

PROCESSOS SELETIVOS PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS

Brasil, o país dos concursos?

FERNANDO DE CASTRO FONTAINHA
PEDRO HEITOR BARROS GERALDO
ALEXANDRE VERONESE
CAMILA SOUZA ALVES
BEATRIZ HELENA FIGUEIREDO
JOANA WALDBURGER

 FGV DIREITO RIO



**Processos seletivos
para a contratação
de servidores públicos**

Brasil, o país dos concursos?

Todos os direitos desta edição reservados à FGV DIREITO RIO

Praia de Botafogo, 190 | 13º andar
Rio de Janeiro | RJ | Brasil | CEP: 22250-900
55 (21) 3799-5445
www.fgv.br/direitorio

**Processos seletivos
para a contratação
de servidores públicos**

Brasil, o país dos concursos?

**Fernando de Castro Fontainha
Pedro Heitor Barros Geraldo
Alexandre Veronese
Camila Souza Alves
Beatriz Helena Figueiredo
Joana Waldburger**

EDIÇÃO FGV DIREITO RIO

Obra Licenciada em Creative Commons

Atribuição – Uso Não Comercial – Não a Obras Derivadas



Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*

Fechamento da 1ª edição em maio de 2014

Este livro consta na Divisão de Depósito Legal da Biblioteca Nacional.

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade dos autores.

Coordenação: Sacha Mofreita Leite, Thaís Teixeira Mesquita e Rodrigo Vianna

Capa: FGV DIREITO RIO

Diagramação: Leandro Collares — Selênia Serviços

Revisão: Marcia Glenadel Gnanni Ernesto

Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca Mario Henrique Simonsen / FGV

Processos seletivos para a contratação de servidores públicos : Brasil, o país dos concursos? : relatório de pesquisa / Fernando de Castro Fontainha...[et al.]. - Rio de Janeiro : Direito Rio, 2014.
184 p. - (Novas ideias em direito)

ISBN 978-85-63265-32-6

Projeto “Pensando o direito”
Parceria com a Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense.
Inclui bibliografia e anexos.

1. Brasil – Servidores públicos – Concursos. 2. Serviço público – Brasil - Concursos. I. Fontainha, Fernando de Castro. II. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. III. Universidade Federal Fluminense.

CDD – 353.076

SUMÁRIO

Introdução: o concurso e suas ideologias	9
a. Ideologia	9
b. As ideologias republicana, burocrática e meritocrática	9
c. As ideologias acadêmica e profissional, e suas críticas	11
d. A ideologia concursista, uma hipótese para o Brasil	13
e. Plano do trabalho	15
1 — Marco constitucional, legal e regulamentar dos concursos públicos federais: apreciação das normas vigentes e de dois projetos de lei que visam à sua complementação	17
1a. A mudança constitucional — evolução para ficar	17
1b. O marco legal federal e sua regulamentação detalhada	19
1c. Projetos de lei em tramitação no Congresso acerca dos concursos públicos	25
1d. O PLS 74/2010	26
1e. O PLS 252/2003	35
2 — Os concursos no Brasil: revisão de literatura e metodologia	41
2a. O que sabemos sobre concursos públicos no Brasil?	41
2b. Como apreenderemos sobre os concursos públicos?	47

3 — Os dados em 698 processos seletivos (2001-2010)	49
3a. Base de dados	49
3b. Componentes dos editais	50
3c. Quem organiza o recrutamento?	52
3d. Quem é recrutado e como são remunerados?	55
3e. Como são recrutados?	57
4 — Estudos de caso de dois concursos: INSS e MS	65
4a. Como foi feita a coleta	67
4b. Narrativas sobre os concursos	68
4c. O estudo de casos propriamente dito	72
4d. O caso do Ministério da Saúde	81
4e. O caso do INSS	85
4f. Análise de algumas provas de concursos realizados pelos dois órgãos	89
4g. Algumas questões para pensar as metodologias de avaliação	107
4h. Concurso público: seleção autocentrada ou etapa inicial da vida funcional?	109
5 — A École Nationale d'Administration como expressão do modelo francês: uma comparação necessária	113
5a. Comparar, mas como?	113
5b. A “grande escola da República” e seu concurso	114
5c. Alguns números sobre os três concursos	120
6 — Conclusão	125

7 – Apêndice: uma proposta de marco legislativo para o Brasil	129
7a. Uma necessária mudança de cultura jurídica em relação aos concursos	131
7b. Das mudanças gerenciais: um recrutamento plural	134
7c. Das mudanças propostas ao marco vigente	137
8 – Bibliografia	143
9 – Anexos	151
Anexo 1: Decreto 6.944, de 21 de agosto de 2009	151
Anexo 2: Projeto de Lei do Senado 252/2003	159
Anexo 3: Projeto de Lei do Senado 74/2010	173
Anexo 4: Roteiro de entrevista	181

INTRODUÇÃO: O CONCURSO E SUAS IDEOLOGIAS

Esta pesquisa é a resposta em parceria da FGV Direito Rio e da UFF à chamada formulada pela SAL/MJ e pelo PNUD em torno do seguinte tema: “processos de seleção para a contratação de funcionários públicos”, ou seja, concursos! Já não era sem tempo a inclusão desta problemática na agenda das pesquisas institucionais na área de Direito, uma das mais afetadas pela reflexividade do recrutamento por concurso nas suas próprias fileiras profissionais. Hoje, no Brasil, vemos a grande mídia anunciar, uníssonos, 2013 como “o ano dos concursos”. Porém, não é de hoje que os concursos lotam salas de aula, bancas de jornais, livrarias. O mercado da preparação e da organização de concursos é um dos mais promissores e crescentes no Brasil, e um dos menos regulados. Esperamos, com esta pesquisa, diminuir o *gap* entre o impacto deste fenômeno na nossa realidade e o discurso científico produzido sobre ele.

a. Ideologia

O primeiro passo que daremos em direção a esta problemática é o da mobilização de um conceito capaz de unificar estratégias individuais, crenças coletivas e projetos institucionais: *ideologia*. Por ideologia, designamos um conjunto de atributos que se podem ver majoritariamente presentes na forma como os diferentes atores envolvidos vivem o processo de seleção por concurso. No capítulo 2 *infra*, voltaremos a e trataremos mais detidamente deste conceito. As expectativas, as obrigações, os discursos de legitimação e a realização estratégica serão aqui representados através de uma *ideologia de concurso*. De inspiração weberiana, trataremos das diferentes ideologias identificáveis sobre o tema como *tipos ideais* (Weber: 1991), ou seja: fundaremos nossa análise em algumas maneiras diferentes — porém não interexclusivas — de se viver, pensar, falar sobre e planejar institucionalmente os certames.

b. As ideologias republicana, burocrática e meritocrática

A primeira ideologia em questão é a *ideologia republicana*, sobre a qual se debruçaram todas as iniciativas de diminuir o poder de nomeação das mo-

narquias. É através da ideologia republicana que a nomeação de funcionários diretamente pelo poder eleito, ainda nos dias de hoje, será vista como resquício aristocrático. A força desta ideologia é que legitima o discurso do caráter anti-democrático das nomeações, superando até mesmo o fato de, por vezes, este poder ser constituído democraticamente. No entanto, os concursos públicos são apenas um efeito colateral da marcha pela superação da aristocracia pela República: a marcha pela igualdade.

Os certames são parte integrante de uma das mais significativas inovações gerenciais trazidas pela modernidade ocidental: a direção burocrática racional-legal. Assim, o que chamaremos *ideologia burocrática* será a tônica de uma nova racionalidade gerencial da administração pública, a da *gestão* do Estado por um corpo de funcionários selecionados por concurso público (Weber: 1966). Portanto, o primado da técnica sobre a política ocorreu nas democracias modernas, sobretudo através da racionalização dos processos de seleção de elites estatais, o que, progressivamente — e não por acaso —, deu-se pela glorificação da *forma* escolar como principal método de verificação de adequação entre o postulante e o saber neutro e necessário para o exercício de determinada função.

Restava, ainda, o problema da necessária aproximação desta forma de seleção de elites com outro valor de incontestável importância e que jamais poderia se chocar frontalmente com a república: a democracia. Uma palavra, recentemente criada, veio a representar o enlace entre estes dois titãs do ocidente moderno: a meritocracia. Pela primeira vez escrita e publicada em 1956 no célebre “*The rise of the meritocracy*” (Young: 1994), ela apareceu como característica de um novo modelo de seleção de elites que superava a aristocracia do sangue e a plutocracia do dinheiro, instituindo uma verdadeira meritocracia do talento. Evidentemente, trata-se de uma *ficção política* escrita por um professor da *London School of Economics* nos anos 1950, que contava a história política da Inglaterra do final do século XIX até o início do XXI. O argumento central de Young consiste na impossibilidade de instauração de um governo “do povo”, mas na possibilidade de luta pela maneira mais justa de se selecionar as elites. Também destaca o autor que houve forças históricas que impulsionaram os Estados Modernos em direção aos processos racionais de seleção devido ao horror de desperdiçar talento, mercadoria primordial num contexto de luta entre potências que vai dos conflitos imperiais franco-britânicos até as duas grandes guerras mundiais da primeira metade do século XX. Até 1956, o trabalho de Young é um ensaio de história política. A partir desta data, uma ficção política. Na ficção de Young, a escola se torna a instituição fundamental da República, e é ela que, através de um coeficiente atribuído, determinará a posição social de cada um. A realidade foi outra, mas por ora ficamos com a

ideologia meritocrática como aquela que vê no resultado dos processos objetivos de medição de performance a expressão do mérito, definido por Young como “esforço + talento”.

c. As ideologias acadêmica e profissional, e suas críticas

O concurso não é protagonista, mas coadjuvante, da igualdade republicana, como já dito. A tentativa de universalização do saber e do *savoir-faire* necessário para a plena integração do indivíduo no mundo *público* se deu escolar e profissionalmente. A escola e o trabalho, representando as duas etapas fundamentais de socialização fora do seio familiar — a força sanguínea da aristocracia —, seriam as maneiras pelas quais as velhas elites seriam varridas da história. Isto se deu ao longo de muitas décadas e por meio de práticas, crenças, discursos e projetos institucionais. Estava em questão a construção social do Estado Moderno.

Como corda estendida entre o mundo escolar e o profissional, os concursos chegam à contemporaneidade com duas ideologias tributárias da sua história: a *ideologia acadêmica* e a *ideologia profissional*. A ideologia acadêmica recruta os melhores egressos do sistema de ensino. Ela primará por formas de avaliação similares às da escola ou da universidade por docentes dessas instituições nas bancas e por uma formação profissional posterior ao certame. Este é o primado da meritocracia escolar. A ideologia profissional vai recrutar os jovens profissionais mais competentes, que já apresentam as habilidades necessárias ao exercício do futuro cargo. Ela primará por formas de avaliação similares às rotinas de trabalho da futura atividade (provas práticas) por profissionais ou mesmo membros já recrutados da carreira na banca e por um aprimoramento continuado posterior ao certame. É o primado da excelência profissional. É *fora do certame* que ambas as ideologias encontrarão sua potência: ou na trajetória confirmada no passado ou no potencial demonstrado para o futuro. O presente nada mais é do que uma etapa formal de certificação. O funcionário público jamais tomará *posse* do seu cargo por ter “passado” pelo/ no concurso, pois este não fez mais do que afirmar (ou confirmar) formalmente seu mérito, *externo* ao certame.

Entretanto, foi justamente nos países que empreenderam com profundo afincamento essas duas ideologias que duras críticas apareceram, todas advindas em meados dos anos 1960 do século passado e da interseção entre a sociologia e a pedagogia.

Na França, muito embora a escola tenha tido estatuto de relevância desde a fundação da sociologia (Durkheim: 1938 e 1973), é apenas em 1964 e 1970, respectivamente, que Bourdieu e Passeron publicarão *Les Héritiers* e *La Reproduction*, firmando o paradigma na sociopedagogia francesa sobre o tema.

Numa sociologia de raiz determinista, os autores identificarão na escola o novo monopólio da violência simbólica legítima, mantendo as estruturas de poder da sociedade, objetivando e, ao mesmo tempo, ocultando a progressiva desvalorização da cultura popular em prol do arbitrário cultural dominante. A força da escola estaria, ainda, na capacidade de *reprodução* desse arbitrário cultural mesmo após a cessação da ação pedagógica. Nem mesmo o contraponto interacionista de Boudon (1979) foi capaz de conter o paradigma da reprodução no tocante à igualdade de chances no sistema escolar francês. Ao longo dos anos, chegou-se mesmo a radicalizar esse paradigma em alusão à “escola capitalista na França” (Baudelot; Establet: 1971). Entre os pesquisadores dedicados ao tema na França, a insuficiência da meritocracia escolar na superação da determinação aristocrática nunca saiu de pauta. Demonstrou-se a força da origem familiar na determinação da futura posição social (Thelot: 1982), a primazia masculina sobre as mulheres nas fileiras de ensino correspondentes às profissões mais valorizadas (Baudelot; Establet: 1990), a influência familiar nas competências adquiridas no ensino preparatório (Mingat: 1991), o caráter arbitrário das provas orais (Berrier: 1991) e as desilusões dos métodos de avaliação numa escola que chega aos nossos dias inflacionada, superlotada e incapaz de gerir a democratização de competências e habilidades (Duru-Bellat: 2004 e 2006).

No mundo anglo-americano, é também nos anos 1960 que a meritocracia escolar entra na pauta de pesquisas da mesmíssima fronteira disciplinar e com críticas muito similares. No entanto, não é na sociologia determinista americana que ela aparecerá, mas nas abordagens interpretativas e cognitivas de Aaron Cicourel e Hugh Mehan. A publicação de “*The educational decision-makers*” marcou o início do questionamento sobre a legitimidade da administração escolar nas trajetórias individuais dos alunos (Cicourel; Kitsuse: 1963). Anos mais tarde, Cicourel reunirá vários trabalhos na coletânea “*Language use and school performance*” que, pela primeira vez, afirma a primazia da forma — no caso, linguística — sobre o conteúdo das disciplinas na avaliação escolar. Ele mesmo lançará em introdução as bases teóricas da abordagem sobre os testes de performance escolar (Cicourel: 1974). É nessa coletânea que Mehan publicará o primeiro de muitos estudos de caráter etnográfico demonstrando a primazia do contexto interacional da sala de aula — e não do conteúdo aprendido — como estruturante das relações pedagógicas (Mehan: 1974). Quatro anos mais tarde, em “*Structuring School Structure*” (Mehan: 1978), ele empreende crítica ao paradigma da reprodução de Bourdieu e Passeron, negando a existência de uma estrutura na escola e afirmando as atividades estruturantes. Seguiram-se, nessa abordagem, estudos demonstrando, através de descrições densas de interações em sala de aula, a construção da competência estudantil pela mimetização das atividades recompensadas pelo professor (Mehan: 1979), a

autonomia da aula e da lição em relação ao mundo secular (Mehan: 1979a), a resposta desigual à desigualdade percebida na escola (Mehan: 1992) e finalmente a perversa construção do sucesso escolar a partir do estudo do tratamento dado aos alunos de aproveitamento “insuficiente” (Mehan; Villanueva; Hubbard; Lintz: 1996). Uma série de relevantes estudos se seguiu, como os questionamentos de John Goldthorpe sobre a crise da meritocracia em virtude da incapacidade de equalização social na escola (Goldthorpe: 1996) e a denúncia da educação baseada na meritocracia como um mito (Goldthorpe: 2003). “*Meritocracy and economic inequality*”, uma outra coletânea de impacto, lançou uma série de reflexões sobre o papel potencializador — e não mitigador — da meritocracia em relação às desigualdades econômicas (Arrow; Bowles; Durlauf: 2000). Por fim, Anna Zimdars dedicou vários trabalhos ao tema, demonstrando as vicissitudes da admissão de estudantes na Universidade de Oxford (Zimdars: 2007), na Faculdade de Direito da mesma Universidade (2010) e nos exames de ingresso nas ordens dos advogados da Inglaterra e do País de Gales (2011).

Mesmo com todas essas críticas, os concursos públicos nesses países não chegam à sombra do impacto que possuem no Brasil. Será algo que aprendemos a fazer melhor? Será que nossa superação republicana, ainda que apenas na atuação de um coadjuvante seu, superou os grandes paradigmas ocidentais? Nossa resposta é não.

d. A ideologia concurseira, uma hipótese para o Brasil

No Brasil, o caminho para a república e para a democracia foi mais tortuoso do que o idealmente supratraçado. Fenômenos como o clientelismo e o patrimonialismo, consagrados em nossa historiografia por autores como Sérgio Buarque de Holanda (2005), Raymundo Faoro (1977) e Victor Nunes Leal (1976), tornam quase todas as análises científicas acerca da administração pública brasileira diretamente vinculadas a um diagnóstico de disfuncionalidade ou crise. Este trabalho não ignora tal literatura tampouco está imune à sua influência. Cabe-nos, entretanto, o esforço metodológico de criar um tipo ideal capaz de focar nosso conteúdo analítico nos certames visando à seleção da força de trabalho do Estado, e não na administração como um todo. Cremos ser necessário investigar quais as particularidades dos processos desta natureza, sem a necessidade de vinculá-las aos produtos de determinada tradição histórica.

Assim, nos dias de hoje, a maior parte das normas existentes sobre certames versa, na verdade, acerca de temas abrangentes, como o amplo acesso aos cargos, por meio de certames, ou, ainda, as provisões gerais sobre a validade deles. Vários dispositivos constitucionais são derivações específicas do art. 37, II, pois preveem a necessidade de certame para atuação na Magistratura, no Ministério Público, na Defensoria Pública da União, Advocacia Pública Federal

e Estadual, atividade notarial, além da docência. Há, ainda, dispositivos que versam sobre a estabilidade dos servidores, consignando que ela depende da aprovação no estágio probatório e o ingresso na carreira por meio de certame.

A carta constitucional não oferece muitos detalhes sobre uma política de seleção de pessoal à administração pública. Todavia, tal situação é bastante normal, já que o seu texto precisa ser abrangente o bastante para regular amplas áreas, e um grau majorado de detalhe não auxiliaria a efetivação da prática dos certames no âmbito da administração pública, em especial dos estados e dos municípios. A questão central é que a legislação infraconstitucional também não é pródiga na oferta de disposições referentes aos certames.

Na prática, a normalização do tema adveio da regulamentação administrativa. Contudo, uma ausência se faz notar: a falta de previsão acerca de critérios para a composição de bancas, bem como para a regulação da relação entre o Estado e a entidade organizadora do certame. Não há qualquer menção nas normas federais sobre o papel a ser desempenhado pelas entidades promotoras dos certames.

Mais tarde, demonstraremos o estado da produção científica sobre o nosso objeto de estudo. Não há dados suficientes para que nossa intuição acerca do caráter autorreferencial dos certames no Brasil possa ser assumida como um pressuposto de pesquisa. Ainda assim, parece-nos plausível partir da hipótese segundo a qual vigora no Brasil uma *ideologia concurseira*, baseada na tautologia segundo a qual os certames recrutam os mais habilitados, competentes e aptos a fazê-los.

Uma vez que todos os membros desta equipe de pesquisa foram ou são graduandos em Faculdades de Direito, é comum a nós o neologismo aqui empregado. Mas ele merece explicação. Uma recente pesquisa realizada com os alunos (não juízes, mas alunos que se preparam para concursos) da Escola da Magistratura do Rio de Janeiro — EMERJ (Fontainha: 2011) identificou uma disputa semântica: qual o estatuto profissional deles, que há anos não fazem outra coisa senão se preparar *full time* para concursos públicos?

Todos se dizem “concurandos”, jovens juristas em busca do ingresso em uma carreira “dos sonhos” — não necessariamente a da magistratura — a fim de realizar sua “vocação”. Em oposição às boas práticas pré-profissionais, identificam os “concurseiros”: aqueles que só se interessam por decorar “a letra da lei”, ter por jurisprudência dominante a do tribunal que está recrutando, concordar com a corrente doutrinária a que pertencem os membros da banca e seguir a carreira cujo certame conseguir passar primeiro, como evidenciam alguns estudos que repertoriamos no capítulo 2 *infra*.

Valemo-nos desse neologismo, bastante comum neste universo particular, para investigar a hipótese segundo a qual, no Brasil de hoje, a tônica fundamen-

tal das seleções de funcionários públicos é absolutamente autorreferenciada nas estratégias dos candidatos, no discurso de legitimação, na forma de organização e no projeto institucional, o que acarreta enorme prejuízo de recursos financeiros e humanos para a administração pública. Com foco nas seleções ocorridas entre 2001 e 2010 em boa parte do Serviço Público Federal brasileiro, o desafio é propor, para o Ministério da Justiça e demais instituições republicanas, um novo marco normativo.

e. Plano do trabalho

Para tanto, iniciaremos com uma análise minuciosa acerca do atual marco normativo brasileiro (constitucional, legal e regulamentar) sobre o recrutamento no serviço público. Em seguida, faremos uma revisão na literatura científica a respeito do nosso tema. O trabalho prossegue com a análise quantitativa dos editais de abertura de certames para seleção de funcionários publicados entre 2001 e 2010, e que recrutaram 41.214 servidores em 698 processos seletivos para os seguintes órgãos: ABIN, AGU, ANCINE, ANVISA, BACEN, CAPES, CGU, CNPq, CVM, DNIT, DPU, FIOCRUZ, INMETRO, INPI, INSS, MP, MRE, Ministério da Saúde, DPF e SRF. Outros dados ainda serão analisados de forma exploratória: três entrevistas realizadas com gestores de gestão de pessoas do Ministério da Saúde, do INSS e do MP, em um capítulo no qual realizaremos estudos de casos. Ainda, faremos uma análise comparativa com alguns dados acerca do certame da Escola Nacional da Administração francesa. Esperamos, com este esforço de pesquisa e análise, conseguir, ao final, propor um novo marco normativo para o recrutamento no Serviço Público brasileiro.

1 – MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGULAMENTAR DOS CONCURSOS PÚBLICOS FEDERAIS: APRECIÇÃO DAS NORMAS VIGENTES E DE DOIS PROJETOS DE LEI QUE VISAM À SUA COMPLEMENTAÇÃO

1a. A mudança constitucional – evolução para ficar

A Constituição Federal de 1988 operou uma mudança significativa em relação ao marco normativo anterior no tocante à exigência generalizada do certame como necessidade prévia ao provimento de cargos efetivos na administração pública em geral. Após quase 25 anos de sua promulgação, pode-se considerar que o debate jurídico avançou bastante no sentido de identificar o concurso público como peça fundamental ao estabelecimento e à manutenção de uma forma avançada e justa de seleção de pessoal. Do escrever de doutrinadores jurídicos se depreende a seguinte defesa:

A Constituição de 1988 fez do concurso público a via exclusiva de investidura em cargo ou emprego público. A ponto de o Supremo Tribunal Federal haver decidido que a maioria dos modos derivados de investidura (mudança de cargo mediante procedimentos internos, tais como o acesso, transposição, progressão) não foi recepcionada pelo novo regime, estando, pois, proibida. (Pereira: 2009, 738).

Desta maneira, fica claro que o núcleo central das normas jurídicas referentes aos certames, sejam elas legais ou regulamentares, está adstrito a alguns incisos do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, como indicado a seguir:

Constituição Federal (dispositivos centrais – gerais)
Art. 37, I (amplo acesso aos cargos, empregos e funções públicas).
Art. 37, II (universalidade do concurso público prévio para admissão).
Art. 37, III (validade dos concursos e possibilidade de sua prorrogação).
Art. 37, IV (observância da lista sequencial de aprovados para nomeação).
Art. 37, VIII – a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão.
Art. 37, IX (exceção para contratação de servidores temporários).

Contudo, o tema dos concursos públicos aparece no texto constitucional em várias outras prescrições, em especial quando trata de carreiras públicas que tiveram previsão na Carta Política, seja em razão da sua estreita vinculação com instituições do Poder Estatal, como a magistratura ou a advocacia de Estado, seja porque o poder constituinte as identificaram como muito relevantes ao desenvolvimento social, como o magistério em geral. Estas primeiras menções específicas estão focalizadas na derivação do ditame previsto no inciso II do artigo 37, isto é, que o acesso a tais carreiras requer prévia aprovação em certame. Também há normas referentes à organização pública. Assim, é indicada a prerrogativa de o próprio órgão estatal prover os seus membros por meio de certame. Esta característica da autonomia é indicada quando se descrevem os regimes institucionais dos tribunais e do Ministério Público. Os dois tipos de dispositivos específicos seguem listados:

Constituição Federal (dispositivos específicos)
<p>Art. 93, I (necessidade de concurso prévio para ingresso na magistratura); art. 129, § 3º (necessidade de concurso prévio para ingresso no Ministério Público); art. 131, § 2º (necessidade de concurso prévio para ingresso na Advocacia da União); art. 132 (necessidade de concurso prévio para ingresso nas procuradorias dos Estados e do DF); art. 133, § 1º (necessidade de concurso prévio para ingresso na Defensoria Pública da União); art. 206, V (necessidade de concurso prévio para ingresso no magistério); art. 235, VII (magistrados, promotores e defensores das novas comarcas de novos Estados deverão ser indicados para ocupação pelos concursados); art. 236, § 3º (atividade notarial e de registro — cartórios — requer prévio concurso público).</p>
<p>Art. 96, I, 'e' (competência dos tribunais para prover cargos efetivos com aprovados em concursos); art. 127, § 2º (competência do Ministério Público para prover cargos com aprovados).</p>

Por fim, a Constituição Federal possui ainda algumas prescrições excepcionais, como a perda de mandato por governador no caso de assunção de outro cargo público, excepcionado o caso de advindo por concurso público (art. 28, § 1º). Existem outros dispositivos que se relacionam à estabilidade dos servidores, seja a sua aquisição (art. 41), seja a sua outorga aos concursados, ou não, antes do advento do novo regime constitucional de 1988 (artigos 18, 19 e 21 das ADCT). Após ser realizada esta introdutória exposição sobre os dispositivos constitucionais, é possível avançar para a legislação federal e os regulamentos.

1b. O marco legal federal e sua regulamentação detalhada

Fica claro que a Constituição de 1988 operou uma alteração sensível no cerne do direito público e na organização do Estado. Outra menção relevante diz respeito ao “caput” do art. 39, no qual se determinava a formação de regimes jurídicos únicos aos servidores da União, dos Estados e dos municípios. Esta previsão determinava a aprovação de uma lei que viesse a substituir o antigo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei n. 1.711/1952). A Lei n. 8.112/1990 foi sancionada como uma legislação moderna e previu vários dispositivos relacionados aos certames que, por força constitucional, seriam obrigatórios para que houvesse acesso aos cargos. A Lei n. 8.112/1990 foi bastante alterada ao longo dos anos. Ela chegou a incluir previsões como o pagamento de gratificação aos servidores que participam de bancas de certames e na instrução ou capacitação. Todos os dispositivos têm caráter geral e se aplicam aos servidores da União e, excepcionalmente, aos do Distrito Federal. Segue a listagem:

Lei n. 8.112/90 (dispositivos gerais)
Art. 5º, § 2º (reserva de vagas para deficientes).
Art. 10 (provimento em cargo efetivo somente por concurso público; convergência com os incisos II, III e IV do art. 37 da CF).
Art. 11 (previsão de possibilidade de duas fases — provas e títulos).
Art. 11 (previsão de taxa de inscrição para custeio e de isenção, nos termos do Decreto n. 6.593/2008).
Art. 12 (validade de até dois anos com prorrogação; sintonia com o art. 37, III, da CF).
Art. 12, § 1º (previsão de publicação do edital, com publicação no DOU e em jornal de grande circulação).
Art. 12, § 2º (vedação à abertura de novo concurso durante a validade de anterior, com aprovados; detalhamento do art. 37, IV da CF).
Art. 20, § 4º (possibilidade de afastamento para participar do curso de formação de novo cargo).
Art. 61, IX e art. 76-A (previsão da gratificação por participação em banca de concurso ou de regência em curso de formação ou capacitação).

Todavia, tais prescrições constitucionais e legais nunca foram suficientes para lidar com a complexidade do tema dos certames na Administração Federal. Assim, a norma jurídica mais elaborada sobre a matéria data de 2009 e tem a forma de direito regulamentar. Antes de tratar do tema, cabe ressaltar

que, em entrevista com gestores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi mencionada a existência de um debate sobre a possibilidade e a necessidade, ou não, de uma lei nacional sobre o assunto:

Hoje uma discussão muito grande é sobre a criação de uma lei nacional de concursos públicos. [...]. É uma situação um pouco controversa. Muitos juristas entendem que deveria haver leis para cada instância de Estado porque não haveria previsão de uma lei nacional. Assim, criar tal lei feriria a independência entre os entes da Federação. A União não teria essa competência para legislar sobre o concurso público para os Estados e municípios, pois o tema estaria na competência de auto-organização administrativa de cada ente. No nosso caso, a gente entende o seguinte: o próprio Presidente da República tem competência regulamentar para tratar sobre a organização e o funcionamento da administração pública federal. Então, a gente não precisa de uma lei para tratar de concurso público. Um decreto no âmbito federal, o Presidente teria competência. A gente [Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão] trabalha no ato regulamentar somente para o Poder Executivo. Até porque as carreiras dos outros poderes são muito específicas. A magistratura tem outra realidade. Nós não vamos intervir nos processos dos outros poderes nesse nível.

Do extrato citado, identificam-se os elementos normativos que dão origem ao presente trecho do relatório. Pode-se indicar que — em detalhes — o marco jurídico dos certames federais foi normalizado pelo Decreto n. 6.944/2009. Tal decreto revogou o de n. 4.175/2002, que regulava a matéria de forma bem menos detalhada. Aliás, o referido decreto de 2002 apenas estabilizou e pouco alterou os termos que estavam previstos no Decreto n. 2.373/97. O regulamento de 1997 tinha um escopo temporal no horizonte; porém, fixou parâmetros que continuaram a ser utilizados posteriormente e fazia sentido estabilizar tais regras como gerais. Um elemento digno de nota é que o Decreto n. 6.944/2009 trata de temas mais amplos do que os critérios para realização dos certames, como o Programa de Fortalecimento Institucional. Todavia, ele dedica diversos dispositivos ao processo dos certames, que possuem o caráter de norma geral, apesar de serem aplicáveis tão somente ao Poder Executivo da União. A topografia dos artigos sobre os certames é a seguinte:

Dispositivo	Objetivos gerais (Decreto n. 6.944/2009)
Art. 10.	Delegação de poderes pelo Presidente da República ao Ministro de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão para autorizar a realização de concursos e o provimento de vagas, excepcionado nos casos em que os titulares detenham competências similares por força legal ou regulamentar prévia (advogados da União, procuradores federais e da Fazenda Nacional: AGU; defensores públicos da União; diplomatas; cargos da Educação).
Art. 11.	Delegação de poderes para autorizar o provimento de mais 50% dos cargos previstos no edital de abertura, mediante pedido motivado do órgão ou entidade, durante a validade do concurso público.
Art. 12.	Delegação de poderes para autorizar a realização, excepcionalmente, de concursos públicos para formação de cadastro de reserva.
Art. 13.	Etapas dos concursos públicos e detalhamento de critérios para: provas de títulos (§§ 1º e 2º), prova oral (§ 3º), prova de aptidão física (§ 4º), prova prática (§ 5º), sequência de aprovação em etapas e notas mínimas (§ 6º), curso ou programa de formação como etapa (§§ 7º e 8º).
Art. 14 e 14-A.	Avaliação psicológica e detalhamento de critérios para aferição, recursos, contra laudo e outros elementos.
Art. 15.	Valor de inscrição relacionado aos custos de realização do concurso, bem como fixação da necessidade de isenções, nos termos do Decreto n. 6.593/2008.
Art. 16.	Critérios para homologação e fixação da lista de aprovados, com parâmetros para determinação de limite máximo na relação entre o número de vagas previstas e um número máximo potencial de aprovados.
Art. 17.	Prazos para que, após a autorização de realização dos concursos públicos, sejam praticados os atos complementares pelos órgãos e entidades.
Art. 18.	Elementos necessários de todos os editais de concursos públicos.
Art. 29.	Regras de transição jurídica intertemporal entre o Decreto anterior (n. 4.175/2002) e o atual (n. 6.944/2009).

Esse decreto será analisado em detalhes no cotejar dos dois projetos de lei existentes no Congresso Nacional, oriundos do Senado Federal. Esta análise também está guiada pela intenção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em rever as normas atinentes aos certames:

Nós já temos hoje uma legislação que trata de normatização do concurso no âmbito do Poder Executivo federal, e a nossa proposta é rever essa legislação, que está na competência do Presidente da República. Isto não precisa ser submetido ao processo legislativo. Ao mesmo tempo, existe uma série de propostas de atos legislativos, tanto de projetos de lei quanto de propostas de emenda à Constituição, sobre a questão de concurso público.

Contudo, o presente estudo não busca se substituir aos estudos internos da administração pública em prol da formação ou não de um novo marco normativo. O objetivo central da pesquisa é auxiliar o debate, fornecendo subsídios da realidade em cotejo com uma análise jurídica.

Para o momento, cabe anotar que, além do direito administrativo regulamentar, a ação dos tribunais tem sido uma fonte interessante de prescrições relacionadas aos certames. A alteração do marco normativo pela judicialização dos certames não tem sido devidamente apreciada ainda. Todavia, ela segue em evidente marcha, e exemplos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça aclaram esta assertiva. O Superior Tribunal de Justiça aprovou, em 2002, a Súmula 266, cujo teor determina que os títulos demandados para o provimento nos cargos somente podem ser exigidos quando da posse. O teor é o seguinte: “O diploma ou habilitação legal para o exercício do cargo deve ser exigido na posse e não na inscrição para o concurso público”. Tal debate é de suma importância, já que muitos candidatos restam aprovados, porém não classificados para as vagas inicialmente previstas. Assim, podem terminar o curso exigido, bem como receber a correspondente outorga do título e, depois, alcançar os termos exigidos para a posse e fruição do cargo. De forma correlata, o STJ acordou que não é o diploma exigível para a posse, já que o cerne da exigência não é a formalidade documental e, sim, o término da formação demandada. Isso permite, por exemplo, que haja nomeação e posse, sem a apresentação de um diploma — mesmo quando exigido no edital — de forma imediata.

O Supremo Tribunal Federal decidiu uma controvérsia que veio a causar uma sensível alteração na gestão administrativa dos certames. Era notório o entendimento doutrinário de que o aprovado em certame detinha tão somente expectativa de nomeação em face do interesse público. Isso permitia que a administração pública realizasse certame e, após seu término, não nomeasse os candidatos, mesmo que aprovados no rol de vagas previstas. No RE 227.480/RJ, houve profundo debate em plenário e acabou sendo acordado que — por atenção ao princípio da segurança jurídica — a administração pública é obriga-

da a nomear os candidatos quando prevê as vagas e os têm aprovados nestas. Cabe frisar que o tema retornou ao julgamento do STF com a formação de um precedente no RE 598.099/PR, aprovado com repercussão geral, que dita possibilidades de exceções fundamentadas permitirem a não nomeação.

Quando debatido este tema com servidores da área de gestão, foi introduzida uma questão relevante para a apreciação do marco normativo: deveriam os entendimentos judiciais ser vertidos ao marco regulamentar? A opinião foi de que tal transposição precisa ser cautelosa. Tal tema ensejou o seguinte diálogo:

Entrevistada MP, chefe: “Eu acho que é transpor para normas decisões que já foram tomadas no âmbito do STF. Coisas que, enfim, estão definitivamente assentadas”.

Entrevistada MP, gestora: “Um dos temas principais é o direito subjetivo à nomeação. A gente quer deixar claro qual é a nossa posição. Agora, quando é para transpor para as normas...”

Entrevistador: “Qual é a posição de vocês com relação ao tema?”

Entrevistada MP, chefe: “É um consenso no Poder Executivo federal o preenchimento das vagas de concorrência”.

Entrevistador: “Eu posso fazer uma ressalva? Vi um concurso recente que não era de uma universidade. Era da Administração Direta e estava lá: ‘aprovação do concurso não enseja nenhum direito, somente expectativa, submetida à discricionariedade’. Estava no edital”.

Entrevistada MP, gestora: “Errado. Está escrito e não vale? A aprovação dentro do número de vagas já está consolidada como direito. [...] Isto não é comum. Tem vezes que eles usam um padrão antigo; velho edital que fica se repetindo”.

Entrevistada MP, chefe: “De qualquer maneira, apesar de estar escrito, não vai ocorrer. Não tem sido a prática na administração pública federal”.

Entrevistada MP, gestora: “No Poder Executivo federal, em geral! Assim, eu não conheço nenhum caso em que o Poder Executivo tenha dito: “são X vagas” e não tenha nomeado as X pessoas. Mas a gente pensa assim: estamos revendo a norma. Então, acho que é a oportunidade de trazer esses entendimentos e, enfim, deixar o processo mais claro, mais transparente”.

Entrevistada MP, chefe: “Quando ela — gestora — colocou ‘trazer para o plano normativo as decisões judiciais’ cabe uma ressalva. Trazer as decisões que são condizentes com o enten-

dimento técnico e jurídico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre o assunto. Não é simplesmente botar na norma regulamentar qualquer decisão judicial que foi tomada para uma situação específica e que foi um assunto que entrou na Justiça. A gente entende que este não é o melhor caminho. Se o Poder Judiciário tomou uma decisão, cumpra-se! Mas não quer dizer que nós vamos adotar aquilo como norma geral para a administração pública. Mas, nesse caso do direito subjetivo à nomeação, sim. Este é um entendimento que nós já tínhamos. Assim, nós só estaremos explicitando melhor tal entendimento no ato normativo também. E, deste modo, fica mais claro para os demais órgãos. Fica mais claro para os candidatos. Fica mais claro para a própria justiça se, eventualmente, houver um processo judicial por esta questão. Afinal, se esta é uma posição da Administração Federal e que não se cumpriu, temos o dever de ser chamados a cumprir”.

O tema do concurso público é bastante tradicional no Supremo Tribunal Federal. As suas primeiras súmulas já tratavam do tema. As súmulas 14, 15, 16 e 17 versam sobre o assunto. O debate sobre limite de idade para o acesso aos cargos públicos foi tratado na Súmula 14, depois substituída pela Súmula 683. A primeira continha o seguinte teor: “Não é admissível, por ato administrativo, restringir, em razão da idade, inscrição em concurso para cargo público”. Pela redação, é possível notar, implicitamente, que o edital autônomo não poderia fixar a limitação; somente a lei poderia fazê-lo. Todavia, o Supremo Tribunal Federal se deparou com uma grande quantidade de certames — para cargos militares — que exigiam a limitação de idade. Assim, a Súmula 14 veio a ser substituída pela Súmula 683, cujo texto indica: “O limite de idade para a inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da Constituição, quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido”. Na prática, o STF modulou a exigência e indicou que as pessoas jurídicas de direito público teriam que prever — por meio de lei, ou texto constitucional — a limitação de idade, até o ano de 2010. Um entendimento diverso criaria empecilhos em relação a diversos certames feitos pela União e pelos Estados, em que não havia lei que fixasse tal restrição. O quadro a seguir lista as súmulas antigas do STF:

Súmula 14	Não é admissível, por ato administrativo, restringir, em razão da idade, inscrição em concurso para cargo público (mitigada).
Súmula 15	Dentro do prazo de validade do concurso, o candidato aprovado tem o direito à nomeação, quando o cargo for preenchido sem observância da classificação.
Súmula 16	Funcionário nomeado por concurso tem direito à posse.
Súmula 17	A nomeação de funcionário sem concurso pode ser desfeita antes da posse.

O rol de súmulas, no STF, sobre concursos públicos foi expandido, portanto, com os verbetes sumulares 683, 684, 685 e 686. Seguem listados:

Súmula 683	O limite de idade para a inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da Constituição, quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido.
Súmula 684	É inconstitucional o veto não motivado à participação de candidato a concurso público.
Súmula 685	É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.
Súmula 686	Só por lei se pode sujeitar a exame psicotécnico a habilitação de candidato a cargo público.

Resta claro que o quadro legal e regulamentar se mostra insuficiente. Contudo, como ocorre normalmente com as políticas públicas, a insuficiência não diz respeito à precisão dos conceitos e aos ditames jurídicos. A pesquisa permitiu identificar que o grande problema dos certames públicos é a falta de precisão nas provas e a relação entre o que se busca avaliar e o servidor ingressante. Tal problema é ausente dos dois grandes projetos de lei do Congresso Nacional. Eles focalizam no detalhar das provas, no mesmo sentido do que já existe no Decreto n. 6.944/2009.

1c. Projetos de lei em tramitação no Congresso acerca dos concursos públicos

É possível identificar dois projetos de lei, oriundos do Senado Federal, sobre o tema no Congresso Nacional. O primeiro é bem recente, tendo sido apresen-

tado pelo senador Marconi Perilo (Goiás): o PLS 74/2010. O segundo é mais antigo, já foi aprovado pelo Senado Federal e está na Câmara dos Deputados para apreciação. Este foi apresentado pelo senador Jorge Bornhausen (Santa Catarina): o PL 252/2003. Eles serão analisados com mais detalhes. Além desses dois projetos de lei, de caráter geral, existem duas proposições legislativas com menor alcance.

A primeira é o PL 6582/2009. Este projeto reproduz o entendimento do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 227.480/RJ, consolidado que foi no recente Recurso Extraordinário 598.099/MS, atribuído com repercussão geral, ou seja, de observância obrigatória por todos os tribunais. O novo entendimento do STF alterou uma antiga posição doutrinária no sentido de que o aprovado em certame somente teria expectativa de direito em ser nomeado. O STF consignou que tal expectativa de direito pode ser entendida como direito subjetivo se determinadas situações fáticas ocorrerem. A situação mais importante diz respeito aos candidatos que foram aprovados no rol de vagas previsto no edital. Se a validade do certame findar, eles terão direito à nomeação em atenção ao princípio da segurança jurídica entre as relações dos cidadãos para com a Administração e vice-versa. Esse projeto prevê a inclusão de um novo parágrafo no art. 12 da Lei n. 8.112/90, que trata do tema dos certames aos servidores estatutários. A segunda proposição é o PL 749/2011, apresentado na Câmara dos Deputados pela deputada Bruna Furlan (São Paulo). Ele veda a abertura de certames para a formação de cadastros de reserva. Assim, o certame somente poderia ser aberto com a previsão de um rol de cargos ou empregos, que seria de, no mínimo, dez por cento das posições disponíveis para provimento no órgão ou entidade pública. Cabe anotar que as duas proposições de menor alcance estão previstas de uma maior ou menor forma nos dois projetos de lei oriundos do Senado Federal que serão tratados a seguir.

1d. O PLS 74/2010

Feitas estas considerações gerais, cabe indicar que o projeto mais recente em grande parte visa a transformar as disposições do Decreto n. 6.944/2009 em lei federal e de geral, ou seja, para a União, unidades da Federação e municípios. O PLS 74/2010 incorporou todos os dispositivos relevantes do referido decreto, excetuados o art. 10 e o art. 17 que normalizam a delegação de poderes do Presidente da República ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão para autorizar a realização de certames, como do sistema de autorização ao provimento dos cargos. O art. 10 do decreto também excepciona determinadas carreiras da delegação de poderes, já que haveria previsão legal ou regulamentar diversa.

A simetria entre o PLS 74/2010 e o Decreto n. 6.944/2009 em alguns momentos ganha ares estranhos. O art. 8º, § 3º, do PLS é uma cópia do art. 11 do Decreto¹. Contudo, o dispositivo vigente trata apenas da administração pública federal e, assim, não faria sentido que uma lei geral dos concursos previsse que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tivesse poder para autorizar o provimento de mais aprovados em relação às demais pessoas jurídicas de direito público. Há uma simetria inversa no caso do art. 12 do Decreto n. 6.944/2009². Enquanto o regulamento vigente permite ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, excepcionalmente, autorizar a realização de certame para cadastro de reserva, o caput do art. 8º do PLS 74/2010³ veda tal opção, ou seja, proíbe a realização de certame para reserva. Os demais dispositivos do Decreto n. 6.944/2009 possuem um paralelismo no Projeto de Lei. No tocante à ordenação geral dos concursos públicos, tanto o decreto quanto o PLS seguem a mesma lógica: uma ou duas etapas, com várias fases, podendo haver reprovação e exclusão do certame antecipada na passagem de uma fase para outra. Há que notar que a terminologia do decreto é evidente. Certame de duas etapas sempre terá curso ou programa de formação. É claro que esta terminologia tenda a ser confundida. O próprio PLS utiliza os termos “fase” e “etapa” como sinônimos.

