

Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração de Empresas de São Paulo

ANDRÉIA DI CAMILLA GHIRGHI PIRES SUDANO

**ESTÁGIO PROBATÓRIO E REFORMAS NA GESTÃO PÚBLICA:
UM ESTUDO DE CASO DA AVALIAÇÃO NO INÍCIO DE CARREIRA
NO ESTADO DE SÃO PAULO**

SÃO PAULO

2011

ANDRÉIA DI CAMILLA GHIRGHI PIRES SUDANO

**ESTÁGIO PROBATÓRIO E REFORMAS NA GESTÃO PÚBLICA:
UM ESTUDO DE CASO DA AVALIAÇÃO NO INÍCIO DE CARREIRA
NO ESTADO DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada à Fundação Getúlio Vargas como requisito para a obtenção do título de mestre em Administração Pública e Governo.

Campo de conhecimento: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

SÃO PAULO

2011

Sudano, Andréia Di Camilla Ghirghi Pires.

Estágio Probatório e Reformas na Gestão Pública: um estudo de caso da avaliação no início de carreira no Estado de São Paulo / Andréia Di Camilla Ghirghi Pires - 2010. 153 f.

Orientador: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Estágio probatório. 2. Serviço público -- Administração de pessoal -- Brasil. 3. Administração de recursos humanos -- Brasil. 4. Servidores públicos. 5. Reforma administrativa -- Brasil. I. Pacheco, Regina Silvia Viotto Monteiro. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35.08(81)

ANDRÉIA DI CAMILLA GHIRGHI PIRES SUDANO

**ESTÁGIO PROBATÓRIO E REFORMAS NA GESTÃO PÚBLICA:
UM ESTUDO DE CASO DA AVALIAÇÃO NO INÍCIO DE CARREIRA
NO ESTADO DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada à Fundação Getúlio Vargas como requisito para a obtenção do título de mestre em Administração Pública e Governo.

Campo de conhecimento: Transformações do Estado e Políticas Públicas

DATA DE APROVAÇÃO: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro
Pacheco (Orientadora)
FGV - EAESP

Profa. Dra. Livia Barbosa
ESPM

Profa. Dra. Cibele Franzese
FGV- EAESP

DEDICATÓRIA

A Mateus José Sudano que em tempos de grandes dúvidas, permaneceu como minha maior certeza.

AGRADECIMENTOS

À orientadora Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco pela paciência, dedicação e compreensão neste período. Obrigada por nortear caminhos que pareciam tão confusos e por sempre me receber mesmo com os meus horários tão restritos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES- pela bolsa de estudos concedida que viabilizou a conclusão deste mestrado.

À Profa. Dra. Maria Rita Loureiro e Profa. Dra. Cibele Franzese pelas sugestões oferecidas na qualificação que me fizeram alterar o rumo deste trabalho.

Aos professores Fernando Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro. Suas disciplinas lapidaram minha formação em administração pública.

Aos colegas da linha de pesquisa: Luciana, Mariana, Maurício, Leandro, Giovanna e Catarina que compartilharam comigo a vida acadêmica nesse período.

A todos os entrevistados que tão gentilmente cederam seu tempo de trabalho tão escasso para me receber. Este agradecimento é pequeno perto do conhecimento e experiências que vocês compartilharam comigo. Aprendi muito com cada um de vocês.

À Profa. Dra. Marina Silveira Palhares por entender como o mestrado era importante na minha formação e por me permitir dedicar um tempo a este. Esta decisão e seus conselhos me ajudaram a continuar neste caminho. Meu agradecimento ainda ao Prof. Dr. Sérgio Donizetti Zorzo e aos coordenadores da PROEX Prof. Adilson, Profa. Iracema, Profa. Selva e Profa. Ilza.

Aos colegas da Pró-reitoria de extensão da UFSCar: Diego, Ioli, Aline, Rose e Paula. Sei que minha ausência impactou na rotina de vocês, mas obrigada por entenderem a importância desse momento para a realização deste trabalho. E aos meninos que tanto me ajudaram a “segurar as pontas” quando os problemas surgiram e eu não estava presente, obrigada a Francieli Cangelaro, Gabriela e Diego Moretti pelo apoio nas tarefas do dia a dia.

À Pró-reitoria de pós-graduação da UFSCar na pessoa do Prof. Dr. Bernardo Arantes do Nascimento Teixeira pelo apoio recebido por meio do Programa de Apoio à Capacitação de Servidores da UFSCar. Meu agradecimento especial também a Daniele Marcelo Camargo.

Aos amigos José Augusto Souza e Silva Bianchini e Camila Luchesi Silveira, muito obrigada por ouvir as reclamações de dias em que eu pensei que não daria conta da rotina trabalho-viagem-mestrado.

À minha família: minha mãe, Maria Ghirghi, meu irmão, Fernando Ghirghi Pires; e a meu pai, João Manuel Coelho Ribeiro Pires. O carinho de vocês foi essencial para a conclusão deste trabalho.

Aos queridos tios Emília e Mário e ao primo Maurício.

À minha nova família, Maria, Gilberto, Alessandra, Eduardo, Alexandre, Sabrina, Marcos, Mayara e Mirela, obriga pelo apoio nestes dois anos.

Ao meu marido, Mateus José Sudano, com quem eu escolhi criar uma família e que esteve ao meu lado em mais esta etapa. É difícil explicar o quanto sou grata por você estar comigo neste período tão conturbado.

RESUMO

Este trabalho analisa a utilização do estágio probatório no Brasil para avaliar se houve mudanças na sua utilização a partir das reformas empreendidas na década de 1990. A literatura indica a inoperância desta avaliação segundo as mesmas dificuldades apresentadas em outros instrumentos da política de recursos humanos do Estado, tais como a seleção por meio do concurso público e a implementação de sistemas de avaliação de desempenho. A pesquisa delineou o histórico da utilização do estágio probatório no Brasil, identificou os aspectos que o constituem e, por meio de três estudos de caso, avaliou a utilização do estágio probatório em três carreiras do governo do Estado de São Paulo nas quais se buscou entender se houve mudanças na sua utilização após as alterações estabelecidas pela emenda constitucional nº 19, de 1998. O estudo indicou que o estágio probatório se fez presente e foi reforçado pelas normas gerais relacionadas aos servidores públicos, mas nunca houve um movimento para torná-lo uma avaliação efetiva, o que o manteve a margem das discussões da seleção por mérito, que enfatizava a importância do concurso público; e desvalorizado pela extensão do direito à estabilidade a todos os funcionários independentemente do ingresso por concurso ou de um processo de avaliação efetivo. Além disso, este incorporou as dificuldades da implementação de avaliações de desempenho no setor público brasileiro. No entanto, os três casos avaliados demonstraram incorporar mudanças incrementais na utilização do estágio probatório após 1998, com características distintas de acordo com as carreiras correspondentes e a política pública desenvolvida pelas Secretarias, não sendo possível afirmar sua inoperância.

Palavras-chave: estágio probatório; reformas do serviço público; meritocracia; gestão de pessoas no setor público.

ABSTRACT

This study examines the use of probation period in Brazil to assess whether there were changes in its use from the reforms in the 1990s. The literature indicates the ineffectiveness of this evaluation under the same difficulties found in other instruments of human resources policy of the state, such as through the selection and the implementation of individual performance evaluation. The research outlined the history of the use of probation in Brazil identified the aspects that constitute it and, through three case studies, evaluated the use of probation period in three carriers of the state government of Sao Paulo in which to understand if there were changes in its use after the changes established by constitutional amendment No. 19, 1998. The main conclusion emphasizes that the probation period was present and was reinforced by the general rules relating to public servants, but there was never a movement to make an effective evaluation of probation period, which kept the margin of the discussions of the merit-based selection, which emphasized the importance of public procurement; and undermined by the extension of the right of stability to all employees regardless of income per contest or an effective evaluation process. Moreover, it incorporated the difficulties of implementing performance assessments in the Brazilian public sector. However, the three cases evaluated showed incorporate incremental changes in utilization for the probationary period after 1998, with distinct characteristics according to the corresponding careers and public policy developed by the Secretariat. It is not possible to assert its ineffectiveness.

Keywords: probation period; civil service reforms; meritocracy; public personnel management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|----|
| Quadro 1 - Índice de Mérito do Banco Interamericano de Desenvolvimento..... | 38 |
| Quadro 2 - Índice de Capacidade Funcional do Banco Interamericano de desenvolvimento..... | 39 |
| Quadro 3- Remuneração dos cargos permanentes da carreira do magistério..... | 61 |
| Quadro 4 - Remuneração dos cargos permanentes da carreira de agente de segurança penitenciária..... | 74 |
| Quadro 5- Remuneração da carreira de agente fiscal de rendas..... | 98 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEVP - Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária.

AFR - Agente Fiscal de Rendas.

