

**RELATÓRIO DO
GRUPO DE TRABALHO
"Administração Pública
e diretrizes dos
planos de carreira"**

**Rumo ao XIV CONCONDSEF
e V CONFENADSEF**



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
1. O QUE PRETENDE O MGI?.....	6
2. FORMAS DE CONTRATAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	10
2.1. Justificativa.....	10
2.2. Terceirização na Administração Pública.....	10
2.3. Contratação Temporária.....	12
2.3.1. Contratos temporários na Funai.....	13
2.4. O que é precarização no serviço público?.....	13
2.5. Necessidade de discussão sobre forma de contratação dos servidores de “apoio administrativo permanente”.....	14
3. CONCURSO PÚBLICO 15	
3.1. O concurso público e a reprodução das desigualdades.....	15
3.2. A sub-representação das mulheres nos principais cargos da Administração Pública.....	15
3.3. Cotas sociais.....	17
3.4. Cotas para pessoas com deficiência.....	18
3.5. Cotas raciais.....	18
3.6. Vagas por região.....	19
4 – CARREIRAS.....	20
4.1. Necessidade de discussão quanto à conceituação de “carreiras estratégicas finalísticas”.....	21
4.2. Carreiras Transversais.....	24
5. TELETRABALHO.....	26
6. LAICIDADE DO ESTADO E SEUS REFLEXOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	28
CONCLUSÃO.....	31
PONTOS PARA ESTABELEECER POSIÇÕES DE PRINCÍPIO.....	34
ANEXO.....	38

► INTRODUÇÃO

O presente relatório reflete discussões do Grupo de Trabalho “Administração Pública e Diretrizes dos Planos de Carreira”, criado a partir do debate ocorrido no XXI Encontro Jurídico da CONDSEF, realizado em março próximo passado.

Sem a pretensão de ser exaustivo e muito menos de dar solução a questões tão complexas, o objetivo deste relatório é dar elementos para as entidades sindicais filiadas à Condsef/Fenadsef conhecerem criticamente os conceitos e perspectivas de Estado presentes em trabalhos dos atores que integram o novo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), tendo em vista possíveis reformas e reestruturações.

Mesmo se, no governo Bolsonaro, a política de destruição dos direitos e dos serviços públicos tenha atingido um patamar inédito e descarado, as tentativas de desmonte do serviço público e de supressão de direitos dos trabalhadores sobrepasa governos, pois são resultados de uma política que vem de fora, é internacional, ditada pelo capital financeiro.

O movimento sindical resistiu contra a Reforma Administrativa-PEC 32, contra o sucateamento da máquina pública, contra a reforma da previdência e trabalhista. Resistiu a tentativas diversas de inviabilizar as entidades sindicais.

Diante de um novo governo, que fundou pela primeira vez um Ministério específico para, entre outros temas, trazer definições sobre a política de “gestão de pessoas e de desenvolvimento de competências”, o Ministério da Gestão e Inovação- MGI, é necessário nos anteciparmos a eventuais modificações na legislação e fixar posições a partir da perspectiva da Condsef/Fenadsef, nos principais temas que tangenciam o serviço público.

Instalado por Convocatória de 19.04.23, o GT realizou seis reuniões.

A primeira, “O que pretende o MGI?”, analisou o livro “A construção de um estado para o século XXI”, de Francisco Gaetani - que hoje ocupa, no MGI, o cargo de Secretário Extraordinário para a Transformação do Estado, e Miguel Lago, cientista político.

O livro foi uma das bases para a construção dos debates porque, de autoria do atual Secretário, deve refletir o pensamento que tem sido construído no âmbito do Ministério. Estar ciente desses debates é relevante para as entidades sindicais, tanto em relação a uma atualização do cenário atual quanto a possíveis projeções para o futuro do serviço público.

A segunda reunião tratou das “Principais formas de contratação de pessoas (físicas e jurídicas) para prestação do serviço público”, surgindo o debate sobre a terceirização e precarização das formas de contratação.

A partir da segunda reunião foram analisados, dentre outros conteúdos, o livro Trajetórias da Burocracia na Nova República- heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020) e Subsídios para uma reforma administrativa voltada à cidadania, ambos do IPEA.

O terceiro encontro tratou sobre concurso público, cotas sociais e raciais.

No quarto encontro foi abordada a tendência de reestruturação das carreiras para promoção da transversalidade. Ao que tudo indica, trata-se de uma referência para a política que deve seguir o MGI tanto para reestruturação das carreiras atuais quanto para a criação de novas carreiras.

Quanto às carreiras, em suma, a publicação aborda a possibilidade de agrupar as atividades da administração pública em “carreiras estratégicas finalísticas”, “carreiras transversais estruturantes” e “apoio administrativo permanente”.

As carreiras estratégicas finalísticas seriam destinadas ao desenvolvimento sustentável: atividades de atendimento direto à população, empresas e meio ambiente com remuneração estabelecida por subsídio. As transversais estruturantes seriam responsáveis pelos macroprocessos administrativos das políticas públicas igualmente com remuneração por subsídio. O apoio administrativo permanente seria organizado de outra forma, distinta das duas anteriores.

Essa proposta de “reestruturação” do serviço público foi trazida para o presente trabalho, pois precisa ser pensada pelas entidades sindicais, a partir de seus princípios, valores e objetivos, o que passa pela visão de Estado e de Administração Pública que temos e queremos construir.

Dentro dessa proposta de “recategorização” do serviço público há muitos debates. A título de exemplo, na reunião que tratou das carreiras, o GT problematizou a existência de mais de 300 tabelas salariais das carreiras do Executivo Federal, além da grande amplitude salarial entre carreiras e até mesmo entre os níveis de uma mesma carreira. Também reanalisou o material dos debates ocorridos no âmbito da CONDSEF, em meados de 2014, que tratava o tema.

O quinto encontro foi acerca do teletrabalho na Administração Pública, levantando temas como a dificuldade no reconhecimento de acidente em serviço no caso de dano físico e mental sofrido, criação de melhores mecanismos para prevenção dos acidentes de trabalho e o fato de que atualmente todo o ônus do teletrabalho recai sobre o servidor.

As mudanças que o MGI poderá propor deverão implicar grandes modificações nas relações de trabalho entre os servidores e o Estado, daí a necessidade de estarmos politicamente preparados para enfrentar unitariamente e defendendo direitos e reivindicações da categoria e, particularmente, a integração de todos os atuais servidores, ativos e aposentados, sem exceção, em eventuais reestruturações de cargos e/ou de carreiras que venham a ocorrer.

O último encontro foi para debate e deliberação quanto ao relatório e princípios formulados. Após os debates o relatório e os princípios estão aqui submetidos às instâncias da Condsef/Fenadsef.

Nas considerações finais foi destacado que várias mudanças discutidas já foram publicadas e estão em vigor, por exemplo: a transformação de cargos de nível médio em nível superior pela MP 1181/23; normatização sobre as cotas raciais pela Instrução Normativa 23/2023 e o teletrabalho pela Instrução Normativa 24/2023.

A parte final deste relatório contém a formulação de princípios, que, uma vez aprovados e/ou alterados pela Direção da Condsef/Fenadsef, servirão para fixar um norte nas discussões a serem realizadas pelos sindicatos em preparação ao nosso XIV Congresso.

Esta contribuição destina-se a desenvolver nosso pensamento crítico quanto ao Estado, a Administração Pública e o papel das entidades representativas dos servidores na defesa das reivindicações da categoria e do fortalecimento do serviço público.

COMPOSIÇÃO DO GT:

Coordenação e responsáveis pela redação:

- ▶ Camilla Louise Galdino Cândido;
- ▶ Edison Vitor Cardoni;
- ▶ Max Leno de Almeida;

INTEGRANTES DO GT

- ▶ Ademar Rodrigues de Souza
- ▶ Alexander Noronha de Albuquerque;
- ▶ Aline Maciel de Carvalho;
- ▶ Ana Luyza Caires;
- ▶ Carlos Alberto de Almeida
- ▶ Dérmio Antonio Filippi
- ▶ Edvaldo Andrade Pitanga;
- ▶ Elna Maria de Barros Melo
- ▶ Francisco Aridan Bezzerra Leite
- ▶ Gediel Ribeiro de Araújo Jr.
- ▶ Hérclus Antônio Coelho de Lima
- ▶ Jussara Griffio;
- ▶ Mádila Barros S. de Lima
- ▶ Marcia Jorge
- ▶ Maria da Conceição dos Santos
- ▶ Maria Elza Soares Machado
- ▶ Maria Helena Silva de Fariar
- ▶ Pedro Armengol de Souza
- ▶ Raul Bittencourt Pedreira;
- ▶ Sérgio Ronaldo da Silva
- ▶ Victor Madeira Costa

1. O QUE PRETENDE O MGI?

Ponto de partida: noções básicas sobre o projeto de construção do Estado para o Século XXI, de Gaetani

A seguir, são apresentadas as primeiras ideias debatidas no GT, a partir da leitura crítica do livro “A Construção do Estado para o Século XXI”, de autoria do economista Francisco Gaetani e do cientista político Miguel Lago.

A obra se apresenta com uma proposta de desmistificar algumas premissas sobre o serviço público, tal como o peso da máquina e sua ineficiência, apresenta dados e conclui que frente a outros países desenvolvidos o Brasil ainda pode crescer com relação ao gasto em serviços públicos.

Independentemente de acertar que o GT enxergou nas propostas de Gaetani, é necessário demarcar, logo de início, uma primeira crítica à sua visão, que perfila a ilusão de que num país semicolonial como o Brasil, dominado pelo imperialismo -capital financeiro - possa haver instituições verdadeiramente democráticas, funcionando harmonicamente.

Lembrou-se que o ano de 2013 relevou um descolamento entre o povo e as instituições, que a então presidenta Dilma Roussef tentou enfrentar com a proposta da Constituinte para fazer a reforma política, que foi rejeitada e abandonada, mesmo depois do Plebiscito Popular pela Constituinte que reuniu milhões de votos.

Persiste também a ideia recorrente - e ilusória - de que o Estado deve “estimular a concorrência”, o que abre as portas para uma política de privatizações, aberta ou disfarçada. No estágio atual, a economia mundial ultrapassou o estágio do liberalismo concorrencial e é dominada pelos monopólios e oligopólios.

Tendendo para a defesa da tecnocracia, a obra também trabalha com o falso conceito de “classe política”, a qual teria uma incidência nociva e eleitoreira sobre o funcionamento da máquina pública e que, em consequência, teria que ser afastada da administração, como se a política fosse um “mal a ser tolerado”. Quanto a esse ponto, o GT apontou que não há “classe política”, mas sim representantes, no parlamento ou fora dele, de interesses de classes sociais, distintas e antagônicas.

O livro chega a falar em “blindar a administração contra o ciclo eleitoral”. Não é possível nem viável tal separação. Não há nem nunca haverá neutralidade da máquina pública cujos integrantes sempre se colocarão a serviço de uma ou outra classe social em luta. Dito de outra forma, as políticas sociais e o funcionamento da máquina pública, expressam, de uma forma ou de outra, os interesses das classes sociais em luta.

O melhor exemplo recente de como é falso o argumento do “técnico” sobrepondo-se ao político é o comportamento do Comitê de *Política* Monetária (a diretoria do Banco Central) em relação às taxas de juros.

O que sim, é inaceitável e precisa ser reformado, é a possibilidade de militares, podem participar de disputas políticas e, caso não eleitos, voltarem normalmente aos seus cargos, como também inaceitáveis certos privilégios de juízes e militares. Em se tratando de cargos cujos ocupantes exercem poder sobre a população sua politização introduz uma deformação antidemocrática.

