

A Culpa é da Indústria Concurseira? Análise das Características, Limitações e Consequências do Atual Modelo de Concurso Público no Brasil

Autoria

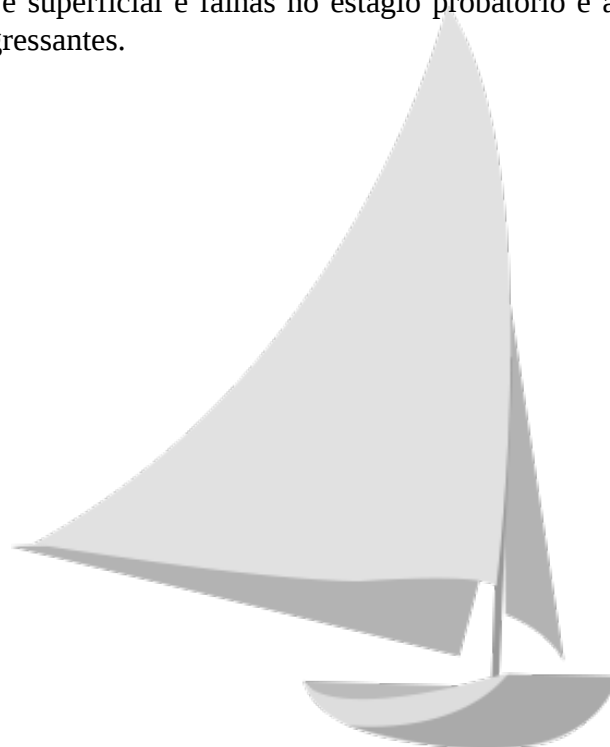
Gustavo Alves Cardoso - gustavoalves1@hotmail.com
outro/FJP - Fundação João Pinheiro

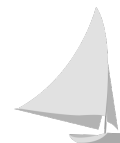
Kamila Pagel de Oliveira - kamilapagel@yahoo.com.br

Ana Luiza Gomes de Araujo - analuaraujo@gmail.com

Resumo

A busca por cargos públicos no Brasil é crescente e o perfil dos ingressantes, segundo Castelar et al (2010) se mostra consideravelmente homogêneo. Quanto aos motivos para ingresso, Albrecht e Krawulsky (2011) mostram que os principais são estabilidade, remuneração e carreira. Esses fatores sinalizam a existência de uma indústria concurseira, cada vez mais sólida e lucrativa, vista, frequentemente, como a principal causa de atração, para o serviço público, de profissionais que não possuem perfil adequado e não demonstram ethos público. Questiona-se: em que medida as características do atual modelo de recrutamento e seleção predominante no setor público fomentam essa indústria concurseira? O objetivo deste ensaio teórico consiste em analisar falhas do concurso público que incentivam a indústria concurseira, dando destaque para: o recrutamento e chamamento padrão de candidatos, a seleção incompleta e superficial e falhas no estágio probatório e a ausência de acompanhamento efetivo dos ingressantes.





A Culpa é da Indústria Concurseira? Análise das Características, Limitações e Consequências do Atual Modelo de Concurso Público no Brasil.

Resumo: A busca por cargos públicos no Brasil é crescente e o perfil dos ingressantes, segundo Castelar *et al* (2010) se mostra consideravelmente homogêneo. Quanto aos motivos para ingresso, Albrecht e Krawulsky (2011) mostram que os principais são estabilidade, remuneração e carreira. Esses fatores sinalizam a existência de uma indústria concurseira, cada vez mais sólida e lucrativa, vista, frequentemente, como a principal causa de atração, para o serviço público, de profissionais que não possuem perfil adequado e não demonstram *ethos público*. Questiona-se: em que medida as características do atual modelo de recrutamento e seleção predominante no setor público fomentam essa indústria concurseira? O objetivo deste ensaio teórico consiste em analisar falhas do concurso público que incentivam a indústria concurseira, dando destaque para: o recrutamento e chamamento padrão de candidatos, a seleção incompleta e superficial e falhas no estágio probatório e a ausência de acompanhamento efetivo dos ingressantes.

Palavras-chave: Indústria Concurseira, Concurso Público, Recrutamento, Seleção, Estágio Probatório.

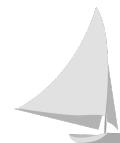
1. Introdução

A Constituição da República de 1988 (CR/88) não trouxe muitas determinações a respeito da seleção da força de trabalho para o Estado. Limitou-se a traçar a obrigatoriedade da adoção do concurso público para o provimento de cargos efetivos e empregos públicos (artigo 37, II). A legislação infraconstitucional, por seu turno, não é pródiga na previsão de disposições referentes aos certames. Na prática, a normalização do tema advém da regulamentação administrativa, que se mostra omissa em relação a várias questões, tais como limites à nomeação, critérios para a composição de bancas, bem como para a regulação da relação entre o Estado e a entidade organizadora do certame (FONTAINHA *et al*, 2014, p. 15).