APEOESP - Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo.

APOF - Analista de Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas.

ASP - Agente de Segurança Penitenciária.

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento;

CAD - Comissão de Avaliação de Desempenho.

CAT – Coordenadoria de Administração Tributária da Secretaria da Fazenda

CGA - Coordenadoria Geral de Administração da Secretaria da Fazenda.

CONSAD - Conselho de Secretários de Administração.

CPM - Coordenadoria de Planejamento Estratégico e Modernização Fazendária da Secretaria da Fazenda.

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público.

DRH - Departamento de Recursos Humanos.

EAP - Escola de Administração Penitenciária.

EC - Emenda Constitucional.

FAZESP - Escola Fazendária do Estado de São Paulo.

FUNDAP - Fundação do Desenvolvimento Administrativo.

IDESP – Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

SAP - Secretaria de Administração Penitenciária do governo do Estado de São Paulo.

SE - Secretaria da Educação do governo do Estado de São Paulo.

SeFaz - Secretaria da Fazenda do governo do Estado de São Paulo.

SIFUSPESP - Sindicato dos Funcionários do Sistema Prisional do Estado de São Paulo.

SINAFRESP - Sindicato dos Agentes Fiscais de Renda do Estado de São Paulo

UCRH - Unidade Central de Recursos Humanos do governo do Estado de São Paulo.

Sumário

| | |
|---|------------|
| 1. INTRODUÇÃO | 1 |
| 1.1 Metodologia..... | 3 |
| 2. ESTÁGIO PROBATÓRIO: ORIGENS, FINALIDADES E EVOLUÇÃO RECENTE..... | 8 |
| 1.1 O estágio probatório enquanto avaliação de desempenho..... | 15 |
| 2.2 O estágio probatório no setor privado: monitorar para demitir..... | 18 |
| 2.3 O estágio probatório no setor público: socializar ou demitir?..... | 21 |
| 3. O ESTÁGIO PROBATÓRIO NO BRASIL..... | 25 |
| 3.1 O contexto de reformas recentes do serviço público brasileiro..... | 32 |
| 3.1.1- Reformas na gestão pública no âmbito estadual | 42 |
| 4. O ESTÁGIO PROBATÓRIO NO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO | 50 |
| 4.1 A carreira do magistério - Secretaria da Educação..... | 58 |
| 4.2 A carreira de agente de segurança penitenciária – Secretaria de Administração Penitenciária | 72 |
| 4.3 A carreira de agente fiscal de rendas - Secretaria da Fazenda..... | 96 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 122 |
| REFERÊNCIAS | 129 |
| ANEXOS | 136 |

1. INTRODUÇÃO

O interesse em analisar o estágio probatório surgiu da contradição entre o reforço dado a este instrumento nas principais reformas administrativas ocorridas no Brasil e a visão disseminada de que ele representa um instrumento inoperante que não atinge os objetivos aos quais se propõe. Se o estágio probatório é apenas um instrumento formal e pouco efetivo, porque mantê-lo em um ambiente onde se discute a modernização da gestão de pessoas no setor público?

Segundo os principais autores que o discutem (BITTENCOUT, 1948; ELLIOT; PEATON, 1994; ABRUCIO, 1993; MODESTO, 2002), o estágio probatório deveria complementar a seleção baseada em provas e títulos do concurso público por meio de um período de formação, adaptação e avaliação do novo servidor público na execução da função pública.

O estágio tem como objetivo avaliar o desempenho do servidor na execução de suas ações, para determinar se ele possui os requisitos mínimos para a sua permanência no serviço público. Assim, não é sua finalidade hierarquizar os diferentes desempenhos para premiar o bom servidor, mas sim aferir sua aptidão para o cargo ocupado.

No entanto, somente a avaliação não é suficiente uma vez que no período de primeiro contato do servidor com a instituição, é necessário que a organização propicie sua adaptação, resolvendo os conflitos entre suas expectativas iniciais e o real caráter de suas funções. O estágio probatório tem também a finalidade de socializar o servidor com a organização (ELLIOT; PEATON, 1994) e prepará-lo para o exercício do cargo ao “introjetar o **ethos público** necessário à atividade estatal” (ABRUCIO, 1993, p. 63, grifos do autor).

Em resumo, o estágio probatório é um instrumento que busca socializar e confirmar a adequação do servidor recém-recrutado ao cargo ocupado. A organização define determinados critérios, sistematizados em um procedimento de avaliação, que permitem indicar a este novo servidor o que se espera dele e mensurar se seu comportamento se adéqua àquelas expectativas.

O objetivo deste trabalho é analisar como o estágio probatório se inseriu nas reformas empreendidas na gestão de pessoas para a seleção meritocrática dos servidores em prol da profissionalização do serviço público no Brasil.

Para tanto, foi examinado se houve mudanças na utilização do estágio probatório por meio das reformas na gestão pública instituídas a partir de 1995, com o Plano

Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995). Se o estágio probatório permanece como um instrumento inoperante, estas reformas não culminaram em modificações na sua utilização, ou seja, o seu uso é simplesmente fundamentado em leis que não se aplicam de fato, que ratificam um “sistema de confirmação automática” (BITTENCOURT, 1948, p. 65) dos servidores públicos.

Esta pesquisa pode contribuir ainda para descrever a trajetória da utilização do estágio probatório no setor público e para a discussão dos modelos de avaliação existentes por meio da comparação entre as similaridades e contrastes encontrados entre os casos e os objetivos e críticas apresentados pela literatura.

A literatura sobre período probatório indica diversos problemas na sua utilização. Dentre eles, destaca-se a não utilização dele como etapa final do processo de seleção, não permitindo a dispensa de um funcionário que, apesar de aprovado em concurso público, apresentou baixo desempenho nas suas atribuições, não devendo ser confirmado no serviço público.

No Brasil, após a posse do servidor no cargo efetivo, inicia-se o processo de estágio probatório, não como complemento, mas como etapa posterior à seleção que permitiria anular o ato de admissão, ratificado pelo concurso, mediante comprovação de sua inaptidão aferida por sucessivas avaliações negativas. Este instrumento demanda um processo administrativo detalhado, assegurando ao servidor a possibilidade de defesa, caso contrário, esse ato pode ser judicialmente questionado e posteriormente invalidado.

Para Barbosa (1999), há o receio do avaliador em responder, inclusive judicialmente, por uma avaliação negativa apresentada que, no caso do estágio probatório pode culminar na exoneração do servidor. Além disso, há a dificuldade de implementação de avaliações de desempenho no Brasil (BARBOSA, 1999; PIRES, 2008).

O estágio probatório insere-se nas discussões sobre a extensão do sistema de mérito no serviço público brasileiro, a questão do direito dos servidores públicos à estabilidade funcional, a dificuldade de efetivar processos de avaliação de desempenho e o impacto das reformas da gestão pública promovidas nas últimas décadas para a profissionalização do serviço público.

O trabalho organiza-se em cinco capítulos. Após esta introdução, o segundo capítulo retoma a origem do estágio probatório para entender sob que propósito foi criado e o pano de fundo da inserção do estágio probatório no serviço público. Em seguida, apresentam-se algumas vertentes de análise para indicar os componentes que constituem esta avaliação.

No terceiro capítulo, apresentamos a evolução da prática do estágio probatório no Brasil, inclusive após as reformas recentes empreendidas a partir de 1995. Ao final deste, retomam-se as discussões das reformas atuais no âmbito estadual, no qual os casos discutidos pertencem, conforme é detalhado na metodologia.

Este terceiro capítulo subsidia a avaliação da utilização do estágio probatório nos casos apresentados no capítulo quatro. Os estudos de caso analisam o estágio probatório em três carreiras de Secretarias distintas do governo do Estado de São Paulo, conforme descrito a seguir. Por último, apresentam-se as conclusões nas considerações finais.

1.1 Metodologia

A pesquisa proposta fundamentou-se em um estudo qualitativo, que permite uma imersão nas variáveis analíticas possibilitando apurar conceitos e evidenciar aspectos não perceptíveis em estudos e regras gerais (MAHONEY, 2007). O método de investigação utilizado foi o estudo de múltiplos casos. Conforme descrito por Yin (2005), o estudo de caso é adequado para a investigação de fenômenos contemporâneos nos quais múltiplas fontes de evidências serão utilizadas - observações, entrevistas e análise de documentos, por exemplo - para responder a questões explicativas: “como” e “por que”.

O estudo de caso é aplicado, ainda, em situações em que se pretende descrever o contexto real em que a intervenção ocorreu, para avaliação descritiva da intervenção realizada e explorar situações nas quais as intervenções anteriores não apresentaram resultados claros e específicos (YIN, 2005).