Decreto n. 6.944/2009	PLS 74/2010
<p>Art. 13. O concurso público será de provas ou de provas e títulos, podendo ser realizado em duas etapas, conforme dispuser a lei ou o regulamento do respectivo plano de carreira. (...)</p>	<p>Art. 18. É admitido, observados os critérios estabelecidos no edital de abertura do concurso, o condicionamento da aprovação em determinada etapa à, simultaneamente, obtenção de nota mínima e obtenção de classificação mínima na etapa.</p>

- 1 **Art. 11.** Durante o período de validade do concurso público, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderá autorizar, mediante motivação expressa, a nomeação de candidatos aprovados e não convocados, podendo ultrapassar em até cinquenta por cento o quantitativo original de vagas.
- 2 **Art.12.** Excepcionalmente, o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão poderá autorizar a realização de concurso público para formação de cadastro de reserva para provimento futuro, de acordo com a necessidade, de cargos efetivos destinados a atividades de natureza administrativa ou de apoio técnico ou operacional dos planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal.
- 3 **Art. 8º.** É vedada a realização de concurso que se destine, exclusivamente, à formação de cadastro de reserva.

Decreto n. 6.944/2009	PLS 74/2010
<p>Art. 13, §6º É admitido, observados os critérios estabelecidos no edital de abertura do concurso, o condicionamento da aprovação em determinada etapa à, simultaneamente, obtenção de nota mínima e obtenção de classificação mínima na etapa. Art. 13, §7º No caso da realização do concurso em duas etapas, a segunda será constituída de curso ou programa de formação, de caráter eliminatório e classificatório, ressalvada disposição diversa em lei específica.</p> <p>Art. 13, §8º Quando o número de candidatos matriculados para a segunda etapa ensejar a formação de mais de uma turma, com início em datas diferentes, o resultado será divulgado por grupo, ao término de cada turma.</p>	<p>Parágrafo único. Obtida a nota mínima ou a classificação mínima para a aprovação em determinada etapa, a classificação dos candidatos para a próxima etapa levará em conta todas as notas alcançadas em cada uma das etapas anteriores. Art. 19. Quando houver curso de formação, a nota final obtida terá caráter classificatório e eliminatório.</p> <p>Art. 20. Quando o número de candidatos matriculados para a segunda etapa ensejar a formação de mais de uma turma, com início em datas diferentes, o resultado será divulgado por grupo, ao término de cada turma.</p>

No caso das provas de títulos, oral, de aptidão física e prática, o PLS não inovou, inicialmente. Ele reproduz os termos do decreto, como pode ser visualizado a seguir:

Decreto n. 6.944/2009	PLS 74/2010
<p>Art. 13, § 1º Quando houver prova de títulos, a apresentação destes deverá ocorrer em data a ser estabelecida no edital, sempre posterior à da inscrição no concurso, ressalvada disposição diversa em lei.</p> <p>Art. 13, § 2º A prova de títulos deverá ser realizada como etapa posterior à prova escrita e somente apresentarão os títulos os candidatos aprovados nas etapas anteriores ou que tiverem inscrição aceita no certame.</p>	<p>Art. 14, § 1º Quando houver prova de títulos, a apresentação destes deverá ocorrer em data a ser estabelecida no edital, sempre posterior à da inscrição no concurso, ressalvada disposição diversa em lei.</p> <p>(...)</p> <p>Art. 14, § 3º A prova de títulos deverá ser realizada como etapa posterior à prova escrita e somente apresentarão os títulos os candidatos aprovados nas etapas anteriores ou que tiverem inscrição aceita no certame.</p>

<p>Art. 13, § 3º Havendo prova oral ou defesa de memorial, deverá ser realizada em sessão pública e gravada para efeito de registro e avaliação.</p>	<p>Art. 15. Quando houver prova oral ou defesa de memorial, deverá ser realizada em sessão pública e gravada para efeito de registro e avaliação.</p>
<p>Art. 13, § 4º A realização de provas de aptidão física exige a indicação no edital do tipo de prova, das técnicas admitidas e do desempenho mínimo para classificação.</p>	<p>Art. 16. A realização de provas de aptidão física exige a indicação no edital do tipo de prova, das técnicas admitidas e do desempenho mínimo para classificação.</p>
<p>Art. 13, § 5º No caso das provas de conhecimentos práticos específicos, deverá haver indicação dos instrumentos, aparelhos ou das técnicas a serem utilizadas, bem como da metodologia de aferição para avaliação dos candidatos.</p>	<p>Art. 17. No caso das provas de conhecimentos práticos específicos, deverá haver indicação dos instrumentos, aparelhos ou das técnicas a serem utilizadas, bem como da metodologia de aferição para a avaliação dos candidatos.</p>

Todavia, o PLS glosou os termos do regulamento e foi inserindo a definição de diversos critérios específicos para os variados tipos de provas, seja para sua confecção, seja para sua correção ou mesmo para respostas de recursos. O quadro seguinte detalha como o PLS 74/2010 prescreve a realização de provas com diversos detalhes.

<p>CRITÉRIOS GERAIS DAS PROVAS</p>	<p>Art. 3º (...) §1º Para a bibliografia básica de cada disciplina constante do edital serão considerados a última edição da obra publicada até a data de publicação do edital. §2º Apenas diplomas legais em vigor até a data de publicação do edital poderão constar como fonte de referência na bibliografia.</p>
	<p>Art. 10º O concurso público será de provas ou de provas e títulos, a critério da entidade demandante. §1º Na elaboração das provas, a Banca Examinadora deverá observar os critérios de objetividade, clareza e concisão, bem assim o uso adequado da língua portuguesa, observados os seguintes critérios: I – a Nomenclatura Gramatical Brasileira; II – a Gramática Normativa em uso no território nacional; III – os acordos firmados pelo Brasil em relação à língua portuguesa; IV – os Vocabulários Ortográficos elaborados pela Academia Brasileira de Letras; V – a jurisprudência: a) do Supremo Tribunal Federal; b) dos Tribunais Superiores; c) dos Tribunais de Segundo Grau; d) a posição dominante na doutrina nacional. §2º Na elaboração das provas é vedada a adoção: I – de posições doutrinárias isoladas; II – de posições não consolidadas; III – de posições negadas por parcela majoritária da doutrina nacional.</p>

CRITÉRIOS ESPECÍFICOS DAS PROVAS	Provas objetivas	<p>Art. 11. As provas objetivas poderão ser: I – de múltipla escolha com uma assertiva correta; II – de certo ou errado; III – da combinação das duas modalidades anteriores.</p> <p>§1º A critério da entidade realizadora do concurso, poderá ser adotado critério proporcional de determinado número de respostas erradas anularem uma resposta certa.</p> <p>§2º O comando das questões das provas objetivas deverá direcionar o candidato para o foco da questão de forma direta e concisa, sem subterfúgios ou tentativas de desorientá-lo.</p> <p>§3º As assertivas deverão estar diretamente relacionadas ao foco do comando da questão, sem subterfúgios ou tentativas de desorientar o candidato.</p> <p>§4º O gabarito oficial das provas objetivas será publicado com os comentários e o julgamento da Banca Examinadora acerca das assertivas de cada questão da prova.</p>
	Provas discursivas	<p>Art. 12. As provas discursivas deverão: I – especificar a modalidade e espécie a ser cobrada; II – especificar de forma clara e objetiva o conteúdo a ser cobrado do candidato.</p> <p>Parágrafo único. Na correção da prova discursiva, a Banca Examinadora deverá: I – assinalar de forma sucinta as justificativas para a perda de pontos de conteúdo; II – assinalar o local exato na linha em que os erros formais foram cometidos, bem como a natureza de cada um deles.</p>
	Provas de títulos	<p>Art. 14. Quando houver, as provas de títulos deverão: I – especificar os critérios de pontuação a ser obtida pela apresentação de cada título; II – o número máximo de pontos a ser obtido nas provas de títulos.</p>
	Provas orais	<p>Art. 13. Quando houver prova oral, a Banca Examinadora deverá apresentar comentário sucinto e objetivo acerca do desempenho do candidato em cada um dos itens avaliados.</p>

CRITÉRIOS GERAIS DE RECURSOS	<p>Art. 23. O recurso contra a correção da prova realizada pela Banca Examinadora, em qualquer fase do certame, será apresentado pelo candidato dentro do prazo mínimo de cinco e máximo de dez dias úteis a contar da publicação dos resultados preliminares.</p> <p>Art. 24. A resposta ao recurso deverá ser apresentada no prazo máximo de 15 dias a contar da data de apresentação.</p> <p>Parágrafo único. As repostas aos recursos dos candidatos: I – não poderão ser padronizadas; II – deverão conter justificativa clara e objetiva da razão para serem negados ou acolhidos.</p>
-------------------------------------	---

A avaliação psicológica foi recentemente alterada pelo Decreto n. 7.308/2010. É pressuposto que o PLS 74/2010 tenha sido formatado antes do advento deste regulamento que incluiu diversos dispositivos no Decreto n. 6.499/2009. Desta forma, pode ser visualizado que o regramento da avaliação psicológica é muito mais detalhado no atual regulamento do que no projeto de lei.

	Decreto n. 6.944/2009	PLS 74/2010
Critérios para realização de avaliação psicológica e exame psicotécnico.	Artigos 14 e art. 14-A (maior detalhamento em sintonia com o Decreto n. 7.308/2010.	Artigo 21 e parágrafos.
Taxa de inscrição e isenção.	Artigo 15.	Artigo 4º (o parágrafo prevê o limite de 1% da remuneração do cargo como limite).
Homologação e publicação da lista de aprovados com limite máximo, com reprovação dos excedentes, aprovação concomitante dos empatados na última posição, utilização do mesmo critério de exclusão no caso de certames com duas etapas e necessidade de previsão destes critérios no edital.	Artigo 16 e parágrafos 1º ao 4º.	Artigo 25 e parágrafos 1º ao 3º.

	Decreto n. 6.944/2009	PLS 74/2010
Prazos entre a publicação do edital e realização das provas.	Artigo 18, caput (mínimo de 60 dias de antecedência; possibilidade de redução pelo Ministro de Estado).	Artigo 3º, caput (mínimo de 90 dias e máximo de 120 dias de antecedência).
Diversos requisitos essenciais dos editais.	Artigo 19 e incisos I ao XXI.	Artigo 7º e incisos I ao XXI (o PLS inclui mais 3 requisitos).
Aferição da escolaridade mínima e da experiência profissional no ato de posse ou de emprego, excepcionado previsão legal diversa (em sintonia com a Súmula 266, do STJ).	Parágrafo único do artigo 19.	Artigo 3º, § 3º (o tema é repetido, no caso da escolaridade, no art. 14, § 2º).

Outro tema relevante está relacionado à taxa de inscrição. O tema foi incluído no Decreto n. 6.944/2009, com atenção ao que já havia sido indicado no Decreto n. 6.593/2008, que regulamentou o art. 11, da Lei n. 8.112/90. Na entrevista com servidores do MP, o assunto foi salientado no seguinte diálogo:

Entrevistada, MP, gestora: “Tem outra questão que diz respeito à isenção das taxas de inscrição. A gente chegou à conclusão de que, hoje, são isentos os candidatos hipossuficientes economicamente. Mas, neste contexto, a gente percebe que existem alguns problemas quando o candidato tem o seu pedido de isenção indeferido, sem ter o prazo necessário para recorrer e até para pagar a inscrição, se for o caso. Então, a gente percebeu que precisa se articular melhor com o Ministério do Desenvolvimento Social, que é o órgão que fornece a comprovação de hipossuficiência para agilizar este sistema”.

Entrevista, MP, chefe: “Este tema é recente porque, até 2008, não havia nenhuma norma prevendo a isenção de taxa de inscrição nos concursos públicos para o Poder Executivo. A Lei n. 8112 dizia que seria cobrada a taxa e falava das possibilidades de isenção, se prevista no edital. Como o edital não previa, simplesmente não havia essa isenção. Então, em 2008, se normatizou o tema, integrando políticas públicas. Já havia políticas sociais que fazem

um cadastro nacional de pessoas, não necessariamente aquelas que são participantes dos programas sociais. [...] Então, fortalecendo essa política social também nós usamos o mesmo cadastro para o concurso público. Então, a pessoa, estando cadastrada nesse sistema, ela tem um número. Então, ela pode pedir isenção com a inscrição dela nesses cadastros do Governo Federal. O tema da isenção é citado expressamente no Decreto n. 6.944/2009, atualmente. [...] Para estabilizar a possibilidade de isenção, é só criar a possibilidade de recurso. E, também, prever um tempo hábil para se pagar a inscrição, caso não se obtenha isenção. A gente questiona assim: são X casos de pessoas que entram na justiça por causa de uma inscrição de 70 ou 100 reais, e a AGU tem que mobilizar os advogados. Cada causa custa Y. Mas este debate é complicado. Parece que nós estamos discutindo a questão financeira do Estado. Não é isso. A questão é maior. É uma questão de direito do cidadão. De justiça para com quem não tem condições de arcar com o custo. Mas sem simplismo. Do contrário, iríamos postular que deve se organizar o concurso público de graça para todo mundo, porque todos têm os mesmos direitos”.

O levantamento de dados da pesquisa observou certames desde o ano 2000. Neste período, o PLS 74/2010 traz outras inovações que merecem ser indicadas:

Elemento	Dispositivo do PLS 74/2010
<p>Necessidade de contratação da entidade realizadora do concurso público por meio de licitação, com necessidade de comprovar capacidade técnica para evitar fraudes eletrônicas.</p>	<p>Art. 2º A realização de concursos caberá preferencialmente a instituição capacitada para tanto e selecionada mediante processo licitatório.</p> <p>Parágrafo único. Além dos critérios de técnica, a entidade, para participar da licitação, deverá comprovar: a eficácia dos sistemas de segurança para a realização das provas em todos os locais do certame, contra ameaças de qualquer natureza, inclusive eletrônicas e de hackers.</p>
<p>Obrigatoriedade de inscrições pela Internet.</p>	<p>Art. 5º As inscrições deverão ser disponibilizadas por meio da Rede Mundial de Computadores.</p>

Elemento	Dispositivo do PLS 74/2010
Obrigatoriedade na divulgação dos membros (pessoas) componentes da banca e restrições à participação.	<p>Art. 9º A relação com os nomes dos membros da banca examinadora deverá ser divulgada nos meios previstos no caput do art. 3º desta lei.</p> <p>§1º É vedada a participação como membro da banca examinadora, mencionada no caput deste artigo, de qualquer pessoa cujo parente em linha direta ou colateral, até o terceiro grau, venha a ser candidato do concurso.</p> <p>§2º É vedada a participação como coordenador, fiscal de sala ou em qualquer outra função atinente à realização do concurso, de qualquer pessoa cujo parente em linha direta ou colateral, até o terceiro grau, venha a ser candidato.</p>
CrITÉRIOS de desempate.	<p>Art. 22. Os critérios de desempate para efeitos da classificação final do concurso serão, em ordem decrescente:</p> <p>I – titulação; II – tempo de serviço na iniciativa pública; III – tempo de serviço na iniciativa privada; IV – idade.</p>

Outros temas propostos parecem ser desnecessários. Eles dizem respeito à responsabilidade por problemas na realização dos certames. O art. 29 do PLS 74/2010 é óbvio quando prescreve que: “as pessoas que cometerem fraudes em certames sujeitam-se às penas previstas em lei”. No mesmo sentido, não parece razoável consignar que será nulo o certame ou etapa (no caso, fase) que não respeitar os ditames da lei que, potencialmente, regerá os certames, como está prescrito no art. 26. Mais complicado ainda é a definição dos custos de reaplicação de provas, no caso de a ilegalidade recair sobre a entidade contratada. Tal ilegalidade pode ter origem na conduta de agente público. Logo, deveria recair sobre a administração pública. Não parece de bom senso regravar a questão, como está colocado no § único do art. 26. Por fim, o prazo de 72 (setenta e duas horas) para publicação da correção de eventuais irregularidades no edital ou na divulgação de resultados, gabaritos e recursos parece razoável, numa primeira mirada (artigos 27 e 28). Contudo, o projeto de lei prevê sua aplicação geral a todas as entidades públicas. Pode ser que determinados municípios tenham mais dificuldade de lidar com um prazo de três dias que para

a União, Estados, DF e grandes municípios seria bem simples. A rigidez não parece desejável, e o dispositivo parece — na forma redigida — desnecessário. Por fim, o art. 6º do PLS 74/2010 indica que somente serão aceitas as carteiras emitidas pelas secretarias de segurança pública estaduais (e do DF) e de habilitação como meio de comprovação de identidade. A restrição não é de bom alvitre. Os concursos públicos para instituições educacionais e de pesquisa permitem a inscrição de estrangeiros por força do ordenamento constitucional. Logo, passaportes ou documentos expedidos pelo Ministério da Justiça deveriam valer. O mesmo pode ser dito de documentos de identificação emitidos pelos comandos militares federais.

Realizada a análise do Decreto n. 6.944/2009 e do PLS 74/2010, pode-se passar ao último PL que, certamente, é uma proposição legislativa de grande detalhamento: o PL 252/2003.

1e. O PLS 252/2003

Composto de 15 capítulos pelos quais se distribuem 74 artigos e diversos dispositivos, este projeto de lei propunha ser um verdadeiro código geral dos concursos públicos. Todavia, o tempo e a mudança de entendimento na matéria fez com que determinados trechos do PLS 252/2003 estejam atualmente anacrônicos. Um bom exemplo é o art. 64, que frisa ter o aprovado no rol de vagas previstas no edital a “expectativa de direito em ser nomeado”, ao contrário do entendimento jurisprudencial. Porém, o art. 65 está no mesmo sentido do que foi decidido pelo STF no RE 598.099/PR, ou seja, que a administração pública somente pode deixar de nomear os aprovados, ao fim da validade do certame, se houver motivação. No entanto, o acórdão do STF foi mais detalhado e previu os casos nos quais, potencialmente, pode não haver nomeação, que são bastante restritos (falta comprovada de recursos para tanto em atenção à responsabilidade fiscal, por exemplo). Segue o dispositivo do PLS 252/2003:

Art. 65. O fim do prazo de validade do concurso sem que hajam sido nomeados os aprovados em número igual ao de vagas impõe à administração o dever de apresentar justificativa objetiva e fundamentada das razões do não-aproveitamento dos remanescentes.

Para não detalhar excessivamente este projeto de lei, será realizada a descrição topográfica da norma proposta no Senado Federal. Aquele projeto cobria as seguintes temáticas:

Dispositivos		Temática
Cap.	Artigos	
I.	Art. 1º e 2º (caput e parágrafo único).	Lei geral e princípios.
	Art. 3º, parágrafos e incisos.	Obrigações de informações da banca aos candidatos.
	Art. 4º e incisos.	Possibilidade geral de controle judicial.
II.	Art. 5º, §§ 1º e 2º.	Edital claro e vinculante, e publicado na imprensa.
	Art. 5º, § 3º e incisos.	Conteúdo mínimo do edital.
	Art. 5º, §§ 4º e 5º.	Regras sobre o uso da bibliografia.
	Art. 5º, §§ 6º até 10º.	Clareza, objetividade e precisão na definição de provas discursivas, físicas e práticas, com indicação de eliminatórias e classificatórias.
	Art. 5º, § 11.	Critérios para títulos (máximo de 30% do total), com isonomia, objetividade e pertinência.
	Art. 5º, § 12.	Critério excepcional para idade máxima.
	Art. 5º, § 13.	Escolaridade e qualificação somente na posse e nunca na inscrição (súmula 266/STJ).
	Art. 5º, § 14.	Vedada discriminação por naturalidade ou residência.
	Art. 5º, § 15.	Possibilidade de correção da prova subsequente condicionada à aprovação na anterior.
	Art. 5º, § 16.	Critérios discriminatórios excepcionais e objetivos (mulher para guarda em prisão feminina).
Art. 6º e §§.	Critérios sobre alteração do edital, com fundamentação, publicidade e prazos.	

II.	Art. 6º (e §§) e art. 7º.	Critérios sobre alteração do edital, com fundamentação, publicidade e prazos.
	Art. 8º.	Revogação de concurso obriga indenização aos candidatos.
III.	Art. 9º (e §§), art. 10, art. 12, art. 13, art. 14, art. 15 e art. 16.	Detalhamento dos procedimentos de inscrição e da possibilidade de vagas para deficientes.
	Art. 11 e §§.	Critérios para taxa de inscrição e normas para devolução.
IV.	Art. 17 até art. 19.	Critérios para elaboração das provas com pertinência e gradação, com a indicação de que questões obscuras, dúbias e eivadas de erro gramatical deverão ser anuladas, além de indicar que a banca responde por violação de sigilo.
V.	Art. 20 até art. 22.	Critérios gerais para os locais das provas e identificação dos candidatos.
VI.	Art. 23, art. 24 e art. 27.	Indicação de que o Poder Judiciário deve poder discutir o critério de correção da prova (art. 23, caput) com considerações de hierarquia nas fontes jurídicas (art. 24 e incisos).
	Art. 25, art. 26 e art. 28.	Critérios para língua portuguesa, informática e língua estrangeira.
	Art. 29.	Possibilidade de questões erradas anularem corretas.
VII.	Art. 30 e art. 31.	Detalhamento das provas objetivas (múltipla escolha).
VIII.	Art. 32 até art. 35.	Detalhamento das discursivas com obrigação de duas leituras e espelho de critérios das notas.
IX.	Art. 36 até art. 40.	Critérios para as provas físicas.
X.	Art. 41 até art. 45.	Critérios para as provas práticas (técnicas).
XI.	Art. 46 até art. 53.	Critérios para as provas psicotécnicas.

XII.	Art. 54 e art. 55.	Menção às provas orais.
XV.	Art. 71 até art. 73.	Critérios para exame (sindicância) da vida progressa.
XIII.	Art. 56 até art. 61.	Regras sobre recursos.
	Art. 62 e art. 63.	Considerações sobre isonomia aos candidatos e à classificação no caso de anulação de questões.
XIV.	Art. 64, caput; art. 65.	Consideração superada sobre a mera expectativa de direito à nomeação do candidato aprovado e classificado. No art. 65, antevisão da exceção prevista pelo STF.
	§§ do art. 64, art. 65 até art. 67.	Previsões sobre vedação à validade dos certames e da vedação e preterição dos aprovados na lista e em concurso superveniente.
	Art. 68, § único.	Consideração exacerbante sobre a lotação futura, possibilitando exceções por questões familiares.
	Art. 69 e art. 70	Considerações sobre avaliação médica para aptidão ao exercício no cargo.
XV.	Art. 74.	Fixação de condutas como atos abusivos ao concurso público.

Uma consideração geral sobre este projeto de lei é que ele confunde a banca examinadora (entendida como os avaliadores, pessoas físicas) com o jargão concursário de que “banca” significa a entidade organizadora. É como ouvir que os professores de cursinhos se refiram à banca do CESPE, banca da ESAF etc. Assim, em determinados momentos, não fica clara a responsabilização por problemas (art. 3º, § 2º; e art. 20, § único). Em outros casos, será dos examinadores (art. 18).

Outra consideração diz respeito ao viés jurídico do projeto de lei. No tocante aos certames com temática jurídica, o projeto de lei indica uma hierarquia das fontes específica, coercitiva aos examinadores, frisando que o Poder Judiciário pode rever os critérios de correção (neste caso, a jurisprudência dominante do STF diz que isto não é ordinariamente possível, por curioso):

Art. 23. É assegurado o acesso ao Judiciário para a discussão de critério de correção de prova utilizado pela banca elaboradora.

Art. 24. A correção das provas de matéria jurídica utilizará como critério vinculante da banca, sucessivamente:

I — a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal;

II — a jurisprudência dos Tribunais Superiores;

III — a jurisprudência dos Tribunais de segundo grau;

IV — a posição dominante na doutrina nacional.

§ 1º É vedada a adoção de critério de correção baseado em posições doutrinárias isoladas, não-consolidadas ou negadas por parcela majoritária da doutrina nacional.

§ 2º A legislação de referência a ser considerada será a vigente na data da primeira publicação do edital.

Cabe anotar que a responsabilização por problemas graves na condução e na execução dos certames já foi positivada no Código Penal, por meio da Lei n. 12.550/2011, como bem indicado em uma das entrevistas realizadas:

Entrevistada, MP, chefe: “Então, recentemente foi feita uma alteração do Código Penal, e hoje está tipificada como crime a fraude em concurso público, que também está prevista a pena de interdição temporária para fazer concurso público, não é? Então, como a alteração foi muito recente, foi no final do ano passado, o entendimento é que você precisa de um tempo para verificar que consequências isso está tendo na prática. Então, assim, em termos legais, hoje a gente não entende a necessidade de outra medida”.

Por fim, deve ser indicado que o PLS apreciado contém alguns elementos que podem ser aproveitados pela regulamentação federal, em especial pelo Decreto n. 6.944/2009.

O objetivo dos exemplos citados é demonstrar que a deliberação reiterada sobre o tema dos certames tem introduzido alterações no marco normativo existente. Desta forma, é justificada a presente pesquisa, como um meio adequado para subsidiar a Secretaria de Assuntos Legislativos, do Ministério da Justiça, bem como os órgãos interessados (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, entre outros), com um panorama analítico do direito vigente e suas possibilidades de melhoria, em cotejo com as práticas gerenciais no Brasil.

Entrevista, MP, chefe: “É sempre questionado porque fazer esse curso de formação enquanto segunda etapa de concurso. Há um problema de objetivos: se é uma proposta educacional, de qualificar a pessoa para o trabalho, como é que isso se coaduna com a proposta de seleção? Ou, ao contrário, se não é seleção, não deveria ser dado durante o concurso, como fase. Isto deveria ser feito após o ingresso. Agora, além de ser tradição em determinadas carreiras, há o sentido de que o curso de formação seria uma segunda etapa naqueles concursos públicos que visam selecionar servidores para atividades que não correspondem a uma atividade profissional em sentido estrito. Ora, se é selecionado um médico, se pressupõe que ele já conheça as técnicas que vão ser aplicadas na medicina e que é só dar as normas internas do hospital federal no qual ele trabalhará. Agora, veja outro exemplo. Quando se seleciona um gestor ou um advogado. Também é um campo profissional específico. Mas, para trabalhar na administração pública, tem todo um outro contexto do que efetivamente ele vai fazer aqui. Não há uma formação profissional que o prepare diretamente para este tipo de atuação. Então, por isso que há o sentido do curso de formação previamente ao ingresso. Agora, se você tivesse um concurso com uma primeira etapa normal: um ingresso, uma formação e um estágio probatório bem peneirado... Seria outra coisa. Afinal, que se pudesse, realmente, ao longo desse período, separar as pessoas que não têm as competências necessárias para serem efetivadas no cargo. E que se tivesse como substituir essas pessoas, isso atenderia bem melhor ao interesse público. Hoje, os cursos de formação estão previstos nas legislações específicas das carreiras. Logo, tais legislações dizem que o ingresso é feito por um concurso em duas etapas, sendo a segunda etapa o curso de formação. Há até uns critérios diferenciados para tratar os cursos de formação. Mas nos casos de carreiras nas quais eles estão previstos em lei”.

Realizada a análise do marco jurídico vigente no direito e na administração pública federal, bem como tendo sido feita a apreciação dos projetos de lei aqui apresentados, podem ser traçadas algumas indicações acerca da revisão do marco regulamentar e diretrizes prospectivas sobre o problema dos concursos públicos. Passemos à revisão da literatura acadêmica existente sobre este tema, bem como à exposição de nossa metodologia.

2 — OS CONCURSOS NO BRASIL: REVISÃO DE LITERATURA E METODOLOGIA

2a. O que sabemos sobre concursos públicos no Brasil?

O objetivo desta revisão da literatura acerca dos concursos públicos é o de situar o nosso objeto de pesquisa e de nos posicionarmos em relação às diferentes pesquisas e abordagens que despertam paulatinamente o interesse dos cientistas sociais.

Do nosso ponto de vista, não podemos compreender todos os fenômenos sociais. Podemos, contudo, montar um mosaico que nos permite melhor compreender tais fenômenos. Com este intuito, realizamos uma revisão da literatura a respeito de seleção de funcionários públicos federais. Esperava-se encontrar poucas pesquisas versando sobre este tema especificamente.

No entanto, tendo em mente que o objeto poderia ser investigado por diferentes áreas do conhecimento, optou-se por não se restringir aos estudos jurídicos. Assim, foram agregadas à busca, principalmente, as seguintes disciplinas: sociologia, antropologia, psicologia e administração. Nessa esteira, na tentativa de mobilizar nomenclaturas diversas e afeitas aos campos listados anteriormente, utilizaram-se as palavras-chave “concurso”, “seleção” e “recrutamento”. Por fim, atentando-se para os limites da investigação proposta, fez-se o recorte “Brasil” e “setor público,” e a exclusão das discussões que tratassem sobre “escola”, “universidade” ou “vestibular”.

Atualmente, alguns aspectos do recrutamento dos funcionários públicos federais no Brasil mereceram a atenção dos pesquisadores. Existe uma bibliografia extensa sobre o perfil dos funcionários públicos federais produzida pelo Ipea. No entanto, há uma escassez flagrante no tocante aos certames federais.

O momento-chave entre o término da formação escolar (entenda-se faculdade ou outro curso formativo) e a posse no cargo público ainda é uma incógnita para a pesquisa. Assim, vamos privilegiar nesta revisão bibliográfica as formas de preparação dos certames pelas instituições do Estado. A hipótese que conduz essa revisão assume que há uma reflexividade entre os cursos preparatórios e as instituições que organizam o certame. Portanto, como esta é uma pesquisa incipiente neste campo, vamos privilegiar a organização do

certame, buscando entender os aspectos legais e sociais envolvidos na constituição dos editais dos certames.

A bibliografia produzida a respeito de certames da administração pública revela de que maneira este tema vem sendo tratado pelos pesquisadores e ao mesmo tempo os objetos de interesses. Para facilitar a sistematização desses trabalhos, faremos uma separação entre os objetos de pesquisas e as metodologias adotadas pelas pesquisas encontradas de diferentes campos disciplinares.

Esta revisão está organizada sob dois critérios. O primeiro quanto ao objeto de estudo. Esperávamos encontrar poucas referências acerca dos certames e, principalmente, dos editais. No entanto, já existem algumas pesquisas que se debruçaram sobre este tema, mas que constroem diferentemente seu objeto de análise. O segundo critério é a perspectiva metodológica adotada pelas pesquisas. Neste quesito, surpreendeu-nos a multiplicidade de abordagens dos objetos de pesquisa relacionados aos certames.

Em relação aos objetos, podemos traçar uma linha cronológica dos diferentes momentos dos certames segundo a intervenção dos diferentes atores sociais. Do ponto de vista da administração pública, na qual observamos uma preparação para o certame que pode eventualmente contar com a contratação de uma entidade organizadora dos certames, a produção do edital, a realização do certame e, por fim, as etapas de contratação ou nomeação e posse dos candidatos. Do ponto de vista dos candidatos, essa relação começa antes com a preparação para os certames, momento que articula o mercado de “cursinhos” preparatórios, as entidades organizadoras e as instituições públicas. O candidato se prepara e aguarda os editais para enfim prestar o certame e, eventualmente, ser admitido pela instituição. Isto quer dizer que existem os candidatos reprovados, aprovados e os aprovados que foram nomeados e tomaram posse. Esta diferença é o que nutre o florescente e lucrativo mercado de “cursinhos” preparatórios.

Nestes percursos, as pesquisas procuraram compreender diferentes aspectos. Já existe um número importante de teses, dissertações e artigos sobre certames dentre as seguintes disciplinas: administração, saúde, políticas públicas, sociologia, letras, educação, direito, psicologia, contabilidade e finanças.

Assim, os objetos se constroem em torno deste cenário. O que se destaca, no entanto, são os estudos sobre os candidatos. Algumas pesquisas se focalizam no estudo do perfil dos candidatos e dos “concurseiros”. A dissertação de Carro (2007) se debruça sobre o perfil dos candidatos ao concurso de residência médica no SUS. A autora o compara com outros certames para o mesmo cargo. Ela investigou as propriedades sociais dos candidatos como sexo, idade, escolha da especialidade, local de graduação, natureza jurídica da faculdade de

graduação, bem como seu desempenho no Exame Nacional de Cursos — Prova, presença e situação de habilitação no certame.

Outra pesquisa (Albrecht; Krawulsky: 2011) se concentra no que os autores chamam de “concurseiros”, retomando uma expressão utilizada por sites orientados para pessoas que fazem concursos (Douglas: 2013). Os autores analisam, além das propriedades sociais dos candidatos, as motivações dos estudantes de cursinhos e os tipos de certames que eles realizam. Eles buscam, ainda, compreender o investimento pessoal e econômico envolvido nas escolhas dos “concurseiros”.

Neste mesmo sentido, está orientada a pesquisa realizada por Amancio (2009), que investiga as propriedades sociais dos candidatos *aprovados*. Essa pesquisa teve por objetivo estudar as relações entre o certame, o processo de profissionalização e o perfil sociocultural dos aprovados no município de São Paulo para os cargos de professor adjunto (2004) e professor titular (2007), a organização da rede e da carreira docente desse município, e o perfil sociocultural dos professores de história aprovados nos dois certames. A autora da dissertação conclui que o certame está no cerne do processo de profissionalização dos professores, sendo um importante instrumento da burocracia moderna para a seleção. Ela acrescenta uma reflexão interessante sobre o edital que descreve o profissional esperado pelo Estado.

O artigo de Puppo Luz e Silva (2008) pesquisa o papel desempenhado pelos cursinhos preparatórios para concurso na formação de concepções sobre o mundo do trabalho. As autoras demonstram que “o fadiga dos sujeitos provocado por essa lógica está promovendo um repensar da vida e suas conexões com o trabalho, bem como os modos de ser do trabalhador, fazendo com que algumas certezas estejam sendo repensadas e recolocadas.” (Puppo; Luz; Del; Silva: 2008, 287).

Uma das consequências apontadas pelas autoras está no sentido do “fracasso escolar” para os alunos dos cursinhos. Elas explicam que:

A própria ideia de “fracasso escolar” está sendo reconfigurada e expandida para um alto grau de individualização e culpabilização. As formas de exercício deste poder-saber em andamento nestes “ambientes educacionais” estão atingindo patamares de insuportabilidade para um provável e possível aparecimento de linhas de fuga. (Puppo; Luz; Del; Silva: 2008, 289)

Ainda em relação aos “concurseiros”, algumas pesquisas na área de letras investigaram as competências linguísticas dos professores e dos alunos na realização das provas de concursos, ressaltando as formas de se interpretar

os textos (Martino: 2008). Outra pesquisa similar é o artigo sobre as competências cognitivas para a realização de certames na área de ciências contábeis (Santana Junior *et al.*: 2008). O artigo conclui que “a seleção dos novos contadores na administração pública federal não atende a esse papel mais abrangente requerido pelos desafios impostos pelo cenário econômico e tecnológico globalizado.” (Santana Junior *et al.*: 2008, 118).

Numa outra gama de pesquisas, temos estudos sobre o perfil dos funcionários públicos. A pesquisa de Castelar *et al.* (2010) investiga os fatores de sucesso nos certames por meio das pessoas aprovadas e que tomaram posse, ou seja, os funcionários públicos. Os pesquisadores afirmam, no artigo de economia aplicada, que:

a probabilidade de sucesso no concurso foi definida como função de um vetor de atributos socioeconômicos. Constatou-se que alta renda familiar, escolaridade acima do ensino médio, ser oriundo de região metropolitana, ter cursado o ensino médio em escola privada e ser jovem são fatores que contribuem para aumentar a chance de passar no concurso. Por outro lado, ter renda pessoal abaixo de dois salários mínimos e ser detentor apenas de escolaridade de ensino médio contribui negativamente para aprovação no concurso. Constatou-se ainda que a variável ensino médio apresenta o maior efeito marginal em termos absolutos, o que dramatiza a situação dos candidatos de baixa escolaridade. (Castelar *et al.*: 2010, 92).

A pesquisa de Flauzino e Borges-Andrade (2008) investigou questões relacionadas às formas de solidariedade e da organização do trabalho nos setores de saúde, educação e segurança. O objetivo dos autores é o de descrever o comprometimento organizacional afetivo do servidor público brasileiro. A pesquisa de Rutkowsk (1998) também discute aspectos relacionados aos problemas da gestão de funcionários públicos. Outro artigo se debruça sobre as transformações nas formas de gestão do funcionalismo público e seus reflexos nos funcionários públicos (Nunes: 2010; Paula: 2005 e Spilki; Tittoni: 2005).

Outros trabalhos versam sobre as instituições envolvidas no certame e as formas de acesso. A dissertação de Costa (2010) focou em editais para analisar a política de recrutamento e o modelo de concurso para professores do ensino fundamental do município de São Paulo entre 1983-96. O trabalho conclui que existe ineficiência na política de recrutamento, uma vez que os certames são realizados quase que exclusivamente com provas de questões de múltipla escolha. Ademais, aponta que falta transparência e neutralidade nos certames,

em razão das diferenças e semelhanças entre os certames realizados nos governos municipais entre 1983 e 1996.

A dissertação de Meirelles (2002) se debruça sobre os cursinhos preparatórios, indicando, em seu ponto de vista, uma “deformação” do ensino do direito, uma vez que estes espaços se constituíam em espaços de disseminação de práticas profissionais corporativas. Já a dissertação de Vasconcelos (2006) procura demonstrar as modificações do modelo burocrático brasileiro através das normas jurídicas.

Outras pesquisas analisam as questões jurídicas dos certames e os aspectos legais envolvidos em suas diferentes etapas que culminam nas formas de controle judicial (Cunha: 1999; Machado Junior: 2006; Schirmer: 2001 e Sousa: 2011). Estas pesquisas buscam compreender a organização jurídica do certame.

Outras pesquisas entendem o concurso uma política pública de seleção. A pesquisa de Carneiro (2011) procura compreender a experiência da reestruturação das carreiras exclusivas de Estado no Fisco da Bahia através do concurso público para esta carreira. Nesta mesma abordagem do certame, temos a pesquisa de Costa (2010) sobre o recrutamento de professores do ensino fundamental no município de São Paulo, já mencionada. Assim como a pesquisa de Gomes (1998) sobre as políticas de seleção de professores nos certames para professor da rede estadual paulista. Ainda relacionada à ideia de política pública de seleção de funcionários públicos, temos a pesquisa de Oliveira (2006) sobre o ingresso de pessoas portadoras de deficiência. A pesquisa aponta que, desde 1989, a instituição da reserva de vagas ampliou o acesso das pessoas com deficiências nos certames em cargos e funções compatíveis com suas patologias. Para a pesquisadora, isto evidencia uma contradição com o discurso oficial em vigor, que, ao mesmo tempo em que estabelece a igualdade a todos, cria políticas públicas alternativas para legitimar a desigualdade. A pesquisa conclui que as pessoas com deficiência percebem a escola como uma promessa de inclusão no mercado de trabalho. Ela aponta indícios de exclusão pelo sistema escolar e que as pessoas com deficiência não conseguem boas colocações para ingresso imediato no serviço público.

Quando se trata de refletir sobre o evento do certame, ainda encontramos as pesquisas sobre as provas e a realização de questões (Descardeci: 1992), e sobre a seleção de professores durante o império num ponto de vista histórico (Mancini: 1999). Por fim, há uma pesquisa sobre as imagens do professor de língua portuguesa nos certames da grande São Paulo (Batista: 2011).

Deste modo, percebemos que as abordagens buscam focalizar momentos específicos da organização social dos certames. É interessante, por outro lado, identificar as abordagens das diferentes pesquisas.

Percebemos que há um grande interesse em refletir sobre os editais em termos jurídicos; tomá-lo como um instrumento jurídico de organização das etapas que o certame permite — do ponto de vista dos juristas — e refletir sobre as formas de controle judicial do certame (Carneiro: 2011; Cunha: 1999; Machado Junior: 2006; Meirelles: 2002; Oliveira: 2006; Schirmer: 2001; Sousa: 2011 e Vasconcelos: 2006). Ligado a isso, há uma análise das formas de seleção (por certame ou contratação) que demonstra a falta de explicitação de alguns elementos, como, por exemplo, itens e pontuações dos títulos; critério para classificação nas provas; ênfase ou predominância de determinados autores, assuntos ou concepções; preponderância de determinados periódicos, livros ou legislações; vínculo da bibliografia solicitada com os cursinhos preparatórios (Costa: 2010). Apesar disso, essa abordagem reduz o edital à expressão de regras de organização sem imaginar o que elas representam em termos de construção social das expectativas dos diferentes atores sociais envolvidos no certame.

Outra abordagem sobre os certames é a análise das propriedades sociais dos “concurseiros” e dos funcionários públicos (Amancio: 2009 e Carro: 2007). Tais perspectivas servem-se também de entrevistas e questionários para apreender a realidade social e o perfil dos candidatos dos certames (Descardec: 1992).

Existem algumas pesquisas na área das letras que se utilizam da análise de discurso sobre os editais (Batista: 2011) e a análise e coerência do discurso na perspectiva da linguística (Descardec: 1992 e Martino: 2008). Essas abordagens consideram que o edital é uma forma de comunicação entre a administração pública e os candidatos. Portanto, o edital é capaz de expressar ideais e representações sobre a organização do certame.

Há uma pesquisa com uma abordagem histórica sobre os documentos que permitem reconstruir o certame para professores no império (Mancini: 1999), e outra sobre a tendência das habilidades requeridas nas provas por meio de estatísticas e da Taxonomia de Bloom (Santana Junior *et al.*: 2008).

Por fim, outro campo que se interessa pelo certame é a psicologia. Uma das pesquisas realizou uma clínica para atendimento de alunos de um cursinho preparatório (Puppo; Luz; Del; Silva: 2008); outra fez entrevistas e aplicou questionários a respeito da opção sobre o serviço público (Albrecht; Krawulsky: 2011); e, ainda, foram analisadas as relações do trabalho entre servidores da justiça federal com a finalidade de compreender a implantação do sistema de qualidade total através de entrevistas (Puppo; Luz; Del; Silva: 2008).

As abordagens pretendem compreender como se operam as formas de controle e os efeitos sociais da organização do certame sobre as pessoas envolvidas neste processo.

2b. Como apreenderemos sobre os concursos públicos?

O foco desta pesquisa são os *editais*. Nosso objetivo é tomá-los como *projetos das instituições*.

Do ponto de vista jurídico, eles são instrumentos de organização das etapas e das relações entre os diferentes atores. O controle judicial recai muitas vezes sobre os editais, assim funda os direitos e as expectativas sobre eles. As pesquisas realizadas sobre este objeto demonstram sua importância e utilidade.

Outra forma de se pesquisar sobre editais é tratá-los como fontes de discursos institucionais. As pesquisas fundadas na linguística procuram compreender as diferentes formas de se construir um discurso que estabelece uma comunicação com os candidatos e demais instituições acerca das intencionalidades. Entretanto, esta forma de comunicação entre esses atores não nos permite compreender o que esses atores fazem com tais discursos, nem o que eles criam com base nesse discursos. Nossa abordagem não é nenhuma destas.

Nosso propósito é o de estudar editais como *projetos* para a organização dos certames. O que pretendemos é recolocá-los numa abordagem *política*, ou seja, compreender as finalidades explicitadas pelos editais. Eles apresentam as políticas de recrutamento e seleção. Por isso, os editais expressam uma *ideologia*.

Para nossas finalidades, consideramos ideologia como uma interseção entre a estrutura e a consciência. Assim, como afirmam Patricia Ewick e Susan Silbey (1998):

ideology refers to the process that produces a specific pattern in social structure. An ideology, as structure, always embodies a particular arrangement of power and affects life chances in a manner different from that of some other ideology or arrangement of power. This means that ideology is not to be equated with culture or structure in general, or with social construction simply as an interactive process (1998, 225—226).

Tomar os editais como instrumentos jurídicos simplesmente eclipsa o ponto central de sua utilidade e finalidade. Por esta razão, vamos considerá-los em termos *políticos* para entender o que foi socialmente construído para selecionar os funcionários das instituições do Estado.

Ao contrário do que se pode supor, os editais não expressam uma vontade, mas uma *ideologia* que legitima os funcionários públicos e orienta os “concurseiros”. Entendê-los em termos políticos permite compreender a complexa ligação entre as instituições e as entidades organizadoras como os candidatos e o mercado de cursinhos.

Esses diferentes atores adquirem identidades públicas em função da organização do certame. Apesar disso, a discussão deste *projeto* ainda é pouco transparente e enviesada pelo tratamento jurídico que reifica ainda mais a *ideologia concursista*.

Para compreender melhor nossa proposta metodológica, tomamos como exemplo o que Scheingold (2004) descreve como o “mito dos direitos” nos Estados Unidos. Ele afirma que a crença de que o judiciário e o direito podem produzir mudança social é, na realidade, uma ideologia. Ao fazê-lo, ele chama a atenção para o fato de que “*the myth of rights as an ideology is not to downgrade its importance to American politics nor to deny the political significance of rights.*” (Scheingold: 2004, 83). Pelo contrário, ele pretende explicitar tal ideologia para compreender o funcionamento das instituições e a maneira como as pessoas se orientam. Entender os editais como expressão de uma ideologia não diminui sua importância. Ao revés, alça a reflexão sobre eles como uma parte integrante dos múltiplos projetos institucionais, ou seja, como desejamos construir e orientar as instituições do Estado.

Explicitar essa ideologia através dos editais nos permite conhecer os fundamentos deste *projeto institucional* de formar os quadros do Estado. Refletir sobre isso abre possibilidades de se pensar alternativas para orientar pragmaticamente as funções desse Estado.