O inciso I, do artigo 37, da CR/88, estabelece a proibição de que editais de concursos públicos imponham exigências sem lastro legal. Todavia, não há um diploma legal específico e geral, em âmbito federal, que trate do tema relativo ao concurso público. Desse modo, os requisitos e as exigências relativas ao provimento de determinado cargo ou emprego podem ser encontrados na específica legislação que rege a carreira e os conflitos relativos ao tema são solucionados pelo auxílio do Poder Judiciário, que vem criando jurisprudência relativa aos principais temas polêmicos em matéria de concurso público.

O quantitativo de servidores ativos na União, em julho de 2018, conforme dados do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, extraídos do Painel Estatístico de Pessoal, correspondia a 633.595, dos quais, aproximadamente 518 mil eram servidores efetivos. Ainda, o emprego público corresponde a cerca de 18% do emprego total e 24% do formal no Brasil - quantitativo que corrobora a importância de uma apropriada seleção. Conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, o setor público agregado (federal e subnacional) paga, em média, salários aproximadamente 70% superiores aos do setor privado formal.

Nesse sentido, pesquisas realizadas por Castelar *et al* (2010) demonstram que o perfil dos ingressantes no serviço público se mostra consideravelmente homogêneo. A renda familiar, o tipo de educação, a origem em região metropolitana, a idade e ter cursado escola básica privada se mostraram os fatores fundamentais para a aprovação no certame. Ainda, o estudo realizado por Albrecht e Krawulsky (2011) mostra que, entre os pesquisados que frequentavam cursos preparatórios para concursos da cidade de Florianópolis, os motivos para



entrar na Administração Pública eram basicamente os mesmos: estabilidade no cargo (89%), remuneração (83%) e possibilidade de carreira (36%). Enquanto isso, a alternativa “natureza das tarefas desenvolvidas” não apareceu nem entre as mais votadas. O compromisso ético com a coletividade, aspecto intrínseco ao trabalho nesse segmento, não foi sequer mencionado pelos participantes. Apesar do pouco tempo de preparação para as provas (menos de seis meses), 80% dos interrogados já haviam prestado outros concursos, 26% haviam prestado de quatro a seis concursos, enquanto apenas 7% ainda não haviam prestado nenhum e 4% não informaram esse dado.

Todos esses fatores corroboram o que se concebe como uma indústria concurseira, cada vez mais sólida e lucrativa, vista, muitas vezes, como a principal causa de atração, para o serviço público, de um considerável quantitativo de profissionais que não possuem o perfil adequado e que, portanto, são atraídos, não por possuírem *ethos público*, mas sim pelas questões supracitadas. De acordo com Chanlat (2002, p.3) o *ethos público* constitui-se pela busca pelo bem comum e pelo interesse público e coletivo. Nas palavras do autor “um dos elementos do bem comum é constituído pelo tríptico reconhecimento-respeito-tolerância nas relações com o outro”. No plano material, o bem comum estrutura-se em torno do direito ao acesso justo para todos à alimentação, ao alojamento, à energia, à educação, à saúde, ao transporte, à informação, à democracia e à expressão artística. Ou seja, trata-se de uma lógica de pensamento distinta daquela presente na área privada.

Nesse contexto, questiona-se: em que medida as características do atual modelo de recrutamento e seleção predominante no setor público brasileiro fomentam essa indústria concurseira?

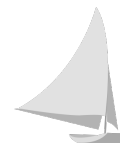
Diante disso, o objetivo deste artigo consiste em analisar as falhas do concurso público que fomentam a indústria concurseira. Serão ainda abordadas questões relacionadas ao formato do concurso público, suas etapas, exigências e acompanhamento dos ingressantes e em que medida tais características estimulam a entrada de servidores detentores de um perfil pouco adequado à área pública. Nessa temática, analisam-se a fase de recrutamento, os incentivos para o ingresso e a benevolência da avaliação especial de desempenho realizada durante o estágio probatório. Este trabalho é, ainda, elaborado nos termos de um ensaio teórico. Conforme Meneghetti (2011), o ensaio apresenta natureza reflexiva e interpretativa, em que se valorizam aspectos relacionados às variações qualitativas dos objetos ou fenômenos analisados.

2. As falhas do concurso público e o fomento à indústria concurseira

Conforme Carvalho Filho (2015, p. 642), “concurso público é o procedimento administrativo que tem por fim aferir as aptidões pessoais e selecionar os melhores candidatos ao provimento de cargos e funções públicas”. Segundo esse mesmo autor, o Estado verifica as capacidades intelectual, física e psíquica dos interessados em exercer funções públicas, por meio dos diferentes instrumentos avaliativos. Conforme seu entendimento, o concurso público, na exigência constitucional de prévia aprovação em processo seletivo de amplo acesso – cuja abrangência se estende a toda a Administração Pública, direta e indireta, para cargos e empregos, apenas excetuando os cargos em comissão -, visa excluir apadrinhamentos e favorecimentos pessoais. Isso pois, os interessados são avaliados a partir de critérios objetivos de mérito, objetivando garantir igualdade dos cidadãos nas oportunidades de ingresso nos cargos efetivos e empregos públicos. Percebe-se, portanto, que o concurso converge à profissionalização da função pública. Todavia, há que se avaliar em que medida suas falhas minam o alcance desses objetivos.