Primeiramente, a pesquisa analisou os documentos e legislações relacionadas ao estágio probatório - inserção e evolução nas Constituições Federais do Brasil, leis específicas relacionadas aos servidores públicos federais e do Estado de São Paulo e portarias específicas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - para o mapeamento do contexto de formação do estágio probatório enquanto instrumento do processo de seleção de servidores públicos no Brasil. Como resultado, tem-se a sistematização da configuração inicial e da evolução de sua prática.

Para a segunda etapa, foram selecionados casos que permitissem a análise empírica das diferenças de sua utilização em ambientes distintos, para levantar quais fatores influenciam sua implementação e continuidade.

Pela facilidade de obter os dados por meio de entrevistas semiestruturadas efetuadas com diferentes atores participantes do processo, optou-se por selecionar os casos no Estado de São Paulo. Houve a coleta de informações preliminares na Secretaria de Gestão Pública sobre a regulamentação do estágio probatório nas diversas Secretarias do governo do Estado de São Paulo e suas mudanças recentes.

Por meio de entrevistas semiestruturadas com a dirigente e técnicos da Unidade Central de Recursos Humanos (UCRH), confirmou-se a existência de regulamentação própria do estágio probatório restrita a poucas carreiras do Estado. Não houve a interferência da Unidade Central de Recursos Humanos nas discussões dos procedimentos instituídos para o estágio probatório em cada Secretaria.

No período da entrevista, realizada em 2009, a Secretaria de Gestão Pública, por meio da UCRH finalizava um decreto que regulamentava a avaliação para fins do estágio probatório das carreiras normatizadas pela lei nº 1080/2008¹, chamadas usualmente de carreiras-meio. Estas abrangem todas as Secretarias do Estado.

Estas informações reforçaram o interesse em realizar o estudo de diferentes casos, uma vez que a implementação nas diversas carreiras ocorreu de forma isolada, sem a intervenção de um ator central que disseminasse os mesmos procedimentos e homogeneizasse as ações nas diferentes Secretarias.

Na entrevista, a dirigente da UCRH apontou as respectivas Secretarias² que publicaram decretos delimitando o processo de avaliação para fins de estágio: a Secretaria de

¹ Cargos normatizados pela Lei Complementar nº1080, de 17 de dezembro de 2008, cujo procedimento de estágio probatório foi normatizado pelos decretos nº 56.114, de 19 de agosto de 2010 e nº 56.352, de 29 de outubro de 2010.

² A partir de janeiro de 2011, a UCRH disponibilizou em sua página informações relacionadas aos procedimentos de estágio probatório no Estado e as principais normas relacionadas, conforme descrito a seguir: **“Estágio Probatório:** O servidor ingressante na administração pública, por meio de concurso público para provimento de cargo efetivo, será avaliado em suas condições reais de trabalho, devendo ser submetido à Avaliação Especial de Desempenho como condição para aquisição da estabilidade, conforme dispõe o texto da Emenda Constitucional nº.19, de 04 de junho de 1998. A esse período em que a administração pública avalia o servidor no desempenho das atribuições do cargo, que corresponde aos três primeiros anos de efetivo exercício do servidor, denominou-se Estágio Probatório.

O Estado de São Paulo já tem o Estágio Probatório e a Avaliação Especial de Desempenho regulamentados para alguns cargos e/ou carreiras.

Disponibilizamos a seguir os normativos que regulamentam a Avaliação Especial de Desempenho aos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo abrangidos pela Lei Complementar nº.1080, de 17 de dezembro de 2008, assim como *links* referentes aos normativos que regulamentam a matéria para outros cargos e/ou carreiras, no âmbito do Estado.”

Das carreiras citadas na respectiva página estão:

1. Área administrativa (pertencentes às diversas secretarias do Estado): cargos normatizados pela lei complementar nº1080, de 17 de dezembro de 2008, cujo procedimento de estágio probatório foi normatizado pelos decretos nº 56.114, de 19 de agosto de 2010. e nº 56.352, de 29 de outubro de 2010;

Educação, que em 2008 publicou decreto regulamentando o estágio para a carreira do magistério; a Secretaria de Administração Penitenciária, que possuía duas carreiras com o procedimento regulamentado (agente de segurança penitenciária e agente de escolta e vigilância penitenciária); a Secretaria da Fazenda, para ao cargo de agente fiscal de rendas e a Secretaria de Segurança Pública, para a carreira da polícia civil.

A dirigente confirmou as constatações existentes na literatura sobre a inoperância do estágio probatório. Para ela, mesmo com a existência destas regulamentações, o estágio probatório permanece sem efetividade nas carreiras e na gestão de recursos humanos do governo do Estado.

Com base nestas informações, foram selecionadas três Secretarias para uma apreciação preliminar por meio de uma primeira entrevista com os dirigentes de recursos humanos. As Secretarias escolhidas foram: Secretaria de Educação, de Administração Penitenciária e da Fazenda.

Na Secretaria de Educação somente a carreira do magistério possuía avaliação para fins de estágio probatório e, como foi dito anteriormente, sua implementação foi recente, sendo prevista a confirmação dos primeiros aprovados em março de 2011, já após a conclusão deste trabalho.

Na Secretaria de Administração Penitenciária - SAP, a avaliação do estágio probatório abrange duas carreiras: Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária – AEVP- e Agente de Segurança Penitenciária - ASP. A criação da carreira de AEVP ocorreu em 2003 e, segundo informações da SAP, esta absorveu o modelo de avaliação para fins de estágio da carreira de agente de segurança penitenciária. Selecionou-se, portanto, a avaliação existente na carreira mais antiga.

Opção muito semelhante ocorreu na Secretaria da Fazenda que, além da avaliação de estágio probatório para a carreira de agente fiscal de rendas, também instituiu avaliação para outras duas situações: o cargo de analista de planejamento, orçamento e

-
2. Secretaria de Administração Penitenciária: Para os cargos de Agente de Segurança Penitenciária e Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária;
 3. Secretaria da Educação- Quadro do magistério;
 4. Secretaria da Fazenda- Cargos de Analista de Orçamento Planejamento e Finanças Públicas e de Agente Fiscal de Rendas;
 5. Secretaria de Segurança Pública- Polícia Militar do Estado de São Paulo;
 6. Secretaria de Economia e Planejamento - Cargos de analista de orçamento planejamento e finanças públicas e de agente fiscal de rendas;
 7. Secretaria de Gestão Pública- Especialista em Políticas Públicas;
 8. Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social- Agente de Desenvolvimento Social e de Especialista em desenvolvimento Social

finanças públicas³- APOF- em parceria com a Secretaria de Economia e Planejamento, e o cargo de Técnico da Fazenda Estadual⁴- TEF. Com a experiência já construída de estágio probatório na carreira de agente fiscal de rendas, na criação destas outras carreiras, o estágio foi incorporado aos planos de carreira com procedimentos similares aos já existentes para os AFRs. Por isso, foi selecionado o procedimento mais antigo.

Pelos critérios descritos, foram escolhidas as carreiras do **magistério**, da Secretaria de Educação; de **agente fiscal de rendas**, da Secretaria da Fazenda, e de **agente de segurança penitenciária**, da Secretaria de Administração Penitenciária.

Nestas secretarias foram realizadas entrevistas semiestruturadas com servidores da área de recursos humanos relacionados ao processo de avaliação especial para fins de estágio probatório das respectivas carreiras. Também foram feitas entrevistas com servidores em estágio probatório ou o sindicato que os representa, e com suas chefias diretas para a obtenção de dados de todos os principais atores envolvidos no processo de estágio probatório. As entrevistas ocorreram entre agosto e dezembro de 2010 e optou-se por não identificar nominalmente os entrevistados e sim segundo o cargo que ocupam.

As entrevistas semiestruturadas buscaram explorar tópicos comuns a fim de permitir a comparação entre os casos, conforme apresentado no Anexo A. Estes foram adaptados das características do instrumento do estágio probatório descritos por Elliot e Peaton (1994), com o acréscimo de questões para entender as mudanças em andamento.

Os principais temas abordados englobam a importância do estágio probatório no processo de seleção destas carreiras e para a política de recursos humanos vigente; como o estágio probatório foi implementado, quais alterações recentes ocorreram e o porquê se instituiu estas mudanças. Estes aspectos permitem explorar os interesses associados à permanência do estágio probatório sob os moldes encontrados e a visão dos atores sobre os resultados da aplicação desta avaliação.

Em resumo, a revisão da literatura, a análise de documentos e o conteúdo de entrevistas semiestruturadas permitiram traçar o histórico da utilização do estágio probatório,

³ LEI COMPLEMENTAR Nº 1.034, DE 04 DE JANEIRO DE 2008. Institui as carreiras de Especialista em Políticas Públicas e de Analista em Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas, e dá providências correlatas. Para o cargo de APOF, houve dois concursos para ingresso na carreira, o primeiro em 2009 e outro em 2010.