Deste modo, decidimos analisar os elementos dos editais de forma a compreendê-los globalmente. Nosso objetivo é entender o que estes diferentes *projetos institucionais* podem nos apreender sobre a organização do certame. Por este motivo, os gráficos expressam sempre os elementos constantes dos editais. As mudanças durante o período selecionado (2000-2010) refletem um padrão, isto é, uma ideologia que produz esta organização dos certames. Assim, procuraremos demonstrar, através dos diferentes gráficos, o quanto esta *ideologia* está presente na forma de se constituírem tais *projetos institucionais*.

3 — OS DADOS EM 698 PROCESSOS SELETIVOS (2001-2010)

3a. Base de dados

Nesta seção, apresentaremos os dados colhidos a partir de editais de abertura de certame em nível federal.

Nosso primeiro passo foi fazer um recorte temporal; escolhemos os certames realizados na última década (intervalo entre os anos 2001 e 2010). Além disso, excluímos de nosso universo de análise os certames locais, como os das IFES, limitando-nos aos certames nacionais. Em seguida, buscamos o registro das seleções realizadas neste intervalo de tempo. Recebemos, então, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), tabela que compila todas as portarias referentes aos certames por ele autorizados. Depois, encontramos 550 portarias que contemplavam seleções de 104 órgãos. Embora tratasse de órgãos federais, o documento não fazia distinção entre certames nacionais e certames regionais. Após eliminarmos todos os certames regionais, chegamos a um universo de 73 órgãos recrutadores.

Há de se ressaltar, primeiramente, que nosso intento era abarcar os 73 órgãos mencionados. No entanto, face à quantidade de certames e informações extraídas de cada edital aliada às limitações de tempo e orçamento, selecionamos 20 órgãos. Essas instituições foram escolhidas levando-se em considerações dois critérios. Primeiramente, pensamos em órgãos que são grandes recrutadores, isto é, cujos certames destinam-se ao preenchimento de grande número de vagas e que, portanto, mais atrai interessados na carreira pública. É o caso, por exemplo, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que organizou seleção para 1 milhão de candidatos a analista em 2012. Além desse critério, elegemos carreiras jurídicas pela proximidade que temos com sua área de conhecimento; é inclusive essa relação bastante próxima que nos permitia vislumbrar que talvez fossem as carreiras que alcançassem os mais altos salários.

A partir dessa categorização, chegamos aos seguintes órgãos: Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Advocacia Geral da União (AGU), Agência Nacional de Cinema (ANCINE), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Banco Central (BACEN), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pesso-

al de Nível Superior (CAPES), Controladoria Geral da União (CGU), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), Defensoria Pública da União (DPU), Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Saúde (MS), Polícia Federal (PF), Secretaria da Receita Federal (SRF). Esses órgãos realizaram juntos 698 processos de seleção, durante os anos de 2001 e 2010, o que representa o preenchimento de 41.241 vagas para servidores públicos.

Para analisar os certames que esses órgãos realizaram, elaboramos uma ficha na qual os elementos dos editais pudessem ser categorizados. Separamos seus dispositivos de acordo com sua generalidade ou especificidade quanto às vagas; isto é, vimos que há elementos que tratam do certame como um todo e outros que trazem dados específicos sobre cargos e carreiras. O preenchimento das fichas nos possibilitou chegar aos dados que apresentamos a seguir.

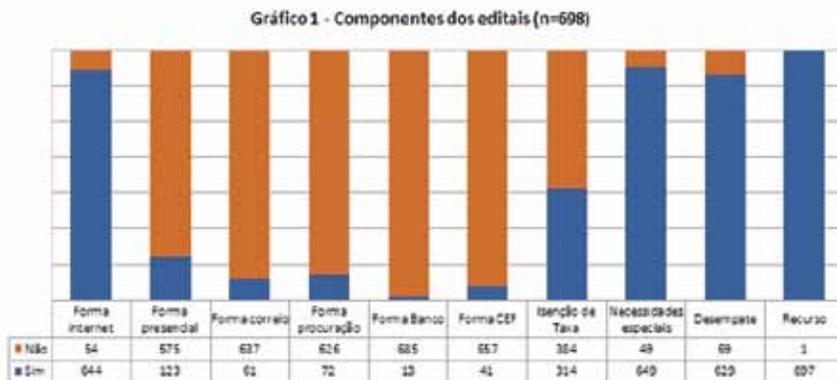
3b. Componentes dos editais

Nosso primeiro gráfico (**Gráfico 1**), traz diversos componentes que encontramos nos editais de abertura de certame. Nossa atenção voltou-se para eles porque estavam presentes em alguns editais e não em outros. Temos, assim, diferentes formas de inscrição no certame; possibilidade e não possibilidade de isenção de taxas. Critérios de desempate e recursos, por outro lado, são mais comumente previstos. De um modo geral, pode-se afirmar que esse gráfico é ilustrativo da assistemática dos editais. Inferimos que a ausência de normas sobre a elaboração de editais seja um dos fatores que influencie na formação desse instrumento, pois há poucos consensos sobre o que deve e o que é dispensável em edital de abertura de certame.

Tomemos o caso das formas de inscrição. Vemos muitas possibilidades de um candidato inscrever-se em um certame: através da Caixa Econômica Federal ou de outros bancos, por Correios, presencialmente ou por procuração e pela internet. É interessante notar que quase todos os editais preveem a possibilidade de inscrição através desta última ferramenta: dos 698 processos seletivos analisados, apenas 54 não previam tal forma de inscrição. Alertamos para o fato de o **Gráfico 1** abarcar certames que se realizaram durante toda a década passada sem preocupar-se em situar cada um dos certames nos anos exatos. Dessa maneira, é possível que a pequena quantidade de editais que não previa inscrição por essa ferramenta tenha sido publicada no início dos anos 2000, quando o acesso à internet era bastante menor do que nos anos atuais. É

altamente provável que, a partir de determinado momento, todos os certames previssem inscrição pela internet, o que nos leva a inferir que o dissenso passou a ser em relação às outras formas, vistas como subsidiárias. A presença de tais modos subsidiários de inscrição aponta para o fato de que os órgãos recrutadores ou as entidades organizadoras entendam que nem todos os candidatos tem acesso à internet ou que alguns têm acesso limitado. Provavelmente, em se tratando de certames nacionais, consideram as diferenças sociais entre as distintas regiões brasileiras.

Outro componente que esteve presente na maioria dos editais consiste na previsão de assistência necessária para candidatos com necessidades especiais. Essa postura dos órgãos e das entidades organizadoras alinha-se a uma tendência recente de ampliação dos direitos e garantias para as pessoas com necessidades especiais. Frise-se que não se trata aqui de reserva de vagas — questão bem mais polêmica — e sim de promoção de igualdade de condições para esse público. A seguir, podemos ver o **Gráfico 1** com todos os dados:



A isenção das taxas também foi tema bastante controverso até o ano de 2008, quando entrou em vigor o decreto 6.593/08, que garante a isenção da taxa de inscrição para os casos em que o candidato tem renda familiar mensal inferior a três salários mínimos.

Tendo em vista, então, que até o ano de 2008 estava a critério do órgão recrutador conceder ou não a isenção das taxas de inscrição, resolvemos observar em quais casos eram mais ou menos comuns a sua previsão.

Conferindo o **Gráfico 1.a infra**, vemos não somente que os casos mais frequentes de negativas de isenção encontram-se nas faixas salariais mais baixas; percebemos, também, que os que têm os menores salários oferecidos são aqueles que arcam, proporcionalmente, com as maiores taxas de inscrição.



Para concluirmos esta subseção, não poderíamos deixar de mencionar uma importante ausência. Não observamos, em nenhum dos editais que analisamos, que habilidades ou aptidões o candidato deveria ter para exercer as funções do cargo para o qual concorre. Ou seja, a Administração não apresenta para o candidato as *habilidades* ou *aptidões* que precisa ter ou precisaria desenvolver para seu trabalho e tampouco considera tais características como partes integrantes do processo seletivo. Estamos dizendo que os futuros servidores desconhecem o que de fato o cargo requer e não têm suas habilidades testadas. A presença das *atribuições do cargo* nos editais, como se demonstrará adiante, não ameniza o efeito de autonomia inferido aqui. Mais adiante, veremos que essa lacuna se alinha com uma forma de seleção própria dos concursos públicos brasileiros.

3c. Quem organiza o recrutamento?

Partimos, agora, para uma análise sobre o funcionamento da organização dos certames presentes no nosso recorte e quem são seus principais organizadores, a partir dos gráficos a seguir:

Gráfico 2 - Entidade organizadora / Seleções

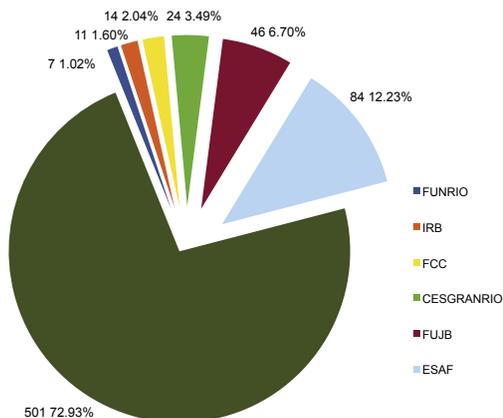
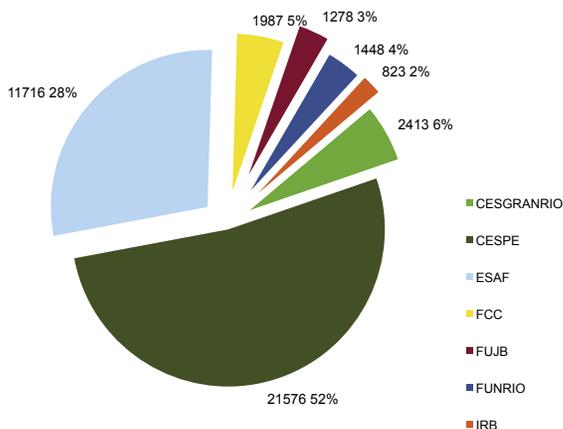


Gráfico 3 - Entidade organizadora / vagas

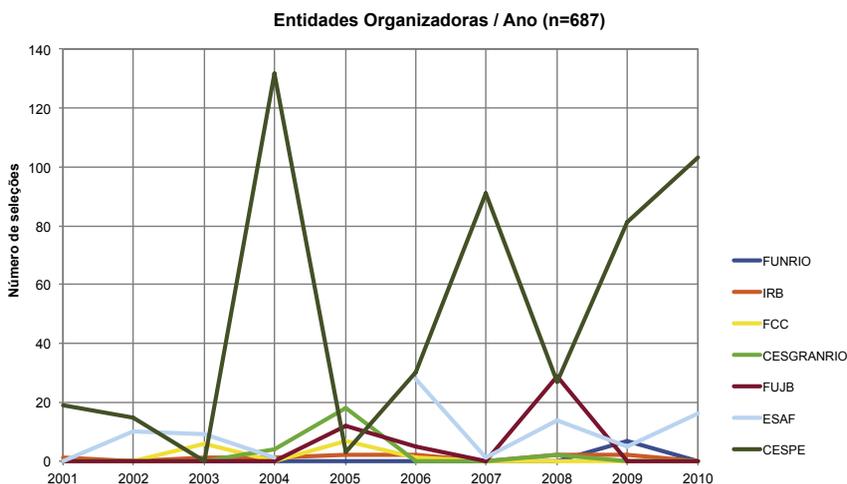


O **Gráfico 2** expressa em porcentagem o número de seleções realizadas por entidade organizadora, demonstrando uma hegemonia do CESPE, uma vez que 73% dos processos seletivos realizados neste período foram elaborados por esta entidade. Além disso, tal gráfico coloca em destaque uma restrição no mercado da organização dos certames, tendo em vista seus poucos *players* concorrentes. Cabe ressaltar, neste sentido, que o IRB não é órgão que disputa neste mercado, já que ele organiza suas próprias seleções e mais nenhuma outra. Portanto, não entra na restrita lista de competidores. Ademais, a FUNRIO,

que apresenta baixíssimos números percentuais, não demonstra grande relevância para a disputa, o que traz a sensação de que ela ou é muito recente no mercado ou que se trata de órgão local, que organiza poucos certames nacionais. Sendo assim, segundo o gráfico, as principais entidades desse cenário são CESPE e ESAF, que possuem as maiores fatias do mercado.

O **Gráfico 3** evidencia, também em porcentagem, a quantidade de vagas preenchidas por organizadores de certames e, novamente, o CESPE aparece com o maior número percentual, 52%. Entretanto, cabe ressaltar que os números percentuais dos dois gráficos, quando contrapostos, nos mostram um relevante dado: o de que o CESPE organiza certames com menor número de vagas do que a ESAF, dada a proporção da fatia do **Gráfico 2** em detrimento da do **Gráfico 3**.

Ainda nessa seara, observando-se a série histórica apresentada pelo **Gráfico 4** a seguir, podemos perceber o movimento que as entidades organizadoras de certame fazem enquanto agentes de mercado. Existe uma dinâmica hegemônica de picos e baixas desses organismos por anos de seleções. Fica muito claro que o CESPE dita como essa dinâmica funciona, pois quando realiza uma maior quantidade de processos seletivos, ou seja, nos seus anos de pico, ocorre uma redução drástica na participação das demais entidades e vice-versa. Para exemplificar essa situação, tomemos os anos de 2003, 2004 e 2005. Com o pico do CESPE em 2004, a única entidade que elevou ligeiramente seu vértice foi a CESGRANRIO. As demais reduziram a zero ou quase zero o número de realizações de certames. Em situação contrária, no ano de 2008, com a queda do CESPE houve uma elevação de todas as outras entidades, principalmente da FUJB. O gráfico seguinte demonstra claramente, portanto, uma tendência de mercado.

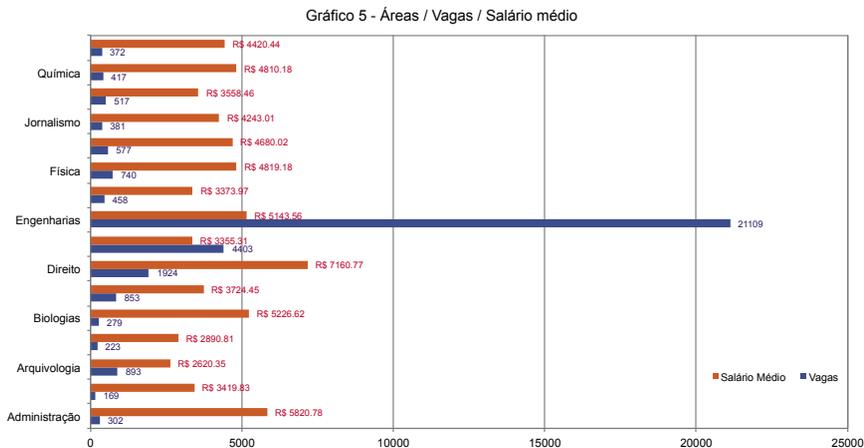


Por ora, evidencia-se que há uma dinâmica mercadológica que governa a organização dos concursos, objeto deste estudo. O que se pode questionar inicialmente é: esta dinâmica é saudável para o modelo de recrutamento? Ou ainda: o Estado deve terceirizar esta atividade, uma vez que recrutar seus quadros é, sem dúvida, um dos seus fins?

3d. Quem é recrutado e como são remunerados?

O Gráfico 5, a seguir, elenca os diplomas de nível superior mais frequentemente exigidos, acompanhados do salário médio que lhes é atribuído.

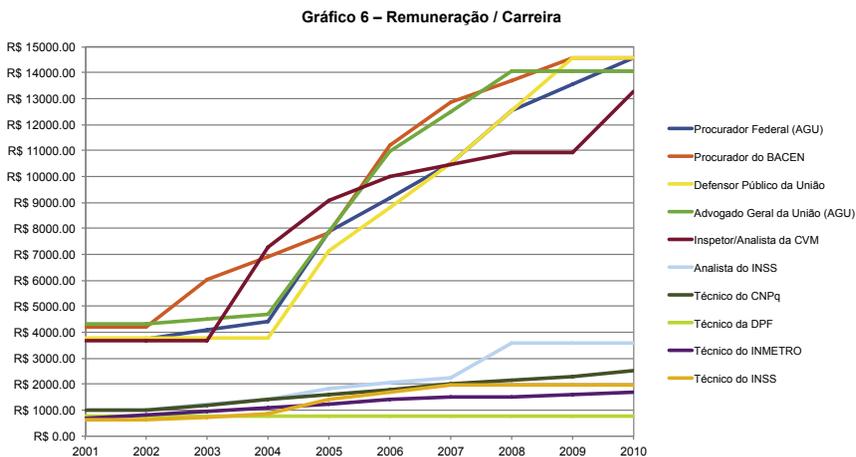
Vemos, então, que o diploma mais recrutado é o de engenharia, sendo seguido, de longe, pelo de direito. Interessante destacar que, se tomarmos em consideração a remuneração, o direito passa a preponderar, sendo seguido pela administração e, depois, pela engenharia. Na ponta inversa, isto é, do lado dos que são menos remunerados, estão os arquivologistas e os biblioteconomistas. Eles são seguidos de outras duas importantes áreas do conhecimento para os serviços públicos: a economia e a estatística.



Algumas inferências podem ser feitas a partir desses dados. Observamos, primeiramente, que a preponderância de vagas para engenharia talvez tenha relação com as políticas públicas de aceleração do crescimento do país. Esse viés de desenvolvimento, todavia, não abre espaço para profissionais que lidam com questões mais próximas ao social, como os egressos dos cursos de serviço social.

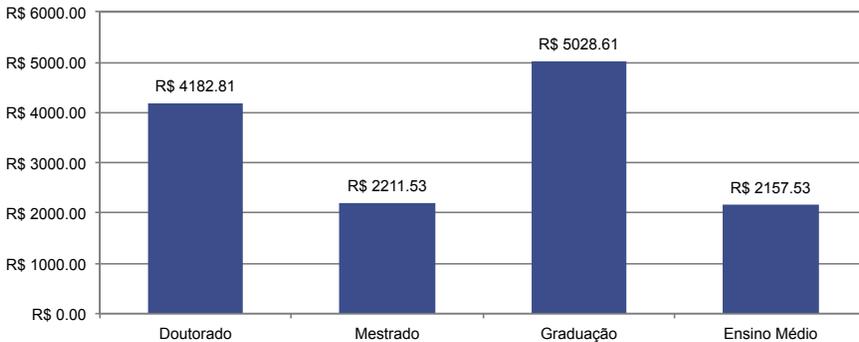
Nossa atenção não podia deixar de se voltar, contudo, para as carreiras jurídicas cuja remuneração média se distancia da carreira imediatamente inferior, administração, em 23,02%; e em relação à carreira menos bem remunerada,

que apresenta variação de 173,27%. Esses dados nos apontam para o prestígio que as carreiras jurídicas continuam a ter no Estado. Veremos adiante que essa posição de prevalência se liga hoje a uma ideologia que o concurso público veicula. Antes disso, vejamos quão nítido é o prestígio do direito no Estado com o auxílio do **Gráfico 6**.



Nesse gráfico, temos a variação salarial de carreiras jurídicas e não jurídicas, ficando claro que nele estão presentes, em contraste, as cinco carreiras com maior e menor remuneração na nossa amostra. Se tomarmos o exemplo do procurador federal, veremos que seu salário aumentou em 250% ao longo de 10 anos. Esse patamar não é acompanhado por nenhuma outra carreira. Nas carreiras com menor remuneração, o aumento chegou, no caso do técnico do INSS, a 216,25%. O técnico do CNPq teve seu salário inicial aumentado em 150%. Trata-se de porcentagens relevantes, mas que ainda reforçam o abismo que há entre os salários das profissões jurídicas e os demais. Se, em 2002, a diferença entre os salários entre o procurador federal e o técnico do INSS era de 535,72%, em 2010 essa distância chegou a 603,56%.

Poder-se-ia afirmar que a diferença se deve à titulação do procurador federal. Ele teria dedicado boa parte de sua vida aos estudos, tendo alcançado, no mínimo, o título de bacharel para ocupar aquela posição. Nossos dados, todavia, apontam que a titulação não é critério para estabelecimento de salário, conforme o **Gráfico 7** nos mostra:

Gráfico 7 – Titulação / Salário médio

Como pode ser visto, os profissionais mais bem remunerados são aqueles que concluíram a graduação. Mestres estão bem mais próximos do salário de pessoas que concluíram o ensino médio, e doutores recebem cerca de 20% menos do que os bacharéis. Esta colossal distorção é a demonstração clara de que a meritocracia escolar não é minimamente uma referência a ser valorizada quando do recrutamento por certame. Frisamos que o gráfico foi baseado na média aritmética dos salários iniciais oferecidos, e os quatro grupos de concursos estabelecidos segundo a titulação mínima exigida para a posse no cargo, dentro da nossa amostra.

3e. Como são recrutados?

Se não se trata, portanto, de uma seleção que privilegia aqueles que têm títulos mais relevantes, o que impulsiona essas diferenças salariais? Em um primeiro momento, poderíamos pensar que a administração pública busca selecionar os melhores profissionais, ou seja, aqueles que têm mais experiência em sua área de conhecimento ou melhor desempenho no sistema de ensino. Para verificar se essa hipótese se confirma, deveríamos analisar a forma como é feito o recrutamento ou, em outras palavras, que habilidades são testadas no certame.

A próxima série de gráficos nos mostra que o certame, como é organizado, seleciona pessoas que não são nem os melhores profissionais experientados nem os melhores egressos do sistema de ensino. São recrutados aqueles que têm mais sucesso na realização de provas de certames. Vejamos os **Gráficos 8, 9 e 10**.

Gráfico 8 – Modos de seleção (n=698)

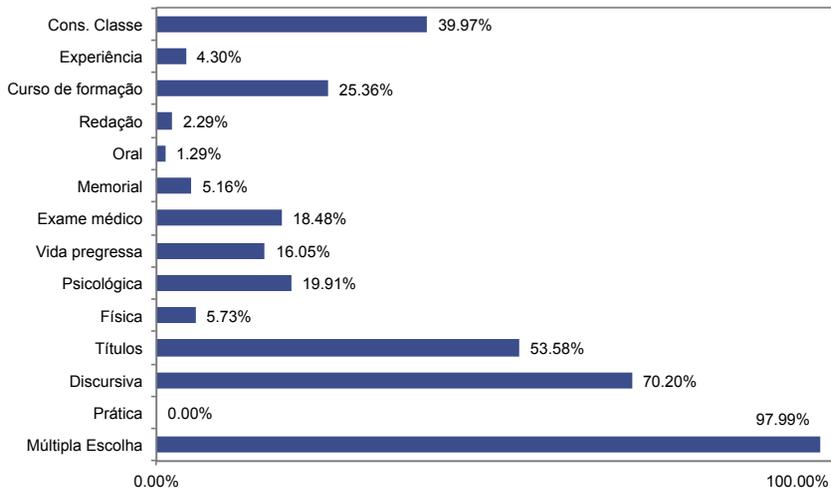


Gráfico 9 – Provas / Profissionalização

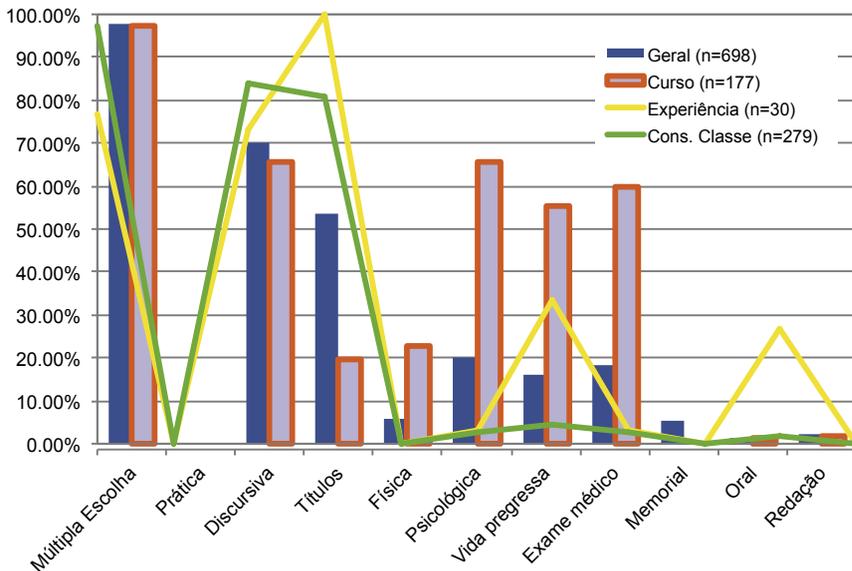
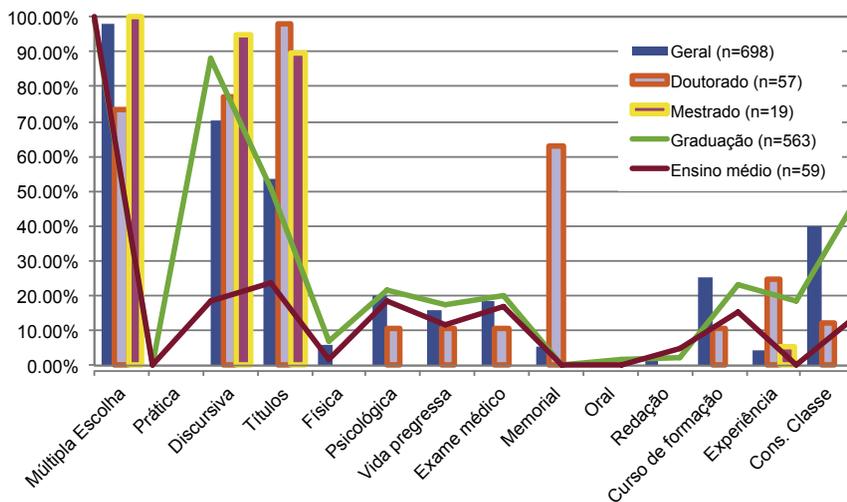


Gráfico 10 – Modo de seleção / titulação

O **Gráfico 8** nos mostra que a forma, por excelência, de se recrutar é através da aplicação de provas de múltipla escolha, seguindo-se a aplicação de provas discursivas e a aferição de títulos. **De todos os certames que se utilizam da múltipla escolha como etapa de avaliação, em 96,7% deles ela é eliminatória e classificatória, e, ainda, em 22,21% de todos os certames do recorte ela é a única etapa de seleção.** É importante observar que não são realizadas provas práticas. Repita-se: em nenhum dos certames objeto da nossa pesquisa se verificou a existência de provas práticas nos editais. Avalia-se, assim, apenas a capacidade do candidato de encarar formas avaliativas exclusivas dos certames, que sequer emulam ou simulam contextos análogos aos que enfrentará na carreira.

Se levarmos em consideração o fato de que, a cada seleção, o candidato é avaliado de múltiplas formas, começamos a ver o perfil do profissional que a administração pública traz para seus quadros. É o que nos mostra o **Gráfico 9**. Por ele, vemos que quase a totalidade dos que devem comprovar a inscrição no conselho de classe devem realizar provas de múltipla escolha. Em número menor, devem ainda passar por prova discursiva e comprovação de títulos. Deixam, em sua maioria, de passar por exames físicos, psicológicos, tampouco têm sua vida pregressa examinada. A linha daqueles que devem comprovar a experiência é bastante similar a que acabamos de descrever. As diferenças mais acentuadas dizem respeito à investigação de vida pregressa e à passagem por provas orais. Em ambos os casos, todavia, embora possamos supor que a

Administração, ao requerer a inscrição no conselho de classe ou experiência, tenha em vista recrutar profissionais mais preparados, escolhe fazê-lo por meio de provas escritas, deixando de proceder a avaliações práticas. A absoluta falta de coerência no trato e na combinação de categorias fundamentais como (1) curso de formação, (2) experiência prévia, (3) titulação e (4) inscrição no conselho de classe permite inferir que não há projeto institucional orientado para fora do certame na administração pública brasileira.

No tocante à sindicância de vida pregressa, que se aplica em aproximadamente 16% dos certames do nosso recorte, ela atinge apenas os seguintes órgãos: ABIN, AGU, BACEN, CGU, DPF, e RFB. À exceção da AGU, todos os demais também comportam o curso de formação como etapa de seleção. Assim, esta etapa visa estabelecer um controle que não toca apenas nos profissionais ligados à segurança pública, mas também aos ligados às finanças públicas. Se cruzarmos a presença da sindicância de vida pregressa com a avaliação psicológica, teremos a AGU igualmente como a única exceção em que esta segunda etapa não está presente. Se considerarmos todos os órgãos que se utilizam do exame psicológico, além dos já citados, aparecem a CVM e o MRE.

Com relação ao curso de formação, cumpre-nos algumas extrações particulares da nossa base. Aplicado em aproximadamente um quarto dos certames que analisamos, está presente apenas nos seguintes órgãos: ABIN, BACEN, CGU, DPF, MP, MRE e RFB. Uma hipótese que poderíamos levantar é a de que haveria uma correspondência direta com a faixa salarial, uma vez que são carreiras estratégicas para o Estado, necessitando de uma formação em que se articula um saber particular no seio da administração. De uma forma geral, o salário médio oferecido às carreiras em que se exige curso de formação é maior do que aquele oferecido às carreiras que não são recrutadas por este método: R\$6.860,88 e R\$4.045,00, respectivamente. No entanto, se considerarmos, em cada um dos dois grupos, apenas aquelas com remuneração acima de dez mil reais, teremos um resultado inverso: R\$11.270,27 e R\$12.050,74, respectivamente. Considerando que no segundo recorte o segundo grupo é composto apenas pelos órgãos AGU, CVM e DPU, devemos ao menos relativizar a ideia segundo a qual a presença de curso de formação no certame é indicativo forte de um *projeto institucional* de uma carreira estratégica, ou de elite, o que se comprovaria pela correspondência salarial. Estas inter-relações, a partir dos nossos dados, são ao menos mitigadas.

Ainda que consideremos que, embora não haja prova prática, a qualidade do profissional esteja satisfeita pela experiência e o registro em órgão de classe, requeridos como parte da seleção, isso não significa dizer que a experiência ou a competência para o exercício das atividades que, uma vez servidor público, o candidato deverá ter sejam aferidas. Nossa seleção concentra-se em um

exame mais afeito à academia, mas dela se distancia, como veremos a seguir, por diversos motivos. Podemos verificar, nesse gráfico, que se não seleciona pessoas com base na titulação acadêmica, igualmente deixa de recrutar os melhores profissionais por não incorporar meios de avaliação de suas competências estritamente profissionais e práticas. Devemos lembrar que as habilidades e aptidões do candidato para o posterior exercício das funções de seu cargo sequer fazem parte do edital.

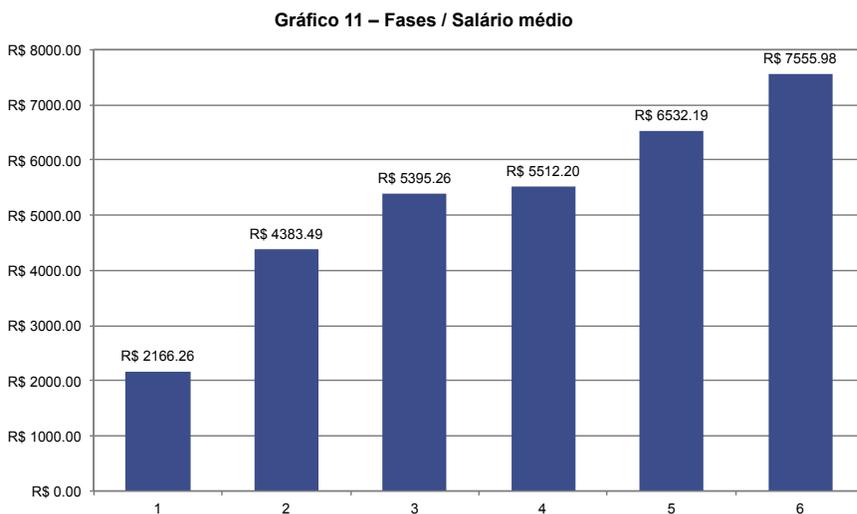
O **Gráfico 10** nos permite inferir que a lógica de avaliação de profissionais de diferentes níveis e algumas curiosidades surgem. Tomemos o exemplo do doutor. Ele é avaliado, inicialmente, através de provas de múltipla escolha e discursivas. Passa pela pontuação de seus títulos, raras vezes passa por exames médicos e psicológicos e, em 63,16% das seleções, deve produzir um memorial. Mais interessante é notar que as linhas para bacharéis, mestres e doutores pouco divergem entre si, excetuando-se o fato de os doutores terem de redigir memoriais e de terem, mais frequentemente, de comprovar experiência. Ainda, suas linhas pouco se diferenciam daquela do egresso do ensino médio. Do que podemos entender que o modelo adotado é quase o mesmo, independentemente da titulação e, considerando que as atribuições de cargos de bacharéis, mestres e doutores são diferentes entre si e distintos das do candidato de ensino médio, da atividade que deverá desempenhar.

Perguntamos, anteriormente, o que impulsiona diferenças salariais? Seria a seleção de melhores acadêmicos? Seria o recrutamento dos melhores profissionais? Seria o nível de complexidade das atribuições? Vimos, até este ponto, que os certames não baseiam a remuneração em títulos, tampouco se valem de instrumentos avaliativos que sejam capazes de trazer para o serviço público os acadêmicos mais competentes. Por outro lado, vimos que a prática profissional não é avaliada e que os candidatos selecionados raras vezes passam por uma formação promovida pela Administração. Até aqui, portanto, não temos a resposta para esse questionamento, mas chegamos à importante conclusão de que o certame recruta pessoas que sabem melhor fazer suas provas.

O **Gráfico 11** nos mostra que a remuneração média acompanha a complexidade do certame, aqui expressa pelo número de fases:

Esse gráfico ilustra, com nitidez, a ideologia dos certames por nós chamada *concurseira*. Aqueles que recebem os maiores salários são os que ultrapassaram 6 fases de provas. O que permite que ele alcance essa remuneração não é, como demonstramos anteriormente, sua formação ou sua experiência; seu salário é proporcional à complexidade *do certame* que prestou. Vemos, assim, uma hermeticidade ou autorreferencialidade desse processo seletivo: ele afere apenas o que ele próprio constrói como legítimo e relevante, excluindo de seu universo avaliativo critérios importantes para o desenvolvimento das

atividades exteriores a ele. Parece-nos que uma das ferramentas corporativas de valorização simbólica e remuneratória de uma carreira é o grau de complexidade do certame, o que aponta para uma força ainda maior que a expressa neste trabalho.



Um brevíssimo levantamento comparativo realizado entre os cargos de médico do Ministério da Saúde e advogado da União reafirma a inferência realizada a partir do Gráfico 11 *supra*, no qual se demonstra que a remuneração inicial proposta está mais condicionada pelo número de fases do certame do que pelas atribuições do cargo expressas no edital:

Atribuições do cargo de Médico (Cardiologia), do Ministério da Saúde.	Atribuições do cargo de Advogado da União.
Realizar consultas e atendimentos médicos; implementar ações para promoção da saúde; efetuar perícias, auditorias e sindicâncias médicas; coordenar programas e serviços de saúde; difundir conhecimentos médicos; aliar a atuação clínica/especializada à prática da saúde coletiva; elaborar documentos médicos; fomentar a criação de grupos de patologias específicas; planejar, organizar, (continua...)	Representação judicial e extrajudicial da União, e o assessoramento jurídico dos órgãos da Administração Federal Direta do Poder Executivo.

Atribuições do cargo de Médico (Cardiologia), do Ministério da Saúde.	Atribuições do cargo de Advogado da União.
<i>(...continuação)</i> coordenar, supervisionar e assessorar estudos e pesquisas; executar tarefas e procedimentos que envolvam assistência médica geral e as relacionadas à sua área de especialização; e executar e registrar seus atos, conforme preconizado pelo exercício profissional.	
Concurso com 1 (uma) fase, com prova de múltipla escolha, apenas.	Concurso com 5 (cinco) fases, incluindo prova de múltipla escolha, provas discursivas, avaliação de títulos, prova oral e sindicância de vida pregressa.
Remuneração inicial (2009) de R\$2.222,72; atualmente (2013) de R\$4.146,22, após MP 568/2012.	Remuneração inicial (2012) de R\$14.970,60.
Fonte: Edital n. 50/2009, do Ministério da Saúde, de 22 out. 2009.	Fonte: Edital n. 09/2012, da Advocacia-Geral da União, de 26 abr. 2012.

Estamos, aqui, delineando um tipo. No próximo capítulo, trataremos de dados de outra natureza sobre o recrutamento no INSS e no MS, para, em seguida, traçarmos um comparativo com o tipo francês, aprofundando o que sabemos sobre o modelo brasileiro.

4 — ESTUDOS DE CASO DE DOIS CONCURSOS: INSS E MS

Por que “estudos de caso”? A importância deste capítulo no conjunto deste trabalho é a de melhor ilustrar qualitativamente nossos argumentos de pesquisa extraídos de um recorte bem maior. Não se trata de generalizar todo o recorte prévio a partir do estudo mais minucioso dos dois órgãos assinalados, mas de, através de dois casos, verificar se, de forma mais refinada e específica, nossas inferências estatísticas e hipóteses analíticas possuem algum respaldo.

Um brevíssimo exemplo ilustra o potencial de um estudo de caso no que toca ao nosso argumento segundo o qual os certames são autocentrados. Vejamos, a seguir, a questão número 145 do certame para Advogado Geral da União, realizado no ano de 2012, elaborada pelo CESPE, na rubrica “Direito Internacional”:

145. É expressamente proibida pela CF a extradição ou entrega de brasileiro nato a autoridades estrangeiras.

Era necessário responder apenas “falso” ou “verdadeiro”. Uma vez que a Constituição proíbe expressamente a *extradição* no caso mencionado, mas nada fala sobre a *entrega*, uma grande parte dos candidatos marcou a questão como falsa, o que ensejou muitos recursos contra o gabarito, que dava a questão como verdadeira. A resposta do CESPE foi: uma vez que a questão fala que se trata de extradição *ou* entrega, basta que um dos dois institutos — alternativamente — seja expressamente proibido pela Constituição para que a assertiva seja verdadeira. Assim, o gatilho cognitivo para determinar o erro ou o acerto não é extraído de um conhecimento sobre o conteúdo da Constituição Federal em matéria de Direito Internacional, mas da lógica de formulação da questão, representada pela presença do vocábulo “ou”.

As linhas subsequentes, baseadas em grande medida em entrevistas realizadas com gestores públicos, pretendem desenvolver estudos de casos que irão tornar mais descritíveis os fenômenos apontados até o momento.

Se extrairmos da já mencionada base de dados apenas os certames do INSS e do MS, chegaremos ao seguinte: os órgãos recrutaram 12.610 servidores entre 2001 e 2010, sendo o INSS responsável por 10.956 deles e o MS por 1.654. O salário inicial médio destes recrutados é de R\$2.193,48, sendo a média do INSS R\$2.175,73 e a do MS R\$2.211,22. Com raríssimas exceções, todos estes profissionais foram selecionados mediante uma única prova de múltipla escolha, de aproximadamente um terço deles se exigiu inscrição em órgão de classe, de nenhum se exigiu experiência, a nenhum se ofereceu curso de formação. Este capítulo não visa a uma análise extensiva dos aspectos quantitativos do recrutamento nestes órgãos, mas à guisa de introdução reproduzimos a seguinte tabela:

INSS	2002	CESPE	Analista Previdenciário	1525	R\$ 1011.07
			Técnico Previdenciário	2275	R\$ 629.20
	2004	CESGRANRIO	Analista Previdenciário	299	R\$ 1433.04
			Médico Perito da Previdência Social	1407	R\$ 2164.32
			Técnico Previdenciário	567	R\$ 853.70
	2006	FCC	Perito Médico	1500	R\$ 3418.21
	2007	CESPE	Analista do Seguro Social	616	R\$ 2243.78
			Técnico do Seguro Social	1400	R\$ 1989.87
	2008	FUNRIO	Analista do Seguro Social	900	R\$ 3586.26
	2010	CESPE	Perito Médico Previdenciário	467	R\$ 4149.89
MS	2008	CESPE	Agente Administrativo	900	R\$ 1814.95
	2009	CESPE	Analista Técnico-Administrativo (PGPE 1)	128	R\$ 2643.28
			Profissional de nível superior (não médico)	467	R\$ 2222.72
			Fonoaudiólogo	19	R\$ 2222.72
			Médico (Cardiologia)	11	R\$ 2222.72
			Médico (Clínica Médica)	33	R\$ 2222.72
			Médico (Medicina do Trabalho/Ocupacional)	22	R\$ 2222.72
			Médico (Psiquiatria)	2	R\$ 2222.72
			Técnico em Contabilidade	72	R\$ 1910.95

4a. Como foi feita a coleta

Ao lado da revisão bibliográfica e da base de dados, realizamos entrevistas com gestores de recursos humanos de órgãos da administração pública. Nosso intento era ouvir aqueles que tinham a necessidade de contratação de servidores públicos e que, por isso, lidavam com a organização do processo seletivo desde uma fase anterior ao certame, isto é, o planejamento das atividades dos órgãos e sua necessidade operacional, até a alocação do então servidor em um posto de trabalho.

Buscávamos entender como o entrevistado compreendia o processo de recrutamento de que dispõe a administração pública; se ele via coerência entre o processo seletivo e as competências que o candidato deveria ter para o exercício das funções que desempenharia caso fosse selecionado. Para chegarmos até a compreensão do ponto de vista do entrevistado, estruturamos nossa entrevista, dividindo-a em quatro momentos:

- 1) *perguntas pessoais*: nesse momento, perguntávamos sobre a trajetória profissional do entrevistado; o caminho que traçou até a chegada ao setor de Recursos Humanos do órgão a que se achava vinculado. Também buscávamos entender seu cotidiano de trabalho e os principais problemas e dificuldades enfrentados;
- 2) *apreciação das instituições e dos processos*: nesse ponto, ouvíamos sobre o recrutamento da instituição da qual fazia parte o entrevistado, sobre a relação entre o processo seletivo e as habilidades e competências necessárias para o desempenho das atribuições do cargo, sobre a forma de se alocar pessoas em seus postos de trabalho e as dificuldades decorrentes, também sobre as questões jurídicas que envolvem o processo de recrutamento do servidor público e, finalmente, sobre o papel que o entrevistado desenvolvia nesse processo;
- 3) *apreciação do entorno*: aqui, buscávamos entender como o entrevistado via o recrutamento dos outros órgãos da Administração; se havia entre o seu órgão e os demais o compartilhamento das dificuldades e obstáculos ou se aquilo a que se referiu em momento anterior seria uma peculiaridade de seu próprio órgão. Além disso, também perguntávamos sobre o apoio que receberia ou não de outros órgãos, especialmente do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ainda perguntávamos sua opinião sobre os modos de preparação dos candidatos;
- 4) *prospecção sobre o problema*: por fim, ouvíamos o que pensava quanto a possíveis mudanças no processo de seleção de funcionários públicos; que alterações precisariam ser feitas para potencializar seu trabalho de gestor de pessoas.

É importante ressaltar que elaboramos um roteiro de entrevista e não um questionário. Isso significa dizer que não fizemos perguntas fechadas e que, portanto, nossas entrevistas seguiam um fluxo próprio e tinham um caráter mais exploratório do que de levantamento de dados. Essa característica liga-se, principalmente, às limitações de tempo e de orçamento a que estávamos adstritos — nossos esforços voltaram-se para a construção da base de dados mencionada neste relatório. Entretanto, podemos seguramente afirmar a importância do que colhemos das entrevistas para uma compreensão mais abrangente de nosso problema, haja vista a inserção das informações obtidas em momentos de análise dos dados e de proposição de um novo marco legislativo. É importante dizer que o caráter exploratório de que falamos se fará sentir, também, na nossa análise.

Aliadas às restrições de tempo e de orçamento, enfrentamos a dificuldade de colaboração com a pesquisa. Pretendíamos entrevistar os gestores dos seguintes órgãos: Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Saúde e o Instituto Nacional do Seguro Social. Desses, só nos foi possível entrevistar apenas os três últimos.

Dessa maneira, foram entrevistados servidores que ocupam os cargos a seguir:

Cargo	Órgão	Datas
Chefe	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	27 de setembro de 2012
Gestor		
Gestor	Ministério da Saúde (MS)	01 de novembro de 2012
Chefe	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)	01 de novembro de 2012
Gestor		

4b. Narrativas sobre os concursos

Passemos, então, ao conteúdo das entrevistas. Primeiramente, quanto à trajetória de nossos entrevistados, percebe-se que, à exceção do Gestor do MP (servidor público há 2 anos), todos os demais entrevistados já atuam no serviço público há, pelo menos, duas décadas. Vivenciaram, assim, um longo período em que não havia contratação de servidores públicos por meio de certames; em seu lugar, a Administração contratava empresas que lhe forneciam trabalhadores; falamos da terceirização do trabalho antes desenvolvido por servidores. É importante ressaltarmos essa vivência porque ela implica duas

consequências de que falam: primeiramente, de uma inexperiência de se fazer/organizar certames; em segundo lugar, de uma relação próxima a outro tipo de contratação: a de trabalhadores temporários.