2.1. O recrutamento e o chamamento padrão de candidatos

O processo de recrutamento é essencial para o setor público. Desde esse momento, a Administração Pública já deve ter a preocupação com o perfil profissional demandado e como



atraí-lo e selecioná-lo. O recrutamento, segundo Bergue (2010), consiste no esforço de chamamento de candidatos interessados, aptos e disponíveis para o suprimento das necessidades existentes. Esse processo percorre, segundo o autor, as fases de: identificação da efetiva necessidade, análise da existência legal de vaga, elaboração e publicação do edital de abertura do concurso, processo de inscrições e homologação das inscrições.

A prática, segundo pesquisa de Fontainha *et al* (2014), evidencia que vários órgãos da Administração Pública federal tendem a não realizar uma avaliação efetiva das suas necessidades em termos de pessoal. Esta ausência de planejamento prévio, pelo relato dos gestores do Ministério do Planejamento entrevistados pelo autor, geraria uma demanda contínua de pessoal, sem aferição detalhada da organização do trabalho cotidiano, o que implicaria constantes demandas pela realização de concursos públicos. Na mesma direção, Marconi (2010) afirma que os governos comumente realizam concursos sem planejar a periodicidade e o alcance, o que culmina em processos não lineares ao longo do tempo e com nomeações irregularmente espaçadas.

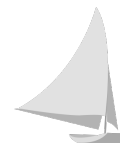
Uma vez feito o levantamento da necessidade de vagas e verificada sua existência, todas essas informações devem ser coletadas e transformadas no edital do concurso. “Nessa fase são examinadas as exigências legais para investidura (previstas em lei e manuais administrativos) e cotejadas com as efetivas demandas de serviço (características atuais inerentes ao desempenho das atribuições do cargo)” (BERGUE, 2010, p. 527).

O edital do concurso constitui ato administrativo, de natureza normativa, a partir do qual a Administração Pública fixa regras de observância obrigatória para o próprio Estado e para os eventuais interessados e candidatos do certame. Para Fontainha *et al* (2014), do ponto de vista jurídico, os editais são instrumentos de organização das etapas e das relações entre os diferentes atores. Já do ponto de vista da Gestão de Pessoas, ele apresenta as políticas de recrutamento e seleção, de forma a expressar um alinhamento de expectativas entre a administração pública e o possível ingressante. Por isso, mais do que um instrumento jurídico que contém as normas e regras de provisão de determinado cargo, ele deveria conter informações capazes de auxiliar possíveis interessados a compreender o perfil desejado e verificar sua adequação.

Segundo Gasparini (2005), o edital pode ser visto como a lei interna do concurso. Nesse sentido, o cuidado na elaboração desse documento deve ser redobrado, visto que ele deve ser preciso em seus termos e enunciados e completo em suas prescrições. A publicação do edital, conforme Raunheitti (2016, p. 37), cria um relacionamento entre o poder público, a organizadora de concursos contratada, que, juntos, determinam seus critérios, e o candidato, que, ao se inscrever, atesta a sua concordância com eles, de maneira a estabelecer o vínculo jurídico do qual decorrem direitos e obrigações.

É indispensável constar no edital de abertura do concurso as características do cargo a ser provido, de modo a arregimentar o maior número possível de profissionais aptos e interessados a participar da seleção. As informações divulgadas estão presentes na legislação da carreira a ser provida, tais como: atribuições do cargo, jornada de trabalho e remuneração.

Para além destas questões, o edital deveria trazer uma descrição minuciosa das características do cargo, de forma a buscar pessoas que se identifiquem com tais características. No entanto, Fontainha *et al* (2014) realizaram pesquisa em 698 editais de concurso público em âmbito federal, no período de 2001 a 2010, e apontaram que, em nenhum deles, restou demonstrado que habilidades ou aptidões o candidato deveria ter para exercer as funções do cargo para o qual concorria. Ou seja, os candidatos não eram informados acerca das competências necessárias, não sendo, portanto, avaliados em relação a habilidades ou aptidões para o exercício da função. O fato de não haver a explicitação das competências requeridas no edital dificulta a identificação do perfil mais apropriado para



ocupar as vagas disponíveis. Nesse sentido, usualmente são elaborados editais padronizados que não contemplam um perfil completo dos candidatos esperados.

Desse modo, os candidatos selecionados não são aqueles que demonstram a maior aptidão para a função a ser exercida, mas sim aqueles que acompanham a oferta de concursos, se inscrevem e acertam o maior número de questões, o que impede que a seleção se volte para os candidatos mais vocacionados ou que, possivelmente, teriam o maior interesse na continuidade na carreira. Assim, ainda afirmam Fontainha *et al* (2014, p. 46) que “a abordagem concurreira reduz o edital à expressão de regras de organização sem vislumbrar o que eles representam em termos de construção social das expectativas dos diferentes atores sociais envolvidos no concurso.”