⁴ A nomenclatura deste cargo, bem como o plano de carreira foram alterados pela Lei Complementar nº 1122, de 30 de junho de 2010. Em 2010, publicou-se edital de concurso para provimento de 550 vagas, do qual se exige ensino médio completo. O cargo tem como atribuições: “prestar apoio técnico e administrativo necessário ao desenvolvimento das atividades fazendárias, bem como atendimento ao público no âmbito da Secretaria da Fazenda”, conforme descrito pelo EDITAL DE ABERTURA DE INSCRIÇÕES DRH nº 18, DE 28 DE JUNHO DE 2010, publicado no diário oficial do Estado, Poder Executivo - Seção I, edição de 29 de junho de 2010.

identificar os aspectos que o constitui e avaliar como a estrutura institucional de seleção de novos servidores por meio do estágio probatório conduz a tipos particulares de conduta para entender quais as efetivas mudanças promovidas após a Emenda Constitucional nº 19, de 1998 e, por fim, quais os constrangimentos a estes esforços de mudança.

Com base nas indicações da literatura, a pesquisa empírica tinha inicialmente como foco entender o porquê da inoperância do estágio probatório mesmo com as tentativas de reforma que se sucederam e que constrangiam o estágio a se constituir como um instrumento importante na avaliação do desempenho do novo servidor. No entanto, o estudo dos casos não se restringiu a questões sobre sua não efetividade. Optou-se por explorar o papel destas avaliações para fins do estágio probatório nos diferentes contextos analisados, o que permitiu a revisão do problema de pesquisa segundo os resultados encontrados nos estudos de caso, conforme demonstraremos no capítulo quatro e nas considerações finais.

2. ESTÁGIO PROBATÓRIO: ORIGENS, FINALIDADES E EVOLUÇÃO RECENTE

O estágio probatório surge enquanto complemento do processo de seleção meritocrática no serviço público nas primeiras reformas em prol da constituição de uma burocracia weberiana. Retomamos a trajetória das reformas do serviço público para compreender a origem e a evolução da utilização do estágio probatório na gestão de pessoas no serviço público.

As análises empreendidas até a década de 1970 incorporaram, enquanto identidade fundamentada do serviço civil sob estas regras burocráticas, a igualdade e o mérito, mediante “mecanismos de organização e gestão do emprego público configurados como sistemas de mérito, isto é, providos de garantias (acesso competitivo, estabilidade no emprego, progressão por mérito) [...]” (LONGO, 2009, p.46).

Tanto a segurança jurídica, como a eficaz prestação dos serviços públicos exigem organizações públicas não apropriadas pela política nem capturadas por interesses particulares. Para tanto, são necessários mecanismos, incentivos, regras do jogo, formais e informais, que permitam alcançar esse objetivo.

No caso dos Estados Unidos, a promulgação do *Pendleton Act em 1883*⁵ inicia um processo de substituição do sistema de patronagem por um sistema de emprego baseado no mérito:

No longer were federal employees to direct their attention primarily to the political needs of the patrons and party. Instead, they were to provide government services competently and efficiently. Merit, not political influence, was to determinate employment (JOHNSON; LIBECAP, 1994, p.12).

O *Pendleton Act* enfatiza a seleção baseada no mérito e métodos que permitam que a permanência no serviço se fundamente nas qualidades apresentadas pelo indivíduo. Dentro desta perspectiva, incorporou-se o período probatório para observar o

⁵ Lei federal norte- americana promulgada em 16 de janeiro de 1883 que buscava implementar o sistema de mérito no Serviço Civil do país. Criou a Comissão do Serviço Civil americano e, entre outros tópicos, regulamentou o ingresso de servidores públicos federais por meio de exames competitivos e tornou ilegal a demissão de funcionários públicos por razões políticas.

Esta lei prescreveu a necessidade de a Comissão de Serviço Civil regulamentar um período de prova, sem o qual nenhuma nomeação se tornaria permanente. (BITTENCOURT, 1948).

progresso dos empregados em suas funções⁶ (ELLIOT; PEATON, 1994). Estas normas não se restringiram ao governo central, sendo que muitos governos locais norte-americanos instituíram reformas baseadas no *Pendleton Act*, tais como a inclusão do período probatório nos seus processos de seleção.

Bittencourt (1948) relata ainda a inserção do período probatório no serviço público da Inglaterra, Austrália, Canadá, França, Itália, Suíça, Uruguai e Alemanha.

No caso da Inglaterra, as bases do estágio probatório foram fixadas pelo relatório de Macaulay, que estabeleceu as diretrizes para recrutamento e seleção dos funcionários da Companhia das Índias Ocidentais, anterior à criação da Comissão do Serviço Civil, em 1855, que manteve as suas diretrizes (BITTENCOURT, 1948). O período probatório inglês tinha duração variada segundo a classe⁷ na qual o servidor ingressava, sendo, no máximo, de três anos.

Na Alemanha, desde 1935, exigia-se para cargos vitalícios a finalização do serviço probatório ou de preparação prevista em lei. Em geral, ao final do período, os funcionários submetiam-se a provas formais. No caso das classes altas, exigia-se formação em direito e período obrigatório de preparo prático. Após exame jurídico preliminar perante uma comissão de juízes, altos funcionários públicos, consultores jurídicos e professores, o candidato era aprovado para o serviço probatório como *Referender* por, no mínimo, três anos e meio, sem direito a vantagens pecuniárias. Neste período, o candidato conhecia os trabalhos da justiça e das repartições públicas. Após a conclusão do serviço probatório, o candidato era novamente submetido a provas que o habilitariam para as funções de juiz, advogado ou de funcionário público de alta classe. Após a nomeação podia-se ainda exigir período probatório suplementar, como assessor, com a necessidade de aprovação em novo exame no final do período, para nomeação em caráter definitivo (BITTENCOURT, 1948).

A passagem de um sistema de patronagem para regras burocráticas do serviço civil foi uma grande mudança institucional. Para entender a influência da burocracia para o funcionamento do sistema democrático e para vigência de um Estado de direito, Evans e Rauch (1999) buscaram relacionar o papel das estruturas de autoridade burocrática em

⁶ Embora o *Pendleton Act* prescrevesse a inclusão de um período probatório, somente em 1940, com o *Civil Service Rules*, este dispositivo foi regulamentado.

Segundo o *Civil Service Rules*, o servidor, após a nomeação, receberia um certificado de nomeação probatório para seus primeiros seis meses de serviço para avaliar sua conduta e capacidade, por meio de boletins de merecimento preenchidos periodicamente nos departamentos. (BITTENCOURT, 1948, p.39).

⁷ O serviço civil britânico possuía quatro classes: Writing Assistant Class, Clerical Class, Executive Class e Administrative Class.

facilitar o crescimento econômico dos países e, para tal, constroem uma “escala weberiana” que enfatiza dois principais critérios para análise da burocracia: o grau de recrutamento baseado em critérios meritocráticos e o de constituição de carreiras de longo prazo, com planos de carreira previsíveis, que recompensam seus integrantes por objetivos atingidos.

Em outro trabalho, Rauch e Evans (2000) estabeleceram uma relação causal entre estas características weberianas e o desempenho apresentado pelos governos. Os fatores estruturais que permitiriam avaliar o desempenho das burocracias são ampliados para: salários competitivos, sistemas de promoção interna e estabilidade na carreira, e recrutamento meritocrático.

Com base nas características burocráticas weberianas, os autores argumentam que a substituição do sistema de patronagem enquanto forma de constituição dos quadros do Estado para um Estado com burocratas profissionais é condição necessária, ainda que não suficiente, para um país ser desenvolvido (RAUCH; EVANS, 2000, p.50).

O recrutamento meritocrático por meio de exames competitivos, não somente aumenta a possibilidade de uma burocracia atingir um mínimo de competência necessária, como auxilia na composição de um “*esprit of corps*” desta burocracia. Assim:

Bureaucrats who see themselves as having joined their confreres in office by virtue of sharing similar abilities are more likely to internalize shared norms and goals than are those who know they owe their office to the favor of a particular kinsman or patron. Identification with colleagues and the organization itself should also create internalized intangible costs for corrupt activities that subvert organizational goals and increase the effectiveness of monitoring. (EVANS; RAUCH, 1999, p.752).

O recrutamento meritocrático e a carreira escalonada estruturam os incentivos individuais destinados aos burocratas, reforçando a capacidade das organizações de alcançarem os seus objetivos.

A oferta de recompensas de longo prazo, expressa por carreiras, pode ampliar as competências ao incrementar a coerência corporativa e reduzir a atração por retornos rápidos disponíveis por meio de práticas de corrupção individuais. Além disso, a estabilidade proporcionada pela promoção interna permite a formação de laços mais fortes entre os funcionários, o que melhora a eficácia da comunicação e aumenta a adesão às normas de comportamento, no qual o desempenho eficaz é um atributo valorizado (RAUCH; EVANS, 2000).