Escrito antes do segundo turno de 2022, o livro de Gaetani defende, dentre as sugestões para a melhoria do serviço público federal, uma gestão única e centralizada dos servidores públicos, sendo apontado um possível arranjo para a criação de um Ministério de Gestão. O livro foi lançado ainda no ano eleitoral e o referido arranjo efetivamente foi constituído logo no início do atual mandato de Lula.

Um dos autores do livro, Gaetani, foi Presidente da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) no ano de 2016 e, em 2023, assumiu a Secretaria Extraordinária para a Transformação do Estado do novo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Miguel Lago, com quem Gaetani divide a autoria, é cientista político e estuda a interseção entre tecnologia, democracia e políticas de saúde. Em 2019, foi nomeado uma das cem pessoas mais influentes em governo digital no mundo pela organização britânica Apolitical¹.

Entre as atribuições da nova secretaria, ocupada por Gaetani, estão a de “promover estudos sobre a transformação do Estado, por meio de medidas a respeito da organização administrativa, servidores, empregados, tecnologia e prestação de serviços públicos; coordenar projetos destinados à simplificação administrativa, à eficiência e à efetividade da prestação dos serviços públicos; e propor políticas para ampliação da capacidade estatal da Administração Pública federal, tendo em vista a ampliação da participação social, igualdade de gênero, étnica e racial, proteção dos direitos humanos e enfrentamento de desigualdades sociais e regionais”².

Conforme informa o site do Ministério da Economia, “junto às demais secretarias do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, a Secretaria Extraordinária irá propor critérios de ocupação de cargos em comissão e funções de confiança, com requisitos voltados à representatividade de mulheres, negros, indígenas, pessoas com deficiência e outros grupos sociais com acesso restrito a cargos diretos. Promoverá ainda o aperfeiçoamento das normas de reserva de vagas em concursos públicos para negros, indígenas, pessoas com deficiência ou outros grupos sociais sub-representados em cargos públicos efetivos; e dos critérios para seleção, capacitação, reestruturação de carreiras e avaliação. Também estará no escopo da Secretaria Extraordinária a proposição de novas maneiras de prestação de serviços públicos e de medidas para integrar a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União.”

As ideias de transformação do Estado, e por consequência, da Administração, estão presentes no livro, bem como a necessidade de ampliação da participação e representatividade de grupos sociais marginalizados no serviço público. Também está presente a constatação de que o funcionalismo, a administração e as empresas estatais devem ocupar o lugar de indutores da industrialização e do desenvolvimento. No entanto, repita-se, essas ideias são limitadas pela visão de que o Estado possa ser verdadeiramente democratizado independentemente da subordinação do Brasil ao capital financeiro.

Além do princípio da diversidade (exposto acima), os autores destacam como outro pilar para uma “burocracia próxima da cidadania” o princípio da proximidade, ou seja, a atração para o serviço público de pessoas que vivenciem e experimentem os problemas de diferentes segmentos da população.

Daí que, para democratizar efetivamente as políticas públicas e manter sua qualidade

1 Disponível em: <https://www.cobogo.com.br/miguel-lago> Acesso em 18/07/2023

2 Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/francisco-gaetani-e-nomeado-para-a-secretaria-extraordinaria-para-a-transformacao-do-estado> Acesso em 10/07/2023

técnica, seriam necessárias duas coisas:

- a) burocracia comprometida com a democracia;
- b) políticas públicas porosas às demandas populares.

Tais diretrizes estão alicerçadas numa ideia mestra: “para construir políticas de Estado com lastro e rastro é fundamental ter um funcionalismo forte que não tema a participação popular”; ou seja, o modelo ideal do livro se comporia dos “técnicos” combinados com “democracia direta”, afastando ao máximo a democracia política - democracia representativa - mas sem alterar o alicerce econômico (propriedade privada dos grandes meios de produção) o que se revela uma utopia reacionária.

De acordo com o GT, há acerto no livro ao enfrentar a homogeneidade sociológica dos servidores públicos, em especial dos que ocupam cargos mais bem remunerados, em especial quando o autor discorre sobre romper com comportamento de classe e de corporação que geraram carreiras “insulares”, altamente especializadas e longe da realidade da implementação das políticas públicas, como por exemplo na diplomacia, magistratura, receita federal, etc.

Também é correto afirmar que a burocracia estatal é uma força social que se aproveita de sua posição para obter vantagens políticas, dando como exemplo, no Brasil, o Exército e o Itamaraty, que seriam os mais “dinásticos” e exerceriam grande resistência a qualquer reforma.

Gaetani defende de forma veemente a diversidade: “aportar maior diversidade não é apenas um imperativo ético, ele é também um imperativo técnico para que possamos alcançar políticas públicas efetivas” (p. 154).

Além da proposta de criar o MGI também tem sido posta em prática a visão sobre a necessidade e a importância das cotas raciais, como forma de promover a diversidade e igualdade no serviço público. Recentemente, em 21 de março de 2023, foi publicado o Decreto nº 11.443/23, que reserva às pessoas negras percentual mínimo de 30% na ocupação em Cargos Comissionados Executivos (CCE) e Funções Comissionadas Executivas (FCE) na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Também se verifica que o MGI integra o Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração do Programa Nacional de Ações Afirmativas do Governo Federal. O Grupo tem duração de 180 dias e visa aperfeiçoar a Lei de Cotas no serviço público federal, com objetivo de aumentar a representatividade de negros nos órgãos públicos.

Na reunião de encerramento das atividades o GT noticiou a publicação da Instrução Normativa MGI nº 23, de 25 de julho de 2023, que disciplina a aplicação da reserva de vagas para pessoas negras nos concursos públicos, na forma da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, e reserva vagas para pessoas negras nos processos seletivos para a contratação por tempo determinado de que trata a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Uma questão relevante é que devemos associar, sempre e de maneira indissolúvel, as questões de raça e gênero às questões de classe: medidas devem ser adotadas para que cotas raciais e de gênero facilitem o acesso ao serviço público não de quaisquer pessoas, mas dos filhos da classe trabalhadora. Portanto, o corte social, em especial a partir da renda familiar, é essencial para uma verdadeira política afirmativa que enfrente a desigualdade social.

Mas há um outro aspecto que merece destaque, a ideia de que nos países desenvolvidos burocracias qualificadas seriam uma contenção ao fenômeno da corrupção que, segundo

apontam os autores, existe em maior escala nos países “desiguais e emergentes”.

Tal ideia esconde a realidade da dominação: o que o autor chama de “desiguais e emergentes” são países semi-coloniais, dominados pelo imperialismo, e, portanto, cujas burguesias atrasadas e venais são vassalas do capital financeiro multinacional sendo isso a verdadeira fonte da corrupção. Ou seja, a corrupção - que sempre existiu em todos os estados - é, no Brasil, imposta de fora para dentro. Isso para não falar da instrumentalização da “luta contra a corrupção” para desenvolver processos de lawfare, notadamente no Brasil e no Equador, por exemplo.

Um elemento positivo é a discussão necessária sobre a qualidade do gasto público e a crítica que o livro faz aos órgãos de controle, especialmente à CGU, que se afastou da tarefa de assessorar a alta administração para assumir um caráter cada vez mais punitivista o que, inclusive, engessa a máquina pública principalmente quando se trata de atender a demandas da população.

Há, por outro lado, um erro nesse ponto ao dividir os “políticos” em perdulários versus austericidas. É uma falsa dicotomia porque, novamente, falta o ângulo de classe. Basta lembrar que Bolsonaro, um dos governos mais austericidas da história, destruidor da máquina pública, foi um dos mais violentamente perdulários no período final do mandato jogando dinheiro a rodo para tentar se reeleger, armando uma verdadeira bomba fiscal para seu sucessor. E tudo sob aplausos da classe dominante, em especial dos austericidas “do mercado”, sempre prontos a denunciar a “gastança”, mas silenciosos quando se tratava de barrar a eleição de Lula, um candidato visto como sensível às demandas sociais.

Merece muita atenção crítica, também, o sinal positivo colocado pelo livro às chamadas Organizações Sociais (OSs), Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIPs), além de ONGs e organismos supostamente “suprapartidários” (nunca são!) que poderiam ser chamados a discutir e implementar reformas na administração, inclusive com o elogio a algumas dessas ONGs que “tentaram melhorar a PEC 32”.

De modo geral, o livro abarca o modo de pensar e enxergar a Administração Pública federal sendo de grande importância a sua leitura.

2. FORMAS DE CONTRATAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Depois do livro de Gaetani, as discussões foram realizadas especialmente a partir do livro publicado pelo Ipea, “Trajetórias da Burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)”, organizado por Felix G. Lopez e José Celso Cardoso Júnior, um balanço abrangente das trajetórias do funcionalismo brasileiro.

Note-se que José Celso Cardoso Júnior - servidor de carreira do IPEA - ocupou, nos primeiros momentos do atual governo, o cargo de Assessor Especial da Ministra Esther Dweck. Após a divisão da Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho em duas, Cardoso Júnior assumiu a posição de Secretário de Gestão de Pessoas, enquanto o outro braço da antiga estrutura, a Secretaria de Relações do Trabalho, foi assumida por José Lopes Feijó.

O livro é dividido em três partes: Primeiro, questão ocupacional; segundo, evidências empíricas; terceiro, o funcionalismo em um país heterogêneo e desigual.

Em especial, a segunda parte do livro aborda especificamente desigualdades e heterogeneidades no setor público, a partir de um estudo sobre ocupação de cargos diretivos do executivo federal de 1999 a 2020.

2.1. Justificativa

A construção do serviço público começa por re(pensar) as formas de se contratar na Administração Pública.

Tratando-se de formas de contratação é inescapável abordar a precarização do serviço público e a terceirização.

A discussão se faz ainda mais relevante diante do fato de a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 32/2020, Reforma Administrativa, continuar pendente (como já passou em todas as comissões está pronta para votação em plenário não pode mais ser retirada por seu autor, o governo federal; o que o governo pode fazer é formular um pedido ao Presidente da Câmara para que o plenário vote uma autorização para retirar a emenda; outra possibilidade é o Presidente da Câmara colocar a PEC em votação diretamente e ela ser derrotada; nas condições atuais, quem bancaria uma dessas alternativas?). A PEC 32 representa uma proposta de sucateamento do serviço público e da segurança jurídica trazida pela Constituição Federal de 1988 e promove o sepultamento do regime jurídico único.

Também é abordada a estrutura de planos de cargos do Executivo Federal.

2.2. Terceirização na Administração Pública

A terceirização é uma das formas de subcontratação na Administração e representa, de

modo geral, salários mais baixos, redução de direitos e piores condições de trabalho.

A possibilidade de terceirização no serviço público foi reafirmada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) que, em agosto de 2018, passou a definir como lícita a contratação de prestação de serviços para atividades-meio, proibindo somente a terceirização nas atividades-fim.

Atualmente, há uma grande diversidade de formas de terceirização na esfera pública, como as concessões, as parcerias público-privadas, as cooperativas, as organizações não governamentais (ONGs), as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips), as organizações sociais (OSs), que precisam ser problematizadas³.

Para Graça Duck, a principal forma de terceirização utilizada foram as organizações sociais (OS). A autora cita o exemplo da contratação de médicos autônomos sem vínculo formal realizados por OS. Além das “empresas prestadoras de serviços”, destacadamente as cooperativas, as ONGs, as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) também são destacadas como formas de terceirização.³

Outra situação são os casos em que, hipoteticamente, certas atividades poderiam ser redirecionadas para serem exercidas por empresas públicas.

O livro comenta o caso da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) que, nos termos da Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011, foi criada para “administrar unidades hospitalares, bem como prestar serviços de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, no âmbito do SUS”, “prestar às instituições federais de ensino superior e a outras instituições congêneres serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública” e “prestar serviços de apoio ao processo de gestão dos hospitais universitários e federais e a outras instituições congêneres” (Brasil, 2011), entre outras finalidades.