Como consequência da primeira vivência, os entrevistados falam das dificuldades de se fazer certames de abrangência nacional sem qualquer experiência pretérita. Eles vivenciaram o lidar com uma legislação antiga e que não atende às suas necessidades atuais, além de enfrentarem questões que não poderiam imaginar como a dificuldade de alocação de servidores recém-concurados em postos de trabalhos distantes das capitais. A menção desses dois grandes obstáculos diz respeito à inexperiência em lidar com a legislação e com o edital de abertura de certames como instrumentos vinculatórios de sua atuação na qualidade de administração pública. Diversas questões judiciais sucederam a essas experiências e serviram como guias para os certames posteriores.

Além disso, quanto à relação que estabeleceram com trabalhadores advindos da prestação de serviços por empresas terceirizadas, dois pontos aparecem. Primeiramente, pode-se dizer que, antes da retomada dos certames, os entrevistados contratavam de acordo com as necessidades que encontravam e de forma mais livre, isto é, não precisavam recorrer a uma legislação que os confinasse a um modelo de cargo, requisitos e atribuições. Por outro lado, não tinham de se preocupar em atender às vontades ou situações pessoais de cada trabalhador. Caso não se adaptassem ao trabalho ou tivessem questões comportamentais, bastaria uma demissão simples e a realocação de outro trabalhador. Ressalte-se que essa relação com trabalhadores terceirizados durou cerca de uma década. Dessa maneira, o encontro com a realidade de contratação de servidor público foi bastante complicado, uma vez que passaram a gerir um cotidiano de trabalho repleto de pessoas que só podem ser demitidas nos casos expressos em lei⁴, dentro dos quais não se incluem questões comportamentais ou mesmo a produtividade/desempenho. Se, por um lado, os servidores recém-empossados não podem ser dispensados por questões posteriores à sua posse que, mesmo estritamente afeitas ao seu desempenho e atuação no ambiente de trabalho, não estejam expressas em lei; por outro, quando esse funcionário se exonera, impõe ao órgão público a difícil tarefa de realizar outro certame para o preenchimento da vaga.

Assim, as dificuldades que os entrevistados enfrentam quanto ao processo de recrutamento poderiam ser listadas conforme a seguir: (i) a construção de um perfil adequado ao trabalho *versus* a defasagem da lei quanto aos cargos e suas atribuições e habilidades; (ii) a ausência de mecanismos que permitam

4 Cf. art. 139 da Lei 8.112/90

eliminar do quadro aqueles que, uma vez empossados, não produzem ou têm questões comportamentais que influenciam negativamente no cotidiano de trabalho; (iii) a realidade salarial como geradora da alta rotatividade, a conhecida mencionada escadinha; e (iv) a negociação da autorização para realização de certames com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Quanto ao último tópico, tendo a década de 1990 tornado a contratação temporária a regra do funcionalismo público, no primeiro decênio de 2000, o Ministério Público do Trabalho resolveu intervir e provocou a celebração de diversos Termos de Ajustamento de Conduta (os chamados TAC's), pelos quais os órgãos da administração pública deveriam dispensar de seus quadros os trabalhadores temporários e proceder à realização de certames. Colocava-se o esvaziamento de pessoal no verso. No reverso, estava a necessidade de se angariar autorizações do MP para a realização dos certames. É neste ponto que as entrevistas do MS e do INSS aproximam-se ainda mais e se distanciam bastante da entrevista com o MP.

É enfatizado por todos a necessidade de cuidado com a gestão de pessoas. Foram muitos anos sem a possibilidade de contratação de servidores públicos; muitos dos servidores que ingressaram antes da década de 1980 já faleceram, uns tantos já se aposentaram e, atualmente, um grande contingente pode requerer sua aposentadoria a qualquer tempo. A necessidade de certames é evidente, mas há uma restrição orçamentária: não se pode conceder vagas para todos os órgãos. Com base em que critérios o MP autoriza alguns órgãos e não outros?

Ouvimos dos órgãos que necessitam das vagas que algumas estratégias devem ser traçadas, entre as quais a demonstração da necessidade em cada posto de trabalho em perspectiva, ou seja, a demonstração de como ficará o quadro nos próximos anos. Essa parte não é a mais difícil. Uma vez demonstrada, segue-se a alegação de falta de orçamento. É feito, então, uma espécie de acordo, pelo qual o MP concede autorização para parte das vagas em determinado ano e se compromete a conceder novas autorizações nos próximos anos. Do que depende o sucesso ou insucesso da negociação desses compromissos, no entanto, não nos foi explicado.

Ouvimos do MP que a demonstração da necessidade segue um caminho que, à primeira vista, pode parecer justo, mas que não é adequado do ponto de vista da gestão de pessoas. Isso porque há muitos cargos defasados: nas décadas de 1970 e 1980, os órgãos públicos admitiam pessoas para as áreas fim, mas também para as áreas meio. Assim, havia datilógrafos, gráficos, copeiros, por exemplo. Dito de outra maneira, há diversos cargos que ou não são mais necessários na atualidade ou passou-se a se admitir empresas que prestam esses serviços. Nesse sentido, a demonstração do número de vagas ociosas por falecimentos e aposentadorias não é hábil a retratar a verdadeira necessidade.

É preciso demonstrá-la por outros meios que não os apenas quantitativos. Foi ainda falado que há certa tradição de se pedir vagas acima da real necessidade para que, em caso de negativa do MP, alcance-se o número de vagas desejado.

Vemos, então, que há uma disputa bastante real quanto à autorização para realização de certame em que prevalecem, à primeira vista, os critérios de necessidade que são estabelecidos pelo MP. Parte da equipe técnica dos órgãos faz um grande esforço de demonstração de sua realidade e das necessidades com que convivem, mas há também, inegavelmente, uma equipe política dos órgãos que também atua.

Todo o percurso que fizemos até aqui conseguiu abranger a trajetória das vidas profissionais dos entrevistados e as consequências para a contratação por certame e a própria dificuldade de obter sua autorização. Passemos, então, ao que falam sobre os certames em si.

Perguntados sobre as provas, os entrevistados falaram de certa dificuldade de se atingir o candidato que querem. Uma de nossas perguntas tocava na possibilidade de as provas, tais como são, serem capazes de aferir habilidades para o desenvolvimento das atividades que exercerão os candidatos selecionados. Interessante notar que as respostas foram no sentido de que, embora tentem fazer isso, não é possível porque é bastante provável que as provas sejam questionadas quanto à sua objetividade. De qualquer maneira, os órgãos tentam produzir provas optativas e dissertativas que venham a selecionar o perfil que buscam. Assim, tentam incluir um conteúdo programático mais ou menos focado em legislação, mais ou menos voltado para estudos de casos, tudo conforme o perfil que desejam selecionar.

No entanto, nossos entrevistados estão em órgãos que não realizam as provas *per se*. Contratam empresas que se responsabilizam pela elaboração do edital, contratação de bancas, criação e correção das provas. Narraram, então, como é o relacionamento entre a entidade organizadora e o órgão. O último é quem dá o tom do certame, ou seja, é quem fala dos perfis que deseja selecionar, que matérias e a qual ênfase deseja conferir em cada um dos pontos do conteúdo programático das provas. A entidade organizadora avalia a viabilidade do projeto de seleção do órgão. Uma vez que chegam a um consenso sobre o que o órgão quer e o que se pode fazer, todo o certame passa a ser gerido pela entidade. O órgão não tem qualquer relação com o candidato até o momento em que este é selecionado. Vê-se a grande responsabilidade investida às entidades organizadoras.

Perguntamos sobre como se dá o processo de escolha dessa entidade. Ouvimos que, na ausência de qualquer normatividade sobre o tema⁵, os órgãos desenvolveram meios próprios de proceder à seleção. Assim, fazem chamadas

5 Nosso entrevistado se refere à inexistência de dispositivos legais específicos que regulem a atividade de organização de certames. É evidente que a relação entre o órgão que recruta e a entidade organizadora é regida por normas constitucionais, pela Lei 8.666/93 e por meio

públicas e desenvolvem uma licitação. Colhem as propostas de preços, mas, dadas as dificuldades em que podem se envolver caso haja problemas nos certames, avaliam uma série de quesitos como segurança, capacidade de contratação de pessoal para aplicação das provas, acesso às bancas, entre outros, para selecionarem a instituição promotora do certame.

Essas entidades lhes entregam, ao final, os candidatos aprovados. A partir desse ponto, saem de cena e a relação entre o candidato e o órgão público se consolida. Os problemas e soluções que seguem já fogem ao escopo de nossa pesquisa.

Percebemos a contribuição que as entrevistas nos dão em razão da qualidade das informações que obtivemos. Foi-nos possível compartilhar a visão dos administradores públicos que pensam e tornam o certame viável. A partir deles, pudemos levantar o procedimento que antecede o certame e também onde estão alguns dos problemas que precisam ser superados. Finalizamos com a listagem do que nossos entrevistados pensam que precisa mudar para que o processo de recrutamento de funcionários públicos seja mais eficaz:

- (i) Atualização das leis que estabelecem os cargos e suas atribuições;
- (ii) Estabelecimento de meios que permitam a avaliação psicológica mais rigorosa;
- (iii) Instituição de mecanismos que permitam a dispensa por questões relativas à produtividade, entre eles, o empoderamento do estágio probatório; e
- (iv) Ajustamento dos salários entre as carreiras para que haja menos rotatividade.

4c. O estudo de casos propriamente dito

Esta seção visa a organizar os dados coletados para descrever dois sistemas de seleção que foram mapeados ao longo da pesquisa. Estes estudos de caso estão fortemente relacionados com duas entrevistas realizadas e com os dados coletados na base de dados que é o ponto angular do projeto de pesquisa. Uma ressalva deve ser feita no sentido de que a ideia inicial do projeto, tal como aprovado pela SAL/MJ e demais parceiros, era realizar um estudo sobre as seleções da carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão, e da Advocacia-Geral da União. Havia uma intuição de que estas carreiras estariam mais estruturadas e seria possível extrair boas práticas para que fossem replicadas aos demais setores da administração pública. Todavia, a consultoria do Ministério da Justiça e os gestores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão demandaram que fossem estudados casos relacionados às carreiras “problemáticas”, notadamente identificadas

de contrato. Porém, estas são as normas gerais que tratam de quaisquer tomadas de produto ou serviço privado pelo Estado.

como aquelas que possuíam uma remuneração menor. Foi relatado que o problema do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), bem como da carreira da Previdência, Saúde e Trabalho (PST), seria a baixa retenção de servidores, que tendiam a se exonerar e realizar outros certames. Um exemplo pode ser visto nesta entrevista com servidores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

Há a rotatividade que é o assunto que é hoje mais falado. (...) É a rotatividade. Elas entram hoje, mas já estão fazendo outro concurso. Não ficam seis meses. Vão embora. Aí você tem outra dificuldade de repor. Isso não só no nível médio, mas também nestas outras carreiras, como o PGPE e PST. (...) Tem muitas distorções nas remunerações das próprias carreiras. Então, isso também contribui para este processo.

O mesmo tom foi mencionado por servidores no Ministério da Saúde:

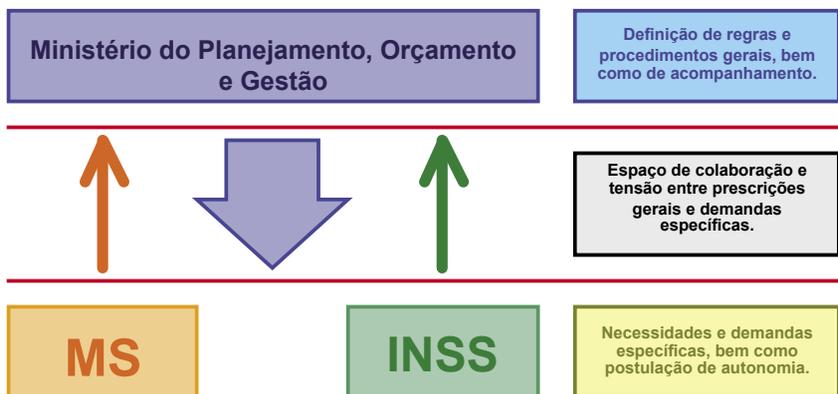
Aqui, em Brasília, o agente administrativo entra ganhando cerca de R\$ 2.900,00, eu acho. Aqui em Brasília, de três anos para cá, quantos concursos a gente teve? Teve um concurso para 600 vagas. Todo mundo que foi chamado acabou indo embora. Não tem nenhum. Eu fiz um banco de 2.400 candidatos. Foram chamados os 2.400, e eu não preenchi nem 500 vagas. E, assim, eles entram e saem. Passou num concurso melhor. Um agente administrativo do TCU ganha R\$6.000 ou R\$7.000 e faz a mesma coisa que se faz aqui. Então, eles vão passando em outros concursos e não ficam. A rotatividade desse concurso de nível médio é altíssima. A gente não consegue preencher todas as vagas. Não conseguiu fixar as pessoas. (...) No nível superior, tem rotatividade também. Mas não como a que existe no nível médio. A rotatividade do nível médio assustou porque a gente não imaginava. (...) Foi muito difícil porque a gente fez este concurso para cumprir um termo de conciliação com o Ministério Público do Trabalho. A gente tinha terceirizado o nível médio por conta daquela história de ficar 25 anos sem concurso público. As pessoas vão embora, se aposentam e tal e você não tinha como repor. Veio a terceirização; o Ministério Público, trabalhando, mandou tirar. Fizemos um termo de conciliação e fizemos um concurso para substituir os terceirizados. À época, o Ministério do Planejamento não permitiu a substituição de um por um. Então, foi feito o concurso público com 600 vagas para tirar 900 terceirizados. Os terceirizados foram embora

e eu não preenchi as 600 vagas. Está uma situação terrível aqui no Ministério da Saúde, faltando gente em várias áreas.

No caso do INSS, a rotatividade foi menos relacionada com questões de remuneração e mais relacionada com a dificuldade de fixar pessoas em locais remotos. Uma similaridade é o caso de médicos, que possuem outras opções de remuneração e preferem ficar em cidades maiores:

De não fixação do servidor no órgão? Nós temos uma média de 20% ainda de saída. Se você pega uma projeção de quando nós começamos os concursos públicos, isto é, de 2003 para cá — ou melhor, de quando recomeçamos o concurso, de quando retomamos os concursos — nós temos uma perda, uma evasão, na faixa de 20 a 23%, dependendo da categoria. Você não fixa os servidores. São vários fatores. Uma parte deles, principalmente na carreira do perito médico, é a impossibilidade de se atender o pleito de remoção (mudança de local de trabalho) de imediato. (...) A gente precisa dele lá e por isso que foi aberta a vaga naquele local.

As entrevistas foram conduzidas com servidores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Saúde e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A vantagem de realizar as entrevistas exploratórias com pessoal qualificado destes três locais foi identificar dois focos de percepções que estão estruturalmente relacionadas em um sistema de cooperação, dependência e de tensão. Os órgãos setoriais precisam sempre lidar com o MP, na condição de gestor central do sistema de pessoal civil, ao passo que este precisa acompanhar as experiências das áreas específicas para poder derivar regras gerais.



Por mais que tenha havido poucas entrevistas, em razão da quantidade de dados que deveria ser coletada e analisada com atenção ao tempo para a pesquisa de campo, combinada com a tabulação das informações dos editais, a sua apreciação demonstra grande riqueza para a pesquisa. A escolha dos dois órgãos setoriais foi acertada, já que alguns problemas se repetem nos outros ministérios e entidades federais. Por exemplo, os relatos dos servidores do INSS apontavam para uma lacuna de dezoito anos na realização de certames para a entidade, e as informações mencionadas pelos servidores do Ministério da Saúde eram de uma ausência de certames por vinte e cinco anos. Assim, pode-se visualizar que o problema do Ministério da Saúde é compartilhado por diversos outros ministérios e entidades vinculados cujos servidores estão alocados no denominado “carreirão”:

Eu não vejo muita diferença entre os problemas do Ministério da Saúde e os experimentados por outros, não. Eu acho que a gente compartilha esses problemas. A estrutura das carreiras é a mesma. A maior parte dos órgãos está no “carreirão”, ou seja, PST ou PGPE. Eles têm os mesmos problemas que a gente: a questão de não conseguir fixar por conta de salário e de ter um concurso que não atende ao perfil desejado. O salário é o mesmo em todos eles. Nossos problemas são comuns (MS).

De um modo geral, a ideia estava baseada em dois focos: como manter o servidor nestas carreiras e como dispensar os servidores que não demonstrassem desempenho adequado:

Por outro lado, há uma percepção generalizada de que as pessoas que estão entrando não têm o perfil adequado. É até um pouco contraditório, mas ninguém para e analisa também. (...) Os órgãos mencionam que há o problema: “eu tenho aqui várias pessoas, mas eu não posso me livrar delas; não posso contar com elas”. Isto esbarra na questão do estágio probatório e na dificuldade de se avaliar e realmente utilizar o estágio para a finalidade que ele tem: adequar a força de trabalho e tudo o mais. Mas existe essa percepção de que “as pessoas que estão entrando elas não estão me atendendo e por isso eu quero mais” (MP).

Outro problema evidenciado era que os demais órgãos da administração pública Federal não tendiam a realizar uma avaliação efetiva das suas necessidades, em termos de pessoal. Esta ausência de planejamento prévio, pelo

relato dos gestores do MP, geraria uma demanda contínua de pessoal, sem uma aferição detalhada da organização do trabalho cotidiano:

A gente queria que se levantasse de modo geral, em todos os órgãos, a necessidade dos concursos surgirem dessa percepção que sempre está faltando gente. Às vezes, são os processos que estão desorganizados: gente em excesso em uma área e faltando na outra. A principal demanda decorre de cargos vagos: “eu tinha mil no ano passado e este só tenho oitocentos; eu preciso de gente”. Então, muitas vezes, a gente percebe isso, eles [os demais órgãos da administração pública] apresentam uma proposta de concurso que cobrem os cargos vagos que eles têm. Claro que algumas carreiras mais estruturadas têm áreas que estão trabalhando permanentemente com estas questões e têm trabalhos mais avançados, que usam parâmetros mais adequados para levantar as suas necessidades. Mas, de modo geral, a nossa percepção é de que o maior parâmetro é para prover “cargo vago”.

É interessante notar que a percepção do órgão central é diferente da visão dos órgãos setoriais, que reivindicam mais autonomia e flexibilidade para poder realizar certames periódicos para reposição de pessoal:

Essa política de que os órgãos não têm autonomia para fazer concurso é muito ingrata. A lógica que o Ministério do Planejamento usa para autorizar não é uma política de pessoal. Ele não tem uma política de “vamos fazer concurso de dois em dois anos para repor quem se aposenta”. Não! A lógica dele é: “quanto dinheiro tem este ano? Tem 10 milhões? Então é concurso para 10 milhões; ou para cinco, seis milhões de reais”. É o gasto com pessoal. Então é muito difícil. Imagina, a gente ficou 25 anos sem concursos públicos. Qual é a idade do nosso pessoal? Eu sou a novinha daqui. Dos 80 mil ativos, 20 mil podem se aposentar no minuto em que quiserem. Os demais estão com previsão de aposentadoria para daqui a dois ou três anos. E eu não tenho uma política para repor. As pessoas simplesmente vão embora. E damos graças a Deus a hora [...] em que se consegue autorização para um concurso. Mas, quando eu consigo um concurso, os aprovados não ficam. Eles vão embora, pois o cargo paga pouco. A gente tem discutido muito. Se o Planejamento autorizasse que o órgão tivesse um quadro de lotação ideal e, dentro desse qua-

dro, se pudesse ir repondo as vacâncias, isto já seria um ganho enorme. (MS)

Este problema se espalharia, também, para a ausência de avaliação das funções necessárias para o funcionamento do órgão:

Não há uma análise se aquele cargo é ainda necessário para o funcionamento de determinada área de um ministério, por exemplo. Esse tipo de análise é uma percepção também, não têm dados. Mas essa percepção é que a análise prévia do perfil não é feita. Ou, ela é feita de forma muito precária. Esse é um motivo, inclusive, que tem nos levado a pensar nesse novo projeto de longo prazo. O dimensionamento que seria uma etapa do planejamento da força de trabalho. (MP)

Novamente, a réplica dos gestores setoriais demonstra que seria um imperativo desenhar e avaliar detidamente as funções nos diversos locais de trabalho de forma transversal e cooperativa. Se, por um lado, o MP traça diretrizes gerais, por outro, as especificidades estão nos órgãos setoriais. É interessante notar o espaço para estudos e políticas de mapeamento que precisam ser empreendidos:

Temos muitos problemas, muitos. Eu acho que um dos maiores é porque o Ministério do Planejamento não conhece os demais órgãos. Ele tende a ter regras gerais, comuns para todo mundo. Assim, não atende as especificidades dos órgãos. Eles têm que conhecer melhor os órgãos para poder fazer uma política melhor. Acho que eles estão tentando fazer isso nesta gestão agora. Eu espero que dê certo. (MS)

Além disso, a falta de preparação prévia ao certame seria visualizada como crucial:

Se a gente fosse começar do início do processo do concurso, seria a necessidade de planejamento. A ideia seria qualificar o órgão para que ele pudesse demandar adequadamente. Pois, se ele tiver um planejamento adequado, terá condições de fazer uma execução mais adequada para conseguir realmente com que o concurso seja mais efetivo. (...) A proposta é que os órgãos criem comissões internas com o envolvimento da alta direção para discutir questões

estratégicas, relacionadas às necessidades de pessoal, para que isso não fique restrito somente às unidades de recursos humanos. A gente sabe que elas acabam ficando totalmente presas no dia a dia do operacional e têm pouco envolvimento nas questões mais estratégicas. Apesar de um discurso de uma gestão estratégica de pessoas, na prática, a administração pública ainda está muito longe disto. (...) Então, procurar exigir, criar uma comissão que discuta, que defina estrategicamente a necessidade da organização: com relação à questão das competências, do perfil mais adequado, das modalidades de avaliação que podem ser usadas. O que a gente tem hoje? (MP)

Outro tema relacionado com este seria a necessidade de aumentar a atuação da administração pública no tocante ao funcionamento do processo de formatação do certame como um todo, desde o seu início. Como indicado na entrevista:

A formação da comissão de concurso entra também nesta intermediação com a empresa que é contratada para fazer o concurso porque, a partir do momento que se tem um grupo de pessoas que conhece bem as necessidades, há condições de exigir mais qualidade do serviço que está sendo prestado. Você tem condições de demandar melhor. Porque, do contrário, o órgão larga na mão da empresa que vai realizar o concurso. Isto permite a apreciação do processo como um todo para, depois, pegar um relatório com os problemas que os candidatos tiveram e, enfim, analisar. Olhar e dizer que algo não está de acordo com o contratado. Verificar se o serviço foi prestado. (MP)

Um debate importante sobre isonomia está relacionado ao fato de que ela é percebida socialmente no Brasil como algo que deve ser pensado por uma “média” abstrata. Assim, o certame mais “isonômico” seria aquele que permitisse a mais ampla concorrência e não a igualdade entre os diferentes. Um bom exemplo foi o diálogo relacionado ao fato de pessoas com nível superior concorrerem sistematicamente para cargos de nível médio e retirarem vagas de pessoas menos qualificadas. A pergunta do entrevistador foi a seguinte:

Na verdade, assim eu queria saber qual a percepção de vocês em relação a uma coisa que eu vejo muito, que é o fato de pessoas que têm nível superior por um bom tempo prestarem

sistematicamente concursos em funções de segundo grau e ficarem pressionando dentro do órgão, a que pudessem desempenhar outras atribuições que não aquelas para as quais fizeram concurso. Ou seja, postular um degrau acima. (...) É o seguinte: você é doutor? Tudo bem. Vai ser discriminado em prol daquele outro que, na verdade, não teve condições de acesso ao ensino superior.

Ou seja, foi perguntado como seria possível equilibrar uma discriminação positiva que viesse a garantir a manutenção de servidores com nível médio em funções de nível médio. Isto porque ao longo do diálogo surgiu uma pergunta-chave: “Como você vai botar uma pessoa mais qualificada para fazer um trabalho tão operacional?”. A gestora respondeu:

Eu acho que é uma discussão muito difícil porque ela tem dois lados também, não é? O nível da educação, a qualidade da educação no Brasil ainda é muito baixa. Então, a pessoa batalha, se esforça para fazer um curso superior para galgar outros patamares sociais, econômicos da vida, não consegue passar num concurso de nível superior e ela está impedida de prestar um concurso de nível mais baixo? (MP)

Um dado relevante sobre a ideologia concursista é o fato de que os certames federais têm sido marcados pela prática de ampliação das vagas ofertadas. Assim, foi descrito que é usual ofertar um número inicial de vagas, devidamente autorizadas pelo MP e, depois, com base na prerrogativa excepcional de acréscimo das vagas em até 50% (cinquenta por cento), ser iniciada uma luta política e jurídica em prol da nomeação de excedentes em relação às vagas previstas. O problema foi assim descrito:

Hoje, o nosso normativo (Decreto n. 6944/2009) prevê a possibilidade da ministra autorizar um acréscimo de vagas em até 50% do número inicial. Também há uma previsão de que é homologado apenas um determinado quantitativo dos candidatos que são aprovados no concurso. A nossa proposta é acabar com esses mecanismos. O concurso foi feito para 100 vagas? Então, só seriam autorizadas mais vagas numa excepcionalidade levada ao Presidente da República. A ideia é não trabalhar com adicionais como rotina. Assim, seriam homólogos todos os que passaram no concurso; e, enquanto essas vagas não forem preenchidas, ha-

verá candidatos aprovados para preencher as vagas que foram efetivamente postas em concorrência. (...) Então, o candidato acabou de passar e desistiu? Eu posso chamar o próximo. (MP)

Isto é visto como um elemento negativo por dois elementos. O primeiro é intrínseco à administração pública. A possibilidade de expansão das autorizações de nomeações em até 50% dos cargos colocados em disputa é vista como um fator prejudicial ao planejamento:

A gente quer realmente incentivar os órgãos a fazerem um planejamento de fato do que eles precisam. Então, se há um mecanismo que permita nomear mais 50% depois, isto tem repercussões muito ruins. (...) Na nossa análise, acaba se levando em consideração que vão ser nomeados mais cinquenta por cento. O órgão, quando está correndo o concurso, já está levando isso em consideração também e aí ninguém planeja nada de jeito nenhum. (MP)

A segunda é o risco de pressões na administração pública em prol da nomeação de excedentes.

Os grupos de excedentes... Hoje, se organizam estes grupos de excedentes em concursos públicos para pressionar para “entrar”. Eu acho que há, sim, uma pressão no Ministério do Planejamento, pois todo mundo sabe que este é o órgão que vai autorizar tanto as vagas originárias quanto a nomeação dos 50% de excedentes. Assim, em última instância, a pressão é aqui. (...) Os próprios candidatos se organizam para pressionar porque o órgão está “precisando de pessoal” e, assim, “teria que autorizar mais 50%” de cargos. Ora, mas foi feito um planejamento para dizer isto? Não! Eles entram no Ministério Público Federal, por exemplo. E os procuradores chamam para negociar. (...) Então, o grupo de excedentes procura o Ministério Público, que convoca o Ministério do Planejamento para uma audiência de modo a discutir o assunto. Afinal, os candidatos estão pressionando para ser nomeados. Os candidatos dizem que o órgão precisa de pessoas e que eles estão aprovados no concurso. (...) Também há e-mail com pedido de informação para saber se vai ser autorizada a nomeação de mais 50%. Eu recebo e-mail! (...). Então, eu recebo muito e-mail de candidato dizendo que tem necessidade. (MP)

Da análise da perspectiva geral, dada pelo MP, é bastante interessante passar à visualização do problema pela ótica dos órgãos setoriais. Esta passagem demonstra como os problemas gerais possuem uma contrapartida específica e localizada.

4d. O caso do Ministério da Saúde

Depois de muitos anos sem poder realizar certames, o Ministério da Saúde acomodou sua gestão de pessoal em duas soluções. A primeira era a terceirização generalizada, atualmente visualizada como um problema pelo Ministério Público do Trabalho. A segunda era a contratação de pessoal temporário, por meio de seleções públicas simplificadas. Cabe ressaltar que a área de saúde possui uma intrincada e complexa gama de atividades que se imbricam e, muitas vezes, demandam pessoal temporário. Basta pensar em projetos de pesquisa e na vigilância sanitária. Ou, ainda, no caso de controles de epidemias. Há atividades que, por sua própria natureza, na área de saúde, demandam pessoal temporário. Como lidar com as necessidades intrínsecas de flexibilidade em meio a um sistema de seleção e recrutamento que possui rigidez? A primeira e a maior reclamação — que é generalizada — acaba sendo catalisada ao redor do órgão que funciona como coordenador, que é o MP. Ele acaba sendo o estuário de todas as dificuldades envolvidas nos diversos setores da administração pública federal, em razão do seu papel de coordenador das políticas públicas de gestão de pessoal:

Os órgãos não têm governabilidade para fazer concurso. Não têm autonomia. A gente depende do Ministério do Planejamento para tudo. Ele tem que autorizar. Ele tem que dizer se pode ou não pode. (MS)

A rigidez não envolve somente a questão dos servidores temporários e do pessoal terceirizado. Ela envolve também a rigidez da estrutura legal das carreiras, em especial pela ausência de flexibilidade para definição de perfis de cargos, subdivididos em dois temas: a formação exigida e o rol fixo de atribuições do cargo (função). É didático visualizar o descompasso da formação exigida para o cargo em carreiras que estão muito defasadas temporalmente e, assim, possuem uma extremada rigidez:

O caso do sanitarista, por exemplo. Quando o Ministério teve autorização para fazer concurso aos cargos de sanitarista, foi se fui buscar na lei para pôr as informações no edital. Temos que

colocar no edital exatamente o que está na lei. Foi quando eu descobri que esse cargo tem um requisito de ingresso que é um curso de formação de 360 horas. É praticamente uma especialização. A gente descobriu a origem disto na história. Na época não existia um curso reconhecido de sanitarista. Então, a pessoa ingressava na formação da área da saúde. Enfim, enfermeiro que fosse. Quando ele ingressava, obrigatoriamente, tinha que ter um curso de 360 horas para efetivamente virar um sanitarista. Por isso que isso era um requisito na época. Atualmente, existe curso de graduação em saúde coletiva, ou seja, de sanitarista. Hoje eu poderia pedir isto no edital: graduação. Então, eu não precisaria pedir mais o requisito dos anos 70 e fazer um curso de 360 horas. Não valia a relação custo-benefício (...). Então a gente não fez o concurso de sanitarista. Esse é um exemplo. Houve outro de técnico em que o requisito da época não condiz com o que é hoje. Então, houve que se mudar o edital; sofreu ação civil. Houve ação judicial por conta do que estava no edital e do que estava na lei. Só que hoje o que está na lei de 1970 não condiz com a realidade em termos de formação. As pessoas entraram na justiça e ganharam. Então essa questão do requisito do cargo é problemática. Então essa é uma questão que dificulta esse recrutamento que é o perfil dos cargos: quando eu não tenho o perfil dos cargos adequados. O engenheiro, por exemplo, atualmente tem dezenas de ramificações e especialidades. O Ministério sofre ação judicial porque o meu cargo de engenheiro — de outra época — era um cargo geral para tudo. Você na lei, e o engenheiro fazia mecânica, elétrica, tudo o que você puder imaginar. A engenharia específica que a gente precisa dentro dos hospitais não existia em 1970: a engenharia hospitalar. Então, o Ministério precisa de engenheiro hospitalar, e eu não pude fazer a prova porque quando eu leio o requisito legal do cargo é da década de 1970. Se fizer o concurso público pedindo a formação de engenheiro hospitalar como requisito, haverá ação judicial pelo edital divergir da lei. (MS)

O mesmo problema pode ser visto pelo prisma das atribuições dos cargos, ou seja, as funções definidas na lei e que seriam inerentes ao trabalho cotidiano a ser desempenhado pelo servidor.

Ele não traz o perfil que a gente precisa. Para começo de conversa, eu não consigo recrutar as pessoas que eu preciso no

quadro. Um dos problemas é por conta de cargos com atribuições que foram desenhadas em 1970. (...) Todo cargo de serviço público tem uma lei que diz assim: o analista de planejamento e orçamento tem as seguintes atribuições dele; deve fazer isto e isto. Quando fazemos o edital, temos que pôr o que tá na lei. (...) Não se pode inventar. Então, quando se põe o que está na lei — que é de 1970 — isto não funciona hoje. Então, eu sofro alguns problemas que me impedem de recrutar determinados perfis. Volto ao exemplo da engenharia hospitalar. Como disse, não conseguimos fazer o concurso para engenheiro hospitalar porque não há tal requisito para o cargo, nem atribuições específicas. Eu não posso inventar. De pronto, eu precisei terceirizar este serviço. Quando o problema foi para a AGU, os advogados disseram que não era possível terceirizar porque disseram que o Ministério tem o cargo de engenheiro no quadro. De fato, existe o cargo de engenheiro no quadro; mas ele não prevê engenharia hospitalar e, por isto, eu não posso fazer concurso para esta especialidade, que é tão necessária. Por um lado, não posso fazer o concurso. Por outro, não posso terceirizar porque a AGU não deixa. Acaba que ficamos sem este serviço nos hospitais. (...) As atribuições dos cargos estão muito defasadas. O agente administrativo, que é um cargo nível médio, é um exemplo clássico: se você entra na lei... O servidor tinha que fazer tanta coisa! Deve ter umas dez páginas de atribuições. Uma coisa absurda. Ninguém faz aquilo hoje. Eu tenho datilógrafo. Eu vou contratar datilógrafo? Eu tenho digitador na carreira. Em torno de 70% dos cargos que eu tenho na carreira não servem para fazer concurso. Há guarda de endemias, vaqueiro, piloto de lancha. Tudo o que você imaginar. Afinal, em 70 tudo isto era serviço público. (...) Então, eu tenho assim 30.000 cargos vagos, desses 30.000 em torno de 20.000 são cargos que eu não posso usar. Mas eles estão lá na nossa carreira. (MS)

A rigidez se espalha para o risco na montagem de certames com perfis genéricos, que poderiam ser encontrados em quaisquer ministérios ou órgãos públicos. Estes certames, atratores de candidatos “concurseiros”, entendidos como aqueles que buscam qualquer cargo público como uma etapa de um percurso profissional, não servem para atrair os quadros qualificados para a atuação em políticas públicas setoriais, como indicado na entrevista. Por dois motivos. O primeiro seria a baixa remuneração:

A nossa carreira não tem desenvolvimento. É sempre naquele cargo. Você morre naquele cargo. O que eles chamam de desenvolvimento, que é a promoção, é uma progressão automática. Ela não está vinculada a nenhuma avaliação ou a alguma análise de produção. Não está vinculada a nada. Automaticamente, trabalhando bem ou mal, o servidor vai subir um nível. Esse nível é só uma melhora financeira. Não está atrelado a nada, em termos de desenvolvimento. Capacitou? Não capacitou? Melhorou? Produziu mais? Cresceu? Não tem nada disto atrelado. É automático! O servidor ganha 5% em cima do vencimento básico; é uma merreca. E o grande problema da nossa carreira é o salário. Nossa carreira é reconhecidamente a pior da Esplanada dos Ministérios. Um médico hoje entra no Ministério da Saúde ganhando cerca de R\$ 3.400,00 brutos. (MS)

O segundo motivo é que o “carreirão” trata de cargos nos quais não há flexibilidade para desenhar perfis de vagas, com a exigência de conteúdos programáticos e de habilidades a serem aferidas:

Quando eu tenho cargos deste carreirão antigo — que você tinha um cargo para cada coisinha que era feita: um para vigilante, um para digitador, um para copeira, um para agente administrativo, um para técnico de contabilidade, um para isso, um para aquilo — fica amarrado. Não se consegue desenhar um perfil adequado. Então, eu recebo um perfil de aprovado que não é bem o que preciso. O próprio concurso público é muito amarrado. Ele não me deixa abrir esses perfis. A lógica de concurso público hoje não permite que eu faça escolhas. Eu não quero concurseiro aqui. Os concursos que a gente fez a gente conseguiu negociar com a banca que a gente queria questões situacionais. A gente não queria aquelas questões estritamente teóricas, de decoreba e tal. (...) Então, não é como o Ministério do Planejamento um dia pensou: “eu vou colocar no Ministério da Saúde um médico e um enfermeiro”. Não é! Para a área finalística, eu preciso de um médico com determinada formação. De preferência, com algum título que remeta o perfil dele para aquela determinada política pública. E eu não consigo fazer isso com concurseiro. Os concurseiros vêm somente com teoria. Eu não posso, de repente, entregar uma política pública na mão de um menino que acabou de se formar e

que não tem experiência nenhuma. Então, para a minha área finalística, eu não posso usar o meu carreirão. Eu teria que desenhar um perfil. (MS)

É claro que este problema não aparece quando se focaliza nos cargos vinculados às atividades-meio. Elas podem atrair concurseiros, e isto nem é visualizado como problema:

Quando eu estou fazendo um concurso público destes para agente administrativo, para contador ou para economista, não vai se ter problema. Mas quando é um concurso público para a área finalística — que é área que eu tenho que ter especialistas em vigilância epidemiológica, em assistência farmacêutica, saúde do homem, saúde da mulher, saúde do adolescente, ou seja, todos os programas finalísticos do Ministério — é necessário pessoal que tenha experiência. Afinal, é gente que vem aqui para ajudar a formular política pública, entendeu? (MS)

Após localizar as percepções dos servidores do Ministério da Saúde, cabe analisar o mesmo tema pela ótica dos servidores do Instituto Nacional do Seguro Social.

4e. O caso do INSS

A entrevista com os gestores do INSS teve muitos pontos convergentes com a havida no Ministério da Saúde. O dado mais relevante está nos grandes contingentes de pessoal. Há muitos servidores em ambos os órgãos, bem como existe grande dispersão. No caso da saúde, por conta de demandas de atendimento espalhadas pelo território nacional, como as atividades de saúde indígena. No caso do INSS, por conta da multiplicidade de agências por mais de mil municípios, que induz uma grande capilaridade às atividades da entidade. Da mesma forma que o Ministério da Saúde, a área de seguro social e previdência passou por um grande movimento de terceirização na década de 1990:

Houve uma terceirização, na década de 90, e não recrutamento de servidores públicos. Por causa da especificidade das nossas ações, que são únicas, houve várias recomendações do próprio Tribunal de Contas, do Ministério Público, de um modo geral, para corrigir a distorção que havia: você tinha a especificidade de ação de Estado terceirizada. (INSS)

É interessante notar que a reclamação acerca dos problemas relacionados à remuneração e à estrutura das carreiras não foi muito presente na entrevista com o INSS. A autarquia tem três cargos no seu quadro funcional: técnico previdenciário, analista previdenciário e perito médico. Os cargos de técnico e de analista seguem nova lógica de cargos que não possuem um rol muito fixo de atribuições ou funções e, no caso dos analistas, podem englobar pessoas com formações diversificadas.

Como o INSS possui um quadro bem nítido de locais de trabalho e de pessoal, com certa clareza em relação às funções de atendimento nas agências, nas quais não há muita diversidade de funções, tão somente rotinas homólogas e comparáveis com outros locais de trabalho, foi possível estabelecer parâmetros. Assim, pode-se ver que houve atuação para atender à demanda geral de planejamento, referida à identificação da lotação ideal para cada local de trabalho:

Retomando ao concurso público e voltando mais especificamente para a pergunta, isso faz com que a gente tenha essa ansiedade de repor. Nós fazemos uma negociação periódica com o Ministério do Planejamento. Não diria nem periódica; mas constante. Uma conversa para a gente poder ter essa recomposição no quadro. Temos tido êxito. Tanto é que tivemos vários concursos nesse tempo. A partir de 2010, mais diretamente na área que é vinculada a essa negociação, a gente tem procurado municiar as nossas discussões com o Planejamento com informações cada vez mais aprofundadas. Já temos um trabalho de lotação ideal de cada agência, publicado em resolução, em função da demanda operacional. Então, hoje nós temos uma resolução que nos norteia na lotação mínima desejada em cada local. Nós temos a identificação por unidade dos servidores que estão em abono de permanência do serviço, porque é esse o grande risco. Nós procuramos, no último concurso principalmente, fazer com que a distribuição das vagas seja em função da lotação esperada, ou melhor, da lotação mínima esperada que ainda está aquém da maioria das unidades. Mas é essa a projeção que a gente enfrenta como desafio para suprir essa necessidade mínima de lotação e é ela que norteia a vinculação das vagas no concurso público. (...) No último concurso de técnicos que fizemos, atendemos perto de 800 agências. A lotação foi específica por agência e a distribuição das vagas que foram autorizadas pelo Planejamento foi para quase 800 agências. (INSS)

Um dos pontos mais interessantes foi notar que o INSS precisa — assim como o Ministério da Saúde — lidar com provas que atraem uma multiplicidade muito grande de candidatos. Se os servidores da saúde acreditam que podem modular perfis de uma forma diferenciada, com exigências de formação, o INSS não se deparou com este problema, tendo em vista que as suas carreiras possuem uma estrutura contemporânea, dividida em técnicos (nível médio) e analistas (nível superior). Uma questão relevante dizia respeito ao meio de seleção. Como selecionar competências para lidar com o atendimento ao público?

Eis a questão! Este processo é um processo a ser vencido. É um processo a ser enfrentado e vencido. A gente, em função dessa grandeza que é no processo, a gente entende que até um curso de formação, ele seria interessante, ele seria importante, classificatório inclusive, mas nós não temos nem a expertise nem essa possibilidade de desencadear esse processo sem um planejamento mais aprofundado. Temos uma situação característica, por exemplo, do grande volume de vagas serem de técnico: o maior número é do técnico. O salário inicial é em torno de 4 mil reais bruto e com todas as gratificações. Não é o salário-base; é a remuneração inicial de 4.200 reais. É a remuneração inicial com todas as gratificações se ele ganhar 100% da gratificação, não é? Porque ela não é vinculada, mas é o teto máximo. Aí você faz um curso de formação dentro do concurso e você vai pagar bolsa; a bolsa é 50%. Este curso não existe. É uma coisa pensada justamente para trazer a competência para dentro do processo porque o concurso não traz. É só o conhecimento objetivo para desempenhar sua função. (INSS)

Perguntados sobre os conteúdos dos conhecimentos objetivos necessários, foi respondido que eles seriam basicamente: legislação, informática e língua portuguesa.

Ele traz o conhecimento da legislação e conhecimentos gerais, de linguagem. Alguma formação geral, bem como algum conhecimento de informática.

Assim, no diálogo, foi demonstrada uma insatisfação com o atual modelo de certames, exclusivamente focalizados em provas objetivas que não conse-

quem aferir determinadas competências e habilidades, entendidas como necessárias aos servidores que lidam com o atendimento ao público:

A característica do nosso atendimento, da nossa prestação de serviço, é a vinculação com o público. Não adianta você ter o conhecimento e não conseguir atender uma pessoa. Então é uma habilidade, é uma atitude que você tem que ter, e isso você não consegue tirar de um candidato. Você consegue tirar o conhecimento que ele tem, mas será que ele tem habilidade para lidar com o público? É isso que a gente precisa na agência. É isso que a gente não consegue tirar do candidato em uma prova objetiva. Esta característica nossa que é um órgão essencialmente de atendimento, e a gente não consegue medir no candidato. O maior problema é o que a gente identifica com maior repercussão negativa do resultado do concurso, porque o servidor sabe que vai trabalhar em uma agência, a vaga dele é de uma agência, mas muitas vezes ele não tem habilidade ou não tem a aptidão do atendimento, não é, “eu não me sinto bem, eu não quero atender”.

Como resolver este problema? Afinal, lidar com atendimento ao público é crucial em uma entidade que possui uma rede enorme de agências, como o INSS. Perguntados como poderiam influir no certame, foi respondido:

Temos como influir. Opinando em relação aos temas mais relevantes que devem constar. Inclusive, essa questão de atendimento é uma das questões que a gente já discutiu. A gente contrata empresa. A gente não elabora as questões. A gente dá os temas, os conteúdos que a gente precisa que tenha. A gente colocou como demanda, assim: “como seria importante que tivesse”. (INSS)

Foi perguntado como esta sugestão teria impactado em relação ao conteúdo pedido na prova. A resposta foi que a própria empresa organizadora do certame não estava muito satisfeita em criar tal conteúdo, e, assim, houve pouca avaliação deste tema, considerado tão relevante para ser aferido:

Foi mínima a repercussão em termos de prova. Foi mais na assertiva de relações interpessoais. Quer dizer, foi mais nessa coisa. Foi alegado, inclusive, a subjetividade do tema, pela empresa organizadora, na construção da prova. A gente até entende al-

gumas argumentações da empresa, em função de não se ter a clareza. Afinal, é uma prova de marcar questões em 4 ou 5 alternativas. É uma prova objetiva. Difícil você conseguir extrair isso, não é? (INSS)

Ao se perguntar por que não avaliar este tema por meio de uma prova discursiva, foi replicado que seria inviável: “Pelo volume não se cogita fazer prova discursiva. A opção é lidar com o volume porque é tudo eletrônico”. Bem visualizada a questão da múltipla escolha como o meio de aferição privilegiado para recrutar servidores nos dois órgãos, cabe abrir algumas destas provas para uma avaliação mais acurada do problema.