No que se refere à publicidade do Concurso, a legislação determina divulgação do edital no instrumento de imprensa oficial da Administração Pública e sítio oficial do órgão ou entidade responsável pela realização do concurso público e da instituição que executará o certame. Todavia, para além da ampla divulgação, é necessário pensá-la em meios diversificados e específicos, conforme o perfil desejado, dirigido ao público-alvo, de forma a não se utilizar de um chamamento padrão para concursos que exigem desde o Ensino Médio até o Ensino Superior, ou que oferecem vagas desde assistente administrativo a médico.

Nesse sentido, Bergue (2010) destaca a importância de se atentar e de pensar estrategicamente as etapas do concurso, de maneira a não priorizar apenas a rapidez da execução do certame em detrimento da adequação do perfil do candidato. Assim, para o autor, nos concursos públicos, a definição estratégica de suas etapas se configura como um dos pilares que asseguram a qualidade da seleção, uma vez que o perfil dos servidores que irão se inserir no setor público depende diretamente da adequação dos instrumentos de recrutamento e seleção. Todavia, a praxe administrativa demonstra que essa visão estratégica quase inexistente, na medida em que é prática comum a reprodução dos modelos anteriores de edital, de maneira a se reproduzir assim, as falhas porventura existentes na delimitação das atribuições e do perfil desejado para a função a ser provida. Nestes casos, a atração inadequada de candidatos certamente levará a inadequação na seleção dos servidores.

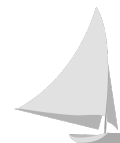
2.2. A seleção impessoal e democrática, porém incompleta e superficial

A fase subsequente à de recrutamento é a seleção de pessoas. De acordo com Bergue (2010), selecionar significa identificar e ordenar entre os candidatos aptos e interessados, colhidos na fase de recrutamento, aqueles melhor qualificados para o desempenho do cargo. Por meio das provas, devem-se selecionar os perfis mais desejados e os certames ainda devem se atentar para não ferirem nenhum princípio, como isonomia, legalidade e impessoalidade.

A CR/88, no artigo 37, II, estabelece que as provas a serem aplicadas no certame devem guardar pertinência com as atribuições e complexidade do cargo a ser provido. Todavia, percebe-se que os candidatos que apresentam o melhor resultado nas provas são aqueles que demonstraram melhor capacidade de decorar os conteúdos cobrados, uma vez que as provas, via de regra, não são práticas e avaliam apenas conhecimento formal e não profissional. Por outro lado, como demonstrado por Fontainha *et al* (2014, p. 63), a complexidade das provas (maior número de fases e provas no concurso) se correlaciona à remuneração do cargo a ser provido e não à titulação demandada por ele.

Cabe dizer ainda que “não se trata de fenômeno pouco frequente a incompatibilidade dos conteúdos exigidos nos instrumentos de prova em relação às atividades que serão efetivamente desenvolvidas pelo servidor em caso de ingresso” (BERGUE, 2010, p. 537), o que deve ser evitado, por não contribuir para a seleção dos candidatos mais habilitados para o desempenho da função, de forma a fomentar a indústria concurreira. As possibilidades de provas previstas no ordenamento jurídico são tratadas a seguir.

2.2.1. Prova de conteúdo



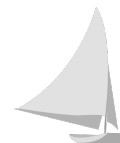
As provas de conteúdo mais utilizadas são as provas de múltipla escolha, pela facilidade e celeridade em sua correção por meio eletrônico, de forma a viabilizar a elaboração de um número elevado de questões, que podem abarcar o conteúdo programático previsto no edital do certame como um todo. Já as provas discursivas geralmente são utilizadas em concursos para provimento de cargos públicos de maior complexidade. Possuem a vantagem de possibilitar a avaliação da capacidade de escrita do candidato, porém, conforme aponta Raunheitti (2016, p. 39), ficam restritas a poucos itens do conteúdo programático, motivo pelo qual nem sempre representam uma avaliação confiável. Ainda conforme Raunheitti (2016), as provas objetivas também sofrem muitas críticas por serem estigmatizadas como “pegadinhas”, por estimularem a decoreba e por possibilitarem acertos na sorte. Todavia, quando elaboradas com suficiente qualidade técnica, podem se adaptar a qualquer tipo de tema e avaliar com o rigor necessário o conhecimento do conteúdo e a capacidade de raciocínio do candidato.

Nesse sentido, pode-se constatar que provas objetivas e discursivas apresentam vantagens e desvantagens específicas, o que impossibilita a definição de um modelo incondicionalmente mais apropriado que o outro. Todavia, ambas podem convergir à mensuração apenas de conhecimento formal, em detrimento do profissional, o que implica risco de má seleção. Portanto, condicionado ao princípio da vinculação ao edital, há que se avaliar aspectos circunscritos ao contexto de demanda da Administração Pública por servidores, de forma a se optar pelo modelo mais adequado naquele momento. Essa decisão não deveria ser tomada exclusivamente com base no custo de aplicação de cada um dos tipos de prova, já que o custo pela inserção de servidores pouco apropriados para o cargo pode ser ainda maior.