Em junho de 2020, a empresa já contava com um quadro de 35.714 empregados, alocados, por meio de contratos de serviços, em unidades hospitalares de universidades federais; em especial, suprindo necessidades que, antes de sua criação, deveriam ser atendidas por servidores concursados, estatutários, mas que vinham sendo objeto de terceirização irregular. Empresas como a Empresa de Pesquisa Energética (EPC), a Empresa de Planejamento e Logística (EPL) e a própria Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S/A (Amazul) foram criadas com propósito semelhante – ou seja, permitir, mediante contrato, a prestação de serviços ao Poder Executivo que, em situação normal, deveriam ser supridos pelo quadro de pessoal estatutário.

Obviamente, não está em questão a correta política da Condsef/Fenadsef de acolher os empregados públicos da EBSEH nos Sindicatos Gerais, uma vez criada essa empresa e iniciados os concursos públicos. E, mesmo se é recomendável aprofundar a reflexão e o estudo a respeito, está claro que o modelo que está posto é menos pernicioso que a gerência a partir de uma empresa privada.

No grupo de trabalho foi destacado a necessidade de se questionar a subcontratação das OSs e OSCIPs.

³ Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180215_terc_do_trab_no_brasil_novas_e_dist_persp_para_o_debate_cap_06.pdf Acesso em 18/07/2023.

2.3. Contratação Temporária

A contratação de agentes temporários, segundo a Constituição federal de 1988 é para satisfazer necessidades de excepcional interesse público (art. 37, IX).

O período desse tipo de contratação é de 6 meses, prorrogável por igual período e exige a prévia realização de processo seletivo simplificado.

O problema reside no fato de que, por vezes, a Administração faz contratações fraudulentas, nas quais o vínculo não é transitório e não há interesse público excepcional, isso quando apesar de contratados por tempo determinado, há sucessivas prorrogações de contrato.

É fato que várias prorrogações contratuais demonstram a inexistência de interesse público excepcional.

De outro lado, reafirmando a ilegalidade, a Administração não procede com a nomeação e contratação dos efetivos. Nesses casos, há desvio de finalidade.

Essas situações precarizam não apenas o serviço público final, entregue à sociedade, mas principalmente o trabalho e os direitos dos servidores temporários.

Por exemplo, a contratação de servidores da educação apenas no período escolar (de fevereiro a dezembro) tem prejuízos no recebimento de décimo terceiro salário e férias.

O entendimento do STF (tese de repercussão geral) é de que, em regra, os servidores temporários não têm direito a décimo terceiro salário e férias acrescidas do terço constitucional.

‘Servidores temporários não fazem jus a décimo terceiro salário e férias remuneradas acrescidas do terço constitucional, salvo (I) expressa previsão legal e/ou contratual em sentido contrário, ou (II) comprovado desvirtuamento da contratação temporária pela Administração Pública, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações.’ (RE 1.066.677, Redator para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJe de 1º/7/2020, Tema 551)

Contudo, há duas exceções nas quais o servidor/empregado público recebe as suas férias e décimo terceiro: 1) havendo reconhecimento de sua condição de “efetivo”, em razão de sucessivas prorrogações e renovações do contrato temporário; 2) existência de previsão contratual com esses direitos.

A problemática é que raramente os contratos temporários fazem a previsão desses direitos como décimo terceiro e férias, e há uma dificuldade real de comprovação no Judiciário nos casos em que há desvirtuamento da contratação temporária, que é de suprir excepcional interesse público.

O GT também chegou a mencionar as contratações temporárias na figura de Consultor, a exemplo da Fiotec e do Ministério da Saúde, onde há pelo menos dez tipos distintos de contratação.

Ainda sobre a figura dos consultores, há também aqueles que trabalham durante anos na prestação de serviços a organismos internacionais, frequentemente em contratos de parcerias com a União, sem carteira assinada e garantia de direitos. Nesses casos, havendo qualquer problema em relação à remuneração, o ente público se exime da responsabilidade.

Uma das conclusões do Grupo de Trabalho foi a de que o mecanismo da contratação temporária não tem sido usado de forma adequada, para necessidades excepcionais e

situações específicas, conforme a Constituição Federal prevê e que precisa ser feita modificação na legislação para tornar as possibilidades mais restritas e que não se justifica esses trabalhadores gozarem de menos direitos que os trabalhadores contratados pela CLT.

2.3.1. Contratos temporários na Funai

Contratos temporários na Funai ocorrem em razão das necessidades e desafios que a Fundação enfrenta para manutenção de servidores nas “pontas”, pois, além das desistências, há, também, os afastamentos por licença de saúde, aposentadorias e necessidades da própria Administração em alocar servidores com habilidades técnicas e de gestão na sede, em Brasília, e em demais pontos estratégicos para o bom desenvolvimento da missão institucional.

Como forma de otimizar a distribuição da força de trabalho, a Funai realizou ações de concurso de remoção e processos de recrutamento interno, porém, por contar atualmente com apenas 47,7% da força de trabalho prevista, as ações de redistribuição não solucionaram o problema.

No caso da Funai, a contratação temporária constitui relevante incremento aos recursos humanos necessários à proteção territorial das TIs com presença desses povos. Contudo, permanece a discussão sobre as questões trabalhistas e garantia de direitos para esses trabalhadores e a necessidade de realização de concurso público para suprir o déficit de pessoal do quadro de efetivos, com critérios específicos que garantam a contratação por concurso de trabalhadores indígenas, os mais aptos a realizar trabalhos de campo.

Por fim, destacou-se que a Funai seria exemplo de entidade da Administração Pública na qual há diversas formas de contratação, portanto, com experiência relevante para compartilhar sobre a temática “formas de contratação” e instituição apta a aderir a novas formas de contratação tendo em vista suas especificidades.

No último encontro do GT foi citado o erro de avaliação por parte do MGI, que por meio de Medida Provisória, alterou a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, para ampliar o prazo das contratações temporárias para assistência à saúde para povos indígenas e de atividades temporárias de apoio às ações de proteção etnoambiental para povos indígenas.

Embora supra a necessidade de mão de obra, a solução dada considerou o aspecto tão somente econômico. A ampliação do prazo do contrato para cinco anos, por si só, demonstra que a necessidade não é temporária. As atividades de apoio às ações de proteção etnoambiental é de caráter permanente. Ademais, os indígenas, responsáveis pelas atividades, desempenharão atividades necessárias, mas com limitação de direitos trabalhistas se comparado com estatutários e celetistas.

2.4. O que é precarização no serviço público?

Um questionamento muito importante que foi trazido ao GT é “o que é precarização no serviço público”.

Após as discussões, conclui-se que é necessário refletir qual conceito de precarização se deve adotar. Contratações de empregados públicos efetivos através de CLT é precarização no serviço público? Há exceções? Se há exceções, quais seriam?

Para Alves⁴, “a precariedade do trabalho é revelada através de diferentes manifestações no decorrer da expansão do sistema capitalista de produção. Segundo Alves, essas manifestações formalizam a precarização do trabalho, representadas, na cena contemporânea, pela flexibilidade – sendo constituídas através de contratos de trabalho de tempo parcial ou determinado, pautados na flexibilidade das leis trabalhistas e na terceirização – e pelo desemprego estrutural, que atinge milhões de trabalhadores em todo o mundo.”⁵

Além disso, a precarização envolveria somente a forma de contratação e garantia de direitos ou envolveria também demais aspectos, como meio ambiente do trabalho? Trata-se de um ponto importante, pois é crescente o adoecimento psicológico de servidores e de absterseísmo-doença (quando há ausência do trabalho por motivo de adoecimento, especialmente justificadas pelo servidor através de licenças médicas).

Se por um lado, fala-se muito na precarização do trabalho na área privada, pouco tem sido debatido sobre a precarização no serviço público.

Parte do grupo defendeu existir precarização quando há redução de direitos e outra parte defendeu que não seja utilizado o termo precarização para empregados contratados pela CLT, tendo em vista os inúmeros trabalhadores e trabalhadoras que não gozam de absolutamente nenhuma proteção ou garantia, a exemplo os trabalhadores de plataformas digitais, de modo a utilização do termo de forma indiscriminada poderá gerar um descolamento com a realidade social.

Houve consenso que, diante da extensão do período de contrato temporário no âmbito da Funa, há a precarização do trabalho dos indígenas que poderiam ocupar cargo com garantias e direitos não assegurados pelo contrato temporário.

2.5. Necessidade de discussão sobre forma de contratação dos servidores de “apoio administrativo permanente”

A discussão deve considerar uma análise crítica da proposta idealizada na publicação do Ipea, que entende que servidores responsáveis pelo “apoio administrativo permanente” devam ser contratados via CLT e não sob a guarida do Regime Jurídico Único, “pois são atividades que possuem mais chances de serem substituídas por novas tecnologias de informação, comunicação, automação e governo digital.” (ver adiante)

4 Alves G. Dimensões da reestruturação produtiva: ensaios de sociologia do trabalho. Bauru: Editora Práxis; 2007.

5 Disponível em: <https://www.rbmt.org.br/details/1623/pt-BR/breve-historico-da-implantacao-da-empresa-brasileira-de-servicos-hospitalares-no-hospital-universitario-onofre-lobes-e-seus-impactos-no-mundo-do-traba> Acesso em 12/07/2023

3. CONCURSO PÚBLICO

A exigência de concurso público para investidura em cargo público é consagrada pela Constituição federal de 1988. A Constituição anterior já fazia uma previsão de concurso público, porém era exigido apenas para a primeira investidura.

Atualmente a Constituição veda formas antigas de provimento derivado, especialmente por ascensão funcional.

Foi também na Constituição Federal de 1988 que houve o estabelecimento do Regime Jurídico Único (RJU) como principal modo de vínculo à Administração Pública.

Assim, desde a Constituição Federal de 1988, o serviço público tem sido profissionalizado por meio do concurso público, em cumprimento aos princípios constitucionais da impessoalidade, da eficiência e da publicidade.

Contudo, o acesso ao serviço público, por meio da ocupação de cargos ou até mesmo como beneficiário direto deste serviço, reflete a realidade de exclusão da população negra e outros setores sociais marginalizados, especialmente dos espaços de poder e decisão.

Os concursos públicos, como mostra o livro do IPEA, está atrelado ao fluxo de bonança econômica do país ou à linha política do chefe de poder, quando deveria ser uma política de Estado para manutenção de sua própria estrutura e serviços.

3.1. O concurso público e a reprodução das desigualdades

Embora haja a ideia de que concurso público é uma forma de seleção imparcial, na qual todos, supostamente, teriam a mesma oportunidade de concorrer, ou seja, em igualdade de condições, isso não se verifica.

Na verdade, há a reprodução das desigualdades sociais, tanto no acesso ao cargo público, quanto no acesso aos cargos de maior remuneração e poder decisório/diretivo.

3.2. A sub-representação das mulheres nos principais cargos da Administração Pública

Tratando-se da desigualdade, é importante abordar a situação de ocupação das mulheres nos cargos da Administração Pública.

Esse debate passa necessariamente pela problematização da divisão sexual do trabalho, que ainda impõe às mulheres a responsabilidade pelo trabalho de cuidado.

Atualmente faltam políticas e incentivos para que as mulheres cheguem aos cargos mais altos da Administração Pública. Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2018, apenas 2,7% dos 5.568 municípios brasileiros contavam com política

de priorização de cargos de chefia e assessoramento para mulheres⁶.

Em nível municipal, as mulheres negras são maioria no serviço público (34,7% dos vínculos), seguidas por mulheres brancas (29,5%) e homens negros (21,4%). No entanto, ao considerar os cargos de direção e gerência no nível municipal, apenas 22,9% são gestoras negras⁷.