Entre as variáveis analisadas por Rauch e Evans (2000), o recrutamento meritocrático é destacado enquanto elemento mais importante para aprimorar o desempenho

da burocracia: “*We prefer a causal interpretation of our results: highly meritocratic recruitment causes good bureaucratic performance.*” (RAUCH; EVANS, 2000, p.62).

Ao nosso ver, a análise de Rauch e Evans (2000) deixa de considerar como a trajetória histórica do desenvolvimento dos corpos burocráticos de cada país e sua influência sobre os resultados obtidos por um governo. Outras características podem ter um efeito mais significativo sobre o desenvolvimento econômico ou o desempenho de suas burocracias do que os fatores da “escala weberiana”. A análise institucional pode considerar a contribuição de outros fatores como a difusão de ideias e sua influência sobre os resultados das políticas.

No entanto, a importância de avaliar estas características institucionais da burocracia foi mantida em pesquisas comparadas sobre o serviço público em diferentes países, uma vez que reforçam a busca por uma burocracia mais competente, propositiva e coerente (EVANS; RAUCH, 1999, p.754), sendo os critérios de Evans e Rauch uma referência para a análise da burocracia nos países em desenvolvimento (PACHECO, 2010).

As reformas na gestão pública instituídas a partir da década de 1980 retomam as discussões sobre a influência das características institucionais no resultado obtido por sua burocracia, principalmente com a incorporação de medidas de eficiência e eficácia.

As discussões em relação à flexibilização das regras do serviço civil são associadas à Nova Gestão Pública. A Nova Gestão Pública parte de uma crítica ao modelo burocrático de Estado, sustentado por regras e procedimentos bem definidos. Segundo alguns autores, o Estado não apresenta um desempenho satisfatório e é necessário aprimorar sua atuação por meio da incorporação de novos instrumentos de gestão que viabilizem este objetivo (POLLITT; BOUCKAERT, 2000). Outros autores incorporam ações em prol do controle dos resultados das ações burocráticas e incremento nos mecanismos de responsabilização para evitar que a burocracia torne-se ensimesmada (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010).

Além disso, os reformadores passam a propor a incorporação de instrumentos gerenciais, tais como a contratualização de resultados e mensuração de desempenho, visando analisar os resultados obtidos e não os procedimentos intermediários que os geraram e buscando uma nova relação com os cidadãos usuários dos serviços públicos⁸. Neste contexto,

⁸ Os autores da nova gestão pública propõem, também, novos modelos institucionais híbridos, com parcerias entre Estado, Sociedade e Mercado. Mudar a relação com o público e as instituições que compõem o Estado altera as relações entre Estado e Sociedade. Os cidadãos atuam de forma mais direta nos assuntos públicos, ao participarem da formulação das políticas, por meio de conselhos de políticas públicas, por exemplo, e na implementação das políticas públicas, não só como fiscalizadores, mas também ao serem responsáveis pela

o estágio probatório é reforçado por estas reformas pela possibilidade de demissão dos funcionários por insuficiência de desempenho. Segundo Marconi (2006, p.110):

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

Em relação ao serviço civil, Longo (2009) aponta que as iniciativas de reformas a partir de 1980 incorporaram medidas de flexibilização que buscavam ampliar a capacidade discricionária dos governos e que fossem capazes de incrementar a receptividade dos funcionários às prioridades políticas, à responsabilização por resultados e, finalmente, à produtividade e à qualidade da gestão. Assim: “na realidade, se desejarmos alcançar a idoneidade das pessoas nos contextos contemporâneos, precisaremos de fórmulas cada vez mais flexíveis no acesso, na carreira, na capacitação e na recompensa” (LONGO, 2007, p.13).

Ao relacionar o mérito com estas propostas de flexibilização, o autor analisa o conceito de mérito sob duas óticas. Na primeira, o mérito formal, consiste em “um conjunto de garantias formais” (LONGO, 2007, p.12) cujos efeitos permitem a atuação de profissionais capazes de emitir decisões baseadas na legalidade e protegidos contra a captura e a corrupção, garantindo que: “o acesso ao emprego público, à carreira e às demais práticas de recursos humanos não seja contaminado pela ingerência política ou a de grupos de interesse” (LONGO, 2009, p.48). O mesmo autor, no entanto, salienta que tal ótica é insuficiente, podendo limitar uma atuação eficaz dos governos uma vez que restringe o poder discricionário do gestor no manejo dos empregados públicos.

Por isso, o autor apresenta uma segunda visão de mérito, o mérito substantivo. As decisões sobre o emprego nos governos devem ser meritocráticas para proteger os cidadãos e os mercados da arbitrariedade e da corrupção, mas mediante instrumentos de gestão que possam garantir adequadamente a busca, a escolha, o estímulo e a recompensa dos melhores em cada caso. Quando contemplado dessa forma, o conceito de mérito deixa de ser visto como uma limitação à eficácia dos governos e se converte em seu pré-requisito (LONGO, 2007). Em resumo, Longo reforça a noção substantiva ou material de mérito, entendido como excelência profissional.

O conceito de mérito substantivo confere maior significado ao estágio probatório. Uma avaliação efetiva durante o estágio probatório permite a busca por esta excelência, que não pode ser avaliada por meio do concurso público. Longo (2001) apresenta ainda um quadro comparativo sobre a utilização do período probatório nos países da OCDE⁹.

Longo (2007) não considera haver um *trade off* entre mérito e flexibilização, em vez disso, propõe uma dimensão material e substantiva de mérito, na qual suas garantias protegem a profissionalização da administração, ao permitir que decisões de manejo do emprego público busquem e assegurem a idoneidade das pessoas e o mais alto grau de adequação de todas as suas capacidades para o desempenho das tarefas que devem cumprir.

Por esta razão, o autor refuta duas linhas de argumentação que denomina a “falácia da sequência” e a “falácia do jogo de soma zero” (LONGO, 2009, p.45).

Em relação à primeira, o autor critica a visão “etapista” segundo a qual primeiramente é necessário constituir uma burocracia nos moldes weberianos, com as características meritocráticas para somente depois instituir-se reformas flexibilizadoras que permitam ampliar a qualidade da gestão pública em um país.

Em relação à “falácia do jogo de soma zero”, o autor critica a visão que contrapõe mérito e flexibilidade, segundo a qual estes protegeriam valores opostos, sendo que o incremento de uma significa a redução da outra e, portanto, um equilíbrio seria a melhor opção.

Para tanto, reitera que mérito e flexibilidade não podem ser temas conflituosos, pois:

[...] se desejarmos alcançar a idoneidade das pessoas nos contextos contemporâneos, precisaremos de fórmulas cada vez mais flexíveis no acesso, na carreira, na capacitação e na recompensa; e essa flexibilidade reforçará, em lugar de debilitar, a dimensão meritocrática do emprego público. (LONGO, 2007, p.13).

Segundo o autor, mudanças que combinem mérito e flexibilidade são essenciais, por meio da junção de iniciativas de alteração normativa com o desenvolvimento de novas capacidades internas, que tornam estas transformações mais viáveis e sustentáveis:

As reformas de inspiração puramente meritocráticas podem se centrar na modificação das regulamentações existentes sobre o emprego público, fazendo da reforma legal o eixo de novos sistemas de garantias. Os esforços centram-se todos eles no período prévio à aprovação da norma: na redação, na busca dos acordos para

⁹ Alemanha, Bélgica, Canadá, Espanha, França, Holanda, Itália e Reino Unido afirmaram ter um período de prova. Apenas Japão e a Suécia não utilizam o estágio probatório. Em geral, o período probatório possui duração diferenciada nesses países, dependendo do cargo ou da agência (ou departamento) no qual o funcionário ingressa (LONGO, 2001, anexos, p.10).

levar o projeto adiante, nas negociações parlamentares. Logo, uma vez conseguida a promulgação, é de se prever que o impulso reformador decaia e que a aplicação das novas normas recaia em mãos de quem se limitará a realizar adaptações formais, embora mantendo, no fundo, as rotinas preexistentes (LONGO, 2009, p.47).

As críticas elencadas ao estágio probatório no Brasil, que serão discutidas no capítulo três, refletem este argumento de Longo (2009). Embora incorporado à Constituição Federal e ao Estatuto dos Servidores Públicos, a aplicação da avaliação depende dos diversos setores de recursos humanos para a efetiva implementação de procedimentos que alterem o resultado do estágio probatório como simples lapso de tempo. Para tanto, é necessário que os objetivos deste instrumento sejam conhecidos, bem como as mudanças incrementais possíveis de se incorporar, visando sua efetiva utilização, dentro das demandas existentes para cada carreira e as restrições instituídas pela norma geral.