2.2.2. Prova de títulos

Conforme o art. 37, II, da CR/88, os concursos públicos podem ser de provas ou de provas e títulos, de acordo com a complexidade e a natureza dos cargos e empregos a serem providos. Fortini e Vieira (2010, p. 60) apontam que a previsão da fase de títulos, quando injustificável à luz da simplicidade dos afazeres correlatos ao cargo e ao emprego, poderá acarretar, em última análise, privilégio àqueles que possuem melhor histórico, embora seja irrelevante tal fato para a boa execução das tarefas públicas. Essa situação pode acabar por afastar pessoas que possuam as habilidades necessárias para a execução das funções, mas que, pelas condições pessoais (pouco tempo de formado ou situação financeira precária), não possuam muitos títulos. Por outro lado, pode ocasionar o melhor desempenho de pessoas que estejam há algum tempo se preparando para concursos e, desse modo, tenham tido condições de acumular mais títulos, mas que não serão necessários para o exercício das funções, dada sua simplicidade, o que pode gerar uma debandada do cargo. Dessa forma, percebe-se que a prova de títulos também tende a priorizar o conhecimento formal ao prático.

O Supremo Tribunal Federal (STF) mais de uma vez declarou a invalidade de norma que considerava como título, na prova de títulos do certame, a experiência profissional comprovada pelo exercício de determinado cargo ou função pública. “Viola o princípio da isonomia norma que estabelece como título o mero exercício de função pública” (Ação Declaratória de Inconstitucionalidade - ADI 3433/MA, rel. Min. Carlos Velloso, 08.09.2005). No mesmo sentido dispõe a Medida Cautelar em Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADIMC 2210/AL), rel. Min. Sepúlveda Pertence, 28.09.2000. Convém mencionar que a distinção de pontuação baseada no tipo de atividade laboral exercida (se na iniciativa privada ou no serviço público), neste entendimento, fere o princípio da isonomia. Mas a atribuição de pontos à experiência profissional poderia ser útil na seleção de candidatos com maior *expertise* e, provavelmente, mais habilitados. Todavia, em prol da isonomia, o STF entende



não ser válida tal distinção, uma vez que geraria uma vantagem competitiva dos candidatos mais velhos sobre recém-formados.

2.2.3. Prova Oral

Segundo Coutinho (2012), a manutenção ou implantação dos exames orais nos concursos públicos é justificada pelos seguintes argumentos: a) os exames orais permitem à banca examinadora conhecer pessoalmente o candidato e verificar se ele é adequado ou desejável no cargo; b) há carreiras em que a fluência verbal é necessária; c) necessidade de aferir se o candidato mantém o raciocínio e a coerência sob pressão; d) avaliação da capacidade técnica, partindo-se do pressuposto de que os melhores seriam capazes de responder prontamente às questões propostas; e) verificação da higidez mental e a aptidão psicológica. Ora, é possível argumentar que todos os cargos públicos se adequariam a estas condições.

Todavia, tais objetivos do exame oral denotam maior possibilidade de subjetividade. Nesse sentido, a prova oral não deve conter perguntas subjetivas e pessoais, mas ater-se ao conteúdo programático constante do edital do certame, de modo a assegurar-se a objetividade da seleção. A previsão de que a prova oral deva ocorrer em sessão pública e gravada visa a assegurar o controle. Todavia, adverte Coutinho (2012) que de nada adianta que as provas orais sejam públicas se não houver a previsão de recurso contra elas e se não forem publicadas as notas obtidas, conforme demanda o princípio da publicidade.

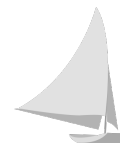
Apesar das limitações relacionadas à subjetividade, aplicáveis às provas orais, há que se considerar aspectos positivos que, aparentemente, seriam melhor avaliados por esse tipo de prova, como a capacidade de concatenação de ideias em situação de pressão. Ressalta-se que a prova oral não deve ser aplicada a qualquer concurso, mas apenas àqueles em que a fluência verbal seja muito relevante ao desempenho das atribuições, como em concursos de professores, policiais, fiscais de tributos e atendentes, o que, todavia, não tem sido contemplado em seus certames.

2.2.4. Avaliação psicológica

Trata-se de uma avaliação consideravelmente útil no que se refere à análise das características psicológicas desejáveis para o desempenho do cargo, o que deve ser estabelecido previamente, por meio de estudo científico das atribuições e responsabilidades dos cargos, descrição detalhada das atividades e tarefas, identificação dos conhecimentos, habilidades e características pessoais necessários para sua execução e identificação de características restritivas ou impeditivas para o cargo (artigo 14, § 3º). Ainda, segundo a previsão legal, os requisitos psicológicos a serem aferidos na avaliação devem constar do edital do certame.