No nível federal, a proporção de mulheres se encurta ainda mais em cargos de liderança, com apenas 11,8% de gestoras negras⁸.

Na esfera federal, até o nível 3 de cargos DAS as mulheres representam 48% das ocupantes. Contudo no nível 6, o mais alto, justamente onde ocorre o principal do ciclo de decisão (que ocorre a partir do DAS 4⁹) as mulheres são apenas 17%¹⁰.

O Observatório do MGI, em um levantamento realizado neste ano de 2023, concluiu que “as mulheres representam 40% da força de trabalho do serviço público, mas uma fatia menor ocupa cargos de alto escalão¹¹”.

Portanto, os salários mais altos do serviço público pertencem aos homens, tendo em vista que ocupam a maioria dos cargos do alto escalão do Poder Executivo Federal.

Outro dado do Observatório, revelador da desigualdade de gênero no serviço público, indica que entre as mulheres em cargo de liderança no governo, 38% têm filhos menores de idade. Já entre os homens, o percentual é bem maior, de 66%.

Certamente esses dados são reflexos do papel que ainda é delegado às mulheres, o papel de cuidado, o que por vezes, dificulta o acesso e permanência nessas oportunidades.

Aumentar a participação das mulheres nos cargos de liderança da Administração Pública é uma das pautas nas quais houve comprometimento do MGI.

Recentemente foi realizado um evento no MGI para tratar sobre o “Protagonismo da mulher na gestão de TI do governo federal”, no qual incluíram sobre os desafios do protagonismo da mulher na gestão de TI, liderança feminina na transformação digital e vieses inconscientes da liderança feminina.

Nesse mesmo sentido, a ENAP tem promovido cursos exclusivamente para mulheres, com objetivo de incentivo e desenvolvimento de lideranças.

Recentemente foi publicado o Decreto 11.430 de 8 de março de 2023, que faz a exigência, em contratações públicas, de percentual mínimo de 8% de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica e a utilização do desenvolvimento, nas empresas que fornecem produtos e serviços ao governo federal, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho como critério de desempate em licitações.

Além disso, o MGI tem um Observatório de Pessoal, que promove uma ação de transparência de dados públicos, bem como o monitoramento da representatividade no serviço

6 Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/matheus-leitao/pesquisa-revela-a-disparidade-de-genero-com-mulheres-no-servico-publico>. Acesso em 13/07/2023.

7 Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/matheus-leitao/pesquisa-revela-a-disparidade-de-genero-com-mulheres-no-servico-publico>. Acesso em 13/07/2023.

8 Idem.

9 Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/matheus-leitao/pesquisa-revela-a-disparidade-de-genero-com-mulheres-no-servico-publico>. Acesso em 13/07/2023.

10 Disponível em: <https://enap.gov.br/pt/acoincete/noticias/mulheres-ocupam-poucos-cargos-de-comando-no-setor-publico> Acesso em 13/07/2023;

11 Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2023/03/5078946-numero-de-mulheres-em-cargos-de-chefia-no-servico-publico-sobe-mas-ainda-e-baixo.html> Acesso em 13/07/2023;

público e nos cargos de liderança de mulheres e de pessoas negras¹².

É anacrônica a desproporção entre a porcentagem de mulheres no serviço público e a porcentagem bem menor que ocupa cargos de direção. Cabe às entidades levantar propostas para aumentar a participação das mulheres das famílias trabalhadoras nos cargos de coordenação, assessoria, diretoria, superintendência, secretaria executiva e ministérios.

É nesse sentido também a proposta formulada, nos princípios, de inclusão de cotas-sociais com possibilidade de beneficiar mulheres da classe trabalhadora com dependentes em idade escolar e, também, mulheres com dependente que seja deficiente.

3.3. Cotas sociais

O Grupo de Trabalho considerou que as cotas sociais são necessárias para a redução das desigualdades sociais, para que pessoas inclusive hipossuficientes possam reunir condições para ter acesso aos cargos públicos.

Ademais, para a garantia das cotas sociais também é necessária a proteção dos cargos de nível médio, sendo esse o posicionamento do GT.

Em 18 de julho de 2023, em site oficial, foi publicado que a Gestão anunciou a transformação de cargos de nível médio em cargos de nível superior, de forma que mais de 10 mil cargos vagos de nível intermediário vão passar a compor banco para novos concursos em carreiras de nível superior¹³.

Transformação de cargos – sem impacto orçamentário

CARGOS ATUAIS		CARGOS TRANSFORMADOS	
ÓRGÃO	CARGOS	ÓRGÃO	CARGOS
ICMBIO	589	ICMBIO	260
IBAMA	2.119	IBAMA	1.139
MEIO AMBIENTE - MMA	472	MEIO AMBIENTE - MMA	388
FAZENDA - MF	300	FAZENDA - MF	217
FUNAI	855	FUNAI	700
IBRAM	170	IBRAM	170
SAÚDE - MS	3.550	SAÚDE - MS	1.989
SIPEC	2.451	SIPEC	1.829
FAZENDA - MF	819	COMISSIONADOS	2.243
SAÚDE - MS	2.050		
TOTAL	13.375	TOTAL	8.935

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS
GOVERNO FEDERAL
UNIDADE E RECONSTRUÇÃO

Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/gestao-anuncia-transformacao-de-cargos-de-nivel-medio-em-cargos-de-nivel-superior> Acesso em 18/07/2023

12 Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/abril/esther-dweck-apresenta-acoes-do-ministerio-da-gestao-voltadas-para-as-mulheres> Acesso em 13/07/2023

13 Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/gestao-anuncia-transformacao-de-cargos-de-nivel-medio-em-cargos-de-nivel-superior> Acesso em 18/07/2023

Os sindicatos podem refletir acerca de como essa cota pode ser criada, por exemplo, para pessoas que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas e/ou pessoas com renda familiar abaixo de um certo patamar, por exemplo, 1,5 salário-mínimo.

Dentro desse contexto, é essencial refletir sobre a transformação de cargos de nível médio em superior, pois trata-se de medida que intensifica a cultura do bacharelismo e, por consequência, impõe exclusão social, uma vez que 19,23% da população brasileira possui nível superior, de acordo com o censo 2023 do IBGE.

3.4. Cotas para pessoas com deficiência

A reserva de vagas para candidatos pessoas com deficiência está prevista no art. 37, inciso VIII da Constituição Federal de 1988¹⁴.

No caso dos concursos públicos federais, regulados pela Lei 8.112/90, há a reserva de 20% das vagas. Enquanto os certames realizados pelos demais entes federativos podem determinar suas próprias ofertas — sempre acima de 5%, conforme o Decreto nº 9.508/18.

Assim, é necessário pensar o serviço público para garantir a participação dos candidatos com deficiência nos concursos públicos e cumprir a Lei Brasileira de Inclusão (Lei 13.146/2015).

3.5. Cotas raciais

Com objetivo de democratizar o acesso aos cargos públicos, o governo federal implementou em 2014 a Lei n. 12.990/2014, que reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União¹⁵.

Apesar do avanço em direção à igualdade, representado pela lei de cotas na administração pública, há dificuldades estatísticas em se mensurar a efetividade da medida no decorrer desses anos, associada ao fato de que, desde 2016 o cenário é de falta de concursos públicos e reposição dos cargos vagos.

A população negra representa 56% do país, contudo apenas 6% dos diplomatas e 12% dos auditores da Receita Federal são negros, sendo estes alguns dos cargos de maior remuneração do poder executivo federal¹⁶.

No Governo Federal, pessoas negras ocupam apenas 35,61% dos cargos, em evidente sub-representação, segundo dados da ENAP¹⁷.

Já nos cargos comissionados de direção e assessoramento, servidoras e servidores

14 Constituição Federal de 1988: 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.”

15 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112990.htm Acesso em 06/07/2023

16 Disponível em: <https://radar.ibegesp.org.br/representatividade-e-vagas-para-negros-na-administracao-publica-lei-12-990-2014/> Acesso em 06/07/2023

17 Ebook: “Onde estão os negros no serviço público?”. Disponível em: <<https://republicaorg.wixsite.com/home>> Acesso em 22/03/2023

negros ocupam 26,6% do total, enquanto o percentual de pessoas brancas nesses cargos é de 66%, de forma que a disparidade é ainda maior conforme a hierarquia dos cargos, se no DAS-4 os negros são 27,28%, no DAS-6, mais alto, são apenas 15%¹⁸.

Para o início de uma mudança dessa realidade, o governo publicou o Decreto nº 11.443/23, que reserva às pessoas negras percentual mínimo de 30% na ocupação em Cargos Comissionados Executivos (CCE) e Funções Comissionadas Executivas (FCE) na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

A norma é motivo de comemoração, por representar modernização e democratização no serviço público brasileiro, além de significar avanço em políticas de ações afirmativas, especialmente tratando-se de serviço público federal, um espaço que revela estruturas tão desiguais e excludentes quanto o nosso país.

Permanece, porém, um descompasso entre os criadores e gestores das políticas públicas em relação aos destinatários dessas políticas que deve ser repensado. Há falta de representatividade na Administração de pessoas negras, indígenas, LGBTQIAP+ e pessoas com deficiência, ao passo que políticas públicas desenvolvidas para esses grupos são feitas majoritariamente por homens brancos, de outro extrato social.

Certamente a falta de diversidade gera ausência de priorização de demandas essenciais para a população, especialmente quanto às políticas públicas.

A verdadeira modernização da Administração Pública passa pela construção de um serviço público diverso, capaz de atender às demandas da sociedade e romper com o bacharelismo branco corporativista para espelhar a diversidade social nas estruturas burocráticas e, assim, aproximar o serviço público, bem como as políticas públicas, da população.

3.6. Vagas por região

Uma discussão levantada no GT foi sobre a possibilidade de distribuir-se vagas por região, bem como incentivos remuneratórios, sobretudo em concursos para funções que exigirão a presença do futuro servidor em cidades distantes dos grandes centros.

18 Ebook: “Onde estão os negros no serviço público?”. Disponível em: <<https://republicaorg.wixsite.com/home>> Acesso em 22/03/2023