4f. Análise de algumas provas de concursos realizados pelos dois órgãos

Neste ponto, é necessária uma brevíssima consideração acerca de abordagens multimétodo. Até então, neste estudo de casos, temos vindo trabalhando com dados colhidos em entrevistas exploratórias. Sabemos que narrativas como as que colhemos dos nossos colaboradores não são a expressão direta das suas experiências vividas, mas guardam alguma relação com elas. Assim, de alguma forma, o que nos foi dito acerca das suas experiências traz categorias e representações que vêm de uma fonte que nos interessa particularmente: o universo cognitivo de um gestor público envolvido diretamente com o recrutamento de pessoal no serviço público.

No entanto, é necessário sobrequalificar o abismo que nos resta entre o projeto institucional que nos é caro neste estudo e o que nos foi dito nas entrevistas. A maneira que escolhemos para tratar disso é o cotejamento do conjunto cognitivo obtido nas entrevistas com outros dados: questões de prova propriamente ditas. Nosso objetivo aqui é o de aprofundar, nestes dois casos (MS e INSS), o que sabemos acerca desses projetos institucionais, que se objetivam tanto nos editais, como nas provas em si e na fala dos seus gestores.

Assim, uma menção comum nas entrevistas foi o fato de ambos os órgãos não terem realizado certames por dezoito e vinte e cinco anos. Logo, pode-se indicar que tais certames seriam muito relevantes em termos de planejamento, reposição e expansão de atividades, considerando que as funções das áreas previdenciária e de saúde somente aumentaram neste período. Os dois quadros a seguir sistematizam os certames avaliados.

Certames do INSS

Ano	Vagas	Cargo	Remuneração
2002	2275	Técnico	R\$ 629,20
2002	1525	Analista	R\$ 1.011,07
2006	1500	Perito Médico	R\$ 3.418,21
2007	1400	Técnico	R\$ 1.989,87
2007	616	Analista	R\$ 2.243,78
2008	900	Analista (Serviço Social)	R\$ 3.586,26

Certames do Ministério da Saúde

Ano	Vagas	Cargo	Remuneração
2009	128	Analista Técnico-Administrativo (PGPE 1)	R\$ 2.643,28
2009	24	Analista Técnico-Administrativo (PGPE 2)	R\$ 2.222,72
2009	190	Administrador	R\$ 2.222,72
2009	5	Arquiteto	R\$ 2.222,72
2009	50	Arquivista	R\$ 2.222,72
2009	29	Assistente Social	R\$ 2.222,72
2009	8	Bibliotecário	R\$ 2.222,72
2009	41	Contador	R\$ 2.222,72
2009	5	Economista	R\$ 2.222,72
2009	9	Engenheiro Civil	R\$ 2.222,72
2009	8	Engenheiro Eletricista	R\$ 2.222,72
2009	9	Estatístico	R\$ 2.222,72
2009	4	Farmacêutico	R\$ 2.222,72
2009	5	Nutricionista	R\$ 2.222,72
2009	30	Psicólogo	R\$ 2.222,72
2009	4	Químico	R\$ 2.222,72
2009	25	Técnico em Assuntos Educacionais	R\$ 2.222,72
2009	17	Técnico em Comunicação Social (Jornalismo)	R\$ 2.222,72
2009	4	Técnico em Comunicação Social (Publicidade e Propaganda)	R\$ 2.222,72

Ano	Vagas	Cargo	Remuneração
2009	19	Fonoaudiólogo	R\$ 2.222,72
2009	11	Médico (Cardiologia)	R\$ 2.222,72
2009	33	Médico (Clínica Médica)	R\$ 2.222,72
2009	22	Médico (Medicina do Trabalho/Saúde Ocupacional)	R\$ 2.222,72
2009	2	Médico (Psiquiatria)	R\$ 2.222,72
2009	72	Técnico em Contabilidade	R\$ 1.910,95

Para empreender a análise, foram apreciadas algumas das provas aplicadas. A primeira informação relevante é que, excepcionado o cargo de perito médico, cujo certame foi realizado em 2006, todos os demais somente tiveram uma etapa de prova, na forma de múltipla escolha. Como visualizado na entrevista com servidores do INSS, há dúvidas se não seria mais adequado realizar algumas aferições por outro modo, para poder avaliar habilidades e competência entendidas como necessárias, especialmente o atendimento ao público.

MÚLTIPLA ESCOLHA COMO ETAPA ÚNICA – CRÍTICA

De plano, cabe anotar que a justificativa econômica ou de escala para aplicação de múltipla escolha não deveria se sobrepôr à necessidade de avaliar a capacidade de expressão escrita. O primeiro motivo para tanto é que a administração pública não está baseada primeiramente na oralidade. Ela está focalizada em processos administrativos que requerem o meio escrito como essencial ao seu funcionamento. Mesmo engenheiros em atividades muito específicas serão obrigados a se expressar em procedimentos, como laudos, ofícios e memorandos. Ademais, há a efetiva possibilidade de que os servidores de níveis superiores desempenhem atividades de direção e assessoramento que, ainda mais, exigirão expressão escrita de boa qualidade. Em segundo lugar, a avaliação da boa escrita permite apreender a capacidade de organização de ideias do candidato, que é um tipo de habilidade relevante para qualquer função da administração pública. O ideal é que as provas de múltipla escolha fossem utilizadas para compreensão e interpretação de textos, bem como para avaliar conhecimentos necessários ao cargo. Nesta chave, ela serviria como uma fase de pré-seleção, tendente somente a auxiliar na diminuição de grandes contingentes de candidatos para quantidades mais reduzidas que poderiam ser avaliadas com mais precisão.

As provas do Ministério da Saúde, de 2009, tiveram a seguinte estrutura: 50 questões de conhecimentos gerais, aplicadas para todos os cargos de nível superior; e 70 questões de conhecimentos específicos, que variavam para cada especialidade. Só é possível analisar as provas de dois cargos. Foram escolhidos os cargos de médico (medicina do trabalho e saúde ocupacional) e de analista técnico-administrativo (PGPE 2).

Conj.	Questões (quant.)	Tema	Tipo
01	51 até 59 (9)	Legislação de saúde e segurança no trabalho.	DL
02	60 até 63 (4)	Definições gerais da aplicação da estatística em medicina.	DT
03	64 até 68 (5)	Trabalho noturno: estudos de medicina e legislação.	DT/DL
04	69 até 71 (3)	Definições gerais sobre padrões de ruído ocupacional.	DT
05	72 até 77 (6)	Legislação previdenciária brasileira.	DL
06	78 até 86 (9)	Regulamentação do Min. do Trabalho e Emprego.	DL
07	87 até 92 (6)	Definições gerais de medicina.	DT
08	93 até 95 (3)	Definições gerais de doenças hematológicas.	DT
09	96 até 100 (5)	Definições gerais sobre agrotóxicos.	DT
10	101 até 103 (3)	Definições gerais sobre alcoolismo.	DT
11	104 e 105 (2)	Conhecimentos gerais sobre doenças infecciosas.	DT
12	106 até 109 (4)	Caso-problema: costureira e dor na mão.	IC
13	110 até 112 (3)	Caso-problema: trabalhador agrícola e feridas nas mãos.	IC
14	113 e 114 (2)	Definições gerais entre condução de veículos e doenças.	DT
15	115 até 120 (6)	Caso-problema: trabalhador e ambiente de leitura e escrita.	IC

Nota: DL — definições legais; DT — definições técnicas/médicas; IC — inferência causal.

Esta prova é um exemplo muito rico de como há uma sobrevalorização da múltipla escolha em prol da aferição de conhecimentos relacionados às práticas profissionais. Um ponto positivo da prova analisada pode ser localizado nos conjuntos 12, 13 e 15. É a exposição de casos para que haja o posicionamento do

candidato. É o que a literatura denomina de metodologia por “situação-problema”. De fato, se o caso for descrito de forma bem clara e sem a possibilidade de grande ambiguidade, é possível utilizar a múltipla escolha para aferir determinada capacidade cognitiva de avaliação abstrata de situações, em termos de correlacionar uma descrição de fatos hipotéticos com um diagnóstico muito provável. No mais, o conteúdo requerido foi demandado na forma de definições técnicas, legais ou regulamentares. Seguem exemplos:

Questão	Assertiva
83 (errada)	É considerado atividade perigosa o transporte de líquidos inflamáveis com volume de até 200 litros.
84 (errada)	O adicional de periculosidade representa 60% sobre a remuneração do empregado.
103 (errada)	Existem vários tipos de tratamento para alcoolismo, sempre implicando algum período de internação, mesmo que variável. Assim sendo, os trabalhadores alcoolistas devem ser encaminhados para internamento em hospital especializado.
113 (certa)	Existem indícios de que motoristas de caminhão apresentem risco aumentado de desenvolvimento de câncer de bexiga.
114 (certa)	Há aumento da incidência de leucemia entre motoristas profissionais, trabalhadores de manutenção de garagens de ônibus e trabalhadores de transporte ferroviário.

Das 70 questões formuladas, somente 13 assertivas estavam baseadas na aferição por meio de inferências causais. As demais verificavam o mero conhecimento de definições técnicas, médicas ou legais. A presente avaliação é feita somente para demonstrar a dificuldade de formulação das provas; o objetivo deste levantamento não é menosprezar o conhecimento científico da banca, envolvida com a árdua tarefa de avaliar candidatos por meio de questões de múltipla escolha. O universo da medicina do trabalho é certamente muito rico e não pode ser integralmente vertido para uma prova de múltipla escolha. Como exemplo, vale indicar os objetivos e o conteúdo programático do curso de especialização de medicina do trabalho, ofertado pela Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (USP). Cabe indicar que este é um dos poucos cursos no Brasil, com acreditação da Associação Nacional de Medicina do Trabalho (ANAMT)⁶:

6 Os dados foram retirados dos seguintes sítios eletrônicos: <http://www.anamt.org.br>; e <http://www.fm.usp.br>.

Objetivo: Formar especialistas médicos de alto nível em saúde ocupacional para atuarem em saúde do trabalhador nos vários setores da economia brasileira, preparando-os não só para os assuntos eminentemente técnicos, mas, também, para outros temas que importem na solução dos problemas de saúde em ambiente de trabalho, tais como Ciências Sociais, Psicologia do Trabalho etc. Programa: 1. Administração e Planejamento. 2. Bioestatística. 3. Epidemiologia Ocupacional. 4. Ergonomia. 5. Ética em Saúde e Trabalho. 6. Higiene do Trabalho. 7. Introdução à Saúde dos Trabalhadores. 8. Legislação em Saúde do Trabalhador. 9. Metodologia de Pesquisa. 10. Módulo: Atividades práticas no 1º ano do Curso. 11. Organização de Serviços de Saúde do Trabalhador. 12. Organização do Trabalho e Saúde. 13. Patologia do Trabalho: os agentes físicos no trabalho. 14. Patologia do Trabalho: os agentes químicos no trabalho. 15. Patologia do Trabalho: outros agentes no trabalho. 16. Perícias em Saúde e Trabalho. 17. Práticas Supervisionadas em Medicina do Trabalho. 18. Promoção da Saúde dos Trabalhadores. 19. Readaptação e Retorno ao Trabalho. 20. Saúde Ambiental. 21. Saúde Mental e Trabalho. 22. Segurança do Trabalho. 23. Seminários em Medicina do Trabalho. 24. Sociologia do Trabalho. 25. Toxicologia. 26. Vigilância em Saúde e Trabalho.

Este tipo de curso constava como requisito para investidura no cargo. Logo, uma das preocupações da servidora estava coberta por este tema. Em princípio, qualquer médico certificado por curso congênere seria habilitado ao desempenho das funções inerentes ao cargo. Por fim, cabe anotar que as atribuições do cargo de médico (medicina do trabalho e saúde ocupacional), previstas no edital do certame, foram retiradas da definição existente na lei de regência da carreira da Previdência, Saúde e Trabalho (PST), como mencionado pela servidora do Ministério da Saúde entrevistada. As atribuições são as seguintes:

Realizar consultas e atendimentos médicos; implementar ações para promoção da saúde; efetuar perícias, auditorias e sindicâncias médicas; coordenar programas e serviços de saúde; difundir conhecimentos médicos; aliar a atuação clínica/especializada à prática da saúde coletiva; elaborar documentos médicos; fomentar a criação de grupos de patologias específicas; planejar, organizar, coordenar, supervisionar e assessorar estudos e pes-

quisas; executar tarefas e procedimentos que envolvam assistência médica geral e as relacionadas à sua área de especialização; e executar e registrar seus atos, conforme preconizado pelo exercício profissional.

A análise prosseguirá com mais duas outras provas para dois outros cargos. A próxima prova também é extraída do certame de 2009, do Ministério da Saúde. Cabe lembrar que uma das grandes preocupações estava relacionada com cargos genéricos, sem perfil definido, de acordo com os dados da entrevista. Isto porque não seria possível modular a concorrência com requisitos de formação, como ocorreu no caso anteriormente indicado, no qual a especialização médica se traduz na certificação de habilidades e conhecimentos cuja detenção pelos candidatos será provável. A próxima prova será a de analista técnico-administrativo, de nível superior, integrante da carreira do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), por força do art. 1º, § único, inciso II da Lei n. 11.357/2006). De acordo com o edital, esse cargo podia ser provido por qualquer candidato habilitado que possuísse um curso de graduação em qualquer área. As atribuições do edital replicavam aquelas existentes no dispositivo legal citado:

Planejamento, supervisão, coordenação, controle, acompanhamento e execução de atividades de atendimento ao cidadão e de atividades técnicas e especializadas, de nível superior, necessárias ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como a implementação de políticas e a realização de estudos e pesquisas na sua área de atuação, ressalvadas as atividades privativas de carreiras específicas, fazendo uso de todos os equipamentos e recursos disponíveis para a consecução dessas atividades.

A prova para o cargo de analista técnico-administrativo (PGPE 2) possuiu a mesma estrutura das demais avaliações de nível superior: integralidade da aferição por meio de questões de múltipla-escolha com 50 assertivas de conhecimentos gerais e 70 assertivas de conhecimentos específicos. A prova de conhecimentos específicos teve uma estrutura baseada tão somente na compreensão de textos e na avaliação gramatical. Logo, o seu detalhamento é desnecessário. Foram colocados sete textos de origem jornalística, ou extraídos de textos técnicos, e indicadas assertivas relacionadas a eles. Além disso, foram feitas quatro assertivas (trechos hipotéticos de textos administrativos) que deveriam ser apreciadas em sua adesão aos princípios do Manual de Reda-

ção da Presidência da República. De fato, os dois cargos de analistas técnico-administrativos tinha como diferença crucial que o primeiro (PGPE 1) exigia como conhecimentos específicos o direito público e o segundo, questões relacionadas à língua. Assim, além dos conhecimentos gerais, este cargo teve exigência no certame com algo próximo à habilidade de um redator. Vale conferir os conteúdos requeridos:

1 Compreensão e interpretação de textos. 2. Tipologia textual. 3 Ortografia oficial. 3.1 Redação e correspondência oficial. 4 Diagramação e padronização editorial. 5 Textos em meio digital. 5.1 Utilização prática de recursos e tecnologias na produção de textos. 6 Coesão textual na elaboração de textos. 7 Elementos de análise do discurso. 7.1. Enunciação e discurso. 7.2 Formação discursiva. 7.3 Formação ideológica. 7.4 Heterogeneidade discursiva. 7.5 Interdiscurso. 8 Análise do discurso: Leitura e/ou produção textual discursiva.

Cabe indicar que, por óbvio, temas como a “utilização prática de recursos e tecnologias na produção de textos” foram reduzidos ao julgamento de assertivas sobre o programa Microsoft Word 2007, conforme exemplificado a seguir:

Questão	Assertiva
116 (certa)	Entre as preocupações de quem irá utilizar recursos de tecnologia para produzir e editar textos, deve estar a de otimizar recursos gráficos para a veiculação eficaz de informações.
117 (errada)	No Microsoft Word 2007, não é possível trabalhar características marcantes do hipertexto, tais como o estabelecimento de links e a utilização de imagens unidas a textos.
118 (certa)	É possível marcar as alterações, tais como inclusões, exclusões e alterações de formatação, feitas durante a revisão de um texto no Microsoft Word 2007.
119 (errada)	O Microsoft Word 2007 não permite o trabalho com recursos gráficos importantes no hipertexto, tais como o tamanho e o design da fonte, uma vez que seu principal objetivo é criar textos para serem impressos.
120 (errada)	A diagramação e a padronização de textos em meio eletrônico, no caso de sítios de órgãos oficiais, devem seguir os padrões estabelecidos pelo Manual de Redação da Presidência da República.

Os conhecimentos sobre textos no meio digital foram aferidos pelo julgamento do candidato em relação a um texto sobre o hipertexto. Estes são bons exemplos de como determinados conhecimentos específicos não conseguem ser aferidos por nenhuma prova que não esteja relacionada com uma avaliação prática. A datilografia, no passado, era aferida por meio de provas práticas. Com a passagem ao sistema eletrônico de escrita, há certames, como o aqui indicado, que pretendem aferir a habilidade de lidar com textos em HTML, XML e programas de processamento por meio de questões de “verdadeiro ou falso” sobre tais temas.

Realizada a avaliação desta última prova do Ministério da Saúde, é possível passar à última, que será a prova de técnico do INSS, realizada em 2008. O certame para técnico (nível médio) sempre atrai uma enorme quantidade de candidatos, dado que o requisito de investidura (diploma do ensino médio; segundo grau) é generalizado na população. A função de técnico do INSS foi descrita no edital de forma sucinta. Ela se constitui, basicamente, de três temas: avaliar demandas previdenciárias; orientar o público; e oferecer apoio administrativo. Em síntese, trata-se de um cargo de assistente administrativo que tenha conhecimentos jurídicos básicos e específicos da área de atuação do órgão (previdenciária), combinado com a capacidade de apoio administrativo e de realizar atendimento ao público:

Proceder ao reconhecimento inicial, manutenção, recurso e revisão de direitos aos benefícios administrados pelo INSS; executar as atividades de orientação e informação, de acordo com as diretrizes estabelecidas nos atos específicos; suporte e apoio técnico especializado às atividades de competência do INSS.

A prova aplicada conteve 150 assertivas para avaliação como “certa ou errada”. Essas assertivas derivaram de um programa que continha uma ampla gama de temas, como pode ser visualizado no quadro a seguir:

CONHECIMENTOS BÁSICOS PARA O CARGO DE TÉCNICO DO INSS

LÍNGUA PORTUGUESA: 1 Compreensão e interpretação de textos. 2 Tipologia textual. 3 Ortografia oficial. 4 Acentuação gráfica. 5 Emprego das classes de palavras. 6 Emprego do sinal indicativo de crase. 7 Sintaxe da oração e do período. 8 Pontuação. 9 Concordância nominal e verbal. 10 Regência nominal e verbal. 11 Significação das palavras. 12 Redação de correspondências oficiais. **RACIOCÍNIO LÓGICO:** 1 Conceitos básicos de raciocínio lógico: proposições; valores lógicos das proposições; sentenças abertas; número de linhas da tabela verdade; conectivos; proposições simples; proposições compostas. 2 Tautologia. 3 Operação com conjuntos. 4 Cálculos com porcentagens. **NOÇÕES DE INFORMÁTICA:** 1 Conceitos de Internet e intranet. 2 Conceitos básicos e modos de utilização de tecnologias, ferramentas, aplicativos e procedimentos associados à Internet e a intranet. 3 Conceitos e modos de utilização de ferramentas e aplicativos de navegação, de correio eletrônico, de grupos de discussão, de busca e pesquisa. 4 Conceitos básicos e modos de utilização de tecnologias, ferramentas, aplicativos e procedimentos de informática. 5 Conceitos e modos de utilização de aplicativos para edição de textos, planilhas e apresentações. 6 Conceitos e modos de utilização de sistemas operacionais Windows e Linux. **CONHECIMENTOS DE MATEMÁTICA:** 1 Números inteiros, racionais e reais. 2 Sistema legal de medidas. 3 Razões e proporções. 4 Regras de três simples e composta. 5 Porcentagens. 6 Equações e inequações de 1º e de 2º graus. 7 Funções e gráficos. 8 Seqüências numéricas. 9 Progressões aritméticas e geométricas. 10 Juros simples e compostos. **ATUALIDADES:** Domínio de tópicos atuais e relevantes de diversas áreas, tais como política, economia, sociedade, educação, tecnologia, energia, relações internacionais, desenvolvimento sustentável, segurança, artes e literatura, e suas vinculações históricas.

CONHECIMENTOS COMPLEMENTARES PARA O CARGO DE TÉCNICO DO INSS

ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO: Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal: Decreto n. 1.171/94. **NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL:** 1 Direitos e deveres fundamentais: direitos e deveres individuais e coletivos; direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade; direitos sociais; nacionalidade; cidadania e direitos políticos; partidos políticos; garantias constitucionais individuais; garantias dos direitos coletivos, sociais e políticos. 2 Poder Legislativo: fundamento, atribuições e garantias de independência. 3 Processo legislativo: fundamento e garantias de independência, conceito, objetos, atos e procedimentos. 4 Poder Executivo: forma e sistema de governo; chefia de Estado e chefia de Governo; atribuições e responsabilidades do Presidente da República. 5 Poder Judiciário: disposições gerais; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; tribunais regionais federais e juízes federais; tribunais e juízes dos estados. 6 Ordem social: base e objetivos da ordem social; seguridade social; educação, cultura e desporto; ciência e tecnologia; comunicação social; meio ambiente; família, criança, adolescente e idoso. **NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO:** 1 Estado, governo e Administração Pública: conceitos, elementos, poderes e organização; natureza, fins e princípios. 2 Direito Administrativo: conceito, fontes e princípios. 3 Organização administrativa da União; administração direta e indireta. 4 Agentes públicos: espécies e classificação; poderes, deveres e prerrogativas; cargo, emprego e função públicos; regime jurídico único: provimento, vacância, remoção, redistribuição e substituição; direitos e vantagens; regime disciplinar; responsabilidade civil, criminal e administrativa. 5 Poderes administrativos: poder hierárquico; poder disciplinar; poder regulamentar; poder de polícia; uso e abuso do poder. 6 Ato administrativo: validade, eficácia; atributos; extinção, desfazimento e sanatória; classificação, espécies e exteriorização; vinculação e discricionariedade. 7 Serviços Públicos; conceito, classificação, regulamentação e controle; forma, meios e requisitos; delegação: concessão, permissão, autorização. 8 Controle e responsabilização da administração: controle administrativo; controle judicial; controle legislativo; responsabilidade civil do Estado. Lei n. 8.429/92 (dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função da Administração Pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências).

CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS PARA O CARGO DE TÉCNICO DO SEGURO SOCIAL: 1 Seguridade Social. 1.1 Origem e evolução legislativa no Brasil. 1.2 Conceituação. 1.3 Organização e princípios constitucionais. 2 Legislação Previdenciária. 2.1 Conteúdo, fontes, autonomia. 2.3 Aplicação das normas previdenciárias. 2.3.1 Vigência, hierarquia, interpretação e integração. 2.4 Orientação dos Tribunais Superiores. 3 Regime Geral de Previdência Social. 3.1 Segurados obrigatórios, 3.2 Filiação e inscrição. 3.3 Conceito, características e abrangência: empregado, empregado doméstico, contribuinte individual, trabalhador avulso e segurado especial. 3.4 Segurado facultativo: conceito, características, filiação e inscrição. 3.5 Trabalhadores excluídos do Regime Geral. 4 Empresa e empregador doméstico: conceito previdenciário. 5 Financiamento da Seguridade Social. 5.1 Receitas da União. 5.2 Receitas das contribuições sociais: dos segurados, das empresas, do empregador doméstico, do produtor rural, do clube de futebol profissional, sobre a receita de concursos de prognósticos, receitas de outras fontes. 5.3 Salário-de-contribuição. 5.3.1 Conceito. 5.3.2 Parcelas integrantes e parcelas não-integrantes. 5.3.3 Limites mínimo e máximo. 5.3.4 Salário-base: enquadramento, fracionamento, progressão e regressão. 5.3.5 Proporcionalidade. 5.3.6 Reajustamento. 5.4 Arrecadação e recolhimento das contribuições destinadas à seguridade social. 5.4.1 Competência do INSS e da Secretaria da Receita Federal. 5.4.2 Obrigações da empresa e demais contribuintes. 5.4.3 Prazo de recolhimento. 5.4.4 Recolhimento fora do prazo: juros, multa e atualização monetária. 5.4.5 Obrigações acessórias. 6 Exame da Contabilidade. 6.1 Prerrogativa do INSS. 6.2 Inscrição de ofício. 6.3 Aferição indireta. 7 Responsabilidade solidária: conceito, natureza jurídica e características. 7.1 Aplicação na construção civil, na cessão de mão-de-obra e em grupo econômico. 8 Notificação fiscal de lançamento de débito. 9 Parcelamento de contribuições e demais importâncias devidas à seguridade social. 10 Decadência e prescrição. 11 Restituição e compensação de contribuições. 12 Isenção de contribuições: requisitos, manutenção e perda. 13 Matrícula da empresa. 14 Prova de inexistência de débito. 15 Crimes contra a seguridade social. 16 Infrações à legislação previdenciária. 17 Recurso das decisões administrativas. 18 Dívida ativa: inscrição e execução judicial. 19 Lei Complementar n. 123/2006 e suas alterações. 20 Plano de Benefícios da Previdência Social: beneficiários, espécies de prestações, benefícios, disposições gerais e específicas, períodos de carência, salário-de-benefício, renda mensal do benefício, reajustamento do valor dos benefícios. 21 Manutenção, perda e restabelecimento da qualidade de segurado. 22 Lei n. 8.212, de 24/07/1991 e alterações posteriores. 23 Lei n. 8.213, de 24/07/1991 e alterações posteriores. 24 Decreto n. 3.048, de 06/05/1999 e alterações posteriores. 25 Instrução Normativa INSS/PRES n. 20, de 10/10/2007 e suas alterações.

A primeira comparação que pode ser feita em relação aos outros certames analisados é que a prova para o cargo de nível médio do INSS exigiu 30 questões a mais do que aquela aplicada para seleção de um cargo especializado de médico. Apesar de ambas as provas terem sido produzidas pelo CESPE/UnB, é fácil visualizar que não existe uma padronização em relação à quantidade de questões, por exemplo. Cada certame acaba por ter uma dinâmica própria, de acordo com o órgão que oferta as vagas. Seria óbvio indicar algo que é corrente entre os “concurseiros” e que pôde ser percebido nas entrevistas: os certames oferecidos por cada entidade contratada são muito diversos, e isso ocorre mesmo para cargos idênticos de outros órgãos públicos similares (um assistente administrativo em dois ministérios diferentes). Tendo sido visualizada a ampla gama de conhecimentos demandados, cabe desmembrar a prova ofertada.

Conj.	Questões (quant.)	Tema	Tipo
01	1 até 4 (4)	Gramática.	--
02	5 até 10 (6)	Raciocínio lógico.	--
03	11 até 13 (3)	Princípios da seguridade social.	DL/DT
04	14 até 17 (4)	Atualidade sobre a seguridade social.	DL/DT
05	18 até 22 (5)	Matemática: leitura de gráficos.	--
06	23 até 26 (4)	Compreensão de texto.	--
07	27 até 29 (3)	Raciocínio lógico aplicado à ética.	IC
08	30 até 33 (4)	Caso-problema sobre ética.	IC
09	34 (1)	Definição de documento-administrativo.	DT
10	35 e 36 (2)	Informática: funções do Word 2003.	DT
11	37 (1)	Raciocínio lógico: interpretação de imagem.	IC
12	38 até 42 (5)	Casos-problemas sobre a Lei n. 8.112/90.	IC
13	43 e 44 (2)	Informática: funções de e-mail.	DT
14	45 até 47 (3)	História e estrutura do INSS.	DT
15	48 e 49 (2)	Matemática e raciocínio lógico: funções.	--
16	50 (1)	Informática: função do Excel 2003.	DT
17	51 até 55 (5)	Definições sobre atendimento ao público.	DT
18	56 até 58 (3)	Ética empresarial.	DT

Conj.	Questões (quant.)	Tema	Tipo
19	59 (1)	Caso de processo administrativo.	IC
20	60 até 62 (3)	Definições sobre processo administrativo.	DT/DL
21	63 até 66 (4)	Definições sobre atendimento ao público.	DT
22	67 até 70 (4)	Definições sobre reforma do Estado.	DT
23	71 e 72 (2)	Definições sobre comunicação institucional.	DT
24	73, 75 e 76 (3)	Casos sobre responsabilidade corporativa e ambiental.	IC
25	74 (1)	Definição sobre responsabilidade socioambiental.	DT
26	77 e 78 (2)	Casos sobre direitos dos usuários e dos consumidores.	IC
27	79 e 80 (2)	Casos sobre doenças no ambiente de trabalho.	IC
28	81 até 90 (10)	Casos hipotéticos sobre segurados do INSS.	IC
29	91 e 92 (2)	Princípios constitucionais da previdência.	DL
30	93 até 150 (57)	Casos hipotéticos sobre benefícios do INSS.	IC

Nota: DL — definições legais; DT — definições técnicas/médicas; IC — inferência causal.

Uma simples leitura das provas já demonstra que a avaliação aplicada para o cargo de técnico do INSS foi mais exaustiva dos que as provas analisadas e aplicadas para os cargos do Ministério da Saúde. Um ponto interessante da prova de técnico foi a tentativa de trabalhar mais com casos do que com definições técnicas e legais. O modelo de questão baseado em casos pode ser visualizado nos exemplos a seguir:

Questão	Assertiva
38	Mara, jornalista, dirigiu-se a determinada repartição pública e solicitou, com o objetivo de preparar matéria para o jornal do bairro onde trabalha, informações sobre uma lista de itens, que incluía dados sobre o efetivo policial e nomes de policiais da área de inteligência que trabalham sem uniforme no bairro em questão. O servidor atendeu-a rápida e polidamente, mas negou-se a fornecer-lhe informações sobre os referidos itens, pois tratava-se de dados sigilosos. Nessa situação, a atitude do servidor está correta, pois é seu dever atender com presteza ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas aquelas protegidas por sigilo.

59	Suponha-se que Francisca, servidora do INSS, ao atender um segurado e receber dele um requerimento de benefícios, tenha constatado que ele não havia incluído um item a que tinha direito. Suponha-se, ainda, que ela tenha decidido não lhe dizer nada a esse respeito. Nessa situação, a atitude de Francisca não pode ser reprovada, pois o servidor do INSS pode omitir de segurado a existência de direito à verba de benefício que não tenha sido explicitamente requerida.
77	Considere a seguinte situação hipotética. João, por ter constatado erros em sua ficha hospitalar, dirigiu-se ao setor de registros do hospital e solicitou ao atendente que lhe mostrasse a ficha. Inicialmente, o atendente dificultou-lhe o acesso aos dados e, somente depois de muita insistência, João conseguiu convencê-lo da necessidade de alterar alguns dados no referido documento. Entretanto, passada uma semana, João constatou que as alterações solicitadas não haviam sido efetuadas. Nessa situação, do ponto de vista do Código de Defesa do Consumidor, João nada poderá fazer, pois o código é omissivo com relação a esse tipo de problema.
94	Célia, professora de uma universidade, eventualmente, presta serviços de consultoria na área de educação. Por isso, Célia é segurada empregada pela atividade de docência e contribuinte individual quando presta consultoria. Nessa situação, Célia tem uma filiação para cada atividade.

Como mencionado pelos servidores na entrevista, houve a tentativa de avaliar a habilidade de atendimento ao público por meio de prova de múltipla escolha. Tal tarefa parece realmente muito difícil de ser atingida por esse tipo de prova. A seguir, são trazidas as questões referentes ao tema:

Texto base
<p>A qualidade do serviço de atendimento ao público, no contexto da realidade brasileira, tanto no âmbito estatal quanto no da iniciativa privada, apresenta-se como um desafio institucional que parece exigir transformações urgentes. Essa necessidade tem múltiplas facetas e a visibilidade de uma delas se expressa nas queixas frequentes de usuários-consumidores. Basta visitar os espaços dedicados aos leitores dos jornais para encontrar uma fonte empírica abundante de reclamações concernentes aos serviços de atendimento em instituições públicas e privadas. [Mário César Ferreira. Serviço de atendimento ao público: o que é? Como analisá-lo? Esboço de uma abordagem teórico-metodológica em ergonomia. Internet: <www.unb.br> (com adaptações)]. Tendo o texto acima como referência inicial, julgue os itens a seguir.</p>

Questão	Assertiva
51	Uma empresa que, no intuito de melhorar a qualidade do serviço de atendimento ao público, encaminhe os clientes a setores específicos, em função do tipo de produto/serviço que buscam, utiliza uma abordagem de departamentalização funcional.
52	Um procedimento que pode permitir a identificação de fatores críticos de sucesso para o atendimento ao público com qualidade é descobrir o que distingue uma organização bem-sucedida, no atendimento ao público, de uma malsucedida, nesse aspecto, e analisar as diferenças entre elas.
53	O trabalho desenvolvido pelo funcionário na situação de atendimento pode ser considerado atividade de mediação entre as finalidades da instituição e os objetivos do usuário.
54	O bom estado de saúde, a competência profissional e o perfil adequado do atendente tornam o serviço de atendimento mais eficiente e, desse modo, contribuem para aumentar a satisfação dos usuários dos produtos ou serviços da instituição.
55	Uma ação que pode ser efetiva no fomento ao melhor atendimento do usuário-consumidor é a descentralização da autoridade, visto que esta passa a ficar mais dispersa na base da organização, o que possibilita maior agilidade no processo decisório.

Há que reconhecer a coragem da empreitada, em especial porque o programa do certame não abrangia o tema de forma direta, como pode ser revisto ao se consultar a tabela anteriormente exposta. Aliás, diversos outros temas não estavam listados e foram demandados na prova, como “ética empresarial”, “responsabilidade socioambiental” e “comunicação institucional”. Muitos outros temas listados, “tribunais e organização judiciária”, não foram demandados. A conclusão neste quesito é que houve certa dissociação entre o programa e a prova aplicada. Confira-se o outro conjunto de assertivas acerca do tópico “atendimento ao público”:

Texto base
<p>Quem, nos dias de hoje, não teve de enfrentar uma fila no banco, em um supermercado, em uma repartição pública? Quantas vezes não “roeu as unhas” na expectativa de que a fila andasse rápido, pois outro compromisso urgente estava a sua espera? E quantos, ao chegar o momento tão esperado do atendimento, depararam-se com a informação do funcionário: “O senhor entrou na fila errada...”? <i>(continua...)</i></p>

Mas, se tais situações são fonte de irritação e de problemas para o usuário, a cada dia mais exigente, elas o são também para os sujeitos encarregados do atendimento ao público. *Idem. Ibidem* (com adaptações). Tendo o texto acima como referência inicial, julgue os itens subsequentes.

Questão	Assertiva
63	Em virtude da variabilidade de opções, é necessário que o servidor que atende ao público seja preponderantemente um executor de rotinas, o que envolve identificar situações e seguir instruções.
64	A atividade de atendimento implica um conjunto de ações rotineiras, que incluem solicitação, identificação, cotejamento, pesquisa, registro, emissão, orientação e arquivamento de informações.
65	O atendimento ao público pode ser visto como uma atividade rotineira complexa de tratamento de informações, marcada por procedimentos administrativos habituais, que podem, em muitas situações, ser estruturados em raciocínio do tipo Se... (tal situação ou evento se apresenta), então... (executa-se tal procedimento) .
66	No atendimento ao público, o tratamento de informações é embasado predominantemente no diagnóstico das exigências da situação, com base em critérios prescritos pela instituição, que orientam a tomada de decisões.

Visualizadas essas questões, pode-se notar que o mesmo problema diagnosticado acerca dos conhecimentos de informática se replicou na prova do INSS. A intuição sobre esse problema reside na dificuldade de avaliar a proficiência em operar um programa de computador por meio de uma questão de múltipla escolha. As perguntas acabam replicando definições técnicas ou curiosidades sobre os programas de computador. Logo, parece complicado afirmar que tais perguntas sirvam para confirmar se o candidato possui, ou não, a habilidade de operar um processador de texto, um banco de dados ou, ainda, serviços de e-mail. Afinal, a operação desses programas requer capacidades eminentemente práticas. Seria a mesma dificuldade hipotética de avaliar a habilidade em datilografia ou a competência para direção defensiva por meio de questões de múltipla escolha. Parece não ser a melhor opção.

Questão	Assertiva
35	No Word 2003, ao se clicar o <i>menu</i> Editar, é exibida uma lista de comandos, entre os quais se inclui o comando Dicionário de Sinônimos, que possui funcionalidades que permitem ao usuário procurar por palavras sinônimas a uma palavra selecionada. O uso desse comando contribui, em muitos casos, para a melhoria da qualidade de um texto editado.
36	Diversos programas de computador disponibilizam o <i>menu</i> denominado Ajuda, por meio do qual um usuário pode ter acesso a recursos que lhe permitem obter esclarecimentos sobre comandos e funcionalidades dos programas. Atualmente, há programas em que é necessário que o computador esteja conectado à Internet para que funcionalidades do <i>menu</i> Ajuda possam ser usadas de forma efetiva.
43	É comum, mediante o uso de programas de computador que utilizam o Windows XP como sistema operacional, o recebimento de mensagens de texto por meio de correio eletrônico. Entretanto, é possível a realização dessa mesma tarefa por meio de programas de computador adequados que utilizam o sistema operacional Linux.
44	Para se enviar uma mensagem confidencial de correio eletrônico, cujo conteúdo não deva ser decifrado caso essa mensagem seja interceptada antes de chegar ao destinatário, é suficiente que o computador a partir do qual a mensagem seja enviada tenha, instalados, um programa antivírus e um <i>firewall</i> e que esse computador não esteja conectado a uma <i>intranet</i> .
Texto base	
Considere-se que, em uma planilha do Excel 2003 na qual todas as células estejam formatadas como números, a célula B2 contenha o saldo de uma conta de poupança em determinado mês do ano. Considere-se, também, que sobre esse saldo incidam juros compostos de 2% ao mês, e que o titular não realize, nessa conta, operações de depósito ou retirada. Nessa situação, julgue o item seguinte.	
50	O valor do saldo da referida conta de poupança, após duas incidências sucessivas de juros sobre o saldo mostrado na célula B2, pode ser calculado e apresentado na célula B4 por meio da seguinte seqüência de ações: clicar a célula B4; digitar =B2*1,02^2 e, em seguida, teclar [enter].

Mantém-se uma característica geral e reprovável, como mencionado. Há uma evidente sobrevalorização das provas de múltipla escolha para avaliação dos candidatos. Ainda, mostra-se pouco razoável que não haja uma prova de redação, em toda e qualquer seleção para cargos efetivos na administração

pública, tendo em vista que os processos administrativos não são baseados na oralidade. Como consideração final desta parte da pesquisa, será realizada uma síntese apreciativa dos casos analisados anteriormente.

4g. Algumas questões para pensar as metodologias de avaliação

As entrevistas trouxeram duas questões de muito relevo que devem ser indicadas. A primeira é que existem dilemas relacionados às carreiras que têm impacto imediato nas políticas de pessoal e, por conseguinte, nos certames. A alta rotatividade também está relacionada com questões remuneratórias e de progressão na carreira. A experiência francesa da seleção interna⁷ demonstra a necessidade de possibilitar certa mobilidade ao servidor como um modo de estímulo ao seu crescimento, em paralelo à sua qualificação. A defasagem das definições legais sobre as carreiras também pesam negativamente na realização dos certames, já que engessam os perfis para as vagas que são ofertadas:

Primeira coisa, aqui, seria que eu tivesse uma carreira adequada. Eu não tenho, eu tenho que lidar com essa carreira. Mas que, mesmo nessa carreira, a gente tivesse uma atualização nela. Isso ia me ajudar a construir um perfil melhor em concurso. (INSS)

O segundo grande tema, derivado dos estudos de caso, está adstrito às metodologias de avaliação aplicadas aos certames. Esse tema também se imbrica com a difícil relação entre as entidades contratadas para gerir o certame (logística, confecção das provas etc.) e as necessidades dos órgãos. Como indicado no início do estudo de caso, há uma evidente tensão estrutural tripartite entre: os órgãos federais; as entidades organizadoras e o MP. Há certo consenso de que as provas deveriam melhorar em termos de sua substância e mesmo de forma. Todavia, a questão central é quem deve ser o ator preponderante a tal alteração. Os órgãos — na visão reiterada das entrevistas — consideram que o Ministério do Planejamento deveria ser o indutor de tal solução:

E eu acho que a gente tinha que ter um... Eu acho que não é nem um problema nosso... O ideal é que não se tenha essas provas tão... Essas provas de concurso público, da forma que são, favorecem quem estuda e não quem tem alguma prática. O ideal é você receber gente que tem um mínimo de prática de trabalho. Eu não sei de que forma o Ministério do Planejamento poderia atuar para ajudar os órgãos a construir um tipo de prova que fa-

7 Que nada tem a ver com o nosso recente “concurso interno”, como se verá no capítulo seguinte.

voreça quem tem mais experiência e não só quem tem a teoria. Realmente eu não sei como seria. Mas isso ajudaria. (MS)

Já os servidores do MP consideram que este problema de substância está diretamente ligado à falta de demanda qualificada dos órgãos em prol dos seus perfis de vagas:

Eu acho que o problema é que essas empresas trabalham com grande volume de prestação de serviços. Então, elas têm seu *modus operandi*. Se a Administração não solicitar nada, eles vão dar o pacote deles. Isto existe em qualquer lugar. Eles também estão fazendo trabalho profissionalizado dentro do que for mais fácil para fazerem bem feito; mas dentro do que já tem pronto. Então, eu acho que a questão é o nível de exigência do próprio órgão. Ele tem que saber demandar e saber cobrar. Eu acho que, no final das contas, a decisão de quais os tipos de provas que vão ser utilizadas. Por exemplo, se vai ser prova objetiva, se nos títulos eu vou avaliar mais experiência ou mais formação acadêmica. Esta decisão é do órgão. A empresa simplesmente está cumprindo um contrato. A empresa elabora, mas quem decide qual vai ser a prova é o órgão. Por exemplo, eu quero um concurso para tal cargo. Eu digo que quero uma prova de economia, de políticas públicas etc. Eu quero que você foque mais nisto ou naquilo. Eu quero esse conteúdo programático. Dentro do nível de avaliação também. Ele pode demandar questões práticas conceituais e não questões teóricas acadêmicas. Mas, se o órgão não demandar, o contratado faz do seu jeito. (MP)

Esta alternativa possui um problema. Por certo, nem todos os órgãos estão capacitados para cobrar as empresas em termos de substância. Existe baixo controle em termos deste tema. Como visualizado nas provas anteriormente, o certame do INSS buscou a aferição — por meio de questões de múltipla escolha — de habilidades ao atendimento ao público. Tal tentativa demonstrou três problemas. O primeiro foi que as questões acabam sendo uma mistura de aferição de definições técnicas com bom senso. O segundo — e mais grave — é que o tema não constava do programa do certame, ou seja, tal metodologia dificulta a preparação dos candidatos para a potencial aferição. O terceiro é intrínseco — e também perceptível nas provas de informática — à metodologia: como avaliar “fazer” por meio de perguntas de múltipla escolha? Se as questões de múltipla escolha não devem ser descartadas como metodologia, por

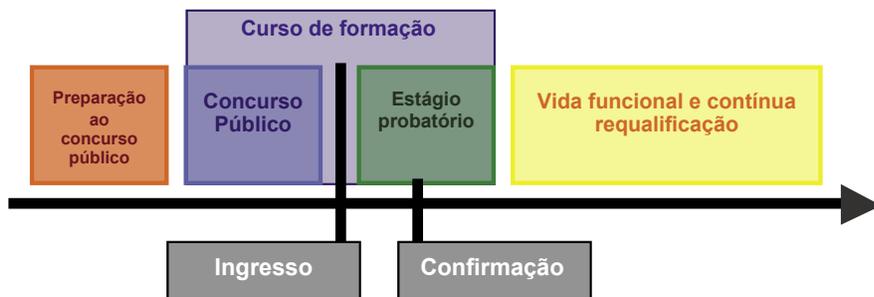
um lado, há que se reconhecer que elas têm sido utilizadas de forma excessiva com a pretensão de avaliar competências que não são perceptíveis por tal metodologia. Todavia, tal debate é difícil na atual prática enraizada do certame. A entrevista com servidores do MP demonstra a esperança de que provas de múltipla escolha — mais simples e baratas do ponto de vista logístico — sirvam em bom nível para aferir habilidades:

A gente acredita que habilidade não se mede simplesmente e somente com prova prática. Há como você direcionar, pelo menos, minimamente na prova. (...) Mais questões voltadas para a prática. Perguntas que tivessem mais a ver com a prática. Inclusive, na prova discursiva: estudo de caso. Foi mais neste sentido, fomos guiando. Mas, no caso, foi o CESPE da UnB que conduziu para que ficasse no modelo que atendesse melhor. A gente olha o programa e corta coisas. Enfim, é uma discussão e um trabalho árduo. Ele exige tempo e é por isto que há a proposta da criação de uma comissão. Isto exige tempo. (MP)

Como é um problema de complexa solução, bem se nota que a tensão estrutural se faz presente. Pelo discurso exposto, a solução metodológica para avaliação das habilidades práticas por meio de múltipla escolha virá — no entender dos servidores — das empresas organizadoras de certames. Ao que parece, o tema está encapsulado em uma redoma dogmática de difícil ruptura. Não há solução jurídica (norma regulamentar, fiscalização contratual etc.) ao problema, infelizmente. O tema somente poderá ser deslindado por meio de mais pesquisas sobre sistemas avaliativos.