Todas as avaliações psicológicas devem ser fundamentadas, de maneira a se assegurar ao candidato obter cópia de todo o processo envolvendo sua avaliação, independentemente de requerimento específico e ainda que tenha sido considerado apto na avaliação (artigo 14 - A, § 1º, Decreto Federal nº 6.944/2009). Ainda, complementam Alexandrino e Paulo (2017, p. 325) que, para que os exames psicotécnicos possam ser exigidos em concurso público, é necessário que cumpram os seguintes requisitos cumulativamente: previsão em lei e também no edital do certame, estabelecimento de critérios objetivos de reconhecido caráter científico para a avaliação dos candidatos e possibilidade de recurso.

Nesse sentido, percebe-se que a legislação referente prima prevenir qualquer traço de subjetividade na avaliação psicológica, além de se garantir a transparência por meio da publicidade das provas. Para a Gestão de Pessoas, nos limites da objetividade, portanto, pode-se apresentar como uma prova complementar, que vai além dos preceitos formais, na medida



em que possibilita a exclusão de um perfil inadequado para determinado tipo de função a ser exercida.

2.2.5. Prova prática

Fontainha *et al* (2014) verificaram a inexistência de previsão de provas práticas nos editais pesquisados. Percebe-se desse modo que os concursos em geral avaliam apenas a capacidade do candidato de enfrentar formas avaliativas que sequer emulam ou simulam contextos análogos aos que enfrentará na carreira. Todavia, a opção por não se valer de provas práticas em concursos públicos não pode ser atribuída à ausência de previsão legal. O Decreto Federal nº 6.944/2009 traz a previsão expressa quanto à prova prática em seu artigo 13, § 5º, condicionado à indicação dos instrumentos, aparelhos ou das técnicas a serem utilizadas, bem como da metodologia de aferição para avaliação dos candidatos.

Pode-se deduzir que, provavelmente, os certames, em sua grande maioria, não se valham do instituto da prova prática em face do ônus de sua elaboração, aplicação e correção. Certamente a aplicação de provas práticas não deve se dar em relação a qualquer certame para o provimento de qualquer cargo ou emprego, mas deverá considerar a complexidade das atribuições a serem desempenhadas, bem como as especificidades da função. É sabido que em alguns concursos com enorme contingente de inscritos, as provas práticas sejam mais difíceis e consideravelmente onerosas para serem aplicadas, mas podem contribuir sobremaneira na contratação mais adequada pela Administração Pública.

2.2.6. Entrevista

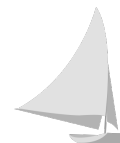
Bergue (2010, p. 541) entende haver sérias restrições à aplicação da entrevista no âmbito do setor público, dada a subjetividade que carrega. O autor reconhece como instrumento de considerável eficácia para a identificação do perfil profissional desejado, mas entende não ser compatível com a objetividade que o concurso público demanda. Em sede jurisprudencial, tanto o Superior Tribunal de Justiça (STJ) como o STF consolidaram o entendimento que a avaliação do candidato realizada com critérios unicamente subjetivos viola a impessoalidade. (MS 30822, Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 05/06/2012).

A entrevista poderia corroborar contratações mais adequadas pela Administração Pública, na medida em que permite demonstrar as expectativas dos candidatos, o que possibilitaria analisar se há alinhamento destas com as expectativas da administração pública. No entanto, como o próprio contato do avaliador com o candidato pode suscitar julgamentos subjetivos do examinador, em virtude de origem, cor, sexo e condição social, este tipo de etapa não é utilizada em concursos públicos no Brasil. Desse modo, pode-se perceber que, ao se priorizar a impessoalidade, muitas vezes, corrobora-se a ineficiência na contratação.

Entende-se que, a partir do caminho percorrido pela avaliação psicológica, seja possível encontrar amparo para a discussão a respeito da prova de entrevista em concurso público, o que merece ser trazido ao debate. Como exemplo, em Portugal a entrevista profissional vem sendo utilizada como uma das etapas da seleção de pessoal para o exercício da função pública. A entrevista, segundo Neves (2013), caracteriza-se pela objetividade em sua aplicação, que se baseia nos seguintes critérios: a) a predefinição do objeto da entrevista, isto é, dos temas ou assuntos sobre que versará; b) a fixação prévia dos parâmetros e critérios de apreciação e valoração; c) a publicidade da própria entrevista; d) a fundamentação das respectivas deliberações, de forma a evitar generalizações.

3. O estágio probatório e a ausência de acompanhamento efetivo dos ingressantes

Do ponto de vista jurídico, o processo admissional se encerra com a posse e o exercício do candidato, pois, uma vez tomada a posse, o candidato celebra seu vínculo



jurídico com a Administração Pública, o qual se concretiza a partir da entrada em exercício nas atribuições do cargo ocupado. Conforme Marinela (2012, p. 626): “A posse nada mais é que a aceitação do servidor das atribuições do cargo (...). Nesse momento forma-se a relação jurídica: a Administração atribui o cargo e o servidor aceita-o, formando-se, assim, o vínculo estatutário, o que se denomina investidura”.