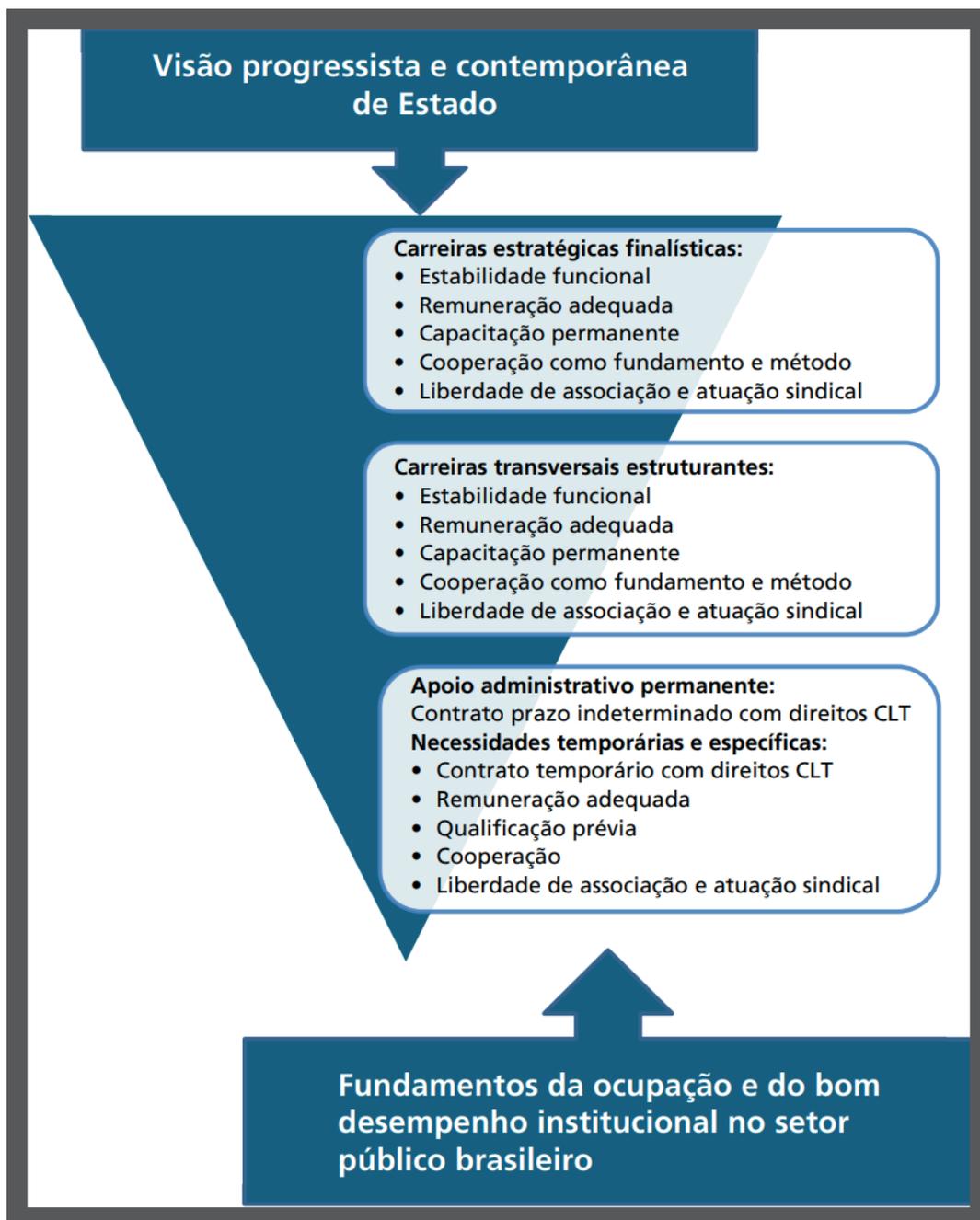
4 – CARREIRAS

O livro do Ipea traz uma proposta de “divisão” de carreiras que expressaria, segundo seus autores, uma visão “progressista e contemporânea de Estado”, para “superar o anacronismo e “modernizar as carreiras”, a saber: 1) Carreiras Estratégicas Finalísticas; 2) Carreiras Transversais Estruturantes; 3) Apoio administrativo permanente; 4) Contratações temporárias e específicas.

A seguir um quadro, retirado do livro, que resume essa visão:

QUADRO 4 Visão progressista e contemporânea sobre carreiras públicas e implicações positivas para a administração e as políticas públicas	
Visão progressista e contemporânea de Estado	Implicações positivas para a administração pública e políticas públicas
<i>Carreiras estratégicas finalísticas</i> para o desenvolvimento sustentável: atividades de atendimento direto à população, empresas e meio ambiente.	Ênfase em carreiras finalísticas reforça composição virtuosa da ocupação voltada ao aprimoramento e <i>fortalecimento das capacidades estatais</i> necessárias ao bom desempenho institucional direto das políticas públicas mais propícias ao desenvolvimento sustentável, tanto do ponto de vista ambiental, quanto produtivo e humano.
<i>Carreiras transversais estruturantes</i> responsáveis pelos macroprocessos administrativos das políticas públicas: tributação, emissão e gestão da moeda, fiscalização, planejamento, participação, orçamentação, gestão e controles.	Profissionalização das carreiras transversais reforça a <i>qualidade e tempestividade</i> dos macroprocessos estruturantes das políticas públicas.
Apoio administrativo permanente.	Contratadas diretamente pelo poder público, mediante concursos específicos, não sob a guarida do RJU e sim da CLT. Essas são atividades que possuem mais chances de serem substituídas por novas tecnologias de informação, comunicação, automação e governo digital.
<i>Necessidades temporárias e específicas</i> da administração pública.	Em função de mudanças ou episódios conjunturais, dramáticos ou urgentes, procede-se ao <i>ajuste temporário de pessoal e de funções públicas</i> , conferindo resiliência, adaptabilidade e tempestividade ao poder público, diante de situações específicas.

Extraído do livro “Trajetórias da Burocracia na Nova República.”



Extraído do livro "Trajetórias da Burocracia na Nova República."

Em todas as carreiras há o requisito de garantia de liberdade de associação e atuação sindical. Contudo, como se pode observar, a estabilidade funcional, segundo os autores, estaria restrita às carreiras estratégicas finalísticas e às carreiras transversais estruturantes.

4.1. Necessidade de discussão quanto à conceituação de "carreiras estratégicas finalísticas"

Ainda na proposta de modernização, o livro do Ipea define quais áreas seriam

consideradas “estratégicas finalísticas”.

Para os autores, serão consideradas carreiras estratégicas finalísticas, área de relações exteriores, defesa nacional, justiça e segurança pública, desenvolvimento regional (minas e território), energia, transportes, comunicações, cidades (mobilidade, moradia, saneamento), ciência, tecnologia e inovação, meio ambiente, desenvolvimento produtivo (indústria, comércio, serviços), agricultura, pecuária e abastecimento, pesca e aquicultura, turismo, comércio exterior, trabalho, emprego e renda, promoção e proteção social (previdência, assistência, desigualdades e pobreza), desenvolvimento agrário e fundiário, saúde, educação, cultura, esporte e direitos humanos, mulheres, igualdade racial, presidência da república (Casa Civil, Secretaria-Geral), segurança institucional, AGU, relações sociais e federativas, comunicação social e institucional, planejamento, participação, orçamento e gestão, gestão monetária, fiscal e cambial, controle e transparência.

Uma discussão feita pelo GT seria se essas “carreiras estratégicas finalísticas” não seriam apenas mais uma forma de reafirmar a ideia de “carreiras típicas de estado.”

O quadro abaixo sintetiza os exemplos de agrupamentos de carreiras estratégicas finalísticas a partir da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo Federal.

QUADRO 5
Exemplo de agrupamentos em carreiras estratégicas finalísticas e carreiras transversais estruturantes a partir da estrutura atual de cargos e carreiras do Poder Executivo federal

Áreas estratégicas finalísticas	Exemplo de agrupamentos de carreiras estratégicas finalísticas a partir da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal
Soberania, defesa, segurança e território	
1. Relações exteriores	Diplomata – MRE; e oficiais e assistentes de chancelaria – MRE.
2. Defesa nacional	Militares FFAA; especialistas e técnicos civis em questões militares; e especialistas e técnicos em saúde do HFA.
3. Justiça e segurança pública	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas; especialistas e técnicos da Polícia Federal – DPF; e especialistas e técnicos em execução penal.
4. Desenvolvimento regional (minas e território)	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas; especialistas e técnicos em atividades e regulação da mineração – ANM; especialistas e técnicos em geologia e geofísica do petróleo – ANP; e especialistas e técnicos da Suframa.
Infraestrutura econômica, social e urbana	
5. Energia	Especialistas e técnicos em regulação de serviços públicos de energia – Aneel; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
6. Transportes	Especialistas e técnicos do DNIT; especialistas e técnicos em regulação da aviação civil – Anac; especialistas e técnicos em serviços de transportes aquaviários – Antaq; especialistas e técnicos em transportes terrestres – ANTT; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
7. Comunicações	Especialistas e técnicos em regulação de serviços públicos de telecomunicações – Anatel; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.

(Continua)

(Continuação)

Áreas estratégicas finalísticas	Exemplo de agrupamentos de carreiras estratégicas finalísticas a partir da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal
8. Cidades (mobilidade, moradia, saneamento)	Especialistas e técnicos em infraestrutura; especialistas e técnicos em regulação – transversal; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
Produção, inovação e proteção ambiental	
9. Ciência, tecnologia e inovação	Especialistas e técnicos de ciência, tecnologia e inovação; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
10. Meio ambiente	Especialistas e técnicos em meio ambiente; especialistas e técnicos em regulação de recursos hídricos – ANA; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
11. Desenvolvimento produtivo (indústria, comércio, serviços)	Especialistas e técnicos em metrologia e qualidade – Inmetro; especialistas e técnicos em propriedade industrial – Inpi; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
12. Agricultura, pecuária e abastecimento	Auditor fiscal federal – agropecuário; especialistas e técnicos em fiscalização federal agropecuária; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
13. Pesca e aquicultura	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
14. Turismo	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
15. Comércio exterior	Especialistas e técnicos de comércio exterior; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
Proteção social, direitos e oportunidades	
16. Trabalho, emprego e renda	Auditor fiscal federal – trabalho; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
17. Promoção e proteção social (previdência, assistência, desigualdades e pobreza)	Especialistas e técnicos do INSS; especialistas e técnicos em previdência complementar; especialistas e técnicos em políticas sociais; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
18. Desenvolvimento agrário e fundiário	Especialistas e técnicos em desenvolvimento agrário e fundiário; especialistas e técnicos em questões indígenas; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
19. Saúde	Especialistas e técnicos do SUS; especialistas e técnicos em saúde pública; especialistas e técnicos em controle de endemias; especialistas e técnicos em saúde pública da Fiocruz; especialistas e técnicos em regulação de saúde suplementar – ANS; regulação e vigilância sanitária – Anvisa; médico da carreira da previdência, da saúde e do trabalho; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
20. Educação	Especialistas e técnicos em educação; especialistas e técnicos em informações e avaliações educacionais – Inep; especialistas e técnicos em financiamento e execução de programas e projetos educacionais; professores do magistério federal; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
21. Cultura	Especialistas e técnicos em questões culturais; especialistas e técnicos em regulação da atividade cinematográfica – Ancine; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
22. Esporte	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
23. Direitos humanos	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.

(Continua)

(Continuação)	
Áreas estratégicas finalísticas	Exemplo de agrupamentos de carreiras estratégicas finalísticas a partir da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal
24. Mulheres	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
25. Igualdade racial	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
Governabilidade política e governança institucional	
26. Presidência da República (Casa Civil, Secretaria-Geral)	Procurador federal; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas; e especialistas e técnicos da Imprensa Nacional.
27. Segurança institucional	Oficiais e agentes de inteligência; e especialistas e técnicos da Abin.
28. AGU	Advogado da União; e especialistas e técnicos da AGU.
29. Relações sociais e federativas	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
30. Comunicação social e institucional	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
31. Planejamento, participação, orçamento e gestão	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas; especialistas e técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea; e especialistas e técnicos em informações geográficas e estatísticas – IBGE.
32. Gestão monetária, fiscal e cambial	Auditor fiscal federal – RFB; especialistas e técnicos da RFB; procurador da Fazenda federal; procurador do BCB; analistas e técnicos do BCB; agentes, analistas e inspetores da CVM; especialistas e técnicos da CVM; especialistas e técnicos da Susep; auditor federal de finanças e controle; e especialistas e técnicos em finanças e controle.
33. Controle e transparência	Auditor federal de finanças e controle; e especialistas e técnicos em finanças e controle.
Total = cerca de 33 áreas programáticas de atuação estatal	Total = cerca de 60 carreiras estratégicas finalísticas e estruturantes transversais da administração pública federal.

O GT manifesta-se contra a diferenciação entre carreiras que parta da defesa de “carreira típica de estado.”

É de se considerar, inclusive, que a Reforma Administrativa (PEC 32) restringe a estabilidade exclusivamente aos denominados ocupantes de “cargos de carreira típica de estado”.

4.2. Carreiras Transversais

Como mencionado, uma das propostas em debate é a transversalização de carreiras dentro da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo Federal.

O livro do Ipea conceitua as carreiras transversais estruturantes como aquelas responsáveis pelos macroprocessos administrativos das políticas públicas: tributação, emissão e gestão da moeda, fiscalização, planejamento, participação, orçamento, gestão e controles.