4h. Concurso público: seleção autocentrada ou etapa inicial da vida funcional?

Depois de analisar os casos do Ministério da Saúde e do INSS, tem-se que as provas — como não poderia deixar de ser — possuem limitações avaliativas. Isso é bem evidente no caso das provas de múltipla escolha. Porém, é razoável supor que toda avaliação possui limites. Partindo desse pressuposto, o problema se agrava já que é possível visualizar — do ponto de vista jurídico e gerencial — o certame como uma etapa isolada da vida funcional do servidor. Como um modelo, é possível dividir a vida ativa do servidor público em quatro momentos: preparação ao certame, o concurso, o estágio probatório e a requalificação:



É interessante notar que a relação entre esses quatro momentos da vida funcional dos servidores é pouco — ou nada — tratada pela literatura técnica. De forma intuitiva, as pessoas com experiência na administração pública relatam que existe alguma relação entre formação no ingresso e o certame. Esta necessidade de adaptação ao serviço público pode ocorrer por meio de um curso como parte do certame ou como um curso de adaptação e palestras. Mas não existe um modelo definido de qual seria a melhor opção, como se infere da entrevista realizada com servidores do MP:

É sempre questionado por que fazer curso de formação enquanto segunda etapa de concurso. Há um problema de objetivos: se é uma proposta educacional de qualificar a pessoa para o trabalho, como é que isso se coaduna com a proposta de seleção? Afinal, se não é uma parte da seleção, não deveria ser dado durante o concurso; deveria ser feito após o ingresso. (MP)

Bem se visualiza que existem dois modelos: curso como parte (etapa) do certame ou curso como adaptação, em termos de formação:

Além de ser uma tradição de determinadas carreiras, um curso de formação é uma segunda etapa em concursos para preparar servidores para atividades que não correspondem a uma atividade profissional em sentido estrito. Se você seleciona um médico, é pressuposto que ele já conheça as técnicas que vão ser aplicadas na medicina. A única diferença seriam as normas internas do hospital no qual ele vai trabalhar. Agora, se você contrata um gestor ou um advogado para trabalhar na administração pública, há outro contexto do que efetivamente ele vai fazer; não tem uma formação profissional que o prepare diretamente para

essa atuação. Então, por isso o sentido do curso de formação previamente ao ingresso. (...) Hoje, os cursos de formação estão previstos nas legislações específicas das carreiras, que definem o ingresso por meio de um concurso com duas etapas. A segunda é o curso de formação (...). No momento, a gente não está prevenindo mexer em lei para tratar dessa questão. Uma das propostas do GT é a de que se desenvolva um estudo futuro porque tem que ser feita uma discussão junto aos órgãos que hoje têm esses cursos de formação para a sua adequação. A proposta também não é acabar com o curso de formação, mas instituí-lo após o ingresso se você entende que ele é necessário. (...). Hoje, talvez, eu diria assim que fosse mais fácil fazer enquanto eles são candidatos do que depois deles serem servidores. (MP)

Como pode ser visto na figura inicial, o curso de formação está situado em um espaço ambíguo, que varia de carreira para carreira. Em algumas, ele pode ser um conjunto de palestras para boas-vindas, sem avaliação. Em outras, pode ser parte do certame e finda seus efeitos com o término do processo de recrutamento. A entrevista com servidores do MP demonstra que há — dentro dos debates correntes — uma grande preocupação com o estágio probatório:

Os próprios consultores da área de setoriais trouxeram essas sugestões de que o estágio probatório deveria ser tratado como prévio à efetivação. Que esta efetivação só deveria ocorrer depois, já que ele seria uma oportunidade de você verificar se a pessoa tem as competências necessárias. Assim, se ela não viesse a se adequar, deveria ser retirada do quadro. É um problema. Há problemas no estágio probatório. Primeiro, a legislação é muito arcaica e insuficiente. Depois é a questão de gestão. Eu acho que outra proposta de trabalho futuro é alinhar melhor a questão do estágio probatório enquanto um período anterior à efetivação. Afinal, quem já ingressou não tem mais preocupação; está garantido por 30 anos. Agora, se você tivesse um concurso com uma primeira etapa normal, um ingresso, uma formação, e você tivesse um estágio probatório bem peneirado e que pudesse, realmente, ao longo desse período, verificar as pessoas que não têm as competências necessárias para ser efetivado no cargo, e você tivesse como substituir essas pessoas, isso atenderia bem. (MP)

De fato, são necessários mais estudos e pesquisas para avaliar como está sendo processado — do ponto de vista gerencial — o estágio na administração pública. A falta de informação sobre o tema é grande e, conforme mencionado, pouco estudada em cotejo com o tema dos concursos públicos. Ao que se apresenta, seria relevante existir algum meio de continuidade de avaliação entre as provas dos certames e o início da vida funcional do servidor. Do ponto de vista de uma política de pessoal, seria interessante pensar em estruturas de carreira submetidas à avaliação contínua, é claro, como se infere da entrevista havida com servidores do Ministério da Saúde. Contudo, como esta pesquisa focalizou apenas nos concursos de ingresso, cabe anotar que a realização de cursos com provas e atividades de supervisão para todas as carreiras, mesmo aquelas que possuem curso de formação como parte do certame, seria um elemento relevante para auxiliar as metodologias avaliativas, que — como pressuposto central — sempre possuem limitações.

5 — A ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION COMO EXPRESSÃO DO MODELO FRANCÊS: UMA COMPARAÇÃO NECESSÁRIA

5a. Comparar, mas como?

O método comparativo é de uso corrente em diversas áreas do conhecimento e experimenta uma enorme gama de variações e nuances. Na área do direito, onde ganhará o nome de “comparatismo” ou “Direito Comparado”, está profundamente ligado à ideia de *modelo*. Mais que a tentativa de compreender objetos análogos através da abstração ou tipificação das suas características mais marcantes, a ideia de modelo carrega um importante componente normativo que ressignificará o termo em questão, emprestando-lhe um sentido exemplar, pautado na necessidade instrumental — e, portanto, eventual — de importação de algum instituto jurídico estrangeiro (por vezes chamado pelos juristas de “alienígena”). Esta não será nossa abordagem, pois não pretendemos tentar extrapolar uma crítica ao sentido institucional atribuído à seleção de funcionários públicos no Brasil a uma pretensa necessidade de fazer como o fazem os franceses.

Nossa abordagem será mais próxima àquela da área das ciências sociais, para a qual o método consiste na sistematização do enfoque em termos de categorias através da explicitação dos parâmetros da comparação, como resumiu Cécile Vigour (2005: 7). A autora também expõe que, diferentemente da analogia ou da homologia, a comparação em ciências sociais é um processo pelo qual não há “comparação impossível”, uma vez que é o trabalho do pesquisador que permitirá a construção de paralelos, conexões e confrontações entre os objetos (*Idem*: 8). Desta forma, tentaremos comparar os desenhos institucionais da seleção de funcionários públicos no Brasil e na França, tendo por parâmetros básicos (1) a homologia de obrigações e expectativas em torno das habilidades e competências esperadas deles nos dois países e (2) o fato de se tratar de processos seletivos particularizados pelo monopólio do Estado sobre a vida profissional dos seus “objetos”.

Além disso, ressaltamos que nossa abordagem pretende ainda se aproximar da noção antropológica de comparação. Conhecida como antropologia estrutural, houve uma tradição etnológica preocupada em descrever os atributos

universais do espírito humano através da comparação *por semelhança*, como expresso no trabalho de Claude Lévi-Strauss (1962), no qual ele tenta chegar ao “pensamento selvagem”, o estado subjetivo de todo homem antes de ser “cultivado” ou “domesticado”, e não ao “pensamento dos selvagens”. Por outro lado, a antropologia social se valerá da comparação *por contraste*, na qual se busca no estudo do *outro* um incremento no conhecimento de *si*. Esta postura de pesquisa cumpre um fundamental papel de desnaturalização da cultura ocidental — tirando-lhe a sua pretensa universalidade — por meio da etnografia de outras formas de constituição do saber e de práticas sociais, mostrando como são *nativas* as categorias encontradas nos mais diversos contextos. Além do mais, a comparação antropológica permite mais particularmente que o conhecimento acerca do *outro* provoque o estranhamento de *si*, através da *desnaturalização* do nosso saber e das nossas práticas. No que toca particularmente à antropologia do direito, Roberto Kant de Lima (2008: 5) afirma que, na comparação, costuma-se ocultar sistematicamente a sociedade do observador, absorvendo como elemento valorativo-negativo toda reação ao não encontrar o “mesmo”. Assim, para além de não ter interesse na importação do “modelo” francês, pretendemos pôr em questão a seleção de funcionários públicos no Brasil simplesmente pela descrição do sentido institucional que os franceses dão aos elementos e às etapas deste processo por lá.

5b. A “grande escola da República” e seu concurso

A França é um país que conta com dez por cento da sua população composta por funcionários públicos. Em relação à população economicamente ativa, este percentual se eleva a vinte e cinco por cento. Trata-se de um país onde o serviço público é forte estruturador do próprio funcionamento da sociedade e tema levado bastante a sério desde o século XIX, tendo sido um dos temas mais discutidos pelos parlamentares na virada para o século XX. Trata-se de um país onde a noção de “funcionalismo público” é perene nas pautas políticas e de mídia (Roubain: 2010). Na França, o funcionário público e o agente político se distinguem, sobretudo pelo seu meio de seleção: se os últimos são recrutados por sufrágio universal, os primeiros são recrutados por concurso público. Corolário da ideologia da meritocracia escolar, a realização de provas e exames é extremamente presente na vida de todo francês, e não apenas daqueles que desejam se tornar funcionários públicos. No entanto, o progressivo avanço do recrutamento por concurso sobre as nomeações reais ou presidenciais marcou profundamente a consolidação da república por lá, e hoje é um forte paradigma da administração pública (Sadran: 1977).

O primeiro ponto a ser levantado aqui é o de que o ingresso em qualquer órgão da administração pública francesa se dá mediante processos seletivos

diferentes, mas que guardam algumas características comuns, o que garante a institucionalidade e a unicidade do recrutamento como um todo⁸. Basicamente, todo certame não precede a carreira, mas uma escola de formação profissional, bem como possui ao menos três portas: (1) uma voltada para recém-egressos dos sistemas de ensino (chamada “concurso externo”), (2) uma voltada para a mobilidade no seio do serviço público (chamada “concurso interno”) e (3) uma voltada para profissionais do mercado. Os magistrados⁹ são recrutados e formados desta maneira, assim como os policiais¹⁰, os fiscais de renda¹¹, os administradores locais¹² e os administradores centrais. Estes últimos, por serem formados na *École Nationale d'Administration*, conhecida pela sigla “ENA”, são chamados de “*énarques*”¹³.

Fundada em 1945, a ENA é uma das “*Grandes Écoles de la République*”, ao lado de outras instituições que no imaginário francês concentram a excelência, o prestígio ou, ainda, a “nobreza do Estado” (Bourdieu, 1989). Encarregada da formação dos quadros superiores da administração pública francesa, a ENA é tida como uma espécie de fábrica de elites, tendo formado três presidentes da República, sete primeiros-ministros e vários ministros e parlamentares. Fato é que a ENA não realiza seu trabalho sem forte crítica do meio acadêmico ou jornalístico, bem como conta com a ajuda de uma prestigiosa instituição de ensino: O *Institut d'Études Politiques de Paris*, também conhecido como “*SciencesPo-Paris*” (Vincent: 1987). Assim, juntas, uma escola profissional e uma instituição de ensino superior operam uma sinergia que tem, na preparação para o certame de ingresso, na carreira seu amálgama fundamental. Tal preparação é um dos carros-chefe do ensino do *SciencesPo-Paris* que, no geral, é voltado para a formação de elites no setor privado ou mesmo em outras carreiras públicas, como a magistratura, claro que não sem arrancar duras críticas de professores das faculdades de direito (Antonmattei; Maistre du Charbon: 2009).

Antes de prosseguir na análise do recrutamento na ENA propriamente dito, cabe mencionar dois pontos que diferenciam profundamente os certames na França e no Brasil:

- 1) **preparação:** na França, o essencial da preparação para concursos é feita nas instituições de ensino médio ou superior, na sua maioria públicas; no Brasil, o essencial da preparação é feita em instituições privadas, espe-

8 Billand, ao tratar do recrutamento dos administradores locais na França, relaciona o pouco tempo que possui este concurso com sua baixa institucionalidade (2010).

9 Sobre a *École Nationale de la Magistrature*, ver (Fontainha: 2011).

10 Sobre a *École Nationale de Police*, ver (Moreau de Bellaing: 2006).

11 Sobre o *Ministère de l'Économie, l'Industrie et l'Emploi*, ver (Miel: 2008).

12 Sobre a função pública local francesa, ver (Billand: 2008).

13 Sobre o recrutamento e a formação na ENA, ver (Eymeri: 2001).

cializadas nesta atividade, que competem num mercado absolutamente desregulado.

- 2) **organização:** na França, a organização do essencial dos certames é de responsabilidade da escola profissional para a qual o processo está selecionando; no Brasil, a organização do certame é subcontratada a uma instituição altamente especializada na atividade de organizar certames.

Um conjunto de leis e decretos dispõe sobre a configuração geral do certame da ENA. Uma vez a cada ano, por meio de uma portaria ministerial, o Poder Executivo disciplina como se dará cada recrutamento para o ingresso na ENA. Essa portaria trata apenas da fixação do calendário, da nomeação do presidente e dos membros da banca, do número de vagas e de demais assuntos relativos a particularidades de cada certame. Antes de avançar para alguns pormenores desse certame, cabe salientar que, assim como a maioria das “portas de entrada” do serviço público francês, esta seleção é marcada profundamente pela ideologia acadêmica, sendo a meritocracia escolar o fundamento mais marcante dos certames na França. Três são suas grandes marcas: (1) a presença expressiva de professores nas bancas, (2) um maior interesse institucional pelo recrutamento de jovens recém-egressos do sistema de ensino e (3) os métodos de avaliação, que quase sempre consistem em uma primeira fase de exames escritos, seguida de uma segunda de exames orais. É evidente que nossa abordagem tipológica não exclui, entretanto, que outras ideologias se façam presentes de forma menos marcante, como se verá.

No tocante às bancas examinadoras, elas são compostas por um triplo corpo: (3) professores universitários, (2) administradores (internos da carreira) e (3) profissionais. Não necessariamente obedecendo a uma proporção exata, tradicionalmente busca-se chegar muito perto de um equilíbrio quantitativo entre os três. Em relação aos certames no Brasil, chama a atenção a ausência de profissionais especializados em recrutamento na banca, bem como o fato de que os *paesanos*, internos da carreira, aqueles que estão recrutando seus futuros colegas, são minoria. Com relação aos professores universitários, cabe mencionar que as universidades e liceus reputados na França em sua imensa maioria são públicos, e que os cargos públicos são todos de dedicação exclusiva. Também contrasta com o Brasil o fato de que jamais um professor acumularia o cargo público de administrador. Em geral, esses professores estão ligados aos Institutos de Estudos Políticos ou aos departamentos de Ciência Política das faculdades de letras ou de direito. No entanto, nada impede — e não é rara — a presença de juristas, sociólogos ou historiadores na banca. Os administradores costumam ser escolhidos entre os mais experientes, e, entre eles, normalmente, o mais antigo na carreira será o presidente da banca exa-

minadora. Quanto aos profissionais que se designam por esta palavra, dado o fato de atuarem no setor privado, em geral, são chamados jornalistas, contadores, administradores, articulistas, consultores ou psicólogos. Dada a forma acadêmica da seleção, pode-se imaginar a primazia professoral na interação cotidiana necessária à correção das provas e produção das notas, vista a familiaridade com o trabalho de avaliação acadêmica de performance. No certame da magistratura francesa, esta primazia já foi demonstrada (Fontainha, 2009).

Outro aspecto interessante da seleção é que, na verdade, não se trata de um certame, mas de **três certames**. Bastante comum no recrutamento das carreiras de nível superior na França, a presença objetiva de três ideologias de recrutamento em um só processo de seleção é também uma característica da ENA. São três processos de seleção distintos, mas com o mesmo calendário e com a mesma banca. Cada ano, a portaria de abertura do certame estipula quantas vagas haverá para cada um deles, e os inscritos apenas podem concorrer em um. Como expressão mais pura da ideologia acadêmica, temos o **concurso externo**, voltado para jovens recém-diplomados no sistema de ensino. Expressando a ideologia burocrática, temos o **concurso interno**, voltado para funcionários públicos com tempo de exercício em outras carreiras de nível superior. Por fim, expressando a ideologia profissional, temos o **terceiro concurso**, voltado para profissionais com experiência no mercado, na política ou no terceiro setor. Esta arquitetura de recrutamento é fruto de uma progressiva disputa pela oxigenação dos grandes corpos profissionais do Estado francês. A possibilidade de um recrutamento plural no Brasil é bastante remota, pois, como já vimos, o provimento em cargos públicos por ascensão era previsto no inciso III da Lei n. 8.112/90. Contudo, o Supremo Tribunal Federal considerou tal possibilidade de ingresso no serviço público como inconstitucional. No mesmo sentido, considerou outras modalidades de movimentação — entre cargos — como inconstitucionais. O ponto central é que o STF consignou que não é possível algumas movimentações entre cargos efetivos pelo princípio da necessidade de concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal). Deste modo, definiu que a passagem de um cargo efetivo para outro somente pode ocorrer dentro da própria carreira na forma, por exemplo, de promoção. O precedente foi a ADIN 231/DF, julgada em 1992. O precedente foi reiterado várias vezes. O art. 18 da Lei n. 9.527/97, derivada da conversão da Medida Provisória n. 1.595-14/97, revogou expressamente estes dispositivos. Desta forma, seria muito difícil propor um novo marco legislativo para o Brasil em que houvesse, por exemplo, a possibilidade de um procurador federal, com cinco anos de experiência, concorrer ao Itamaraty ou de um consultor de finanças, com dez anos de experiência, concorrer ao MP. Ambos teriam de parar suas atividades e dedicar um bom tempo à preparação nos “cursinhos”. Este é apenas mais um aspecto

da comparação com a França que faz ressaltar que a expressão brasileira da ideologia concursista produz externalidades extremamente prejudiciais à administração pública, tanto em termos de recursos financeiros quanto humanos.

Retomando a análise do certame da ENA, cumpre agora avançar para a forma como cada uma dessas ideologias se objetiva na seleção: os dossiês de candidatura. Muitas são as marcas pelas quais um membro de banca pode melhor conhecer um candidato através dos documentos que este anexa ao seu dossiê, sobretudo nas provas orais. A marca mais tradicionalmente reconhecida como legitimadora de candidaturas-modelo é o diploma escolar ou universitário. Já se afirmou que a estabilidade do modelo francês de seleção de elites vem justamente da “tirania do diploma inicial” (Bauer; Bertin-Murot: 1995), assim como já se demonstrou o peso fundamental desse documento na seleção da magistratura francesa (Fontainha: 2010). No certame da ENA, não é diferente, com a ressalva de que no concurso interno os membros da banca contam também com processo funcional do candidato, e, no terceiro concurso, com seu portfólio.

No tocante às provas em si, os certames da ENA apresentam algumas nuances entre as diferentes modalidades que merecem algum detalhe. Para tanto, compilamos tais nuances na tabela a seguir¹⁴:

		Concurso Externo	Concurso Interno	Terceiro Concurso
Requisitos para a inscrição		Diploma atestando ao menos 3 anos de formação universitária	Comprovação de ao menos 4 anos de exercício efetivo no serviço público	Comprovação de ao menos 8 anos de exercício efetivo de atividades profissionais, eletivas ou associativas
PRIMEIRA FASE	3 provas escritas	Composições de direito público, economia e cultura geral	Pareceres redigidos a partir de dossiês de direito público, economia e questões sociais ou europeias	Pareceres redigidos a partir de dossiês de direito público, economia e questões sociais ou europeias
	Uma redação	Parecer redigido a partir de um dossiê de questões sociais ou europeias	Redação em cultura geral baseada em um dossiê	Redação em cultura geral baseada em um dossiê

14 Informações extraídas da publicação intitulada “*Devenir Haut Fonctionnaire*”, editada pela própria ENA.

PRIMEIRA FASE	Prova adicional	Uma redação adicional entre 25 matérias à escolha do candidato	Prova de memorial de valorização da experiência profissional de administração descentralizada, das coletividades territoriais, dos estabelecimentos públicos ou do sistema educativo	Prova de memorial de valorização da experiência profissional de sociologia das organizações, administração de empresas, gestão pública ou relações sociais
	Provas orais	Finanças públicas, relações internacionais, questões sociais ou europeias, língua estrangeira e cultura geral (personalidade e motivação)	Finanças públicas, relações internacionais, questões sociais ou europeias, língua estrangeira e cultura geral (personalidade e motivação)	Relações internacionais, questões sociais ou europeias, língua estrangeira e cultura geral (personalidade e motivação)
SEGUNDA FASE	Exame físico	Obrigatório	Obrigatório	Facultativo

De uma forma geral, a primeira observação que se pode fazer é a total inexistência de provas de múltipla escolha. Em segundo lugar, nota-se a multidisciplinaridade, somada ao fato de haver opções entre as disciplinas, o que opera a institucionalização da relação entre as estratégias e as competências dos candidatos: seu interesse e sua margem de manobra para fabricar competências de véspera são drasticamente reduzidos. O exame físico, que opera verdadeiro dogma nos certames franceses, possui um peso reduzido e não é obrigatório no terceiro concurso. Por fim, chama a atenção igualmente a presença da prova oral de língua estrangeira, o que força a multidisciplinaridade na banca e na preparação, uma vez que é possível vislumbrar um mercado de ensino instrumental de línguas, mas não “idiomas para concursos”.

Cumprе esclarecer o papel de uma disciplina presente nas provas escritas e orais, a cultura geral. Sem programa — e por isso de impensável aplicabilidade no Brasil —, essa disciplina não tem o papel apenas de testar o conhecimento do candidato sobre atualidades, entretenimento ou história. Tanto na etapa escrita quanto na oral, o que está em jogo é a capacidade de adaptação da opinião ao modo de pensar e ao método de escrever e se expressar esperado pela instituição (Berrier: 1991). Na etapa oral, as provas de cultura geral são chamadas de provas de “personalidade e motivação”. A ideologia concurseira, presa a falsas objetividades, não deixaria de lançar seu repúdio a este tipo de exame, por sua pretensa subjetividade. Entretanto, já foi demonstrado, através do es-

tudo dos relatórios de banca de três diferentes concursos — Administração, Magistratura e Estado Maior das Forças Armadas —, que se um sentido institucional existe nas seleções das elites burocráticas na França, ele vem das provas de cultura geral (Oger: 2002). A arquitetura dos concursos é pensada levando em conta esta importância, e isso se reflete no peso maior dado às provas de cultura geral, particularmente a oral. Quanto mais prestigioso o concurso, mais temida a última prova, conhecida como “Grande Oral”; a única realizada num grande auditório, lotado de futuros candidatos. Ainda assim, o que impressiona é a centralidade no método de exposição dos argumentos, que opera como o foco da avaliação e, portanto, da preparação (Jacquemelle: 2005).

Algo não muito diferente ocorre nas provas escritas, o que as diferencia bastante das famosas “provas abertas” do Brasil. Assim como nas provas orais, inclusive as de cultura geral, o candidato é confrontado com um dossiê (uma lista de documentos oficiais), um texto (uma matéria de jornal, por exemplo) ou um tema (uma frase curta), ao qual ele reage. O foco da preparação e da correção não é, entretanto, o estudo da disciplina em questão; ela é assumida como uma aquisição prévia. O foco é o método. Desta forma, a preparação é realizada de forma não muito diferente em seleções variadas, como a da administração central ou local, da magistratura ou da polícia (Guédon; Laborde: 2002). Cabe salientar que, apesar da primazia acadêmica no concurso, as diferentes formas de prova escrita remetem também a outras ideologias, como a burocrática ou a profissional. O que queremos dizer aqui é que o aspecto concursário é relativamente ausente nessa seleção, uma vez que as provas ou são muito similares com as avaliações do sistema de ensino ou com aspectos do trabalho cotidiano da futura carreira. Podemos observar que, além das tradicionais redações ou composições, que em nada se parecem com respostas discursivas curtas às várias “perguntas” diferentes, temos a redação de pareceres, notas de síntese e memoriais de valorização da trajetória profissional.

5c. Alguns números sobre os três concursos

Finalmente, cabe trazer alguns dados sobre o estado recente do recrutamento na ENA. O projeto institucional deste certame, apesar de plural, faz sua primazia acadêmica também ser sentida na quantidade de vagas abertas a cada uma das “portas”, como se vê no **Gráfico 12**¹⁵:

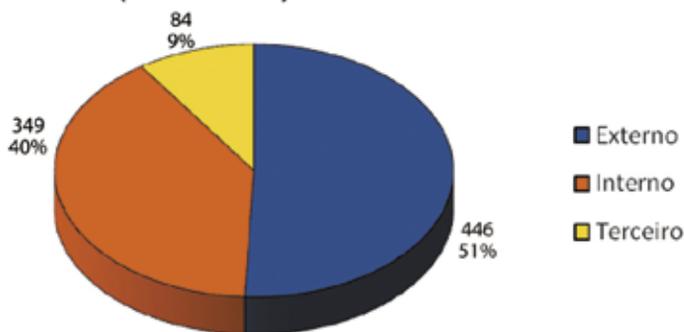
15 Todos os gráficos sobre a ENA foram extraídos de dados do último Relatório Anual da ENA, datado de 2011.

		Concurso Externo	Concurso Interno	Terceiro Concurso
Requisitos para a inscrição		Diploma atestando ao menos 3 anos de formação universitária	Comprovação de ao menos 4 anos de exercício efetivo no Serviço Público	Comprovação de ao menos 8 anos de exercício efetivo de atividades profissionais, eletivas ou associativas
PRIMEIRA FASE	3 provas escritas	Composições de Direito Público, Economia e Cultura Geral	Pareceres redigidos a partir de Dossiers de Direito Público, Economia, e Questões Sociais ou Europeias	Pareceres redigidos a partir de Dossiers de Direito Público, Economia, e Questões Sociais ou Europeias
	Uma redação	Parecer redigido a partir de um dossier de Questões Sociais ou Europeias	Redação em Cultura Geral baseada em um dossier	Redação em Cultura Geral baseada em um dossier
	Prova adicional	Uma redação adicional entre 25 matérias à escolha do candidato	Prova de memorial de valorização da experiência profissional de Administração Descentralizada, das Coletividades Territoriais, dos Estabelecimentos Públicos ou do Sistema Educativo	Prova de memorial de valorização da experiência profissional de Sociologia das Organizações, Administração de Empresas, Gestão Pública ou Relações Sociais
SEGUNDA FASE	Provas orais	Finanças Públicas, Relações Internacionais, Questões Sociais ou Europeias, Língua Estrangeira e Cultura Geral (personalidade e motivação)	Finanças Públicas, Relações Internacionais, Questões Sociais ou Europeias, Língua Estrangeira e Cultura Geral (personalidade e motivação)	Relações Internacionais, Questões Sociais ou Europeias, Língua Estrangeira e Cultura Geral (personalidade e motivação)
	Exame físico	Obrigatório	Obrigatório	Facultativo

Sendo o eixo “Y” representativo do número de candidatos admitidos na ENA, pode-se ver que o projeto da escola é agregar, na maioria, jovens egres- sos da universidade, com grande abertura também à mobilidade no seio do

serviço público, mas sendo minoritário o recrutamento de profissionais do mercado. Um modelo aparentemente rígido, mas, se comparado ao brasileiro, ainda assim se torna o corolário da flexibilidade no recrutamento de servidores públicos. Observemos, a seguir, o resultado consolidado a longo de dez anos de certames na ENA, que confirma o que acabamos de afirmar:

Gráfico 13: Recrutamento ENA por entrada (2002-2011)

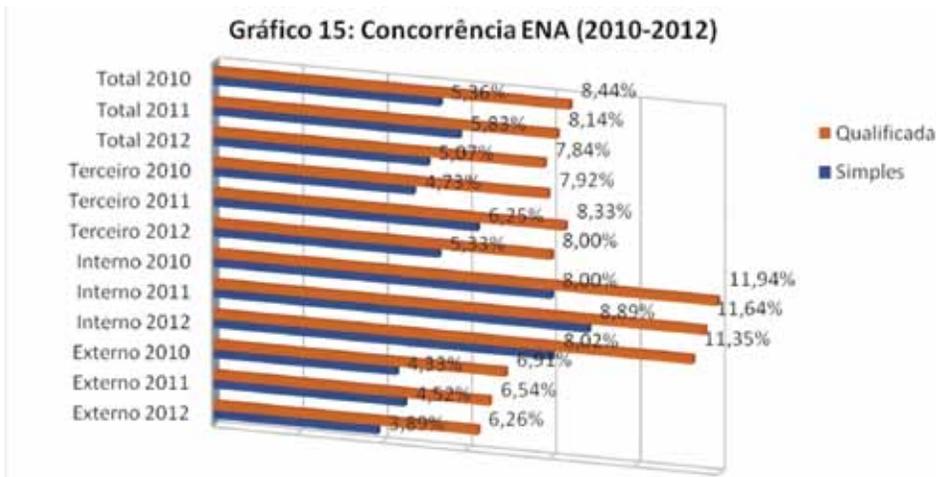


Outro ponto interessante — e que não é característico apenas do certame da ENA — é como os franceses objetivam a noção de “vocação” ou “aptidão” ao ingresso em determinada carreira: cada candidato tem direito a apenas três tentativas. Após três reprova es, o projeto institucional republicano francês considera que aquele candidato não   aproveitável para a carreira e fecha definitivamente o acesso. Algo difícil de se vislumbrar no Brasil, onde, além de pouco relevantes para a sele o as habilidades e atribui es, o certame   pensado em termos de direitos dos candidatos, e não de interesses e necessidades da administra o pública. Os efeitos de tal projeto institucional são impressionantes e têm por principal reflexo o absenteismo dos candidatos, que podem **se inscrever** quantas vezes quiserem no certame, mas   necessário **comparecer** a uma das provas para o cômputo de uma das três chances. O gráfico seguinte deixa claro o impacto de mais de 30% (trinta por cento) de disparidade entre candidatos inscritos e presentes em todas as modalidades, entre 2010 e 2012:



O potencial organizador e racionalizador de um projeto institucional como esses é enorme. De início, inviabiliza-se a prática, comum no Brasil, de prestar o certame como uma espécie de teste, o que poderíamos chamar — jocosamente, é claro — de abuso de direito de inscrição. Para os franceses, ressalvadas as proporções populacionais, é incompreensível um certame com um milhão de candidatos, como foi o caso do concurso para analista do INSS de 2012. Tal medida opera uma pré-seleção qualitativa de enorme benefício para a administração, que fica livre de dispendir recursos volumosos, dedicados a candidatos que sequer se julgam preparados, e ainda correr o risco da eventualidade de um deles vir a ser aprovado. Essa medida, de fato, divide a responsabilidade entre o candidato e a administração. A diferença fundamental que se põe aqui é a contrapartida da assunção dessa responsabilidade exclusivamente pelo Estado no Brasil: a taxa de inscrição. Inexistente na França por razões ligadas à equidade e à democracia, no Brasil já pudemos demonstrar seu papel de anteparo social, além da especulação que se pode fazer em torno da sua finalidade de geradora de receita. Uma hipótese a ser formulada sobre este ponto é a de que a ideologia concursista serve a fins de mercado. Um enorme contingente de candidatos alimenta não apenas as entidades organizadoras, mas sobretudo os “cursinhos” que, por vezes, são organizados no seio mesmo de instituições públicas que, nesta frente de atuação, concorrem livremente neste mercado desregulado. Por fim, cabe demonstrar o impacto dessa medida na concorrência. Outro dogma da ideologia concursista é o de que é a relação candidato/vaga que produz o mérito, sem a conta qualitativa do enorme contingente de candidatos participando da seleção fora de quaisquer condições de competição. No certame ENA, a queda de concorrência quantitativa é drástica, quando comparamos a razão entre o número de empossados e o número de inscritos

(concorrência simples), e a razão entre o número de empossados e o número de presentes (concorrência qualificada):



Por lá, a lógica se inverte: menos quantidade é mais qualidade.

Assim, procuramos desenvolver neste tópico uma série de considerações sobre o certame da ENA que nos faz refletir sobre o mundo dos concursos no Brasil. De uma forma geral, ficou demonstrado como acontece um certame que prima pela ideologia acadêmica, mas, desde o seu projeto institucional, é aberto à pluralidade burocrática, profissional e até mesmo concurseira. Tratar as “ideologias do concurso” como tipos ideais nos leva a querer observar qual a dinâmica dominante de uma cultura de seleção. É claro que aspectos profissionais, burocráticos e acadêmicos estão presentes nos concursos brasileiros. No entanto, nosso modelo é de primazia radicalmente concurseira. Nosso argumento é o de que essa primazia ocorre em prejuízo profundo para a administração pública, tanto de recursos financeiros quanto humanos, motivo pelo qual cremos necessária uma reformulação do projeto institucional do recrutamento dos quadros no serviço público, que passaremos a expor a seguir.

6 – CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, pudemos demonstrar como os concursos brasileiros são organizados a partir de uma ideologia concurseira. Foi possível levantar alguns pontos importantes a respeito desta temática no Brasil.

A revisão da literatura aponta que existe uma bibliografia extensa sobre o perfil dos funcionários públicos federais produzida pelo Ipea. No entanto, há uma escassez flagrante no tocante aos concursos públicos federais. Em relação aos objetos das pesquisas, constatamos que elas se debruçam sobre a preparação para o concurso, a produção do edital, a realização do concurso e, por fim, sobre as etapas de contratação ou nomeação e posse dos candidatos.

As pesquisas procuram compreender diferentes aspectos. Já existe um número importante de teses, dissertações e artigos sobre concursos públicos entre as seguintes disciplinas: administração, saúde, políticas públicas, sociologia, letras, educação, direito, psicologia, contabilidade e finanças.

Deste modo, percebemos que as abordagens buscam focalizar momentos específicos da organização social dos concursos públicos. Há um ponto específico que interessa particularmente à nossa abordagem que é a reflexão sobre os editais. As pesquisas atuais os analisam em termos jurídicos, ao tomá-los como um instrumento normativo de organização das etapas do concurso, permitindo — do ponto de vista dos juristas — refletir sobre as formas de controle judicial do certame. No entanto, essa abordagem reduz o edital à expressão de regras de organização sem vislumbrar o que eles representam em termos de construção social das expectativas dos diferentes atores sociais envolvidos no concurso.

Assim, a análise dos elementos dos editais foi realizada para compreendê-los globalmente. Nosso objetivo foi entender o que esses diferentes *projetos institucionais* podem nos ensinar sobre a organização do concurso. Por esse motivo, os gráficos expressam sempre os elementos constantes dos editais. As mudanças durante o período selecionado (2001-2010) refletem um padrão, isto é, uma ideologia que produz tal organização dos concursos. Assim, procuramos demonstrar através dos diferentes gráficos o quanto essa ideologia está presente na forma de se constituir esses projetos institucionais.

No tocante ao modelo legislativo, ele é baseado em um tipo ideal que — a partir da nossa comparação — esgotou a sua capacidade de produzir o fim ao qual se destina: selecionar os candidatos mais aptos ao desempenho de determinadas funções públicas. Em síntese, o problema da seleção e do recrutamento de servidores não será resolvido pelo melhor detalhamento normativo do que seja uma prova de múltipla escolha. Serão novas práticas de concurso, compatíveis com o marco jurídico, que poderão alterar a situação.

Os dados quantitativos demonstram em que medida a ideologia concurreira explica a organização social dos concursos, que se orienta para si, e não para o projeto institucional. Isso é perceptível diante da concentração de concursos em torno de algumas entidades, bem como na própria organização dos elementos do concurso que não são padronizados em todos os concursos, mas que obedecem a uma lógica de organização. Além disso, as diferentes fases do concurso e as relações com as remunerações oferecidas pelos editais fazem dos concursos uma finalidade em si e não um meio para a seleção dos candidatos.

Somado a isso, há uma disputa bastante real quanto à autorização para realização de concurso público em que prevalecem, à primeira vista, os critérios de necessidade que são estabelecidos pelo MP. Parte da equipe técnica dos órgãos faz um grande esforço de demonstração de sua realidade e das necessidades com que convivem, mas há também, inegavelmente, uma equipe política dos órgãos que também atua.

As entrevistas nos permitiram compreender a visão dos gestores públicos que pensam e tornam o concurso público viável. A partir deles, pudemos levantar o procedimento que antecede o certame e também onde estão alguns dos problemas que precisam ser superados, através de um estudo de casos.

A perspectiva comparada nos possibilitou ressaltar os contrastes entre os modelos brasileiro e francês, contrariamente aos estudos jurídicos que compararam pela semelhança. Tal metodologia permitiu demonstrar o quanto as ideologias do concurso são diferentes e, por esse motivo, os concursos brasileiros têm uma orientação própria, que denominamos de ideologia concurreira. Ao tratar as “ideologias do concurso” como tipos ideais, pudemos observar as dinâmicas dominantes de uma cultura de seleção. É claro que aspectos profissionais, burocráticos e acadêmicos estão presentes nos concursos brasileiros, assim como aspectos concurreiros estão presentes nos concursos na França. No entanto, nosso modelo é de primazia radicalmente concurreira.

O tema dos certames é muito relevante para ter sido um objeto de pesquisa tão pouco apreciado, seja no campo dos estudos jurídicos estritos, seja pela sociologia do direito. Visualizamos algumas linhas de pesquisa futuras que podem — e, em nossa opinião, devem — ser derivadas deste diagnóstico. A primeira diz respeito à avaliação dos conteúdos programáticos demandados.

Trata-se de um claro exercício de apreciação qualitativa. A maneira mais simples é contar a ocorrência de temas, fixados em um léxico. A partir da quantidade de repetições, seria possível ter uma ideia dos assuntos demandados em quais certames e da sua pertinência para os cargos. É sempre relevante a ressalva de que a pesquisa diagnosticou a inexistência de aferições referenciadas diretamente às habilidades. Se o cerne da avaliação na ideologia concursária é a quantidade de conhecimentos, torna-se relevante uma apreciação fina sobre eles. A segunda linha para pesquisa futura diz respeito à interação entre o Poder Judiciário, as entidades organizadoras e, principalmente, as bancas. A jurisprudência dominante destaca a impossibilidade de que os magistrados se substituam às bancas e alterem a interpretação dos resultados e, conseqüentemente, as correções. Todavia, há exceções jurisprudenciais para o caso de haver idiosincrasias. Seria interessante um levantamento nacional nos tribunais de Justiça e tribunais regionais federais, além do STF e do STJ, para identificar e descrever em fichas-padrão, os casos de interveniência. O ideal seria contar o total e o percentual de casos de restrição à intervenção em cotejo aos casos de abstenção interventiva. Depois, o estudo deveria evoluir para a apreciação qualitativa de cada caso, com uma descrição das provas e dos certames. Outro estudo importante deveria versar sobre as entidades organizadoras de certames. O nosso foco foi dirigido às entidades líderes deste mercado, já que levantou dados sobre certames de larga escala e difusão nacional. Todavia, existem entidades que realizam certames menores, como diversas fundações de universidades públicas e mesmo empresas de menor porte. Quais são? O que pensam os seus gestores sobre os certames? Há uma lacuna na literatura sobre o tema. Por fim, o último tema de relevo diz respeito ao elemento oculto da presente pesquisa: os concursários em seu “habitat natural” de reprodução ideológica. Os “cursinhos” preparatórios estão a merecer um mapeamento extensivo e estudos qualitativos. Não é possível precisar quantos “cursinhos” existem. Não há controle, não há conhecimento. Essas entidades funcionam à margem do sistema de educação formal, apesar de muitos postularem credenciamento no Ministério da Educação para ofertar uma diplomação concursária na forma de certificados de especialista. Assim, é oferecido ao concursário um produto “dois em um”: o curso e um diploma para ganhar alguns pontos na aferição de títulos e na contagem de tempo de experiência profissional. A realização de estudos qualitativos e quantitativos futuros será importante para apreciar a hipótese de uma ideologia concursária e o seu funcionamento.

Finalizamos esperando não ter relativizado o imenso avanço que significou para o país a racionalização da contratação de funcionários públicos por meio de concursos. No entanto, cremos ter também evidenciado a crise de um modelo, o que pede superação. Da crise, não do modelo.

7 – APÊNDICE: UMA PROPOSTA DE MARCO LEGISLATIVO PARA O BRASIL

“Segundo o **Ministério do Planejamento** foram contratados 151,2 mil servidores públicos por concurso durante o governo Lula contra 51,6 mil no governo FHC. A despesa média por servidor teve um crescimento real de 70% no período. Polícia Federal, Receita Federal, gestores públicos, diplomatas e várias outras carreiras foram reestruturadas e revalorizadas. É claro que isto não significa que o Estado não deva ser composto, sobretudo, por servidores concursados. Ou que o Estado não deva possuir uma estrutura bem remunerada e bem qualificada de servidores. A questão é que falta um debate sério sobre o papel desses servidores. Ou da relação desses servidores com a democracia. Os servidores concursados (...) devem estar cientes que têm que ter uma profunda lealdade tanto com a república quanto com a democracia”¹⁶.

A tarefa que a equipe se incumbiu foi a de produzir uma pesquisa acerca dos certames no Brasil a partir dos editais. Isso significa que as propostas a seguir não são um resultado lógico ou evidente da pesquisa; elas partem do nosso ponto de vista da realidade que acabamos de descrever. Tal observação tem uma consequência importante, pois as propostas contêm intencionalidades que só existem como discurso e não estão presentes na realidade empírica descrita.

Nosso compromisso profissional, na qualidade de pesquisadores, é com a comunidade de pesquisadores e com aquilo que anunciamos como pesquisadores. Por isso, acreditamos que este apêndice não é um desdobramento lógico, ou uma consequência da pesquisa, mas nosso ponto de vista a respeito das políticas que devem organizar os certames em nosso país. Isso significa que nós não acreditamos que nosso ponto de vista seja mais informado ou

16 ABRAMOVAY, Pedro Vieira. *A nova lei da AGU: república e democracia*. In: Valor Econômico, página A12: São Paulo, 07 de janeiro de 2013.

privilegiado para a consecução dessas eventuais políticas. Acreditamos que as políticas de Estado são orientadas por posições expressadas por representantes das pessoas que os elegeram. Não fomos submetidos a nenhum tipo de escrutínio popular. Assim, não nos vemos autorizados a falar por ninguém, a não ser por nós mesmos. Em uma democracia, as posições políticas são frutos de discussões públicas a respeito dos problemas públicos. Nossa intervenção não se pretende “melhor” do que as posições políticas existentes em função do lugar de onde as elaboramos, ou seja, da academia. Nossa autoridade acadêmica repousa unicamente sobre a produção da pesquisa e de suas conclusões e, de modo algum, sobre essas propostas. Acreditamos ser esta mais uma contribuição para o debate público que é equivalente a qualquer outra que vise a orientar políticas públicas, uma vez que parte de nossas crenças a respeito do que é e deve ser a sociedade e o Estado.

Neste tocante, é necessário mencionar o caráter inovador e profundamente progressista do projeto “Pensando o Direito”, uma parceria da SAL/MJ e do PNUD, que nesta temática contou com o apoio, a colaboração e o profundo interesse do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Financiar equipes de instituições de ensino e pesquisa, por meio de chamada pública e ampla, para a elaboração de pesquisas preferencialmente de cunho empírico e aplicado é contribuir para a profissionalização da área do direito no Brasil.