O exercício se caracteriza pela efetiva entrada do servidor em atividade. A partir desse momento, passa a contar o tempo do estágio probatório, em que seu desempenho deve ser avaliado, de modo a se perquirir se possui as competências necessárias para a aquisição da estabilidade. Segundo o artigo 41 da CR/88, “São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público”.

A fase do estágio probatório merece um tratamento mais cuidadoso, uma vez que constitui a oportunidade de verificar se foi adequada a seleção feita em relação ao cargo a ser preenchido. Assim, entende-se que ela deveria ser tratada como uma etapa do certame, ou, analogamente aos contratos trabalhistas, como um contrato de experiência, em que o servidor recém-empossado tivesse que demonstrar possuir o perfil adequado ao exercício das atribuições. Nessa fase se apuram idoneidade moral, assiduidade, disciplina e eficiência.

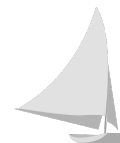
A praxe administrativa, entretanto, tem demonstrado o contrário. A maioria dos servidores nomeados e empossados acaba adquirindo a estabilidade, já que o estágio probatório e a avaliação especial de desempenho feita nesse período acabam sendo relegadas a uma mera atividade burocrática, de preenchimento de formulários. Tal conduta impede que a Administração Pública reveja possíveis contratações equivocadas de candidatos que, apesar de aprovados em concurso, não possuem o perfil demandado para a função a ser exercida.

De acordo com Orsi e Silva (2010, p. 215), é muito comum no setor público brasileiro a prática da leniência ou superavaliação. Nas palavras dos autores: “mesmo durante o estágio probatório, único período durante o qual os que não atingem o desempenho necessário podem ser demitidos, a avaliação não é realizada satisfatoriamente, como sugere a ínfima quantidade de demissões durante e ao final desse momento”. Ainda, Ribeiro e Bíscoli (2004) concluem que muitas organizações não se atentam devidamente ao processo de recrutamento de seleção de pessoal, de forma a suportar ônus significativos no futuro.

Uma vez transcorrido o estágio probatório e adquirida a estabilidade, dificilmente a Administração Pública poderá desfazer seu vínculo jurídico com o servidor que não apresente o perfil indicado para a função desempenhada. Isso decorre do fato de que, segundo norma constitucional, o servidor estável só perderá seu cargo nas seguintes hipóteses: em virtude de sentença judicial transitada em julgado (art. 41, §1º, I, da CR/88), mediante processo administrativo em que sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa (art. 41, §1º, II da CR/88), mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho na forma da lei complementar (vale mencionar que ainda não foi editada, em âmbito federal, a lei a que faz menção a norma constitucional) assegurados também o contraditório e a ampla defesa (art. 41, § 1º III da CR/88), e por excesso de despesa com pessoal, conforme limites da lei complementar nº 101/2000 (art. 169, § 4º da CR/88).

No entanto, tal acompanhamento é negligenciado e, conforme afirmam Moraes e Coelho (2018), os processos de gestão de pessoas relativos ao ingresso no serviço público padecem de uma desintegração, em que se constata uma falta de alinhamento entre o desenho e planejamento dos cargos, os processos de recrutamento e seleção, o acompanhamento dos ingressantes e o monitoramento do desempenho e sua relação com o estágio probatório.

Assim, de acordo com Albrecht e Krawulsky (2011), tendo em vista este diagnóstico, seria recomendável que, após o concurso, o setor de Gestão de Pessoas realizasse capacitações e treinamentos adequados, os quais tivessem como objetivos inserir o novo servidor na cultura organizacional do Estado, voltada para o bem comum, de forma a facilitar o processo de socialização do recém-chegado. Porém, como esse processo raramente ocorre, percebe-se que



o concurso, quando é amparado pela lógica concurseira, acaba se tornando um instrumento pouco eficaz e inadequado às reais demandas da Administração Pública. Nesse sentido, percebe-se um recrutamento falho, uma seleção incompleta e no momento subsequente em que estas questões poderiam ser corrigidas, que é no estágio probatório, percebe-se uma inação da Administração Pública, completando o ciclo de disfunções do concurso público.

4. Considerações finais

Pode-se constatar, a partir do exposto, que não é a indústria concurseira em si que fomenta e permite o ingresso no serviço público de candidatos sem o perfil adequado à função a ser desempenhada. São as falhas no processo de recrutamento e seleção que efetivamente movem a indústria concurseira, ou seja, ela é apenas mais uma consequência deletéria.

Destacam-se entre as características do modelo de concurso público que permitem e fomentam a indústria concurseira: i) falhas ou ausência de planejamento da necessidade de mão-de-obra, o que leva ao ingresso de mais servidores que o necessário e imprecisão na delimitação das habilidades e aptidões necessárias para o exercício do cargo; ii) editais elaborados que não são tratados de forma estratégica, reproduzindo modelos anteriores, e são pouco informativos, do ponto de vista prático e gerencial; iii) provas de seleção praticadas nos concursos públicos que apesar de, em sua maioria, serem rigorosas, demandam conhecimento meramente formal, instrumental, desconectado do que efetivamente se demanda nas funções públicas do cargo; iv) período de experiência que não avalia de fato os ingressantes, em que as avaliações de desempenho tornam-se instrumento meramente burocrático.