A transversalidade é tida como solução pelo governo, pois permitiria a alocação e movimentação dos servidores entre diferentes áreas da administração pública.

Ultimamente muito tem sido ventilado a respeito de investir em carreiras transversais como caminho para inovar no serviço público. As entidades representativas de servidores

precisam preparar sua inserção nessa pauta, colocando seus pontos de reivindicação ou apoio.

Um dos pontos suscitados do GT foi acerca da necessidade de se enfrentar o debate sobre a carreira única no serviço público, federal ou não, e, ainda, se pode haver alguma pequena diferenciação em relação à gratificação ou não.

O grupo ressaltou também que é necessário ter mais informações sobre a luta salarial em relação a essas carreiras, e que há risco de serem “invisibilizadas” como “genéricas”, em razão da transversalidade.

Também foi criticado o grande número de tabelas salariais no serviço público e as diferenças remuneratórias para as mesmas atividades.

Além disso, a transversalidade indica uma forma melhor de movimentar os servidores de acordo com a necessidade/capacidade, no entanto, o grupo ressaltou que nesse aspecto, da movimentação, é fundamental que se crie uma cultura e incentivo para as movimentações dentro da administração pública, pois, embora existam vários mecanismos legais, os gestores são, geralmente, o principal empecilho para a movimentação da força de trabalho.

Foi analisado material produzido pela Condsef sobre carreiras em 2014 e constatou-se que seu conteúdo continua útil e atual.

5. TELETRABALHO

O teletrabalho é uma modalidade em que o trabalho é executado com o uso de tecnologias de informação e comunicação em ambiente diferente do local do órgão ou entidade, podendo ser integral ou parcial.

Com a pandemia de Covid-19, o teletrabalho foi uma opção muito adotada pela Administração Pública, para evitar a disseminação do vírus e o contágio entre os servidores.

Essa modalidade de trabalho está regulamentada pela legislação (Decreto n. 11.072/2022) e pelos programas de gestão em cada órgão ou entidade.

Um dos objetivos principais do Programa de Gestão é o aumento de produtividade e a racionalização dos recursos disponíveis, muito compatível com a ótica gerencialista.

Contudo, a eficiência não pode ser alcançada às custas dos direitos sociais das trabalhadoras e trabalhadores.

As regulamentações atuais de teletrabalho não avançaram o quanto deveriam no quesito garantia de saúde e segurança do trabalho. Apesar de ser possível o reconhecimento de acidente em serviço no caso de dano físico e mental sofrido, o participante precisa comprovar a relação de causalidade entre o dano e as atribuições, situação que muitas vezes impõe desafios quando se trata de teletrabalho.

A maior crítica feita pelos servidores é que não há concessão pela Administração de todo o suporte para resguardar a saúde física e psicológica do participante do programa de gestão.

Outra preocupação é a prevenção e combate ao assédio moral na Administração Pública, sendo necessário que o novo regulamento traga possíveis soluções para no mínimo a redução e melhor monitoramento das ocorrências, especialmente quanto aos sistemas de avaliação.

O GT concluiu que o teletrabalho tende a trazer aumento de produtividade e melhoria no serviço prestado à população, mas que é necessário problematizar e abordar também o que pode ser negativo.

No grupo foi citado que há alguns pontos críticos em relação à subjetividade nas avaliações sobre as atividades realizadas, que isso pode intensificar as práticas de assédio moral. Além disso, foi abordado a ausência de mensuração quanto à extensão da complexidade de cada trabalho.

Abordou sobre a experiência de implementação do teletrabalho na Fiocruz, apontando as preocupações que a Fundação tem quanto ao teletrabalho, que por ser individualizado acaba quebrando a cultura e os valores da Instituição.

O GT concluiu que apesar de se trazer levantamentos e estudos sobre os impactos do teletrabalho no serviço público em outros países, a maioria dos servidores querem aderir ao teletrabalho.

Outro ponto importante citado pelo GT é que alguns aspectos não devem ser desconsiderados: 1) Sobre a prioridade para a pessoa com deficiência ter o teletrabalho, é necessário que seja uma opção da própria pessoa e não uma imposição ou desculpa para não integrar a pessoa com deficiência no ambiente de trabalho; 2) Invisibilidade do servidor no

teletrabalho; 3) As mulheres em situação de violência doméstica.

Ressaltou-se a importância de que os órgãos que tenham teletrabalho ampliem o cuidado e gestão sobre as pessoas, por exemplo, com a criação de uma comissão de avaliação psicológica, para que não ocorram fatos de exclusão.

Apontou-se, ainda, que no teletrabalho também deve ser mencionada a quantificação das horas efetivas de trabalho, que podem ser bem menores ou uma carga de trabalho muita alta, pois o PGD não está conectado a horas de trabalho, mas sim a metas.

Destacou-se que o teletrabalho acaba sendo uma opção para o servidor, mas não tem sido acompanhado da democratização do acesso à informática.

Suscitou-se que é necessário se preocupar com o teletrabalho e o acesso ao serviço público pela população.

Foi levantada a possibilidade de redução da carga horária no serviço público, trazendo como exemplo o fato de que há empresas que estão optando por 4 dias de trabalho, e que isso pode ser uma opção ao teletrabalho total ou híbrido.

Foi mencionada também a preocupação de que tirar as pessoas do convívio social e deixar dentro de casa trará consequências a longo prazo.

Destacou-se que o teletrabalho trouxe prejuízos à atividade sindical, especialmente quanto a uma maior dificuldade para a mobilização de trabalhadores.

A grande questão enfrentada no GT foi: A maioria das pessoas quer o teletrabalho, então o que faremos com isso?

Citou-se que é necessário que o sindicato faça a defesa de quem está no teletrabalho e entender o que está acontecendo com essa pessoa é essencial.

Abordou-se que a descaracterização do local de trabalho se torna grave no sentido de não ter como avaliar essas condições de trabalho.

Problematizou-se que às vezes, algumas pessoas que trabalham no serviço público no teletrabalho também exercem atividades privadas no horário de trabalho.

Foi citado o desafio do trabalho remoto para os sindicatos, a sociabilidade e a falta de ergonomia. Concluiu-se que, apesar de todas essas questões, o trabalhador ainda prefere o trabalho remoto, e o que a nossa tarefa seria mostrar uma outra visão.

Sugeriu-se que seria importante fazer uma pesquisa pelo Dieese sobre o tema.

Conclui-se que muitas vezes o servidor prefere o teletrabalho, mas não está ciente dos desafios. Abordou-se que é importante que esse tema esteja no Seminário.

Concluiu-se também que o movimento sindical não pode ser contra o teletrabalho, mas deve lutar para que, uma vez implantado o teletrabalho, a Administração seja responsável pelo ambiente de trabalho, que assuma o ônus dos custos e que conceda o acompanhamento psicossocial e uma comissão tripartite para avaliação da condição do empregado.

Foi ressaltado que as reivindicações ligadas ao teletrabalho passam por uma visão de estado e por uma decisão individual, que os sindicatos devem proteger os trabalhadores que optam por essa forma de trabalho.

A esse respeito, em 28.07, o governo editou a Instrução Normativa 24/2023 sobre o teletrabalho.

6. LAICIDADE DO ESTADO E SEUS REFLEXOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A laicidade do Estado pode ser definida como a separação entre Estado e Igreja, ao passo que garante a liberdade filosófica e de crença, protege e respeita todos os credos, filosofias, religiões e fés, igualmente, desde que respeitem as leis em vigor, mas não acolhe nenhuma nas estruturas do Estado.

O Brasil é formado por pessoas de diferentes religiões e credos, bem como por aqueles que não professam credo algum, e há um dever constitucional de tratar todo o povo de forma impessoal e igualitária.

Portanto, não se admite privilégios a nenhuma religião ou credo em razão do princípio da laicidade do Estado.

Da leitura da Constituição Federal verifica-se que há diversos dispositivos que apontam para a laicidade do Estado. O destaque especial é para o art. 19, inciso I, da Carta Magna, que prevê ser vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, eventual colaboração de interesse público.

Essa laicidade não é novidade trazida pela Constituição de 1988, pois a Constituição de 1891, adotada monocraticamente após o golpe de estado que derrubou a monarquia e instaurou a república, já não permitia qualquer aliança ou dependência entre os entes federados e instituições ou líderes religiosos.

Assim, no Brasil a lei estabelece a separação entre o Estado e a religião, todas elas, e tal fato deve se refletir na Administração Pública.

Portanto, uma discussão possível é quanto à realização de cultos religiosos usando os espaços públicos, como dentro de órgãos e entidades da Administração ou ainda, o uso de dinheiro e bens públicos para esse fim.

Ao comentar sobre o art. 19, I, da Constituição Federal, José Afonso da Silva explica o que é considerado “estabelecer cultos” em sentido amplo.

"Estabelecer cultos está em sentido amplo: criar religiões ou seitas, ou fazer igrejas ou quaisquer postos de prática religiosa, ou propaganda. Subvencionar cultos religiosos está no sentido de concorrer, com dinheiro ou outros bens da entidade estatal, para que se exerça a atividade religiosa.

Embaraçar o exercício dos cultos religiosos significa vedar, ou dificultar, limitar ou restringir a prática, psíquica ou material, de atos religiosos ou manifestações de pensamento religioso".

Ao interpretar o princípio do Estado laico, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta

de Inconstitucionalidade 4.4395, proposta pela Procuradoria-Geral da República, entendeu que a interpretação correta do princípio é que esse não deve ser interpretado na perspectiva de resistência à expressão individual da religiosidade, mas que o Estado deve ser manter neutro em relação às diferentes concepções religiosas.

Nesse sentido, o Estado não pode manifestar, de maneira oficial, predileção por qualquer denominação religiosa, razão pela qual não deve aderir ou propagar discursos sobre religião, tampouco utilizar documentos religiosos para fundamentar seus atos¹⁹.

À título de exemplificação, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5256, o STF declarou inconstitucionais dispositivos de lei de Mato Grosso do Sul que tornaram obrigatória a manutenção de exemplares da Bíblia nas escolas da rede estadual de ensino e nas bibliotecas públicas, às custas dos cofres públicos. O motivo é que ao fazê-lo, o estado desprestigiou as demais denominações religiosas e os que não professam nenhuma crença²⁰.

Portanto, o princípio da laicidade do estado exige o respeito total à liberdade religiosa como prática privada, livre de qualquer imposição e veda o tratamento discriminatório ou o favorecimento de determinada facção, organização ou grupo religioso ou filosófico.

Assim, sobre esse tópico há muitas discussões possíveis, desde o uso da máquina pública para o uso de uma religião, credo ou fé, o que, pela Constituição Federal, seria vedado, até a compatibilização de jornada de servidor em razão de crenças religiosas.

O que dizer dos artefatos religiosos (crucifixos, imagens, entre outros), que são frequentemente encontrados nos órgãos públicos? Frisa-se que há projetos de lei em diversos estados e municípios para que símbolos de diferentes religiões sejam representados em órgãos públicos.

Não raras vezes, observa-se a existência de cultos ecumênicos sendo realizados dentro de órgãos ou entidades da Administração Pública. Nesse sentido, pergunta-se, isso fere a laicidade do Estado?

Além de rejeitar privilegiar todos os credos e religiões, bem como não privilegiar aqueles que, não tendo religião ou credo, aderem a outras filosofias, o princípio da laicidade também tem outro prisma, que é o de garantir a total liberdade de crença e religião.