Neste âmbito, um dos desafios que a chamada nos colocou foi o de elaborar proposta de um novo marco normativo. Retomando o debate de alguns parágrafos anteriores, colocamo-nos a seguinte questão: como fazer isso no quadro de uma pesquisa? Como fazer de forma a não tornar nosso trabalho uma consultoria institucional? Resolvemos, assim, através de um conjunto de propostas que seguem, expor nosso leitor ao choque que acomete todo o etnólogo que compara “seu” universo com um “outro”, tentando descrever, desnaturalizando cada um dos dois por meio dos contrastes encontrados entre eles. Assim, é expondo os evidentes contrastes entre a realidade brasileira e a francesa — nitidamente de tradição publicista, em que o interesse geral sobrepõe o particular — que decidimos estruturar um conjunto de proposições que reverteria drasticamente o que chamamos aqui de efeitos da ideologia concursária. Tal abordagem já passou por um importante teste de impacto. Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada publicamente, no dia 22 de fevereiro de 2013, na Fundação Getúlio Vargas de Brasília. Na intenção de divulgar o evento, enviamos um resumido *release* de imprensa para o periódico “Correio Braziliense”, de grande circulação local. A matéria que divulgava nosso evento desencadeou uma série de pedidos de informações e entrevistas. No mês que se seguiu, nossa pesquisa foi notícia nos seguintes veículos de imprensa: Jornal “O Globo” (nota na coluna de Ancelmo Góis), Revista “ISTOÉ”,

Portal “G1”, Jornal “O Estado de São Paulo” (matéria e editorial), Jornal “Extra”, Jornal “O Dia”, Rádio “CBN”, TV “Rede Brasil”, Jornal “Folha Dirigida” (matéria e dois editoriais), Jornal “Correio Braziliense” (duas matérias e um editorial), Portal “Conjur” (três colunas), entre outros.

Este primeiro teste de impacto não evidencia apenas o interesse da imprensa pelo debate sobre esta temática. Há uma série de fóruns virtuais nos quais ela é debatida por candidatos a concursos públicos, tais como “sos-concurseiro.com”, “tempodeconcursos.com.br”, “papodeconcurseiro.com.br”, “questoesdeconcursos.com”, “forumconcurseiros.com.br” e “blogdosconcursos.com.br”, entre outros. Nesses espaços de debate, percebemos uma fortíssima resistência por parte de uma imensa maioria dos que se manifestaram.

No entanto, sejam nos veículos tradicionais de mídia, sejam nos fóruns virtuais, uma percepção se destacou: o foco nas nossas propostas. Se elas servirem para chamar a atenção para a importância de se pôr em pauta essa temática, e, se ainda conseguirem provocar um choque reflexivo — cuja reação primeira é invariavelmente a rejeição — nos leitores, já cremos ter se cumprido um importantíssimo papel. Se, além disso, elas puderem também servir de subsídio para quaisquer agentes políticos brasileiros em um eventual intuito de transformar democraticamente a nossa realidade, tanto melhor!

Uma última advertência: as propostas que se seguem devem ser lidas em bloco, pois as diferentes mudanças são constitutivas de nosso ponto de vista. Além disso, cada uma delas dá sentido à outra de maneira que sua defesa só faz sentido se for feita em conjunto, e não separadamente.

7a. Uma necessária mudança de cultura jurídica em relação aos concursos

Apesar de existir um debate legislativo e judicial acerca dos concursos públicos, pode-se identificar que a maior necessidade de alteração está dirigida às práticas e não às leis vigentes. O modelo que vem sendo majoritariamente praticado é baseado em um tipo ideal que — a partir do nosso diagnóstico comparado — esgotou a sua capacidade de produzir o fim ao qual se destina: selecionar os candidatos mais aptos ao desempenho de determinadas funções públicas. Em síntese, o problema da seleção e do recrutamento de servidores não será resolvido pelo melhor detalhamento normativo do que seja uma prova de múltipla escolha. Serão novas práticas de certame, compatíveis com o marco jurídico, que poderão alterar a situação.

Feitas estas considerações iniciais, cabe dividir as recomendações normativas em três campos. O *primeiro campo* está relacionado ao aperfeiçoamento imediato do Decreto n. 6.944/2009, com recomendações simples e de fácil efetivação. O *segundo campo* está relacionado ao estudo da relação jurídica

entre o candidato e o certame. É evidente que tal relação outorga direitos aos candidatos, que são gerais, como a observância da isonomia. Porém, a história judicial recente demonstra que os candidatos vêm sendo aquinhoados com direitos em relação ao objeto do certame (provimento em vagas), bem como no tocante aos procedimentos dos certames (objetividade nas avaliações e direito aos recursos). Por fim, no *terceiro campo* será indicada a necessidade de se firmar modelos gerais de certames. Resta claro que os dois projetos de lei avaliados trazem esta consideração ao debate. Todavia, eles incorrem no tipo de insuficiência presente no Decreto n. 6.944/2009. O certame é sempre pensado como um agregado de provas. Ele nunca é apreciado no escopo que está sendo traçado neste projeto de pesquisa: um meio completo para seleção de pessoal.

O ponto mais complexo em relação ao que foi exposto neste diagnóstico jurídico diz respeito aos direitos dos candidatos. É evidente que a administração pública não foi fundada com base na tradição da garantia de direitos. O professor Jean-Louis Autin, da Universidade de Montpellier I, sempre mencionava que o termo “administrado” é muito elucidativo do papel que a tradição administrativa atribui ao cidadão: a forma passiva de um verbo, ou seja, como algo sem direitos com o qual a administração pública lida. O cidadão é a razão para a funcionalidade da administração, mas não há a consolidação de que tal função exija a garantia de direitos, senão vejamos:

“O serviço público revela a dimensão social e coletiva da ação administrativa. O indivíduo não aparece diretamente, senão como beneficiário final das prestações fornecidas. Contudo, seu posicionamento no sistema administrativo não foi claramente definido. A determinação de seu lugar é eminentemente problemática. Um retorno às fontes impõe constatar, com a Declaração de 1789, que a pessoa humana se apresenta na dupla figura do homem nas suas relações privadas e do cidadão na esfera pública. Ou, se a cidadania é apreciada no prisma de dois elementos — a filiação ao grupo e a participação na definição da ordem jurídica —, ela se exprime plenamente em meio a comunidade política. O homem não transparece como cidadão no universo administrativo mesmo que a participação seja aceita. (...) O cidadão é uma ordem familiar no universo político, porém ausente na ordem administrativa. Outras figuras são utilizadas para qualificar a situação jurídica da pessoa na sua relação com a Administração que não estavam no horizonte da Declaração de 1789; elas excluem a expressão da cidadania — no duplo sentido da filiação

e da participação previamente mencionadas —, mas elas podem ser colocadas como condições fundamentais do direito administrativo. Enquanto a figura do administrado inerente à função pública for antitética à figura do cidadão, a imagem do usuário de serviço público nos remeterá a uma imagem deformada da cidadania. (...) Confrontada tal situação, o administrado se encontra desamparado em face da Administração; porém, ele poderá agir judicialmente se a ação pública desconsidera os seus interesses legítimos ou ignora seus direitos fundamentais. O administrado se metamorfoseia em jurisdicionado, contudo com poucas chances de sucesso, pois em decorrência da era de ouro do poder público, no século XIX, as garantias jurisdicionais contra Estado pouco se desenvolveram” (AUTIN; RIBOT: 2004, 237-238).

Com a Constituição Federal de 1988 e os seus intérpretes, tal cenário vem sendo alterado. A jurisprudência nos concursos públicos é elucidativa nesse sentido. O candidato vem sendo percebido como um cidadão portador de direitos em face da administração pública e das entidades organizadores de certames. Parece razoável que este rol de direitos seja regrado e definido, não somente para universalizar direitos que já são observados no âmbito da União e nas práticas administrativas, bem como para divulgá-los e transformá-los em práticas correntes nos Estados, Distrito Federal e municípios.

Desta forma, consideramos necessário incluir alguns direitos subjetivos dos candidatos em futuro projeto de lei — em especial aqueles já consolidados nas súmulas do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça — listados no relatório, tal como a garantia contra preterição.

Acreditamos ser muito relevante explicitar os direitos dos candidatos aprovados à nomeação, além de frisar como será o procedimento caso haja necessidade de aplicação de algum dos critérios de exceção previstos no Recurso Extraordinário 598.099/MS. As hipóteses excepcionais precisam estar indicadas, como o atingir dos limites da lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar n. 101/2002).

É de bom tom firmar algumas disposições acerca de como são os variados tipos de provas, em termos próximos aos fixados no PLS 525/2003.

Além de tais temas, consideramos imperioso repensar gerencialmente o modelo geral dos concursos públicos no Brasil contemporâneo. Para tanto, consideramos que é relevante entender os vários tipos de provas como móveis que devem ser manejados com finalidades específicas. Identificamos que existem dois tipos ideais de concursos públicos em desenvolvimento no mundo que denominamos de modalidade acadêmica e de modalidade profissional.

Eles servem para selecionar ou recrutar pessoal com objetivos diversos. Logo, acreditamos que o modelo brasileiro se tornou muito autorreferenciado e autônomo. Sendo assim, o certame transformou-se em uma finalidade em si mesma, tendo perdido a característica central de meio para alcançar um fim: a seleção da pessoa mais adequada à função. A última parte será dedicada a este tema, que é a conclusão principal da pesquisa e o argumento prospectivo central.

7b. Das mudanças gerenciais: um recrutamento plural

Após todo o desenvolvimento previamente realizado aqui, cumpre uma melhor sistematização dos tipos de ideologia a que fazemos referência, pois eles serão de fundamental importância para a proposta a ser apresentada. A tabela a seguir cumpre esta função:

	Ideologia Acadêmica	Ideologia Profissional	Ideologia Concurseira
Perfil do “candidato modelo”	Recém-egressos do sistema de ensino (escolar ou universitário)	Profissionais com experiência em sua área, pública ou privada	Egressos do sistema de ensino e/ou de outra carreira, com tempo de dedicação à preparação para concursos
Habilidades testadas no processo	Realização de provas e exames similares aos do sistema de ensino	Realização de provas e exames similares ao exercício da atividade profissional	Realização de testes desvinculados do sistema de ensino ou do cotidiano da futura carreira
Banca examinadora	Composta majoritariamente por professores universitários e/ou escolares	Composta majoritariamente por membros da carreira e/ou profissionais experientes na área de atuação	Composta majoritariamente por profissionais com experiência em seleção por concurso
Tipos de prova	Provas escritas discursivas, orais, de línguas (estrangeira e materna) e dissertação	Provas práticas, mesclando a simulação da atividade profissional e as necessidades do cargo	Podendo muito variar, mas entre modalidades não encontradas fora das seleções por concurso

	Ideologia Acadêmica	Ideologia Profissional	Ideologia Concurseira
Requisitos	Idade máxima, diplomação mínima e curso de formação	Idade mínima, elevado tempo de experiência profissional, quicá inscrição no órgão de classe	Combina os requisitos das duas anteriores, tendendo a simplesmente reduzir o universo de inscritos no processo seletivo
Faixa salarial	Varia de acordo com a faixa de titulação acadêmica exigida na seleção	Varia de acordo com as atribuições e responsabilidades exigidas na seleção	Varia de acordo com a posição simbólica que cada carreira consegue ocupar no sistema de profissões públicas
Papel do Estado	Selecionar os potencialmente melhores, garantindo a formação tendo em vista as atribuições do cargo em questão	Absorver para a administração pública aqueles que já possuem as habilidades necessárias ao exercício do cargo em questão	Fiscalizar a boa aplicação dos princípios de direito no certame, tratar a questão das habilidades ou atribuições como questão de “gestão de pessoas”
Legitimidade	O mérito é fruto de uma trajetória acadêmica e/ou escolar de excelência	O mérito é fruto de uma trajetória profissional de sucesso e realização	O mérito é fruto da aprovação e da colocação no certame

Desta forma, o primeiro conjunto de reformas no atual marco legislativo diz respeito à reorganização do sistema de ingresso no serviço público como um todo. Transformações institucionais devem dar a um novo *sistema de recrutamento* a flexibilidade necessária para que ele se liberte do engessamento da ideologia concurseira e, quem sabe, possa se reorientar ao encontro de outras ideologias mais adaptadas à realização dos interesses da administração.

Essa pluralidade deve se materializar na possibilidade de a administração pública realizar, seleção por seleção, um recrutamento dividido por perfis de candidatos diferentes, tendo em vista as necessidades do contexto. Cremos

que um novo marco normativo deve estabelecer três possibilidades de recrutamento por fileiras: o recrutamento acadêmico, o interno e o profissional. Salienta-se que o mesmo certame possuiria até três fileiras, e a cada uma delas haveria um número de vagas fixo e os candidatos inscritos para cada uma concorreriam apenas entre si. Vamos à nossa proposta:

FILEIRA 1 — Recrutamento acadêmico

Seria a expressão da vontade da administração de buscar jovens egressos no sistema de ensino que aprenderiam e desenvolveriam as bases das competências necessárias para o exercício da função. As condições de participação seriam focadas no diploma e demais títulos acadêmicos, as provas emulariam o ambiente escolar/universitário, e a formação inicial seria obrigatória.

FILEIRA 2 — Recrutamento burocrático

Seria a expressão da vontade da administração de buscar profissionais já inseridos na administração pública, desejosos de melhor empregar suas habilidades no exercício de outra função. As condições de participação seriam focadas no tempo de serviço público efetivo (recomendamos não menos do que cinco anos), e as provas emulariam o ambiente profissional da administração pública.

FILEIRA 3 — Recrutamento profissional

Seria a expressão da vontade da administração de buscar profissionais do mercado para oxigenar e refrear o potencial autorreferencial do serviço público. As condições de participação seriam focadas no tempo de experiência no mercado (recomendamos não menos do que dez anos), e as provas emulariam o ambiente profissional externo à administração pública.

Além da pluralidade e do potencial de oxigenação dos grandes corpos de Estado, esta abertura em relação ao dogma do certame concursário seria de fundamental importância para a instauração de uma nova cultura institucional, para além da reprodução dos funcionários, no próprio seio do Serviço Público.

Antes de avançarmos em direção a propostas mais concretas, deve ser mencionado que a plena efetivação de nossa proposta também passa pela questão da remuneração dos servidores. É imperiosa uma equalização salarial que obedeça a critérios objetivos, desvinculados da “complexidade” do certame ou “relação candidato/vaga”. Nossa sugestão é a de que se tome por critério a titulação mínima exigida para o exercício, bem como — à exceção das atividades profissionais exclusivas de determinado profissional autorizado — seja vedada a especificação da área de diplomação para participar do certame.

O impacto negativo dos certames concursários na organização do mundo socioprofissional brasileiro não pode ser revertido se a pluralidade não começar pelas bases do recrutamento.

7c. Das mudanças propostas ao marco vigente

As diretrizes apresentadas pelo PLS 74/2010 são um bom indicativo que, contudo, merece ser aperfeiçoado. Elencaremos a seguir, ponto a ponto, mudanças que consideramos de impacto profundo no sistema de recrutamento:

TAXA DE INSCRIÇÃO

É relevante fixar critérios para taxas de inscrição que não permitam a distorção indicada no **Gráfico 1.a** *supra*, ou seja, que concursos públicos para cargos com menor remuneração prevista custem mais caro, percentualmente, do que outros. Mais ainda, é necessário que um processo claro de concessão de isenção de taxa seja estabelecido como padrão. Ainda que o ideal seja pensar um marco regulatório que extinguisse definitivamente a taxa de inscrição, como ocorre na França.

FORMA DE INSCRIÇÃO

É imperioso um marco normativo que estipule a inscrição via internet como a forma por excelência de inscrição em concursos públicos. Por motivos evidentes, recomendamos que seja facultado ao candidato a possibilidade de efetivação da sua inscrição em uma das agências dos Correios em formulário padronizado. Nossos dados já apontam para esta tendência.

CONDIÇÕES DE INSCRIÇÃO

Consideramos imperioso um marco normativo que vede expressamente a participação no certame dos candidatos que não apresentarem as condições exigidas no edital **no momento da inscrição, e não no momento da posse**. Igualmente, propomos um marco normativo que **vede expressamente que o mesmo candidato se apresente para o mesmo certame mais do que três vezes**. Ambas as medidas visariam a um incremento qualitativo na população de candidatos, concomitante a uma crucial diminuição quantitativa. A reconhecida prática do “concurso por experiência”, extremamente custosa para a administração pública, tende a diminuir drasticamente com ambas as medidas. Não ignoramos que as duas medidas propostas estão frontalmente contrárias aos entendimentos jurisprudenciais firmes e consolidados nos tribunais superiores. No caso da primeira, há a Súmula 266/STJ: “O diploma ou habilitação legal para o exercício do cargo deve ser exigido na posse e não na inscrição para o concurso público”. No caso da segunda, a interpretação

acerca do “amplo acesso aos cargos, empregos e funções públicas”, previsto no art. 37, I, da Constituição Federal, transformou-se no “amplo acesso aos concursos públicos”. Todavia, esses dois casos se afiguram como excelentes exemplos de como a ideologia concursista tem dominado os processos de recrutamento também na jurisprudência pátria. A reflexão que esta medida induz é a seguinte: não seria mais racional que o paradigma de candidatura fosse a expectativa de sucesso, baseado numa autoavaliação do candidato em termos de chances de sucesso?

HABILIDADES E COMPETÊNCIAS

Para além das atribuições, toda carreira do serviço público deve elaborar em sucinta ementa o rol de habilidades, aptidões e competências (**e não conhecimentos ou atribuições**) necessárias ao seu pleno exercício. Essas habilidades devem, por força do marco normativo, (1) ser parte integrante do edital de abertura de todos os certames, sob pena de nulidade deles; e (2) ser a referência objetiva para a elaboração e correção das provas do certame. É fundamental inserir nos certames lógicas de seleção que emulem o ambiente escolar/universitário e também o ambiente profissional, público e privado. Isso não pode ser efetivado sem que o dogma concursista do domínio de um *conteúdo programático* seja superado objetivamente pela noção de habilidades e competências. É evidente que a implicação disso será a reformulação dos tradicionais instrumentos de avaliação.

PROVAS DE MÚLTIPLA ESCOLHA

Creemos imprescindível que o novo marco normativo **proíba expressamente o uso de provas de múltipla escolha** como instrumento de medição de performance no recrutamento de funcionários públicos. Provas dessa natureza possuem o condão de facilitar a correção e gerir os colossais contingentes de candidatos. Por outro lado, elas representam um elemento que contribui em muito para alimentar a ideologia concursista: as habilidades necessárias para realizá-las em nada se assemelham às práticas de avaliação escolares/universitárias, e muito menos às práticas profissionais inerentes ao cargo em disputa. Ou seja, o esforço de preparação, de organização e de realização prática de competências em torno das provas de múltipla escolha é integralmente inútil e inutilizável fora do contexto do certame. **Admitimos a hipótese da manutenção dessa forma de avaliação**, pelas evidentes vantagens de gestão de contingentes de candidatos, **na forma de um teste de pré-seleção**, muito diferente do que se pratica atualmente, pois tal teste deveria ser: (1) apenas eliminatório e (2) anterior ao certame em si; jamais sua etapa única.

PROVAS DISCURSIVAS

É necessário um marco regulatório que determine a elaboração de **provas discursivas em relativa emulação com as competências e habilidades esperadas do profissional que se quer recrutar**. Mais próxima da forma acadêmica de avaliação de performance, todas devem compreender uma reação do candidato a um problema fictício mas apresentado em um formato de emulação da concretude, e não de sua hipótese. Por exemplo: uma prova escrita de direito constitucional da AGU, em vez das tradicionais questões curtas de solução de problemas hipotéticos, deveria consistir na leitura prévia de documentos, contextualizando um problema, seguida da redação de um parecer ou de uma petição.

PROVAS PRÁTICAS

Inexistentes hoje — ou não detectadas na nossa coleta — **elas devem, ao lado das provas discursivas, estar necessariamente presentes em todos os recrutamentos de funcionários públicos**. Por provas práticas, entendemos a *emulação direta* de uma competência ou habilidade necessária ao exercício do cargo. Por exemplo: numa prova para técnico do INSS, seriam passados aos candidatos os dados de um segurado ficcional e lhes seria pedido para enquadrar sua situação junto ao órgão, seus direitos de seguridade etc. Cremos que tal medida aproximaria as práticas de preparação para certames às necessidades profissionais da administração pública.

BANCAS EXAMINADORAS

Os responsáveis pela reprodução de lógicas acadêmicas, burocráticas e profissionais no trabalho de elaboração e correção das provas são os membros da banca examinadora. Assim, o que os legitima para a tarefa é a pluralidade profissional — acadêmica e burocrática — e a experiência. Nesse sentido, propomos que o novo marco normativo determine expressamente que 50% dos membros das bancas examinadoras sejam professores e/ou pesquisadores **EXTERNOS** à carreira e em regime de dedicação exclusiva a atividades de ensino e/ou pesquisa, e que os outros 50% dos membros da banca sejam servidores **INTERNOS** e experimentados na carreira. Recomendamos, igualmente, que **todos os membros da banca tenham ao menos dez anos de efetivo exercício profissional** (na carreira em questão ou no ensino/pesquisa), que após uma participação em banca lhes sejam imposta **uma quarentena de ao menos 12 meses**, e que os professores sejam **preferencialmente recrutados no setor público**, vinculando seus deveres funcionais de zelo às regras e princípios do certame. Recomendamos, ainda, que seja elevada à condição de infração administrativa estar envolvido, concomitantemente, em bancas examinadoras e

preparação de candidatos para certames. Esse conjunto de medidas visa a garantir: (1) a pluralidade ideológica e corporativa, (2) o encontro de duas expertises — acadêmica e burocrática — no tocante às práticas de avaliação e (3) que não se reproduza a figura do avaliador profissional. Ser membro de banca é extensão de uma competência externa ao concurso, e não um fim em si mesmo.

FORMAÇÃO PROFISSIONAL INICIAL

Uma das medidas mais efetivas para transformar o serviço público brasileiro é a simbiose entre uma das fases do concurso, o estágio probatório e a formação inicial. Com isso, queremos que o estágio probatório se torne efetivamente um estágio e efetivamente probatório. Recomendamos, assim, **que todo órgão da administração pública crie uma escola profissional focada na formação inicial, que é ministrada como última fase do certame**, mas que, ao mesmo tempo, uma vez confirmada a adequação entre as competências do candidato e as necessidades da administração, o efetive em definitivo no serviço público. Recomendamos, ainda, que, nos 36 meses de formação, 12 sejam dedicados ao aprendizado, através de aulas com futuros colegas mais experientes, e os outros 24 sejam efetivamente um estágio, em que o candidato já exercerá as atividades do cargo, porém sob a supervisão e tutoria de um futuro colega mais experiente. Consideramos, com certeza, a possibilidade de uma grande escola de Estado formar profissionais de diversos órgãos ou ministérios. O cerne de nossa proposta é esta adaptação da vida funcional, somada à obrigatoriedade de uma formação em uma instituição no seio do Estado. Tal proposta é baseada no potencial incremento qualitativo que o serviço público poderia ganhar unificando seleção, formação inicial e estágio probatório, o que daria mais densidade para a carreira.

ORGANIZAÇÃO DOS CONCURSOS

Por derradeiro, recomendamos que o novo marco normativo determine **a criação de uma empresa pública cuja atividade-fim seja exclusivamente a de gerir a logística dos processos de seleção por concurso no serviço público federal e confira a ela o monopólio sobre essa atividade** no país. Recomendamos, igualmente, uma separação radical entre gestão logística e elaboração/correção das provas dos certames. Assim, deve ser vedado que quadros dessa empresa pública atuem como membros de bancas examinadoras (vide proposta relativa à formação de bancas *supra*). Tal proposta visa a mitigar os efeitos mercadológicos encontrados hoje na oferta de serviços dessa natureza. É evidente que o importante é manter essa atividade no seio do Estado, devendo assumir um papel mais proativo no processo de formulação e definição das provas, por se tratar fundamentalmente de perfil do futuro servidor. Atividade-

des-meio, como aplicação e gestão logística, estas, sim, poderiam ser terceirizadas. Nesse sentido, cada órgão poderia organizar sua seleção, como alguns já fazem. Do mesmo modo, outras formas institucionais podem ser pensadas em substituição à sugerida empresa pública.



Este conjunto de mudanças interrelacionadas não visa a superar alguns problemas pontuais que se percebem nos processos de seleção dos funcionários públicos. Tais mudanças visam a frear radicalmente a ideologia concursista pela fragmentação de grandes pontos de apoio institucional que permitem sua reprodução maciça no nosso quadro atual. Isso se faz através da inserção de outras ideologias — no caso a acadêmica, a burocrática e a profissional —, as quais consideramos mais adaptadas à finalidade de recrutar para a administração pública quadros mais capazes de exercer a função pública com mais qualidade. Não queremos, assim, aperfeiçoar nosso sistema de recrutamento;

queremos outro. Um que articule preparação, realização prática, avaliação, organização e formação em torno de um processo que não seja mais completamente desvinculado da noção de carreira. Sem dúvida, o concurso público é um grande avanço gerencial, republicano e democrático, um avanço que veio para ficar, embora careça de uma radical reformulação.

8 — BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Pedro Vieira. *A nova lei da AGU: república e democracia*. In: Valor Econômico, página A12: São Paulo, 07 de janeiro de 2013.

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

AMANCIO, L. F. dos S. *O concurso público no processo de profissionalização docente: análise dos concursos realizados pela Prefeitura do Município de São Paulo (2004 e 2007) e perfil dos professores de história aprovados*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

ANTONMATTEI, Paul-Henry; MAISTRE DU CHAMBON, Patrick. *Formation des avocats, la colère des juristes*. Le Monde: Paris 23 mai 2007, p. 20.

ARROW, Kenneth; BOWLES, Samuel; DURLAUF, Steven (dir.). *Meritocracy and economic inequality*. Princeton: Princeton University press, 2000.

AUTIN, Jean-Louis; RIBOT, Catherine. *Droit administratif général*, Paris: Lexis-Nexis/Litec, 2004.

BATISTA, A. S. *Imagens do professor de língua portuguesa em concursos públicos da Grande São Paulo*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011.

BAUDELLOT, Christian; ESTABLET, Roger. *L'école capitaliste en France*. Paris: Maspero, 1971.

_____. *Les filles et les garçons dans la compétition scolaire*. Paris: Données Sociales, 1990.

BAUER, Michel; BERTIN-MOUROT, Bénédicte. *La tyrannie du diplôme initial et la circulation des élites: la stabilité du modèle français*. In: SULEIMAN, Ezra; MENDRAS, Henry (dir.). "Le recrutement des élites en Europe". Paris: La Découverte, 1995.

BERRIER, Astrid. *Évaluer à l'oral: quelles questions?* "The French Educational Review", v. 64, n. 3, 1991.

BILLAND, Émilie. *Les ambiguïtés de la sélection par concours dans la fonction publique territoriale: une institutionnalisation inachevée*. "Revue Sociologie du Travail", v. 52, n. 2, 2010.

_____. *Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local (années 1970 — années 2000)*. Tese: Sociologia: École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2008.

BOUDON, Raymond. *L'inégalité des chances. La mobilité sociale dans les sociétés industrielles*. Paris: Armand Colin, 1979.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *Les héritiers*. Paris: Minuit, 1964.

_____. *La reproduction*. Paris: Minuit, 1970.

BOURDIEU, Pierre. *La noblesse d'état. Grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Minuit, 1989.

CARNEIRO, M. A. da S. *Concurso Público enquanto Instrumento de Exercício da Cidadania: análise-crítica da experiência da reestruturação das carreiras exclusivas de Estado no Fisco da Bahia*. Salvador: Universidade Católica de Salvador, 2011.

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

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

CICOUREL, Aaron V; KITSUSE, John. *The educational decision-makers*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1963.

CICOUREL, Aaron V. *Some basic theoretical issues in the child's performance in testing and classroom settings*. In: CICOUREL, Aaron et al. "Language use and school performance". New York: Academic Press, 1974.

COSTA, J. C. da. *Dos concursos públicos e da política de recrutamento de professores do ensino fundamental I, no município de São Paulo*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

CUNHA, E. M. *Concurso Público (Visão Jurisprudencial)*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1999.

DESCARDECI, M. A. A. de S. *O Concurso Público: um evento de letramento em exame*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1992.

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

DURU-BELLAT, Anne. *L'inflation scolaire. Les désillusions de la méritocratie*. Paris: La République des Idées\Seuil, 2006.

_____. *Le mérite contre la justice*. Paris: Presses de Sciences Po, 2009.

DURKHEIM, Émile. *L'Éducation Morale*. Paris: Félix Alcan, 1938.

_____. *Educação e Sociologia*. São Paulo: Melhoramentos, 1973.

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION. *Rapport Annuel*. Strasbourg, 2011.

_____. *Devenir Haut Fonctionnaire*. Strasbourg, 2013.

EWICK, P.; SILBEY, S. S. *The common place of law: stories from everyday life*. [S.l.]: University of Chicago Press, 1998.

EYMERI, Jean-Michel. *La fabrique des énarques*. Paris: Economica, 2001.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder — formação do patronato político brasileiro*. vols. 1 e 2. Porto Alegre: Globo, 1977.

FLAUZINO, D. P.; BORGES-ANDRADE, J. E. *Comprometimento de servidores públicos e alcance de missões organizacionais*. “Revista de Administração Pública”, v. 42, n. 2, p. 253–273, abr 2008.

FONTAINHA, Fernando de Castro. *Les (en)jeux du concours: une analyse interactionniste du recrutement à l'École nationale de la magistrature*. Sarrebruck: Éditions Universitaires Européennes, 2011.

_____. *O perfil do aluno da EMERJ: Um estudo sobre ‘concurandos’*. “Revista da EMERJ”, v. 14, p. 7-31, 2011a.

_____. *The French judicial public competitive examination, the candidates and their files: construction and self-construction in non-face-to-face interaction*. “New Cultural Frontiers”, n. 1, v. 1, 2010.

_____. *Work division, domination, and solidarity in French law field: scholars, judges, and the National Judicial School's public contest oral exam*. In: SERAFIMOVA, Maria; HUNT, Stephen; MARINOV, Mario (dir). “Sociology and Law: the 150th anniversary of Emile Durkheim”. Newcastle Upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2009.

GOLDTHORPE, John. *The Myth of Education-Based Meritocracy*. “New Economy”, v. 4, n. 10, 2003.

_____. *Problems of Meritocracy*. In: ERIKSON, Robert; JONSSON, Jan. “Can education be equalized?”. Boulder: Westview Press, 1996.

GOMES, L. R. *Políticas de Seleção de Professores: Estudo Sobre os Concursos Públicos para Movimentos de Cargo de Professor I da Rede Estadual Paulista na Década*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1998.

GUÉDON, Jean-François; LABORDE, Françoise. *Dissertation et commentaires de textes: 22 corrigés d'épreuves officielles, tous examens et concours, universités, grandes écoles, concours administratifs A et B, tous les grands sujets ENA, ENM, IRA, Police Nationale*. Paris: Éditions d'Organisation, 2002.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

JACQUEMELLE, Guy. *Le Grand Oral de l'ENA*. Paris: Les Éditions de Mécène, 2005.

KANT DE LIMA, Roberto. *Por uma Antropologia do Direito, no Brasil*. In: "Ensaio de Antropologia e de Direito". Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o sistema representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa Ômega, 1976.

LÉVI-STRAUSS, Claude. *La pensée sauvage*. Paris: Plon, 1962.

MACHADO JÚNIOR, A. *Controle Jurisdicional nos Concursos Públicos*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2006.

MANCINI, A. P. G. *Concursos Públicos para Admissão de Professores no Município da Corte: 1876-1886*. Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 1999.

MARTINO, A. S. de. *Coerência e coesão na interpretação de textos em provas de concursos públicos*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

MEHAN, Hugh; VILLANUEVA, Irene; HUBBARD, Lea; LINTZ, Angela. *Constructing School Success. The consequences of untracking low-achievement students*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MEHAN, Hugh. *Accomplishing classroom lessons*. In CICOUREL, Aaron et al. "Language use and school performance". New York: Academic Press, 1974.

_____. *Structuring School Structure*. "Harvard Educational Review". v. 48, n. 1, 1978.

_____. *The competent student*. "Sociolinguistic working paper number 61". Austin: Southwest Educational Development Laboratory, 1979.

_____. *Learning lessons: the social organization of classroom instruction*. Cambridge: Harvard University Press, 1979a.

_____. *Understanding inequality in schools: the contribution of interpretive studies*. "Sociology of Education", v. 65, n. 1, 1992.

MEIRELLES, D. R. S. *Cursos Jurídicos Preparatórios: Espaço de formação profissional, reflexo de deformação do ensino ou reprodução de ideais corporativos?* Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2002.

MIEL, Morgane. *Bercy, la cité des femmes*. Madame Figaro: Paris, 21 de junho de 2008.

MINGAT, Alain. *Expliquer la variété des acquisitions au cours préparatoire: les rôles de l'enfant, la famille et l'école*. "Revue Française de Pédagogie", v. 1, n. 95, 1991.

MOREAU DE BELLAING, Cédric. *La police dans l'Etat de droit: les dispositifs de formation initiale et de contrôle interne de la police nationale dans la France contemporaine*. Tese: Ciência Política: Institut d'Études Politiques de Paris, 2006.

NUNES, P. *Conflitos de interesse: reflexões ao regime do pós-emprego público*. "Economia Global e Gestão", v. 15, n. 2, p. 137–157, set 2010.

OLIVEIRA, A. C. *O ingresso das pessoas com deficiência no serviço público: alcances e limites do processo educativo*. Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2006.

OGER, Claire. *Candidats-modèles, cultures et méthodes: l'épreuve de culture générale dans trois concours de sélection des élites de la fonction publique (École de Guerre \ Cours Supérieur d'État-Major, École Nationale d'Administration, École Nationale de la Magistrature)*. *Analyse de discours des rapports de jurys*. Tese: Linguística: Universidade de Paris XII, 2002.

PAULA, A. P. P. de. *Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social*. "Revista de Administração de Empresas", v. 45, n. 1, p. 36–49, mar 2005.

PEREIRA Júnior, Jessé Torres. *Art. 37, incisos e parágrafos*. In: BONAVIDES, Paulo (org.); MIRANDA, Jorge (org.); MOURA AGRA, Walber (org.). "Comentários à Constituição Federal de 1988". Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2009, p. 738.

PUPPO LUZ, L. DEL; SILVA, C. M. *O exercício de estudar nos cursinhos destinados aos concursos públicos*. “Fractal Revista de Psicologia”, v. 20, n. 1, p. 285–304, 2008.

ROUBAIN, Luc. *Le nombre des fonctionnaires: le débat autour du fonctionnalisme, 1877 – 1914*. “Revue Française d’Administration Publique”. N. 135, v. 1, 2010.

RUTKOWSK, J. *Qualidade no serviço público – um estudo de caso*. “GESTÃO & PRODUÇÃO”, v.5, n.3, p. 284–297, 1998.

SADRAN, Pierre. *Recrutement et sélection par concours dans l’administration française*. “Revue Française d’Administration Publique”. V. 1, n. 1, 1977.

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

SCHEINGOLD, S. A. *The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy, and Political Change*. Michigan: University of Michigan Press, 2004.

SCHIRMER, M. S. D. A. *Da Investidura de Servidores Públicos*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2001.

SOUSA, A. R. de. *O Processo Administrativo do Concurso Público*. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2011.

SPIPKI, A.; TITTONI, J. *O modo-indivíduo no serviço público: descartando ou descartável*. “Psicologia & Sociedade”, v. 17, n. 3, p. 67–73, dez 2005.

THELOT, Claude. *Tel Père, Tel Fils? Position Sociale Et Origine Familiale*. Paris: Dunod, 1982.

VIGOUR, Cécile. *La comparaison dans les sciences sociales*. Paris: la Découverte, 2005.

VINCENT, Gérard. *Sciences Po. Histoire d’une réussite*. Paris: Olivier Orban, 1987.

WEBER, Max. *Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal*. In: CAMPOS, Edmundo (org.) "Sociologia da Burocracia". Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

_____. *Sobre a teoria das Ciências Sociais*. São Paulo: Moraes, 1991.

YOUNG, Michael. *The rise of the meritocracy*. London: Transaction Publishers, 1994.

VASCONCELOS, T. da S. *O acesso aos cargos, empregos e funções públicas e os princípios constitucionais na gestão pública brasileira*. Ijuí: Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, 2006.

ZIMDARS, Anna. *Challenges to Meritocracy? A study of the social mechanisms in student selection and attainment at the University of Oxford*. Tese: Sociologia: University Oxford, 2007.

_____. *Fairness and undergraduate admission: a qualitative exploration of admissions choices at the University of Oxford*. "Oxford Review of Education". V. 38, n. 3, 2010.

_____. *The Competition for Pupillages at the Bar of England and Wales (2000-2004)*, "Journal of Law and Society", v. 28 (4), 2011.

9 – ANEXOS

Anexo 1: Decreto 6.944, de 21 de agosto de 2009

Estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos, organiza sob a forma de sistema as atividades de organização e inovação institucional do Governo Federal, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,

DECRETA:

(...)

CAPÍTULO II
DO CONCURSO PÚBLICO
Seção I
Das Disposições Gerais

Art. 10. Fica delegada competência ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão para autorizar a realização de concursos públicos nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e decidir sobre o provimento de cargos e empregos públicos, bem como expedir os atos complementares necessários para este fim.

§ 1º A delegação prevista no **caput** não se aplica para efeito de ingresso:

I — nas carreiras de Advogado da União, de Procurador da Fazenda Nacional e de Procurador Federal, cujos atos serão praticados pelo Advogado-Geral da União;

II — na carreira de Defensor Público da União, cujos atos serão praticados pelo Defensor Público-Geral; e

III — na carreira de Diplomata, cujos atos serão praticados pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores.

§ 2º Prescinde de autorização do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão o provimento de cargo docente e contratação de professor substituto, observado o limite que cada universidade federal se encontra autorizada a manter em seu quadro docente, conforme norma conjunta dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação.

§ 3º Nas hipóteses dos incisos I a III do § 1º, os atos ali referidos dependerão de manifestação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, emitida previamente à realização do concurso, que confirme a existência de disponibilidade orçamentária para cobrir as despesas com o provimento dos cargos.

Art. 11. Durante o período de validade do concurso público, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderá autorizar, mediante motivação expressa, a nomeação de candidatos aprovados e não convocados, podendo ultrapassar em até cinquenta por cento o quantitativo original de vagas.

Art. 12. Excepcionalmente o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão poderá autorizar a realização de concurso público para formação de cadastro reserva para provimento futuro, de acordo com a necessidade, de cargos efetivos destinados a atividades de natureza administrativa, ou de apoio técnico ou operacional dos planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal.

Art. 13. O concurso público será de provas ou de provas e títulos, podendo ser realizado em duas etapas, conforme dispuser a lei ou o regulamento do respectivo plano de carreira.

§ 1º Quando houver prova de títulos, a apresentação destes deverá ocorrer em data a ser estabelecida no edital, sempre posterior à da inscrição no concurso, ressalvada disposição diversa em lei.

§ 2º A prova de títulos deverá ser realizada como etapa posterior à prova escrita e somente apresentarão os títulos os candidatos aprovados nas etapas anteriores ou que tiverem inscrição aceita no certame.

§ 3º Havendo prova oral ou defesa de memorial, deverá ser realizada em sessão pública e gravada para efeito de registro e avaliação.

§ 4º A realização de provas de aptidão física exige a indicação no edital do tipo de prova, das técnicas admitidas e do desempenho mínimo para classificação.

§ 5º No caso das provas de conhecimentos práticos específicos, deverá haver indicação dos instrumentos, aparelhos ou das técnicas a serem utilizadas, bem como da metodologia de aferição para avaliação dos candidatos.

§ 6º É admitido, observados os critérios estabelecidos no edital de abertura do concurso, o condicionamento da aprovação em determinada etapa à, simultaneamente, obtenção de nota mínima e obtenção de classificação mínima na etapa.

§ 7º No caso da realização do concurso em duas etapas, a segunda será constituída de curso ou programa de formação, de caráter eliminatório e classificatório, ressalvada disposição diversa em lei específica.

§ 8º Quando o número de candidatos matriculados para a segunda etapa ensejar a formação de mais de uma turma, com início em datas diferentes, o resultado será divulgado por grupo, ao término de cada turma.

Art. 14. A realização de avaliação psicológica está condicionada à existência de previsão legal específica e deverá estar prevista no edital.

§ 1º Para os fins deste Decreto, considera-se avaliação psicológica o emprego de procedimentos científicos destinados a aferir a compatibilidade das características psicológicas do candidato com as atribuições do cargo.

§ 2º A avaliação psicológica será realizada após a aplicação das provas escritas, orais e de aptidão física, quando houver.

§ 3º Os requisitos psicológicos para o desempenho no cargo deverão ser estabelecidos previamente, por meio de estudo científico das atribuições e responsabilidades dos cargos, descrição detalhada das atividades e tarefas, identificação dos conhecimentos, habilidades e características pessoais necessários para sua execução e identificação de características restritivas ou impeditivas para o cargo.

§ 4º A avaliação psicológica deverá ser realizada mediante o uso de instrumentos de avaliação psicológica, capazes de aferir, de forma objetiva e padronizada, os requisitos psicológicos do candidato para o desempenho das atribuições inerentes ao cargo.

§ 5º O edital especificará os requisitos psicológicos que serão aferidos na avaliação.

Art. 14-A. O resultado final da avaliação psicológica do candidato será divulgado, exclusivamente, como “apto” ou “inapto”.

§ 1º Todas as avaliações psicológicas serão fundamentadas e os candidatos poderão obter cópia de todo o processado envolvendo sua avaliação, independentemente de requerimento específico e ainda que o candidato tenha sido considerado apto.

§ 2º Os prazos e a forma de interposição de recurso acerca do resultado da avaliação psicológica serão definidos pelo edital do concurso.

§ 3º Os profissionais que efetuaram avaliações psicológicas no certame não poderão participar do julgamento de recursos.

§ 4º É lícito ao candidato apresentar parecer de assistente técnico na fase recursal.

§ 5º Caso no julgamento de recurso se entenda que a documentação e a fundamentação da avaliação psicológica são insuficientes para se concluir sobre as condições do candidato, a avaliação psicológica será anulada e realizado novo exame.

Art. 15. O valor cobrado a título de inscrição no concurso público será fixado em edital, levando-se em consideração os custos estimados indispensáveis para a sua realização, e ressalvadas as hipóteses de isenção nele expressamente previstas, respeitado o disposto no Decreto n. 6.593, de 2 de outubro de 2008.

Art. 16. O órgão ou entidade responsável pela realização do concurso público homologará e publicará no Diário Oficial da União a relação dos candidatos aprovados no certame, classificados de acordo com Anexo II deste Decreto, por ordem de classificação.

§ 1º Os candidatos não classificados no número máximo de aprovados de que trata o Anexo II, ainda que tenham atingido nota mínima, estarão automaticamente reprovados no concurso público.

§ 2º No caso de realização de concurso público em mais de uma etapa, o critério de reprovação do § 1º será aplicado considerando-se a classificação na primeira etapa.

§ 3º Nenhum dos candidatos empatados na última classificação de aprovados serão considerados reprovados nos termos deste artigo.

§ 4º O disposto neste artigo deverá constar do edital de concurso público.

Art. 17. Na autorização do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão para realização de concurso público ou na manifestação de que trata o § 3º do art. 10, será fixado prazo não superior a seis meses para o órgão ou entidade publicar o edital de abertura de inscrições para realização do certame.

§ 1º Para as instituições federais de ensino vinculadas ao Ministério da Educação, o prazo referido no **caput** será contado a partir da publicação do ato do Ministro de Estado da Educação que realizar a distribuição, entre essas entidades, das vagas autorizadas.

§ 2º Findo o prazo de que trata o **caput**, sem a abertura de concurso público, ficará sem efeito a autorização concedida pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão ou a manifestação de que trata o § 3º do art. 10.

Seção II

Do Edital do Concurso Público

Art. 18. O edital do concurso público será:

I — publicado integralmente no Diário Oficial da União, com antecedência mínima de sessenta dias da realização da primeira prova; e

II — divulgado no sítio oficial do órgão ou entidade responsável pela realização do concurso público e da instituição que executará o certame, logo após a sua publicação.

§ 1º A alteração de qualquer dispositivo do edital deverá ser publicada no Diário Oficial da União e divulgada na forma do disposto no inciso II.

§ 2º O prazo de que trata o inciso I poderá ser reduzido mediante ato motivado do Ministro de Estado sob cuja subordinação ou supervisão se encontrar o órgão ou entidade responsável pela realização do concurso público.