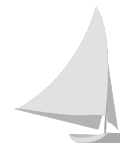
Agrava esse contexto o fato que os concurseiros, em geral, são fortemente estimulados pelo acesso à segurança da estabilidade, às elevadas remunerações, às possibilidades de promoções e progressões no plano de carreira e a todos os benefícios indiretos oferecidos pelo setor público, como plano de saúde, duração das férias e previdência diferenciada, em detrimento do *ethos* público.

É fato que os concursos públicos precisam ser repensados a partir de uma ótica que não privilegie a ideologia concurseira, mas que busque mecanismos que assegurem a seleção de mão de obra qualificada e do perfil adequado às atribuições a serem desempenhadas. A elaboração e divulgação do edital devem ocorrer de forma estratégica, no intuito de recrutar os candidatos que já possuem identificação e alinhamento de expectativas com a organização e o cargo a ser provido. O uso de provas de conteúdo, de títulos, práticas, avaliações psicológicas, entrevistas e orais deve ser explorado e equilibrado, no intuito de se contribuir para uma seleção mais apropriada, de forma a se observar as possibilidades trazidas no ordenamento jurídico. Por fim, ao se considerar o estágio probatório como etapa de seleção, a estrutura de avaliação de desempenho deve: possibilitar efetivamente a verificação do desempenho, ser capaz de identificar demandas por capacitação e se vincular à progressão e promoção. Nesse sentido, limitados pelos dispositivos legais, compete aos gestores públicos a implementação de sistemas de avaliação de desempenho baseados nesses pressupostos, de forma a garantir a estabilização e manutenção apenas dos perfis mais aptos ao exercício das funções demandadas para o cargo específico.

Portanto, o desafio que se impõe é o de buscar um modelo que garanta os princípios fundamentais previstos no ordenamento jurídico brasileiro e que, ao mesmo tempo, flexibilize o processo de forma a melhor atender ao objetivo de selecionar os candidatos mais adequados e competentes para as funções a serem exercidas.

Referências Bibliográficas

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



- ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão de pessoas em organizações públicas. 3ª ed., Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2010.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2015.
- CASTELAR, Ivan ET AL. Uma análise dos determinantes de desempenho em concurso público. Economia Aplicada, v. 14, n. 1, 2010, pp. 81-98.
- CHANLAT, J. F. O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. In: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.2002.
- COUTINHO, Simone Andréa Barcelos. Prova oral é dispensável em concursos públicos. Revista Consultor Jurídico, outubro de 2012. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2012-out-02/simone-coutinho-prova-oral-dispensavel-concursos-publicos>> Acesso em: 25 nov. 2018.
- GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005.
- FONTAINHA, Fernando de Castro *et al.* Processos seletivos para a contratação de servidores públicos. Brasil, o país dos concursos? FGV, Rio de Janeiro, 2014.
- FORTINI, Cristiana e VIEIRA, Virgínia Kirchmeyer. Ponderações sobre a prova de títulos nos concursos públicos. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Edição Especial, Ano XXVIII, Belo Horizonte, 2010, disponível em <<http://revista.tce.mg.gov.br/Revista/RetornaRevista/401>> Acesso em: 25 nov. 2018
- MARCONI, Nelson. Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas. In Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI, v. 1, 2010.
- MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 6ª ed. Niterói: Impetus, 2012.
- MENEGHETTI, Francis Kanashiro. O que é um ensaio-teórico?. RAC-Revista de Administração Contemporânea, v. 15, n. 2, 2011, disponível em www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552011000200010. Acesso em 18 dez. 2018.
- MORAES, Lara Lopes; DE SOUZA COELHO, Fernando. (Des) integração entre os subsistemas de ingresso no serviço público: Análise de uma carreira do ciclo de gestão. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 23, n. 75, 2018.
- NEVES, Ana Fernanda. O recrutamento de trabalhador público. Provedor de Justiça, Lisboa, 2013, disponível em <http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/O_Recrutamento_do_Trabalhador_Publico_2.pdf> Acesso em: 25 nov. 2018.
- ORSI, Ademar; SILVA, Cassiano Machado. Gestão do desempenho no setor público: dificuldades e alternativas de solução. In Mérito, Desempenho e Resultados. São Paulo: FIA-USP, 2014.
- RAUNHEITTI, Vivian Távora. Um diagnóstico sobre a influência que os diferentes modelos de seleção exercem sobre a diferenciação de candidatos em concursos públicos. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016, disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17845>> Acesso em: 25 nov. 2018.
- RIBEIRO, Daniela Guadagnine Valentim; BÍSCOLI, Fabiana Regina Veloso. A busca por novos colaboradores através do recrutamento e seleção. Revista Expectativa, v. 3, n. 3, 2004.