Ainda sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal publicou, em 12/04/2021, o acórdão de mérito da questão constitucional suscitada no Leading Case ARE 1099099, do respectivo Tema 1021, cuja tese foi firmada nos seguintes termos: “Nos termos do artigo 5º, VIII, da Constituição Federal, é possível à Administração Pública, inclusive durante o estágio probatório, estabelecer critérios alternativos para o regular exercício dos deveres funcionais inerentes aos cargos públicos, em face de servidores que invocam escusa de consciência por motivos de crença religiosa, desde que presentes a razoabilidade da alteração, não se caracterize o desvirtuamento do exercício de suas funções e não acarrete ônus desproporcional à Administração Pública, que deverá decidir de maneira fundamentada”.

O caso em questão era de uma servidora, professora da rede básica de ensino que não poderia trabalhar no horário noturno por razões religiosas. No caso concreto, a servidora informou o fato à prefeitura e solicitou modificação no horário de trabalho. Por sua vez, a

19 Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/justica/stf-desobriga-biblia-em-escolas-e-bibliotecas-de-ms-estado-e-laico> Acesso em 12/07/2023

20 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=475399&ori=1#:~:text=Segundo%20a%20ministra%2C%20o%20Estado,religiosos%20para%20fundamentar%20seus%20atos%E2%80%9D>. Acesso em 12/07/2023

administração pública, além de não atender o pedido da servidora (sem fundamentação), exonerou-a do cargo alegando falta injustificada. A decisão foi anulada e a servidora voltou para suas funções²¹.

Naquele caso ficou decidido pelo STF que a prefeitura deve, em regra, compatibilizar o horário de trabalho do servidor com suas crenças religiosas, salvo se for inviável oferecer alguma alternativa ou a modificação gere desvirtuamento das funções do cargo. Nesta hipótese, a inviabilidade deve ser devidamente fundamentada²².

Trata-se, portanto, de um tema muito desafiador para a Administração Pública e para os sindicatos. O próprio STF ainda está construindo os entendimentos quanto às formas e possibilidades de se garantir o princípio da laicidade do Estado.

A temática mencionada não foi aprofundada no GT, mas sugere-se o debate pelas entidades representativas e sindicatos, pois a laicidade do Estado tem reflexos diretos na Administração Pública, e, portanto, é tema de grande relevância.

21 Disponível em: <https://www.consultordoprefeito.org/single-post/hor%C3%A1rio-de-trabalho-do-servidor-e-a-liberdade-de-cren%C3%A7a-religiosa>. Acesso em 12/07/2023

22 Disponível em: <https://www.consultordoprefeito.org/single-post/hor%C3%A1rio-de-trabalho-do-servidor-e-a-liberdade-de-cren%C3%A7a-religiosa>. Acesso em 12/07/2023

► CONCLUSÃO

As reuniões realizadas pelo GT agregaram contribuições dos diversos participantes, levantando debates considerados essenciais neste momento político.

O cenário atual é de refletir o que é necessário construir e pautar ideias quanto ao modelo de Estado e Administração Pública que queremos.

A transição de governo reflete esperanças de diálogo com os servidores e entidades sindicais, e nesse contexto de mudanças, há atores longamente preparados para apresentar propostas, de forma que as entidades sindicais devem buscar formar consensos e, em qualquer caso, se preparar para os debates.

O primeiro cenário é da reforma administrativa, que ainda não foi sepultada. A “reforma administrativa” (PEC 32) propõe a criação do Regime Jurídico de Pessoal com cinco tipos de vínculos e a redução de concursos públicos. São os seguintes: vínculo de experiência, cargo com vínculo por prazo indeterminado, carreira típica de Estado, vínculo por prazo determinado e cargo de liderança e assessoramento. Contudo, a estabilidade só será mantida para os “cargos típicos de Estado”, que não possuem conceituação, deixando a definição a cargo de lei complementar. Esse fato trouxe grande disputa, pois todas as carreiras queriam ser inseridas no conceito inexistente de “cargo típico de estado.”²

Dentre outros problemas, a Reforma Administrativa traz o sucateamento do serviço público. Trata-se de uma das consequências da hegemonia do neoliberalismo, que interfere intrinsecamente nas Reformas de Estado em nível mundial, o que revela a implementação de programas de privatizações, desregulação dos mercados e liberalização financeira e comercial.

Além da reestruturação do serviço público, o neoliberalismo traduz a disseminação ideológica do capital e das relações privadas com interferência mínima do Estado no bem-estar social.

Nesse contexto de uma ameaça de desmonte do serviço público ainda presente, se faz necessário pensar um outro modelo de Estado e de Administração Pública, que se contraponha à hegemonia neoliberal.

Esse é o momento de se trazer discussões como formas de contratação, terceirização, cotas sociais e raciais, reestruturação de carreiras, teletrabalho, laicidade do Estado e seus reflexos na Administração Pública e quaisquer outros assuntos que impactem diretamente a vida dos trabalhadores do serviço público.

Atualmente foi criado um ministério próprio para estabelecer diretrizes, normas e procedimentos voltados à gestão administrativa e à política de gestão de pessoas no serviço público, o MGI, o que demonstra que com a mudança de governo, há também novos atores e estruturas para se construir o serviço público.

Nessa conjuntura, os sindicatos precisam se apropriar dos debates que têm sido realizados, tanto para atualização, quanto para contraposição, com novas ideias e/ou apoio no que for pertinente.

O livro de Francisco Gaetani “A construção de um Estado para o século XXI” é um espelho no qual se pode observar diversas proposições que têm sido realizadas no âmbito do

MGI. Por exemplo, o incentivo às cotas raciais é uma pauta que é muito defendida no Ministério. E atualmente, verifica-se que a ENAP tem desenvolvido diversos cursos remotos para os servidores nesse sentido, como “lideranças para mulheres negras no serviço público.”

Comparando-se com o governo anterior, em menos de 6 meses de mandato, já foram editadas duas regulamentações que contribuem para o avanço da diversidade na Administração Pública, como o Decreto nº 11.443/23, que reserva às pessoas negras (pretas e pardas) percentual mínimo de 30% na ocupação em Cargos Comissionados Executivos (CCE) e Funções Comissionadas Executivas (FCE) na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e a Lei nº 11.443/23, que prevê que a Administração deve incluir informações sobre cor e etnia dos trabalhadores do serviço público, e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) deverá, a cada cinco anos, fazer pesquisa para mensurar o percentual de ocupação desses segmentos no setor público.

Portanto, há algumas ideias do que tem sido construído que podem e devem ser vistas positivamente. Contudo, é necessário um balanço geral de todos os debates que estão sendo colocados, especialmente quanto à reestruturação e diretrizes de carreiras.

Como citado no decorrer do texto, do livro do Ipea, “Trajetórias da Nova República”, uma das principais propostas dos autores para superação dos anacronismos da Administração Pública e torná-la “moderna”, seria uma “divisão” do serviço público em 4 categorias: carreiras estratégicas, carreiras transversais estruturantes, carreiras de apoio administrativo permanente e contratações temporárias e específicas.

Conforme problematizado pelo GT, não está muito evidente as implicações dessa reestruturação nos cargos do Poder Executivo Federal. Embora os quadros tragam uma noção de quais cargos poderiam estar dentro de cada categoria, permanecem questionamentos.

O projeto suscita, por exemplo, carreiras finalísticas, que mais parecem reforçar a ideia de carreiras típicas de Estado, conceito contra o qual a Condsef/Fenadsef tem posição estabelecida.

Além disso, também é necessário problematizar os efeitos das contratações temporárias, tanto sobre a qualidade do serviço público prestado, quanto da precarização dos direitos dos trabalhadores.

Em uma das reuniões do GT também foi bastante discutida a transformação e criação das chamadas carreiras transversais, tendo em vista que essa tem sido trazida como uma solução de inovação no serviço público por esses novos atores. Trata-se de um debate que também precisa ser realizado pelos sindicatos.

Portanto, há um “projeto” que precisa ser analisado pelos sindicatos, se de fato representa a visão progressista e contemporânea de Estado, como se propõe.

Outra pauta muito importante é em relação ao teletrabalho, até porque a maioria dos servidores opta por essa modalidade de trabalho, em razão da flexibilidade, mas por vezes se desconsideram os efeitos dessa forma de trabalho na saúde do servidor, a dificuldade na comprovação de acidentes de trabalho, bem como outros aspectos, como o fato de que todas as despesas com o teletrabalho são arcadas unicamente pelo servidor.

Um dos principais debates que se deixa é quanto à precarização do serviço público.

Como se pode observar desse compilado, são muitas as problemáticas e “modelos” sobre os quais os sindicatos devem refletir para formar suas posições, diante do atual contexto sociopolítico no qual estão inseridos.

Repita-se: não há respostas prontas, mas princípios e diretrizes a serem firmadas em prol de um serviço público que atenda às necessidades da população e que, diverso, garanta os direitos dos seus trabalhadores e das trabalhadoras. Do mesmo modo, esses debates são essenciais para o fortalecimento de nossas entidades representativas para na medida em que se capacitem para responder às demandas de seu tempo.

► PONTOS PARA ESTABELEECER POSIÇÕES DE PRINCÍPIO

1-Abertura: Papel do Estado e dos servidores (do trecho o que pretende o MGI)

a) **não existe "classe política"**: fala-se contra uma suposta "classe política" que teria incidência nociva e eleitoreira sobre o funcionamento da máquina pública e que, em consequência, teria que ser afastada da administração pública, como se a política fosse um mal a ser tolerado. Na verdade, é o contrário: é pela política que se resolvem os conflitos e não existe "classe política", mas sim representantes, no parlamento ou fora dele, de interesses de classes sociais distintas e antagônicas. A questão, sempre, é saber de qual lado está tal ou qual "político", se do lado dos trabalhadores ou não.

b) **tecnocracia**: na administração da máquina estatal, a tecnocracia sufoca a democracia; em geral, os representantes dos interesses patronais dizem que são meramente "técnicas" as decisões POLÍTICAS que levam a ataques aos servidores e serviços públicos; um exemplo gritante dos dias atuais são as decisões do Banco Central falsamente autônomo sobre a taxa de juros em que atas do Copom entram diretamente em discussões político-partidárias para justificar a manutenção da taxa de juros mais alta do mundo. Outro exemplo são as medidas eleitoreiras com dinheiro público adotadas por Bolsonaro, em 2023, com os votos do Congresso: qualquer "técnico" em leis saberia dizer de memória as ilegalidades então cometidas, mas que não foram barradas naquele momento certo; alguém acredita que, se o povo não tivesse derrotado Bolsonaro em 30 de outubro, ele estaria agora inelegível?

c) **"ciclo eleitoral"**: há quem pretenda "blindar a administração contra o ciclo eleitoral". Não é possível nem viável tal separação. Não há nem nunca haverá neutralidade da máquina estatal cujos integrantes sempre se colocarão a serviço de uma ou outra classe social. Dito de outra forma, as políticas sociais e o funcionamento da máquina pública, expressam, de uma forma ou de outra, os interesses dessas classes sociais em luta. Ademais, essa suposta blindagem suprimiria a soberania popular emanada do sufrágio eleitoral, cláusula pétrea da Constituição.

2-Carreiras:

As posições de fundo em relação às carreiras impactam as definições sobre as formas de contratação e os critérios para a realização de concursos públicos e as medidas a adotar para combater as distorções atualmente existentes.

► Visão do MGI

Levantando um princípio de "transversalidade", o novo MGI, ao que tudo indica, parece defender a possibilidade de agrupar as atividades da administração pública em "carreiras estratégicas finalísticas", "carreiras transversais estruturantes" e "apoio administrativo permanente".

As "estratégicas finalísticas" seriam destinadas ao desenvolvimento sustentável:

atividades de atendimento direto à população, empresas e meio ambiente com remuneração estabelecida por subsídio. As "transversais estruturantes" seriam responsáveis pelos macroprocessos administrativos das políticas públicas igualmente com remuneração por subsídio. Já o "apoio administrativo permanente" seria organizado de outra forma, com a perspectiva desses cargos serem retirados do RJU e contratados via CLT, como empregados públicos. Outra hipótese, ainda pior, seria abrir para ampliar a terceirização.