1.1 O estágio probatório enquanto avaliação de desempenho

O estágio probatório busca validar os resultados obtidos no concurso público, por meio de um processo de avaliação de desempenho individual, por isso, o procedimento de avaliação utilizado e as dificuldades indicadas pela literatura na implementação desta categoria de avaliação influenciam nos resultados obtidos pelo estágio probatório.

A avaliação de desempenho é o acompanhamento metódico e organizado do desempenho de cada pessoa na organização, tendo em vista as atividades que ela deve desenvolver e sua contribuição com os objetivos da organização. A literatura incorpora a avaliação de desempenho individual a um sistema maior, composto também por um planejamento institucional, sistema de incentivos (positivos e negativos) e de desenvolvimento de pessoas (PIRES, 2008).

Além de ser “um recurso que auxilia a isolar, observar, mensurar, formalizar e recompensar comportamentos e resultados alcançados pelos indivíduos” (HIPÓLITO; REIS, 2002, p.73), este instrumento busca a melhoria global do desempenho e da produtividade das pessoas ao longo do tempo (HIPÓLITO; REIS, 2002).

No entanto, o ato de medir e julgar a produção humana sempre se mostrou conflitante, pela dificuldade de se estabelecer uma avaliação objetiva e legítima entre avaliados e avaliadores (BARBOSA, 1996). Na prática, estas avaliações são vistas em geral como “[...] uma fonte de atritos, insatisfações e frustrações para aqueles que a concebem e aplicam, bem como para aqueles que são alvos de sua aplicação” (BARBOSA, 1996, p.61).

A avaliação de desempenho foi criticada entre as décadas de 1960 e 1970, enquanto um sistema arbitrário e injusto, como descrito por Deming (1986 apud HIPÓLITO; REIS, 2002), pelas distorções entre avaliador e avaliado e por seu caráter meramente formal (HIPÓLITO; REIS, 2002).

Segundo Hipólito e Reis (2002), o conceito foi criado sob os preceitos da organização hierárquico-funcional, na qual quem avalia é a chefia imediata e a principal referência da análise de desempenho é o cargo, isto é, avaliam-se atribuições e a execução de resultados esperados de determinado cargo. Estes conceitos são, em diversos momentos, conflitantes com ambiente organizacional caracterizado por “vínculos hierárquicos não tão claros, nos quais os indivíduos e seus recursos e não mais os cargos são a principal referência de consecução da estratégia organizacional” (HIPÓLITO; REIS, 2002, p.74).

Neste contexto, em relação ao avaliador, a evolução partiu de um modelo de “avaliação de mão única”, no qual “o chefe realizava unilateralmente um diagnóstico dos pontos fortes e fracos do subordinado” (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001, p.12), para modelos como a avaliação bilateral, baseados na discussão conjunta entre chefe e subordinado sobre desempenho do subordinado e, recentemente, a avaliação 360° “que propõe a utilização de múltiplas fontes, ou seja, a avaliação do empregado por diversos atores envolvidos no trabalho, como clientes, pares, chefe e subordinados” (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001, p.12).

Os diversos mecanismos buscam adequar-se às necessidades de cada organização. Em resumo, as avaliações almejam confrontar resultados alcançados com os que eram esperados, de tal maneira que somente o trabalho previamente planejado seja objeto de avaliação. Isto resulta não só na comparação com o que foi efetivamente realizado, mas, também, em mecanismos de acompanhamento, que possam corrigir desvios, assegurando a correspondência entre o planejamento e a execução (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001).

O sistema de avaliação de desempenho individual incorpora-se aos modelos de planejamento estratégicos da organização que permitem o diagnóstico preciso das competências necessárias para atingir os objetivos definidos. Estas competências são o fundamento dos planos de desenvolvimento de competências internas e externas e, conseqüentemente, os fatores que subsidiarão a formulação dos planos de trabalho e gestão operacionais, bem como a definição dos indicadores de desempenho e de remuneração das equipes e dos indivíduos (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001).

Em relação às dificuldades e problemas da implementação de avaliações de desempenho, a literatura indica (ENAP, 2000):

- uso de fatores comportamentais para avaliação, sem haver conexão entre avaliação de desempenho individual e avaliação institucional;
- definição de indicadores de desempenho para avaliação com base em cargos genéricos e não no trabalho realizado;
- a falta de instrumentos e procedimentos sistemáticos que permitam uma análise do desempenho dos servidores, ou a utilização de metodologias complexas, difíceis de serem compreendidas;
- não uso de produtos identificáveis ou resultados da execução das tarefas dos postos de trabalho (Planchy, 1983, citado por Ablad, 1991);
- falha no desenvolvimento de sistemas que utilizem critérios de avaliação, que dependam de variáveis relacionadas apenas ao desempenho dos empregados nos postos de trabalho, e ao contexto no qual os comportamentos a serem julgados ocorrem (Ablad, 1991);
- uso de um único método de avaliação para diferentes grupos de cargos ou exagero no uso de múltiplos formulários;
- medidas de desempenho satisfatório e insatisfatório definidas de maneira intuitiva;

- uso de avaliações globais para comparação de desempenho, pois não permitem distinguir os diferentes níveis de desempenho apresentado pelo avaliado em cada uma das dimensões componentes do posto de trabalho;
- não consideração de variáveis do contexto em que o trabalho é realizado e que influenciam o desempenho;
- periodicidade do acompanhamento (período de tempo entre o desempenho e a avaliação muito curto ou muito longo);
- uso parcial do sistema;
- falta de informações que subsidiem programas de desenvolvimento;
- dificuldades culturais e gerenciais associadas a uma avaliação em geral;
- conflitos entre servidores e chefias;
- resistências e descrenças quanto à avaliação/insatisfação por parte dos servidores;
- falta de comunicação e/ou comunicação deficiente entre avaliadores e avaliados;
- falta de tempo do avaliador para acompanhar o desempenho e conhecer os empregados;
- distância em termos de espaço físico entre o avaliador e os avaliados, o que dificulta a frequência e a qualidade da observação necessária para assegurar a realização de avaliações precisas;
- não haver uma clara decisão política da diretoria sobre a necessidade de algum processo formal de avaliação;
- falta de divulgação do SAD [sistema de avaliação individual];
- avaliação baseada somente em julgamento da chefia;
- julgamentos tendenciosos;
- falta de preparo de avaliadores e de avaliados;
- erros nas avaliações: leniência, halo, tendência central, severidade, similaridade e contraste. (ENAP, 2000, p.9-10)

Barbosa (1996) ainda incorpora à discussão sobre avaliação de desempenho a dificuldade de objetiva mensuração da produção humana e de seus resultados.

No caso do estágio probatório, pode-se incorporar outra crítica: o foco das avaliações proferidas para esta finalidade é o não desempenho, ou seja, estas avaliações não buscam indicar aqueles funcionários que se destacaram dos demais por um desempenho superior às expectativas, mas sim aqueles cujo desempenho foi inferior a um limite estabelecido, alertando para sua inadequação à função executada. A composição deste limite mínimo, bem como os critérios que podem subsidiar esta indicação de inaptidão são questionados, de forma análoga a outros sistemas de avaliação.

O estágio probatório encontra-se muito distante desses sistemas de gestão de desempenho discutidos atualmente, embora incorpore muitas das críticas elencadas nos problemas e dificuldades de implementação de um processo de avaliação de desempenho, conforme descrito por pesquisas empíricas desenvolvidas por autores como Elliot e Peaton (1994) e Beecher (2003), apresentados ao final deste capítulo e, no caso brasileiro, por Bittencourt (1949) e Medeiros (1961), como demonstra o capítulo três.

Para entender quais são estas características que compõe esta avaliação, são apresentados, a seguir, alguns autores que discutiram o estágio probatório e sua utilização em instituições com características distintas.

2.2 O estágio probatório no setor privado: monitorar para demitir

O estágio probatório, também chamado de período probatório não é somente utilizado pela administração pública, Bull e Tedeschi (1985), Loh (2004), Wang e Weiss (1998) discutiram importantes implicações do seu uso e desenvolveram analiticamente os aspectos que influenciam o estágio probatório e sua importância para o processo de seleção de pessoas em empresas.

Para Bull e Tedeschi (1985) o estágio probatório consiste em uma política de contratação que culmina em custos para a empresa, pois esta terá de monitorar o desempenho do trabalhador e, por isso, apresenta duas questões: considerando que as empresas são livres para demitir seus trabalhadores mesmo após o período probatório, como estabelecer uma data para seu término? E como contornar o forte desincentivo que este período cria ao novo trabalhador para revelar informações sobre suas reais habilidades, quando este pode imitar a atuação de “bons funcionários” para a obtenção de um emprego permanente?

Bull e Tedeschi (1985) concluem que o período de monitoramento deve reduzir-se ao mínimo necessário para eliminar os benefícios obtidos por funcionários com baixo desempenho ao imitarem bons trabalhadores. Este custo, no entanto, é vantajoso quando comparado ao custo de contratação permanente de funcionários com baixo desempenho.