Art. 19. Deverão constar do edital de abertura de inscrições, no mínimo, as seguintes informações:

I — identificação da instituição realizadora do certame e do órgão ou entidade que o promove;

II — menção ao ato ministerial que autorizar a realização do concurso público, quando for o caso;

III — número de cargos ou empregos públicos a serem providos;

IV — quantitativo de cargos ou empregos reservados às pessoas com deficiência e critérios para sua admissão, em consonância com o disposto nos arts. 37 a 44 do Decreto n. 3.298, de 20 de dezembro de 1999;

V — denominação do cargo ou emprego público, a classe de ingresso e a remuneração inicial, discriminando-se as parcelas que a compõem;

VI — lei de criação do cargo, emprego público ou carreira, e seus regulamentos;

VII — descrição das atribuições do cargo ou emprego público;

VIII — indicação do nível de escolaridade exigido para a posse no cargo ou emprego;

IX — indicação precisa dos locais, horários e procedimentos de inscrição, bem como das formalidades para sua confirmação;

X — valor da taxa de inscrição e hipóteses de isenção;

XI — orientações para a apresentação do requerimento de isenção da taxa de inscrição, conforme legislação aplicável;

XII — indicação da documentação a ser apresentada no ato de inscrição e quando da realização das provas, bem como do material de uso não permitido nesta fase;

XIII — enunciação precisa das disciplinas das provas e dos eventuais agrupamentos de provas;

XIV — indicação das prováveis datas de realização das provas;

XV — número de etapas do concurso público, com indicação das respectivas fases, seu caráter eliminatório ou classificatório, e indicativo sobre a existência e condições do curso de formação, se for o caso;

XVI — informação de que haverá gravação em caso de prova oral ou defesa de memorial;

XVII — explicitação detalhada da metodologia para classificação no concurso público;

XVIII — exigência, quando cabível, de exames médicos específicos para a carreira ou de exame psicotécnico ou sindicância da vida pregressa;

XIX — regulamentação dos meios de aferição do desempenho do candidato nas provas, observado o disposto na Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003;

XX — fixação do prazo de validade do concurso e da possibilidade de sua prorrogação; e

XXI — disposições sobre o processo de elaboração, apresentação, julgamento, decisão e conhecimento do resultado de recursos.

Parágrafo único. A escolaridade mínima, e a experiência profissional, quando exigidas, deverão ser comprovadas no ato de posse no cargo ou emprego, vedada a exigência de comprovação no ato de inscrição no concurso público ou em qualquer de suas etapas, ressalvado o disposto em legislação específica.

(...)

CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

(...)

Art. 29. Aos concursos públicos autorizados até a data da publicação deste Decreto aplicam-se as disposições do Decreto n. 4.175, de 27 de março de 2002, e os procedimentos complementares estabelecidos pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Parágrafo único. Opcionalmente, o órgão ou entidade poderá aplicar as disposições deste Decreto aos concursos públicos autorizados anteriormente à sua data de publicação.

(...)

Art. 31. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 32. Ficam revogados:

I – o Decreto n. 92.360, de 4 de fevereiro de 1986;

(…)

V – o Decreto n. 4.175, de 27 de março de 2002;

(…)

VIII – o § 1º do art. 3º do Decreto n. 4.748, de 16 de junho de 2003;

(…)

X – o art. 2º do Decreto n. 6.097, de 24 de abril de 2007; e

(…)

Brasília, 21 de agosto de 2009; 188ª da Independência e 121ª da República.

(…)

ANEXO II:

QUANTIDADE DE VAGAS x NÚMERO MÁXIMO DE CANDIDATOS APROVADOS

QUANTIDADE DE VAGAS PREVISTAS NO EDITAL POR CARGO OU EMPREGO	NÚMERO MÁXIMO DE CANDIDATOS APROVADOS
1	5
2	9
3	14
4	18
5	22
6	25
7	29
8	32
9	35
10	38
11	40
12	42
13	45
14	47
15	48

QUANTIDADE DE VAGAS PREVISTAS NO EDITAL POR CARGO OU EMPREGO	NÚMERO MÁXIMO DE CANDIDATOS APROVADOS
16	50
17	52
18	53
19	54
20	56
21	57
22	58
23	58
24	59
25	60
26	60
27	60
28	60
29	60
30 ou mais	duas vezes o número de vagas

Anexo 2: Projeto de Lei do Senado 252/2003

CAPÍTULO I DAS NORMAS GERAIS

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre a realização de concursos públicos de provas ou de provas e títulos no âmbito da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 2º A realização do concurso público, em todas as suas fases, exige a observância estrita, pelo Poder Público, dos princípios constitucionais expressos e implícitos impostos à administração pública direta e indireta.

Parágrafo único. O concurso público deverá obrigatória e especialmente obedecer aos princípios da publicidade, da competitividade e da seletividade.

Art. 3º À banca realizadora do concurso é obrigatório o fornecimento ao interessado, a requerimento escrito deste, de informação ou certidão de ato ou omissão relativa à fase finda do certame.

§ 1º O atendimento do requerimento de que trata este artigo configura ato de autoridade pública para todos os fins.

§ 2º Configura ilícito administrativo grave: I — a negativa de prestação de informação ou de fornecimento de certidão; II — o atendimento incompleto ou intempestivo do requerimento; III — a prestação de informação ou expedição de certidão falsa.

Art. 4º Todos os atos relativos ao concurso público são passíveis de exame e decisão judicial, especialmente:

- I — os que configurem erro material do edital ou seu descumprimento;
- II — os que configurem lesão ou ameaça de lesão a direito do candidato;
- III — os que configurem discriminação ilegítima com base em idade, sexo, orientação sexual, estado civil, condição física, deficiência, raça, naturalidade, proveniência ou moradia;
- IV — os que vinculem critério de correção de prova ou de recurso à correção de prova;
- V — os relativos ao sigilo, à publicidade, à seletividade e à competitividade;
- VI — os decisórios de recursos administrativos impetrados contra gabarito oficial.

CAPÍTULO II DO EDITAL

Art. 5º O edital é vinculante da administração pública e de cumprimento obrigatório, devendo ser redigido de forma clara e objetiva, de maneira a possibilitar a perfeita compreensão de seu conteúdo pelo pretendente ao cargo ou cargos oferecidos.

§ 1º A publicidade do edital, realizada também pela imprensa, atenderá às características dos cargos oferecidos e ao interesse que possam suscitar e buscará a máxima divulgação.

§ 2º As referências a leis contidas no edital, relativas ao cargo ou cargos em disputa, deverão reproduzir a legislação citada.

§ 3º O conteúdo mínimo do edital, sob pena de nulidade, é composto de:
I – identificação da banca realizadora do certame e do órgão que o promove;

II – identificação do cargo, suas atribuições, quantidade e vencimentos;

III – indicação do nível de escolaridade exigido para a posse no cargo;

IV – indicação do local e órgão de lotação dos aprovados;

V – indicação precisa dos locais e procedimentos de inscrição, bem como das formalidades confirmatórias dessa;

VI – indicação dos critérios de pontuação e contagem de pontos nas provas;

VII – indicação do peso relativo de cada prova;

VIII – enumeração precisa das matérias das provas, dos eventuais agrupamentos de provas e das datas de suas realizações;

IX – indicação da matéria objeto de cada prova, de forma a permitir ao candidato a perfeita compreensão do conteúdo programático que será exigido;

X – regulamentação dos mecanismos de divulgação dos resultados, com datas, locais e horários;

XI – regulamentação do processo de elaboração, apresentação, julgamento, decisão e conhecimento de resultado de recursos;

XII – fixação do prazo inicial de validade e da possibilidade de sua prorrogação;

XIII – lotação inicial dos aprovados e disciplina objetiva das hipóteses de remoção;

XIV – percentual de cargos ou empregos reservados às pessoas portadoras de deficiência e critérios para sua admissão.

§ 4º Caso o edital indique a bibliografia de que se valerá a banca, ficará esta vinculada àquelas obras, cujo conteúdo admitido será o da edição mais recente.

§ 5º A não indicação de bibliografia, ou sua indicação apenas sugestiva, obriga a banca a aceitar, como critérios de correção, as posições técnicas, doutrinárias, teóricas e jurisprudenciais dominantes relativamente aos temas abordados.

§ 6º No caso de previsão de prova discursiva, o edital deverá conter de forma objetiva, os temas, os prazos de argüição e os critérios de correção e de atribuição de pontos.

§ 7º A realização de provas físicas exige a indicação do tipo de prova, das técnicas admitidas e do desempenho mínimo.

§ 8º Provas de datilografia, digitação e conhecimentos práticos específicos deverão ter indicação dos instrumentos, aparelhos ou das técnicas a serem utilizados.

§ 9º A realização de provas práticas ou de conhecimentos específicos obriga:

I — a adoção, pela banca, de instrumentos, processos, equipamentos, técnicas e materiais usualmente utilizados para a ação cuja realização se pretende aferir;

II — a adoção de critérios expressos e objetivos de pontuação e avaliação.

§ 10. No caso de diversidade de provas, o edital deverá indicar, de forma objetiva, as eliminatórias e as classificatórias.

§ 11. A prova de títulos é classificatória, não poderá atribuir pontos totais superiores a 30% (trinta por cento) do total possível nas provas de conhecimento e sua realização exige a identificação expressa dos títulos aceitáveis e respectiva pontuação, vedadas a aceitação de títulos que não guardem relação com as atribuições do cargo em disputa e a atribuição, nessa prova, de pontos por tempo de serviço em determinada entidade.

§ 12. A fixação de idade máxima é permitida apenas nos casos em que o desempenho normal das funções do cargo exija condição etária determinada, sendo vedada a previsão de idade inferior à apresentada por servidores na ativa lotados em cargos iguais aos oferecidos no certame.

§ 13. A escolaridade mínima e a qualificação profissional subjetiva deverão ser comprovadas no ato de posse no cargo público, vedada a exigência de comprovação no ato de inscrição no concurso.

§ 14. É vedada a exigência, como requisito de inscrição, de determinada naturalidade ou de residência em determinado local.

§ 15. É admitido o condicionamento de correção de prova de determinada etapa à aprovação na etapa anterior.

§ 16. A discriminação sexual, de estado civil, de idade, de condição familiar e de características físicas exige relação objetivamente demonstrável da impossibilidade de aproveitamento dos excluídos.

Art. 6º A alteração de qualquer dispositivo do edital precisa ser fundamentada expressa e objetivamente, e obriga a divulgação, com destaque, das mudanças em veículo oficial de publicidade e em jornal de grande circulação.

§ 1º Os prazos, providências e atos previstos no edital tomarão como referência a data da publicação oficial da última alteração dos termos do edital.

§ 2º É vedada a veiculação de alterações editalícias em edição especial, extraordinária ou de circulação restrita de veículo oficial de publicidade.

§ 3º É vedada qualquer alteração nos termos do edital nos 30 (trinta) dias que antecedem a primeira prova.

Art. 7º O edital deverá ser publicado com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias em relação à primeira prova.

Art. 8º O cancelamento de concurso público com edital já publicado exige fundamentação objetiva, expressa e razoável, amplamente divulgada, e sujeita o órgão responsável a indenização por prejuízos comprovadamente causados aos candidatos.

CAPÍTULO III DA INSCRIÇÃO

Art. 9º A formalização da inscrição no concurso depende da satisfação completa dos requisitos exigidos no edital.

§ 1º É vedada a inscrição condicional.

§ 2º É assegurado à pessoa portadora de deficiência o direito de se inscrever em concurso público, em igualdade de condições com os demais candidatos, para provimento de cargo ou emprego cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que o candidato é portador.

§ 3º O candidato portador de deficiência, inscrito em concurso público, concorrerá a todas as vagas, sendo-lhe reservado percentual mínimo de cargos ou empregos.

§ 4º O candidato portador de deficiência, inscrito em concurso público, resguardadas as condições especiais para a sua admissão, previstas no respectivo edital, participará do concurso em igualdade de condições com os demais candidatos, especialmente no que concerne:

- I — ao conteúdo das provas;
- II — aos critérios de avaliação e aprovação;
- III — ao horário e ao local de aplicação das provas;
- IV — à nota mínima exigida para aprovação.

Art. 10. A inscrição por procuração exige a constituição formal de procurador com poderes específicos, em documento com fé pública.

Parágrafo único. A inscrição por via informatizada impõe a adoção de processos de controle, de segurança do procedimento e de proteção contra fraude.

Art. 11. O estabelecimento da taxa de inscrição levará em conta o nível remuneratório do cargo em disputa, a escolaridade exigida e o número de fases e de provas do certame.

§ 1º No caso de edital relativo a vários cargos, os valores de inscrição serão fixados relativamente a cada um deles.

§ 2º A devolução do valor relativo à inscrição é assegurada:

I — no caso de anulação do concurso, por qualquer causa;

II — no caso de ato desconforme esta Lei ou o edital, desde que redunde em prejuízo direto ao candidato inscrito quanto à realização da prova.

Art. 12. As inscrições serão recebidas em locais de fácil acesso e em período e horário que facilitem ao máximo a sua realização pelos interessados em prestar o concurso, devendo os postos de recebimento de inscrição estar localizados de forma a cobrir, da melhor maneira possível, a área geográfica:

I — do Município, em caso de concurso para cargo público municipal;

II — do Estado, em caso de concurso para cargo público estadual;

III — do Distrito Federal, em caso de concurso para cargo público distrital;

IV — do Brasil, em caso de concurso público para cargo público federal.

Parágrafo único. É facultado a Município, a Estado e ao Distrito Federal estabelecerem postos de inscrição em locais situados fora de sua área territorial.

Art. 13. No caso de expedição de cartão confirmatório de inscrição, a banca dará preferência à remessa por via postal para o endereço do candidato.

Parágrafo único. A retirada de cartão confirmatório de inscrição poderá ser feita por procuração.

Art. 14. Será nula a inscrição de candidato que, por qualquer meio, faça uso de informação ou documento falso para inscrição, ou oculte informação ou fato a ela relevante, sem prejuízo das sanções judiciais cabíveis.

Art. 15. O procedimento de inscrição não poderá ser composto de ato ou providência vexatória, gravosa ou de difícil realização pelo candidato.

Art. 16. A possibilidade de participação de candidato estrangeiro, seus requisitos e procedimentos de inscrição e cargos de disputa possível a esse serão regulados em lei.

CAPÍTULO IV DA ELABORAÇÃO DAS PROVAS

Art. 17. As provas serão elaboradas de maneira clara e objetiva, de forma a possibilitar ao candidato a compreensão do tema dado a julgamento, a partir do estabelecimento do padrão de compreensão médio do candidato e considerado o nível de escolaridade e técnico dos cargos em disputa.

§ 1º As provas relativas a matéria jurídica, a critério da banca, poderão conter variações de redação que exijam do candidato análise de conteúdo e inteligência completa da questão, sendo admitida a utilização de vocabulário técnico-jurídico e da estilística forense.

§ 2º Nas provas de português, é vedado o uso de nomenclatura técnica em desuso ou rara, devendo a banca utilizar a terminologia ordinária do padrão da língua culta.

§ 3º Serão anuladas:

I — as questões redigidas de maneira obscura ou dúbia;

II — as questões cuja redação admita mais de uma interpretação;

III — as questões com erro gramatical.

§ 4º Nas provas de matéria técnica, a redação das questões poderá utilizar terminologia e redação próprias do ramo de conhecimento respectivo, sempre formuladas objetivamente.

Art. 18. A banca realizadora do concurso é responsável pelo sigilo das provas, respondendo administrativa, civil e criminalmente, por atos ou omissões que possam divulgar ou propiciar a divulgação de provas, questões ou parte delas.

Art. 19. O nível de dificuldade das questões será definido pela banca realizadora do concurso, ouvido o órgão que o promove, a partir da complexidade das funções relativas ao cargo em disputa.

CAPÍTULO V DA APLICAÇÃO DAS PROVAS

Art. 20. É vedada a sujeição do candidato à identificação papiloscópica ou a qualquer outro processo de reconhecimento gravoso ou vexatório, sob pena de reparação financeira por danos morais e à imagem, exceto quando houver fundadas suspeitas sobre a sua identidade.

Parágrafo único. A garantia da lisura e regularidade do concurso público é atribuição da banca organizadora, que responderá objetivamente por ocorrências que o comprometam.

Art. 21. A banca definirá claramente, no edital, os materiais, objetos, instrumentos e papéis cuja posse será tolerada no local da prova.

Parágrafo único. A infração, pelo candidato ou alguém por si, das proibições de que trata este artigo, implicará a eliminação do concurso.

Art. 22. O local de realização das provas deverá contar com:

I — sala especial para os candidatos que alegarem convicção religiosa impeditiva do enfrentamento das provas no horário determinado pelo edital;

II — vias de acesso próprias para deficientes físicos;

III — condições ambientais e instalações que não impliquem desgaste físico ou mental ao candidato ou lhe prejudiquem a concentração;

IV — serviço de atendimento médico de emergência.

CAPÍTULO VI DA CORREÇÃO DAS PROVAS

Art. 23. É assegurado o acesso ao Judiciário para a discussão de critério de correção de prova utilizado pela banca elaboradora.

Art. 24. A correção das provas de matéria jurídica utilizará como critério vinculante da banca, sucessivamente:

I — a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal;

II — a jurisprudência dos Tribunais Superiores;

III — a jurisprudência dos Tribunais de segundo grau;

IV — a posição dominante na doutrina nacional.

§ 1º É vedada a adoção de critério de correção baseado em posições doutrinárias isoladas, não-consolidadas ou negadas por parcela majoritária da doutrina nacional.

§ 2º A legislação de referência a ser considerada será a vigente na data da primeira publicação do edital.

Art. 25. A correção das provas de língua portuguesa e de inteligência de texto utilizará elementos e denominações técnicas usuais, segundo a Nomenclatura Gramatical Brasileira, sendo vedado o uso de terminologia rara, abandonada ou superada.

Art. 26. A correção de prova de informática utilizará denominações e sistemas disponíveis nas versões mais atuais dos programas indicados no edital.

Art. 27. A correção das provas relativas a regimentos internos, leis orgânicas e legislação interna de órgãos estatais utilizará como referência a versão dessas normas vigente na data da primeira publicação do edital.

Art. 28. A correção das provas relativas à língua estrangeira utilizará os critérios redacionais, estruturais e gramaticais geralmente aceitos.

Art. 29. A critério da banca, e de acordo com esse, poderá ser utilizada fórmula de contagem de pontos que imponha a anulação de questões corretas por questões erradas.

Parágrafo único. A fórmula de cálculo das notas parciais e final deverá estar claramente identificada e explicada.

CAPÍTULO VII DAS PROVAS OBJETIVAS

Art. 30. As provas objetivas serão elaboradas de forma a se aferir, pela resposta do candidato, o efetivo conhecimento da matéria sob examinação, vedadas formulações cuja dificuldade se constitua, exclusiva ou predominantemente, na inteligência da assertiva, exceto no caso de prova específica dessa área de conhecimento.

Art. 31. A elaboração das questões relativas às provas objetivas dará preferência ao raciocínio do candidato.

CAPÍTULO VIII DAS PROVAS DISCURSIVAS

Art. 32. É atribuição da banca examinadora a definição do número de questões discursivas, do espaço de resposta, em linhas, e da pontuação das questões.

Art. 33. A correção das respostas será feita por, pelo menos, 2 (dois) examinadores, sendo a nota final a média dos 2 (dois) resultados.

Art. 34. A avaliação das respostas às questões discursivas deverá ser feita sobre tábua objetiva de correção, onde estejam indicados, pelo menos:

- I — os temas de abordagem necessária;
- II — a pontuação a eles relativa;
- III — o critério de atribuição da nota final da questão;
- IV — as razões da perda de pontos pelo candidato.

Art. 35. É assegurado ao candidato, durante o prazo de vigência do concurso público, o conhecimento, acesso e esclarecimento dos critérios de pontuação da sua prova, desde que assim o requeira por escrito.

CAPÍTULO IX DAS PROVAS FÍSICAS

Art. 36. A realização de prova física em concurso público exige previsão objetiva no edital e performances mínimas diferentes para homens e mulheres.

Art. 37. A gravidez não é inabilitadora em prova física, devendo a candidata submeter-se à examinação 120 (cento e vinte) dias após o parto ou o fim do período gestacional, sem prejuízo da participação nas demais fases do concurso.

Art. 38. A prova física é eliminatória e não será repetida, exceto se essa possibilidade estiver prevista no edital.

Art. 39. Os desempenhos mínimos serão fixados com atenção ao desempenho médio de pessoa em condição física ideal para a realização satisfatória das funções do cargo.

Art. 40. É vedada a discriminação com base em idade ou raça para fins de aceitação de desempenho físico mínimo.

CAPÍTULO X DAS PROVAS PRÁTICAS

Art. 41. A realização de provas de habilitação prática exige o fornecimento, a todos os candidatos, de idêntico equipamento ou instrumento, em condições de funcionamento ideais, vedadas as variações de marca, modelo ou operacionalidade.

Art. 42. O desempenho do candidato será julgado por especialista, por escrito e fundamentadamente.

Art. 43. As provas de habilidade prática deverão ser realizadas no mesmo dia, sem interrupção, até que todos os candidatos hajam sido examinados.

Art. 44. O equipamento, material ou instrumento utilizado deverá necessariamente guardar relação direta com aquele a que sujeito o candidato aprovado, no exercício das funções do cargo.

Art. 45. O edital deverá informar o equipamento, material ou instrumentos que serão utilizados, de forma objetiva, com indicação, se for o caso, da marca, do modelo e tipo, além de todas as indicações necessárias à perfeita identificação, sob pena de nulidade dessa fase do certame.

CAPÍTULO XI DAS PROVAS PSICOTÉCNICAS

Art. 46. Os exames psicotécnicos são exigíveis desde que haja lei que expressamente os preveja e comprovada a necessidade dessa avaliação.

Parágrafo único. Exceto em relação a cargos cujas funções exijam determinado perfil psicológico e nos casos de comprovada inaptidão, os exames de que trata este artigo não serão eliminatórios, compondo apenas especialização da avaliação física do candidato.

Art. 47. A realização de examinação psicotécnica levará em conta as funções do cargo e as condições psicológicas ideais para o seu exercício.

Art. 48. A avaliação será realizada por junta médica composta por pelo menos 3 (três) especialistas, vedada a submissão, a qualquer título ou sob qualquer circunstância, à examinação por um único avaliador.

Art. 49. Todos os resultados deverão ser objetiva e tecnicamente fundamentados.

Art. 50. É vedada a avaliação psicotécnica por entrevista.

Art. 51. Nos testes escritos, somente serão utilizadas técnicas reconhecidas de avaliação comportamental, de quociente intelectual e de perfil psicológico, devendo ser considerados os desvios aceitáveis.

Art. 52. A repetição de examinação psicotécnica somente será possível se essa possibilidade estiver prevista no edital.

Art. 53. São inválidos e de nenhum efeito os resultados de exames psicotécnicos a que submetido o candidato em outro concurso, mesmo que recentes.

CAPÍTULO XII DAS PROVAS ORAIS

Art. 54. As provas orais serão realizadas por banca formada por especialistas reconhecidos.

Art. 55. A avaliação do candidato será obrigatoriamente fundamentada, com demonstração objetiva da correção ou incorreção das respostas e sustentação, sendo vedada a análise sucinta.

CAPÍTULO XIII DOS RECURSOS

Art. 56. Todas as provas de concurso público são recorríveis administrativamente, sendo considerada sem efeito qualquer previsão editalícia que impeça ou obstaculize a interposição de recurso.

Parágrafo único. O pedido de vista, formulado por candidato ou por procurador, é de deferimento obrigatório.

Art. 57. Não serão aceitos recursos sem fundamentação técnica ampla, que não guardem relação com a matéria em debate ou meramente protelatórios.

Art. 58. Os recursos apresentados a cada prova, ou a cada fase do concurso, deverão estar julgados em até 30 (trinta) dias a contar do encerramento do prazo de recebimento.

Art. 59. O prazo para recurso não pode ser inferior a 3 (três) dias úteis.

Art. 60. A decisão sobre o recurso, especialmente a indeferitória, exige ampla, objetiva e fundamentada sustentação, vedadas as decisões que se limitem à remissão exclusiva a autor, teoria, corrente doutrinária, prática ou à alegação vazia, obscura, lacônica ou imprecisa.

Art. 61. É assegurado ao candidato o direito de examinar as razões do indeferimento de recurso por ele impetrado, bem como o fornecimento de certidão, em inteiro teor, da decisão e seu fundamento.

Art. 62. A anulação de questão aproveita a todos os candidatos que se submeteram regularmente ao certame.

Art. 63. A alteração de gabarito impõe a revisão geral de notas e resultados, devendo ser obrigatoriamente desconsiderada a resposta alterada.

CAPÍTULO XIV DOS CANDIDATOS APROVADOS

Art. 64. Os candidatos aprovados no concurso são detentores de mera expectativa de direito à nomeação.

§ 1º Os aprovados no número de vagas oferecidas pelo edital somente poderão ter a sua posse e exercício recusados mediante justificação oficial, publicada em veículo oficial e na imprensa de grande circulação, das razões objetivas e de interesse público impeditivas do provimento dos cargos oferecidos.

§ 2º Os aprovados em número excedente ao de vagas têm a expectativa de direito à nomeação limitada pelo prazo de validade do concurso, tanto o inicial quanto o eventualmente prorrogado.

§ 3º A nomeação obedecerá à rigorosa ordem de classificação, sendo nula a investidura com preterição.

Art. 65. O fim do prazo de validade do concurso sem que hajam sido nomeados os aprovados em número igual ao de vagas impõe à administração o dever de apresentar justificação objetiva e fundamentada das razões do não-aproveitamento dos remanescentes.

Art. 66. A anulação do concurso público não produz nenhum efeito sobre a situação jurídica de candidato já nomeado, salvo no caso de anulação por inconstitucionalidade, ilegalidade, quebra de sigilo e favorecimento pessoal, quando todos os atos decorrentes devam ser anulados, assegurado ao candidato direito ao ressarcimento das despesas em que incorreu para fazer o concurso, desde que não tenha participado de ato que contribuiu para a anulação do certame.

Art. 67. A realização de novo concurso público no prazo de validade de certame anterior obriga a convocação de todos os aprovados neste, dentro do número de vagas, antes da nomeação do primeiro daquele.

Art. 68. A lotação do candidato convocado para a posse será, salvo disposição editalícia em contrário, a definida pela administração.

Parágrafo único. A lotação preservará, tanto quanto possível, a integridade do núcleo familiar do candidato, atendidas as condições gerais de lotação, a necessidade do órgão e a distribuição de pessoal no seu quadro funcional.

Art. 69. No exame de saúde do candidato convocado para a posse somente poderão ser consideradas como inabilitadoras as condições físicas ou psíquicas que impeçam o exercício normal das funções do cargo.

Parágrafo único. O Poder Público deverá editar norma que identifique, com objetividade e padrão científico, as condições mínimas de desempenho das funções físicas para o exercício normal das atribuições do cargo, especialmente quanto:

I — às deficiências auditivas;

II — às deficiências visuais;

III — às deficiências do aparelho locomotor;

IV — às deficiências orais;

V — às doenças não-contagiosas ou de contágio não-possível no ambiente e condições normais de trabalho.

Art. 70. A malformação de membro ou estrutura corporal não é, por si só, inabilitadora da posse e exercício do candidato, exigindo demonstração objetiva da incapacidade para as funções do cargo.

CAPÍTULO XV DA VIDA PREGRESSA

Art. 71. A pesquisa da conduta social e ética e da vida pregressa do candidato será realizada pela banca ou pelo órgão promotor do concurso público, e visa ao levantamento de indicações de comportamento e de histórico pessoal a serem utilizados como elemento de formação de juízo sobre a aptidão do candidato ao cargo.

Art. 72. A coleta de dados relativos à vida social e história pessoal do candidato prescinde de autorização expressa e se presume da inscrição no concurso, desde que esse procedimento esteja expressamente indicado no edital.

Art. 73. É assegurado ao candidato o acesso, a requerimento escrito, às razões de sua inabilidade nesta fase, sendo-lhe lícito produzir prova fundamentada, objetiva e cabal em contrário e deduzir argumentos comprováveis, por ato próprio, contra a decisão, os quais deverão ser analisados pela banca em até 20 (vinte) dias.

CAPÍTULO XVI DOS ATOS CONTRA O CONCURSO PÚBLICO

Art. 74. É considerado ato abusivo contra o concurso público e ilícito administrativo grave:

I — elaborar edital ou permitir que edital seja elaborado com discriminação inescusável de raça, sexo, idade ou formação, ou cujas previsões restrinjam indevidamente a publicidade, a seletividade ou a competitividade do certame;

II — atentar contra a publicidade do edital, do concurso público ou de qualquer de suas fases;

III — violar ou permitir a violação do sigilo das provas do concurso público, por ato comissivo ou omissivo;

IV — impedir, de qualquer forma, a inscrição no concurso, a realização das provas, a interposição de recurso e o acesso ao Judiciário;

V — beneficiar alguém com informação privilegiada relativa ao concurso público ou a qualquer de suas fases;

VI — beneficiar, de qualquer maneira, candidato no concurso público;

VII — inserir ou fazer inserir no edital qualquer cláusula, requisito ou exigência que impeça ou dificulte, de maneira ilegítima, a publicidade, a competitividade ou a seletividade do concurso público.

VIII — obstar à inscrição de pessoa portadora de deficiência em concurso público para cargo ou emprego cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que é portador.

Anexo 3: Projeto de Lei do Senado 74/2010

Cria regras para a aplicação de concursos para a investidura em cargos e empregos públicos no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DO PROCEDIMENTO DE INSCRIÇÃO, DAS VAGAS E DOS PRAZOS PARA REALIZAÇÃO DO CONCURSO

Art. 1º Subordinam-se ao regime desta lei os concursos para investidura em cargos e empregos públicos no âmbito da administração direta, dos fundos especiais, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º A realização de concursos caberá preferencialmente a instituição capacitada para tanto e selecionada mediante processo licitatório.

Parágrafo único. Além dos critérios de técnica, a entidade, para participar da licitação, deverá comprovar: a eficácia dos sistemas de segurança para a realização das provas em todos os locais do certame, contra ameaças de qualquer natureza, inclusive eletrônicas e de hackers.

Art. 3º A realização dos concursos públicos será feita mediante edital, sendo o prazo entre a publicação do edital e a realização do concurso não inferior a 90 (noventa) dias ou superior a 120 (cento e vinte).

§1º Para a bibliografia básica de cada disciplina constante do edital serão considerados a última edição da obra publicada até a data de publicação do edital.

§2º Apenas diplomas legais em vigor até a data de publicação do edital poderão constar como fonte de referência na bibliografia.

§3º A escolaridade mínima, e a experiência profissional, quando exigidas, deverão ser comprovadas no ato de posse no cargo ou emprego, vedada a exigência de comprovação no ato de inscrição no concurso público ou em qualquer de suas etapas, ressalvado o disposto em legislação específica.

Art. 4º O valor cobrado a título de inscrição no concurso público será fixado em edital, respeitado o disposto no Decreto n. 6.593, de 2 de outubro de 2008.

§ 1º A taxa de inscrição não excederá o limite de um por cento do valor referente à remuneração inicial prevista para o cargo objeto do concurso.

Art. 5º As inscrições deverão ser disponibilizadas por meio da Rede Mundial de Computadores.

Art. 6º Para efeitos de inscrição e acesso aos locais de prova, serão aceitas:

I — carteira de identidade original da República Federativa do Brasil com validade em todo território nacional, emitida pelas Secretarias de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal.

II — carteira nacional de habilitação com foto digitalizada, emitidas pelos Departamentos Nacionais de Trânsito.

Art. 7º Deverão constar do edital de abertura de inscrições as seguintes informações, sem prejuízo de outras:

I — identificação da instituição realizadora do certame e do órgão ou entidade que o promove;

II — menção ao ato oficial que autorizar a realização do concurso público, quando for o caso;

III — número de cargos ou empregos públicos a serem providos;

IV — quantitativo de cargos ou empregos reservados às pessoas com deficiência física e critérios para sua admissão, em consonância com o disposto nos arts. 37 a 44 do Decreto n. 3.298, de 20 de dezembro de 1999;

V — denominação do cargo ou emprego público, a classe de ingresso e a remuneração inicial, discriminando-se as parcelas que a compõem;

VI — lei de criação do cargo, emprego público ou carreira, e seus regulamentos;

VII — descrição das atribuições do cargo ou emprego público;

VIII — indicação do nível de escolaridade exigido para a posse no cargo ou emprego;

IX — indicação precisa dos locais, horários e procedimentos de inscrição, bem como das formalidades para sua confirmação;

X — valor da taxa de inscrição e hipóteses de isenção;

XI — orientações para a apresentação do requerimento de isenção da taxa de inscrição, conforme legislação aplicável;

XII — indicação da documentação a ser apresentada no ato de inscrição e quando da realização das provas, bem como do material de uso não permitido nesta fase;

XIII — enunciação precisa das disciplinas das provas e dos eventuais agrupamentos de provas;

XIV — indicação das prováveis datas de realização das provas;

XV — número de etapas do concurso público, com indicação das respectivas fases, seu caráter eliminatório ou eliminatório e classificatório, e indicativo sobre a existência e condições do curso de formação, se for o caso;

XVI — informação de que haverá gravação em caso de prova oral ou defesa de memorial;

XVII — explicitação detalhada da metodologia para classificação no concurso público;

XVIII — exigência, quando cabível, de exames médicos específicos para a carreira ou de exame psicotécnico ou sindicância da vida progressa;

XIX — regulamentação dos meios de aferição do desempenho do candidato nas provas, observado o disposto na Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003;

XX — fixação do prazo de validade do concurso e da possibilidade de sua prorrogação;

XXI — disposições sobre o processo de elaboração, apresentação, julgamento, decisão e conhecimento do resultado de recursos;

XXII — o prazo de validade do concurso e as condições de sua realização;

XXIII — o quantitativo de vagas a serem obrigatoriamente preenchidas no decorrer do prazo de validade do certame;

XXIV — o cronograma detalhado das nomeações planejadas.

Art. 8º É vedada a realização de concurso que se destine, exclusivamente, à formação de cadastro de reserva.

§ 1º Todos os candidatos aprovados dentro das vagas ofertadas deverão ser empossados até o decurso do prazo legal de validade do concurso, com a prorrogação, vedada a realização de novos certames durante o referido período.

§ 2º A aprovação dentro das vagas anunciadas no edital assegura ao candidato direito líquido e certo à investidura no cargo ou emprego público, dentro do cronograma previsto no caput deste artigo.

§ 3º Durante o período de validade do concurso público, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderá autorizar, mediante motivação expressa, a nomeação de candidatos aprovados e não convocados, podendo ultrapassar em até cinquenta por cento o quantitativo original de vagas.

CAPÍTULO II

DA BANCA EXAMINADORA E DA APLICAÇÃO DAS PROVAS

Art. 9º A relação com os nomes dos membros da banca examinadora deverá ser divulgada nos meios previstos no caput do art. 3º desta lei.

§1º É vedada a participação como membro da banca examinadora, mencionada no caput deste artigo, de qualquer pessoa cujo parente em linha direta ou colateral, até o terceiro grau, venha a ser candidato do concurso.

§2º É vedada a participação como coordenador, fiscal de sala ou em qualquer outra função atinente à realização do concurso, de qualquer pessoa cujo parente em linha direta ou colateral, até o terceiro grau, venha a ser candidato.

Art. 10º O concurso público será de provas ou de provas e títulos, a critério da entidade demandante.

§1º Na elaboração das provas, a Banca Examinadora deverá observar os critérios de objetividade, clareza e concisão, bem assim o uso adequado da língua portuguesa, observados os seguintes critérios:

- I — a Nomenclatura Gramatical Brasileira;
- II — a Gramática Normativa em uso no território nacional;
- III — os acordos firmados pelo Brasil em relação à língua portuguesa;
- IV — os Vocabulários Ortográficos elaborados pela Academia Brasileira de Letras;
- V — a jurisprudência:
 - a) do Supremo Tribunal Federal;
 - b) dos Tribunais Superiores;
 - c) dos Tribunais de Segundo Grau;
 - d) a posição dominante na doutrina nacional.

§1º Na elaboração das provas é vedada a adoção:

- I — de posições doutrinárias isoladas;
- II — de posições não consolidadas;
- III — de posições negadas por parcela majoritária da doutrina nacional.

Art. 11. As provas objetivas poderão ser:

- I — de múltipla escolha com uma assertiva correta;
- II — de certo ou errado;
- III — da combinação das duas modalidades anteriores.

§1º A critério da entidade realizadora do concurso, poderá ser adotado critério proporcional de determinado número de respostas erradas anular uma resposta certa.

§2º O comando das questões das provas objetivas deverá direcionar o candidato para o foco da questão de forma direta e concisa, sem subterfúgios ou tentativas de desorientá-lo.

§3º As assertivas deverão estar diretamente relacionadas ao foco do comando da questão, sem subterfúgios ou tentativas de desorientar o candidato.

§4º O gabarito oficial das provas objetivas será publicado com os comentários e o julgamento da Banca Examinadora acerca das assertivas de cada questão da prova.

Art. 12. As provas discursivas deverão:

I — especificar a modalidade e espécie a ser cobrada;

II — especificar de forma clara e objetiva o conteúdo a ser cobrado do candidato;

Parágrafo único. Na correção da prova discursiva, a Banca Examinadora deverá:

I — assinalar de forma sucinta as justificativas para a perda de pontos de conteúdo;

II — assinalar o local exato na linha em que os erros formais foram cometidos, bem como a natureza de cada um deles.

Art. 13. Quando houver prova oral, a Banca Examinadora deverá apresentar comentário sucinto e objetivo acerca do desempenho do candidato em cada uma dos itens avaliados.

Art. 14. Quando houver, as provas de títulos deverão:

I — especificar os critérios de pontuação a ser obtida pela apresentação de cada título;

II — o número máximo de pontos a ser obtido nas provas de títulos.

§ 1º Quando houver prova de títulos, a apresentação destes deverá ocorrer em data a ser estabelecida no edital, sempre posterior à da inscrição no concurso, ressalvada disposição diversa em lei.

§ 2º A comprovação do grau de escolaridade mínimo exigido para investidura no cargo será aferida após a aprovação no referido concurso.

§ 3º A prova de títulos deverá ser realizada como etapa posterior à prova escrita e somente apresentarão os títulos os candidatos aprovados nas etapas anteriores ou que tiverem inscrição aceita no certame.

Art. 15. Quando houver prova oral ou defesa de memorial, deverá ser realizada em sessão pública e gravada para efeito de registro e avaliação.

Art. 16. A realização de provas de aptidão física exige a indicação no edital do tipo de prova, das técnicas admitidas e do desempenho mínimo para classificação.

Art. 17. No caso das provas de conhecimentos práticos específicos, deverá haver indicação dos instrumentos, aparelhos ou das técnicas a serem utilizadas, bem como da metodologia de aferição para a avaliação dos candidatos.

Art. 18. É admitido, observados os critérios estabelecidos no edital de abertura do concurso, o condicionamento da aprovação em determinada etapa à, simultaneamente, obtenção de nota mínima e obtenção de classificação mínima na etapa.

Parágrafo único. Obtida a nota mínima ou a classificação mínima para a aprovação em determinada etapa, a classificação dos candidatos para a próxima etapa levará em conta todas as notas alcançadas em cada uma das etapas anteriores.

Art. 19. Quando houver curso de formação, a nota final obtida terá caráter classificatório e eliminatório.

Art. 20. Quando o número de candidatos matriculados para a segunda etapa ensejar a formação de mais de uma turma, com início em datas diferentes, o resultado será divulgado por grupo, ao término de cada turma.

Art. 21. A realização de exame psicotécnico está condicionada à existência de previsão legal expressa específica e deverá estar prevista no edital.

§ 1º O exame psicotécnico limitar-se-á à detecção de problemas psicológicos que possam vir a comprometer o exercício das atividades inerentes ao cargo ou emprego disputado no concurso.

§ 2º É vedada a realização de exame psicotécnico em concurso público para aferição de perfil profissiográfico, avaliação vocacional ou avaliação de quociente de inteligência.

Art. 22. Os critérios de desempate para efeitos da classificação final do concurso serão, em ordem decrescente:

- I — titulação;
- II — tempo de serviço na iniciativa pública;
- III — tempo de serviço na iniciativa privada;
- IV — idade.

CAPÍTULO III DA DIVULGAÇÃO DO RESULTADO E DOS RECURSOS

Art. 23. O recurso contra a correção da prova realizada pela banca examinadora, em qualquer fase do certame, será apresentado pelo candidato dentro do prazo mínimo de cinco e máximo de dez dias úteis a contar da publicação dos resultados preliminares.

Art. 24. A resposta ao recurso deverá ser apresentada no prazo máximo de 15 dias a contar da data de apresentação.

Parágrafo único. As repostas aos recursos dos candidatos:

I — não poderão ser padronizadas;

II — deverão conter justificativa clara e objetiva da razão para serem negados ou acolhidos.

Art. 25. O órgão ou entidade responsável pela realização do concurso público homologará e publicará nos meios previstos no art. 3º desta lei.

§ 1º Os candidatos não classificados no número máximo de aprovados, conforme previsto no edital, ainda que tenham atingido nota mínima, estarão automaticamente reprovados no concurso público.

§ 2º No caso de realização de concurso público em mais de uma etapa, o critério de reprovação do § 1º será aplicado considerando-se a classificação na primeira etapa.

§ 3º Nenhum dos candidatos empatados na última classificação de aprovados serão considerados reprovados nos termos deste artigo.

CAPÍTULO IV DAS PENALIDADES

Art. 26. É nula a etapa do concurso ou o concurso que contrariar qualquer dispositivo constante desta lei, quando insanável a irregularidade.

Parágrafo único. No caso de anulação de uma ou mais etapas do certame, os custos da reaplicação das provas correrão por conta da entidade contratada para a realização do concurso nos termos do art. 2º desta lei.

Art. 27. Quando sanável a irregularidade constante de edital, a entidade demandante e a entidade realizadora do concurso terão o prazo de setenta e duas horas para publicar as alterações necessárias nos meios previstos no art. 3º desta lei.

Art. 28. Quando sanável a irregularidade na divulgação dos gabaritos ou nas respostas aos recursos, a entidade demandante e a entidade realizadora do concurso terão o prazo de setenta e duas horas para publicar as alterações necessárias nos meios previstos no art. 3º desta lei.

Art. 29. As pessoas que cometerem fraudes em concursos públicos sujeitam-se às penas previstas em lei.

Art. 30. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Anexo 4: Roteiro de Entrevista

OBJETIVO GERAL DA ENTREVISTA

Coletar informações com gestor da administração pública acerca das dificuldades na realização dos concursos públicos na sua instituição, bem como opiniões acerca do marco normativo vigente. (Os dados subsidiarão pesquisa aplicada em prol da melhoria do regime jurídico relacionado ao tema do recrutamento de pessoal na administração pública federal; a pesquisa é fomentada pelo Ministério da Justiça e PNUD, com apoio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão).

OBJETIVO ESPECÍFICO

Coletar informações sobre os concursos do INSS e o sistema de alocação de pessoal entre as várias agências e regionais. Seria interessante ter informações sobre o processo de convergência da Super Receita, caso ele tenha tido impacto — mesmo indireto — no recrutamento de pessoal, tal como temas de concurso.

ROTEIRO SEMIESTRUTURADO

1. PERGUNTAS PESSOAIS

1.1. Breves considerações sobre a trajetória profissional do entrevistado, do curso superior até o momento em que chegou ao cargo que ocupa.

1.2. Uma descrição sumária do cotidiano de trabalho do entrevistado no cargo que ocupa atualmente.

a. Quais os principais problemas e dificuldades o entrevistado encontra no exercício das suas funções.

2. APRECIÇÃO DA INSTITUIÇÃO E PROCESSOS

2.1. Como o entrevistado vê o recrutamento do pessoal da sua instituição.

2.2. Se o entrevistado crê haver coerência entre o modo de recrutamento e as competências esperadas do pessoal da sua instituição.

2.3. A alocação das pessoas recrutadas tem sido bem-sucedida? Como e o porquê, em caso afirmativo ou negativo.

2.4. O entrevistado se lembra de problemas relacionados com o marco jurídico, tal como impugnações ou processos judiciais?

2.5. Qual — se há — o papel do entrevistado no processo de recrutamento do pessoal da sua instituição.

3. APRECIÇÃO DO ENTORNO

3.1. Como o entrevistado vê o modo de recrutamento e a gestão de recursos humanos em outras instituições da administração pública.

3.2. O entrevistado considera que há apoio suficiente de outras instâncias da Esplanada (MPOG, por exemplo) ou de outros órgãos? Pedir se o entrevistado poderia falar sobre o processo de preparação dos candidatos.

4. OPINIÕES PROSPECTIVAS SOBRE O PROBLEMA.

4.1. Como — e se — o entrevistado crê que mudanças no modo de recrutamento poderiam potencializar o trabalho de gestores de recursos humanos na sua instituição e na administração pública em geral.

Este livro foi produzido pela FGV DIREITO RIO,
composto com a família tipográfica Gotham
e impresso em papel offset pela Gráfica Singular
em 2014.

Esta pesquisa é a resposta em parceria da FGV DIREITO RIO e da UFF à chamada formulada pela SAL/MJ e pelo PNUD em torno do seguinte tema: “processos de seleção para a contratação de funcionários públicos”, ou seja, concursos! Já não foi sem tempo a inclusão desta problemática na agenda das pesquisas institucionais na área de Direito, uma das mais afetadas pela reflexividade do recrutamento por concurso nas suas próprias fileiras profissionais. Vimos a grande mídia anunciar, uníssona, 2013 como “o ano dos concursos”. Porém, não é de hoje que os concursos lotam salas de aula, bancas de jornais, livrarias. O mercado da preparação e da organização de concursos é um dos mais promissores e crescentes no Brasil, e um dos menos regulados. Esperamos, com esta pesquisa, diminuir o abismo entre o impacto deste fenômeno na nossa realidade e o discurso científico produzido sobre ele.

 **FGV DIREITO RIO**