Além de fortalecer a ideia - errada - de subcategorizar o serviço público em atividades "típicas de estado" e "outras, subsidiárias", essa visão implica a extinção de todos os cargos de nível auxiliar e médio, que deixariam de ser servidores enquadrados no RJU, com estabilidade, passando a administração federal a abrigar apenas cargos de nível superior.

Ocorre que o Brasil tem menos de 20% de sua população adulta com nível superior completo (dados de 2019). Se confirmada essa via de retirar do RJU cargos de nível auxiliar e médio será um passo adicional para elitizar ainda mais a administração federal pois excluiria 80% da população trabalhadora da possibilidade de acessar cargos públicos!

Essa tendência se confirma com a decisão já adotada de transformar 10.506 cargos efetivos de nível médio vagos em 6.692 outros cargos efetivos de nível superior (MP 1.181, de 18 de julho de 2023).

► **Diretrizes para os Planos de Carreira: defesa de um serviço público moderno, eficiente e acessível a toda a população**

A existência de mais de 300 tabelas salariais das carreiras do Executivo e a grande amplitude salarial entre carreiras e até mesmo entre os níveis de uma mesma carreira é contraditória com um serviço público voltado para o atendimento da população e refratário à perpetuação de castas burocráticas.

Nosso combate é em defesa de concurso público, estabilidade, enquadramento no RJU para todos os servidores, defesa dos níveis auxiliar e intermediário, com a democratização do acesso aos cargos públicos e ao serviço público à população trabalhadora, rejeitando total e integralmente o conteúdo da Reforma Administrativa de Bolsonaro-Guedes, a PEC 32, que ainda não foi sepultada e ainda representa ameaça ao serviço público (conjunturalmente, cobramos do governo um firme posicionamento contra a PEC 32, associando-se ao esforço das entidade sindicais em defesa do serviço público).

As Diretrizes para os Planos de Carreira deem integrar a racionalização e a transformação dos atuais cargos ocupados, sendo estruturadas contemplando os seguintes elementos:

a) Máxima mobilidade na base:

- Aproveitamento do servidor de acordo com suas capacidades e aptidões e sua qualificação profissional, permitindo o máximo de mobilidade nos primeiros anos de serviço público, de modo que a evolução da formação escolar do servidor, suas escolhas profissionais (aptidão) e sua qualificação, possam ser elementos definidores da sua lotação, permitindo-lhe a migração de um órgão para outro.
- Para tanto, lutamos pela manutenção e fortalecimento dos cargos de nível auxiliar e médio, a base de todas as carreiras, que deve ser semelhante no que tange às atribuições e às remunerações respectivas, especializando-se a partir do tempo, da qualificação adquirida e da evolução do servidor;

b) Possibilidade de ascensão funcional como medida de evolução na carreira

▶ A reinstituição da ascensão funcional é a única forma de assegurarmos a criação de carreiras de fato, nas quais a evolução do servidor esteja intimamente relacionada à sua capacitação e qualificação, com as entradas no serviço público ocorrendo prioritariamente nos níveis iniciais, com recrutamento de servidores jovens;

c) Evolução na carreira deve considerar capacitação, qualificação, tempo de serviço; avaliações de desempenho utilizadas somente para aceleração na carreira;

d) Definição de um piso salarial e da relação entre menor e maior salário;

e) Estabelecimento de um teto salarial absoluto no serviço público federal igual ao salário do Ministro do STF; todas as verbas, quaisquer que sejam sua origem, acima desse teto, devem ser glosadas;

f) Revalorização dos cargos de nível de apoio

▶ É preciso retomar o valor das atividades de apoio no serviço público, na medida em que estas são também fundamentais para o desempenho das funções públicas.

▶ Com efeito, se a Administração contrata serviços terceirizados para tais atribuições é porque elas existem e são necessárias, não se justificando, então, a contratação por terceiros.

g) carreiras típicas de estado: revogação do conceito de "carreiras típicas de estado";

h) privilégios que devem ser extintos: não é aceitável separar um grupo de carreiras como se fossem "de estado" enquanto as demais não são, mas há, sim, casos em que é preciso haver distinções, como em relação às carreiras que exercem poder do estado sobre a sociedade

① militares que pretendam se candidatar a cargos eletivos devem previamente pedir baixa da respectiva força;

② todo e qualquer servidor público, que perder cargo em virtude de cometimento de falta, deve ter a mesma punição, sem exceção ou concessão de aposentadoria, como hoje ocorre no judiciário.

3-Formas de Contratação

a) Organizações Sociais (OSs), Organizações Sociais de Interesse Público-OSCIPs, Organizações Não Governamentais-ONGs: são todas formas de terceirização e privatização contra as quais é preciso manifestar-se pois prejudicam os trabalhadores e trabalhadoras em seus direitos e precarizam a prestação do serviço público à sociedade.

b) Contratos temporários: O mecanismo da contratação temporária não tem sido usado de forma adequada para necessidades excepcionais e situações específicas, conforme previsto na Constituição Federal, Art. 37, inciso IX. A luta pela realização de concursos públicos para suprir as necessidades permanentes dos serviços deve se articular com o combate a desvios nesse mecanismo, bem como a proteção dos direitos dos trabalhadores temporários.

4-Concurso público:

Em primeiro lugar, deve haver uma programação dos concursos públicos de modo a garantir a manutenção da estrutura do estado rompendo com o "modus operandi" atual em que tudo fica ao sabor das pressões e contra-pressões de uns e outros setores da administração.

À defesa do concurso público como forma principal de contratação para a administração federal é preciso associar mecanismos que compensem a elitização do corpo de servidores, sobretudo das carreiras mais valorizadas, com o conseqüente aumento da desigualdade social.

As cotas sociais seriam instrumentos para a redução das desigualdades sociais, para que pessoas inclusive hipossuficientes possam reunir condições para ter acesso aos cargos públicos. Ademais, para a garantia das cotas sociais também é necessária a proteção dos cargos de nível auxiliar e médio, hoje já claramente ameaçados de extinção.

a) cotas sociais para pessoas com renda familiar até XX salários mínimos e que estudaram integralmente em escolas públicas (x %);

b) cotas sociais raciais: que as vagas sejam ampliadas para observar as especificidades de pessoas negras (pretas e pardas) com renda familiar até XX salários mínimos e que estudaram integralmente em escolas públicas (x %)

c) cotas sociais de mulheres: que as vagas sejam ampliadas para observar as especificidades de mulheres com renda familiar até XX salários mínimos, que estudaram integralmente em escolas públicas (x %); e com um ou mais filhos em idade escolar (y%?);

d) cotas para indígenas;

◆ cotas para pessoas LGBTQIA+

e) vagas por região: mecanismo para garantir o acesso às carreiras do serviço público de forma mais homogênea em relação a todas as regiões do país tanto nas regiões afastadas dos grandes centros urbanos quanto em estados com menor desenvolvimento econômico; esse instrumento poderá auxiliar na redução de desigualdades sociais, também manifestadas geograficamente.

5-Teletrabalho

Defesa dos servidores que optam pelo teletrabalho, enfrentando os desafios colocados por essa nova modalidade, lutando para a Administração se responsabilizar pelo ambiente de trabalho, assumindo o ônus dos custos e concedendo acompanhamento psicossocial para avaliação da condição do empregado.

6-Defesa do estado laico

Total liberdade de exercício de todos os credos religiosos e concepções filosóficas, respeitada a legislação do país, e total afastamento do Estado de todos e de cada um desses credos e concepções que devem ser tratados como questões estritamente privadas.

► ANEXO

Breve informação sobre formas de contratação na França e Espanha;

REFORMA ADMINISTRATIVA NA FRANÇA

Em 2019 o presidente da França, Emmanuel Macron, anunciou uma grande reforma administrativa na França, que incluía mudanças nas formas de contratação de servidores públicos. A principal mudança é a introdução de um contrato de trabalho para os novos servidores públicos em vez do atual sistema estatutário.

Os sindicatos envolvidos no serviço público, CGT, CFDT, FO, UNSA, FSU, SOLIDAIRES, CFE-CGC, CFTC e FA-FP manifestaram forte oposição à lei de transformação da função pública votada definitivamente a 23 de julho no Senado após a votação a 18 de julho no Assembleia Nacional.⁴

O novo contrato de trabalho será utilizado para contratar novos funcionários em níveis mais baixos do serviço público, como assistentes administrativos e técnicos. Os novos contratados terão os mesmos direitos básicos que os funcionários estatutários, como férias, proteção contra demissões arbitrárias e salário-mínimo. No entanto, eles não terão as mesmas proteções legais que os estatutários em caso de demissão.⁵

A reforma administrativa também prevê a fusão de alguns órgãos públicos e a redução do número de ministérios. Além disso, serão criadas novas agências públicas para lidar com áreas específicas, como proteção ambiental e saúde pública.

A reforma enfrentou forte oposição de sindicatos de servidores públicos e muitos dos estatutários existentes se opõem à ideia de que novos contratados tenham menos proteções legais. Há a preocupação de que a reforma seja apenas o início de uma privatização gradual de serviços públicos.

O país atravessa uma série de mudanças estruturais e reformas em diversos setores.

Em 2022 o Conselho de Estado anulou parcialmente normas editadas pelo governo francês que restringem o direito à negociação coletiva de organizações sindicais. A anulação foi fruto da árdua atuação das entidades CGT, FSU e Solidaires.⁶

Por fim, em 2023 o governo francês aprovou a reforma da previdência que provocou fortes reações dos movimentos sindicais. Dentre outras questões prejudiciais aos trabalhadores, a reforma aumenta a idade de aposentadoria de 62 para 64 anos. Os sindicatos mobilizaram categorias por mais de 12 dias, com participação inédita. A CGT francesa exige a abertura de negociações no quadro de uma nova reforma justa e solidária.⁷

REFORMA ADMINISTRATIVA NA ESPANHA

Os empregados públicos na Espanha são geralmente contratados com base em uma das três formas de contratação a seguir: funcionários permanentes, funcionários temporários e pessoal de confiança. Cada uma dessas formas de contratação tem suas próprias características e requisitos específicos.

A reforma administrativa na Espanha tem como objetivo a redução do número de

funcionários temporários e a conversão dos empregos temporários em empregos permanentes sempre que possível.⁸

O projeto de Lei da Função Pública foi construído em diálogo com a UGT e o CCOO.⁹ Aprovado pelo Conselho de Ministros o texto segue para votação no Congresso espanhol.

A reforma também prevê mudanças na estrutura do setor público. Isso inclui a fusão de algumas instituições públicas e a criação de novos órgãos para lidar com questões específicas. O objetivo é reduzir a burocracia e tornar o setor público mais ágil e adaptável às necessidades cambiantes da sociedade. O projeto de lei prevê ainda a figura do teletrabalho que surge como uma necessidade do trabalho no século XXI.

Além disso, a reforma administrativa na Espanha também inclui mudanças na forma de gerenciamento dos recursos humanos no setor público. O objetivo é garantir que os funcionários públicos sejam selecionados com base em suas competências e méritos, em vez de critérios políticos ou de conexões familiares. Também serão implementados programas de treinamento contínuo para melhorar as competências dos funcionários públicos e sua capacidade de oferecer serviços eficientes à sociedade. A lei supõe uma aposta a favor da revitalização da carreira profissional.¹⁰

Como se trata de uma reforma em curso, ainda não é possível avaliar completamente seu impacto na forma de contratação de servidores públicos na Espanha. Entretanto, a reforma revela uma melhoria das condições de trabalho dos servidores públicos, construída com a participação de entidades sindicais e sociedade civil.