Segundo o modelo desenvolvido, o uso de períodos probatórios deve ocorrer com maior intensidade em cargos nos quais o custo de mensuração dos resultados e de reter um baixo desempenho são altos (BULL; TEDESCHI, 1985). Isso ocorre no caso de cargos com uma variedade de atribuições, em oposição a cargos hierarquicamente inferiores, entendidos como atividades de fácil mensuração de produtividade e passíveis de atrelar seus resultados a incentivos financeiros.

Bull e Tedeschi (1985) ainda concluem que todos que não apresentam o desempenho satisfatório devem ser dispensados. Eles demonstram que a ótima estratégia é a de manter os que completam o período e demitir aqueles que falham, ou seja, aqueles identificados como não possuidores do requerido nível de esforço necessário ao respectivo cargo (BULL; TEDESCHI, 1985).

Para Wang e Weiss (1998), a duração do período probatório ótima é determinada pela equiparação dos custos e benefícios de testar os novos funcionários. Mas estes autores diferem da análise de Bull e Tedeschi (1985) ao considerar que nem todos os funcionários que apresentarem desempenho abaixo do nível desejado pela empresa devem ser

dispensados, já que os processos de demissão e de nova contratação geram custos. Se os custos de manutenção de um funcionário que falhou forem inferiores ao de demitir e contratar um novo funcionário, esta estratégia pode ser mais vantajosa à empresa (WANG; WEISS, 1998).

Para Loh (2004), o estudo do período probatório permite a ampliação da discussão de métodos de seleção que normalmente são centrados em instrumentos utilizados antes da contratação. As firmas usam o período probatório para colher informações sobre a produtividade dos trabalhadores de maneira a distinguir entre aqueles que apresentam características semelhantes no momento da contratação. As habilidades dos trabalhadores não são totalmente conhecidas no momento da contratação, por isso seu potencial e produtividade no trabalho são variáveis aleatórias. Os empregadores gostariam que os trabalhadores produzissem a um nível médio desejado, mas variações deste nível são aceitáveis desde que não fiquem abaixo de um nível limiar (LOH, 2004).

A produtividade dos trabalhadores só pode ser observada um pouco de cada vez. As firmas monitoram os trabalhadores até que informações suficientes sejam coletadas para um julgamento com aceitável grau de exatidão. Como o monitoramento é imperfeito, a firma pode erroneamente aceitar trabalhadores que deveriam ser demitidos e rejeitar aqueles que deveriam ser aceitos (LOH, 2004).

Loh (2004) ressalta que a distinção dos trabalhadores sob período probatório dos demais funcionários da firma é um fator importante para a efetividade deste monitoramento inicial. Neste período, os funcionários não acumulam senioridade, não têm benefícios e suas condições de trabalho são diferenciadas das condições dos trabalhadores regulares, facilitando, por exemplo, o deslocamento para outras funções. Além disso, as firmas têm maior facilidade em demiti-los, sem a necessidade de justificativa aos sindicatos.

Em sua pesquisa, Loh (2004) confirma o uso disseminado deste período probatório nas empresas norte-americanas e conclui que há um acréscimo na probabilidade de uso deste instrumento segundo a quantidade de treinamentos oferecidos, o tamanho da empresa e as restrições do mercado antes da contratação. A existência de um período de orientação inicial mostrou-se insignificante na avaliação de seu uso, mas torna-se significativa se um tempo fixo é estabelecido, pois influencia o resultado final do monitoramento. O nível educacional requerido para o trabalho não evidenciou ter um impacto significativo para a utilização do período probatório nas empresas (LOH, 2004).

O salário inicial em trabalhos com período probatório era inferior ao dos que não tinham. As empresas com trabalhadores sindicalizados são proporcionalmente mais propensas a usar o período probatório. Há pouca diferença setorial e ocupacional na probabilidade de utilizá-lo (LOH, 2004).

Riphahn e Thalmaier (1999) conduziram uma pesquisa na Alemanha para avaliar o comportamento dos funcionários durante o período probatório. Estes investigaram se os trabalhadores respondem aos incentivos inerentes da natureza de períodos probatórios e imitam “bons trabalhadores” neste intervalo de monitoramento. O indicador para este ajustamento de conduta é o absenteísmo. Os autores testaram a hipótese de que a probabilidade de absenteísmo cresce após o final do período probatório.

Para tanto, os autores investigaram uma amostra de trabalhadores em uma situação de novo emprego e avaliaram separadamente o comportamento de funcionários em cargos cujas atribuições são rotineiras- “*blue collar employees*”-, funcionários com atribuições amplas e complexas- “*white collar employees*”- e funcionários com atribuições amplas e complexas no setor público- “*white collar public sector employees*”. A conclusão obtida é que em quase todos os casos houve aumento do absenteísmo após o período probatório ter-se completado, sendo que para os empregados do setor público, a probabilidade de absenteísmo foi significativamente maior (RIPHAHN; THALMAIER, 1999).

As análises de Bull e Tedeschi (1985), Loh (2004), Wang e Weiss (1998) e Riphahn e Thalmaier (1999) auxiliam-nos a entender aspectos importantes na avaliação do estágio probatório e as diferenças na sua utilização segundo fatores como duração, tipo de cargo, diferença entre setores, existência de treinamentos, entre outros. Em comum, estas análises consideram a adequação de um período ótimo de estágio segundo a relação entre o custo de monitoramento e o de contratação como fator central de sua efetividade. Não há, no entanto, uma avaliação de como o estágio poderia contribuir para aprimorar o desempenho dos funcionários.

No caso do setor público, a importância do período probatório apresenta diferenças, já que o custo não é necessariamente o fator crucial de sua efetividade.

2.3 O estágio probatório no setor público: socializar ou demitir?

Elliot e Peaton (1994) ressaltam a importância do estágio probatório enquanto última parte do processo de seleção dos funcionários públicos. Para estes, o período probatório tem a capacidade de retirar a subjetividade do processo de seleção prévio. A decisão de permanência não se baseia apenas em exames prévios ou entrevistas, que podem ser subjetivas, e sim na observação do desempenho em tarefas cruciais para o cargo. Assim, o período probatório:

[...] affords administrators and personnel officials an opportunity to gauge those intangible and personal qualities of a new employee that are not assayed by tests or other examining techniques. It is a check on the whole selection procedure and also provides a means for remedying awkward or inappropriate placements (ELLIOT; PEATON, 1994, p.48).

Um segundo fator sobre a importância do período probatório consiste nas suas “implicações legais” (ELLIOT; PEATON, 1994). No período probatório, os empregados não têm os mesmos direitos substanciais e procedimentais desfrutados pelos empregados de carreira. Se uma situação difícil ou inapropriada precisar ser remediada, este é o momento para os administradores agirem.

Os autores incorporam outra função ao estágio probatório: o caráter de socialização do novo funcionário (ELLIOT; PEATON, 1994). Durante o período probatório, o novo empregado tem a primeira impressão da organização, da liderança e das normas e comportamentos esperados pela mesma.

Além disso, o empregado tem sua primeira experiência real de trabalho e de seus requisitos - horas de trabalho, motivações, moral e personalidade de seus colegas de trabalho, esforços físicos necessários, e tarefas reais que devem ser executadas. Os primeiros dias e semanas em um novo emprego são cheios de incertezas relativas tanto às expectativas organizacionais quanto às capacidades individuais de preenchê-las. Assim: *“If the probationary period is to be used as a true working test period, then efforts must be made to properly socialize the employee to the organization and to the specific job.”* (ELLIOT; PEATON, 1994, p.49).

O processo de socialização envolve: o empregado tornando-se familiar com o emprego; a resolução de conflitos entre suas expectativas iniciais e a natureza do trabalho em si e a adaptação às condições reais de trabalho. Por isso, o período probatório deve envolver

processos sistemáticos de orientação e treinamento para o trabalho (ELLIOT; PEATON, 1994).

Elliot e Peaton (1994) condensam as críticas existentes na literatura sobre a utilização do estágio probatório em três categorias. A primeira refere-se à sua dissociação do processo de seleção. O servidor só poderia ser considerado efetivo após a conclusão do processo de avaliação instituído no estágio probatório.

A segunda crítica consiste na demasiada concentração do poder de reprovação em uma única pessoa, que pode ser utilizado de forma arbitrária. Por último, a crítica mais comum é de que o estágio probatório não é realmente usado para a demissão de funcionários com baixo desempenho. Assim, a porcentagem de funcionários que são reprovados por baixo desempenho é insignificante. Quanto ao último tópico, os autores ainda complementam com as causas indicadas pela literatura (ELLIOT; PEATON, 1994):

1. processos de seleção em sistemas meritocráticos são demorados, sendo preferível reter aqueles funcionários com desempenho médio ou fraco do que ter um cargo vago por tanto tempo (ELLIOT; PEATON, 1994).
2. a natureza humana tende a evitar confrontos que nos casos de demissões são necessários. Além disso, há o envolvimento emocional entre chefe e subordinado quando aquele passa a conhecer os aspectos pessoais do candidato - personalidade, família, vida particular, etc. (ELLIOT; PEATON, 1994).

Elliot e Peaton (1994) conduziram um *survey* para avaliar a utilização do período probatório nos estados norte-americanos em 1991. Dentre os tópicos avaliados estão: extensão do uso do sistema de mérito dentro dos estados¹⁰; propósitos e origens do período probatório, duração do período probatório; direito de apelação dos empregados, índices de demissão gerais e níveis específicos de demissão ao final do período probatório por tipo de agência e por classificação de empregados, avaliação do treinamento dos supervisores responsáveis pelo período probatório e visão geral de efetividade deste instrumento.

Segundo Elliot e Peaton (1994), o período probatório é amplamente utilizado pelos estados norte-americanos como parte de seus sistemas de seleção meritocráticos. Na sua maioria, este instrumento teve origem na legislação de pessoal, ocasionalmente emanava de políticas públicas ou arranjos contratuais. O propósito mais indicado foi o de período de teste

¹⁰ Os autores não detalham o significado deste “sistema de mérito” e os critérios utilizados para aferir esta informação na pesquisa. Entende-se, neste trabalho, que se refere a sistemas de seleção baseados em critérios técnicos para escolha do candidato.

durante o trabalho, com a confirmação de que a maioria o via como parte do processo de seleção e de que empregos mais complexos têm um período probatório com maior duração. A duração é de seis meses na maioria dos casos, mas há divergências inclusive entre cargos, podendo chegar até a dois anos.

A pesquisa confirmou que, em geral, os empregados em período probatório têm menos direitos legais de apelação do que os que já completaram este processo, mas sugere que os direitos de apelação dos funcionários nesse período são maiores do que indica a literatura (ELLIOT; PEATON, 1994).

A porcentagem de demissão ao final do período probatório era, em média, de 4,99%, considerada por Elliot e Peaton (1994) como um índice substancialmente maior que no âmbito federal. No entanto, esta avaliação é difícil, já que, possivelmente, os estados que reportaram os dados têm índices de demissão maiores que aqueles que não indicaram.

Os autores relatam a dificuldade dos Estados em encontrar e reportar estes dados - somente 16 dos 44 Estados que responderam à pesquisa tinham estas informações sistematizadas e cinco apresentaram estimativas. Houve ainda uma diferença entre os tipos de agência, sendo o sistema prisional e de saúde os que apresentaram maiores níveis de demissões (ELLIOT; PEATON, 1994).

Em relação ao treinamento, 73% dos estados indicaram que há treinamentos para a aplicação deste instrumento e 88% consideravam que o período probatório era utilizado de forma eficaz. Por fim, os autores concluem que o período probatório contribui para o sistema de seleção meritocrático nos estados e sugerem que a crítica ao período probatório existente na literatura subestima as funções positivas que o mesmo tem para o sistema de gestão de pessoas nos estados (ELLIOT; PEATON, 1994).

Já Beecher (2003) não apresenta a mesma visão positiva da utilização do estágio probatório. Segundo esta autora, historicamente, as reformas do serviço civil apresentam a dificuldade de demissão de servidores que não revelam resultados satisfatórios no exercício de suas funções. Além disso, os servidores costumam criticar a fraqueza das organizações em corrigir desempenhos não satisfatórios. Para a autora, outras formas de avaliação do novo servidor devem ser incorporadas aos próximos passos das reformas do serviço civil, pois as poucas tentativas de reforma do estágio probatório constituídas na década de 1990 não apresentaram resultados para corrigir desempenhos insatisfatórios.

Ainda que a sugestão de Beecher (2003) indique a eliminação do estágio probatório devido à rara utilização do mesmo, sua proposta mantém um período de avaliação

inicial, sob uma denominação diferente - um “período de aprimoramento do desempenho” (BEECHER, 2003, p.563) - e com novas rotinas que incorporam um plano de acompanhamento ao funcionário indicado por desempenho inadequado e a simplificação do processo para demissão.

As mudanças propostas indicam que, ao invés da negação da importância do estágio probatório, Beecher (2003) recomenda a alteração das rotinas institucionais constituídas ao longo do tempo, por meio da eliminação das instâncias de apelação a que os funcionários avaliados negativamente e indicados à demissão por insuficiência de desempenho têm direito.

A literatura que discute o estágio probatório é escassa, principalmente a que recorre a casos empíricos. Este capítulo procurou sistematizar essas discussões e demonstrar que o mesmo é considerado um instrumento de seleção posterior à contratação, que diferencia funcionários contratados sob as mesmas exigências, segundo o que cada indivíduo demonstra na execução de suas funções.

Para que esta avaliação seja efetiva, o período de avaliação, bem como seus critérios devem se adequar às especificidades do cargo. Além disso, este período apresenta-se como o ideal para treinar o novo funcionário e socializá-lo. O desejo do funcionário em ser confirmado no cargo é o grande incentivo para que seu comportamento se ajuste ao que a organização espera dele.

Se mesmo com este contexto de treinamento e adequação o novo funcionário não demonstrar que possui as habilidades, conhecimentos e atitudes necessárias, e sendo também um período no qual o servidor possui menos direitos legais, os resultados das avaliações deveriam ratificar sua demissão, embora, conforme demonstrado por Beecher (2003), as reformas do serviço público empreendidas não se mostraram efetivas na composição de sistemas que permitam a demissão de servidores que não revelam resultados satisfatórios no exercício de suas funções.

3. O ESTÁGIO PROBATÓRIO NO BRASIL

A introdução do estágio probatório no Brasil ocorre de forma complementar às discussões sobre a institucionalização do concurso público como forma de ingresso meritocrático no serviço público, presentes nas principais reformas administrativas empreendidas no país em prol da constituição de uma burocracia profissional.

A vertente analítica predominante sobre a formação da burocracia brasileira enfatiza o enraizamento do clientelismo e a existência de ilhas de excelência técnica por meio de insulamentos burocráticos no serviço público¹¹ (GEDDES, 1990; CAMPELLO DE SOUZA, 1976). A burocracia nos moldes weberianos restringiu-se a ilhas de excelência com a manutenção predominante de formas clientelistas de acesso e atuação da burocracia. Segundo Wahrlich (1983, p.316):

As funções de seleção e aperfeiçoamento poderiam, em princípio, esperar boa receptividade, dentro e fora do serviço público, pelo seu conteúdo ético e democrático e pelas perspectivas que abriam de uma maior eficiência no serviço público.

Entretanto - é preciso não esquecer - o sistema do mérito representava uma ruptura brusca e violenta na prática até então generalizada no nepotismo, e, portanto, o DASP teria de defrontar-se com sérias resistências à mudança que lhe cabia promover [...].

As reformas daspianas tiveram inspirações diversas, como o modelo do serviço civil britânico e teorias de organização administrativa americanas¹², e conviviam com um modelo de direito administrativo com influências europeias, principalmente francês e italiano, que culminou na opção estatutária de regulamentação da relação de trabalho entre o funcionário e o Estado, por meio da expedição do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (WAHRLICH, 1983).

A amplitude de seus objetivos, a necessidade de um apoio pleno do presidente da república para a execução dos mesmos, assim como as pressões para contratações por

¹¹ Campello e Souza (1976) demonstra como o processo de centralização política na década de 1930 teve o efeito de fortalecer a criação de um aparato burocrático, que assumiu amplas funções decisórias em um sistema de fracas instituições democráticas, com a constituição de institutos, autarquias e grupos técnicos como instrumentos de intervenção e controle na economia, fortalecimento do poder militar central, etc, em um momento de fraqueza das instituições políticas.

¹² Wahrlich (1983) considera como as principais influências as teorias de administração de F.Taylor, W. Fayol, H. e W. Willoughby.

intermédio de indicações, resultaram em avanços somente parciais em busca do aclamado sistema de mérito e profissionalização do serviço público propostos pelo DASP.

Barbosa (1999) reafirma a existência de princípios meritocráticos na Constituição e em legislações concernentes aos servidores públicos no Brasil neste período, porém sem a necessária legitimação social. As ações em prol de um sistema e de uma ideologia meritocráticos sempre remeteram a iniciativas do Estado e “[...] não se verifica o movimento contrário, da sociedade para o Estado” (BARBOSA, 1999, p.49). Assim, apesar de diversas normas referirem-se a critérios meritocráticos para seleção e promoção no serviço público, na prática, estes não se observaram.

O processo de seleção baseado no concurso público é uma das formas mais expressivas de aferir o mérito do candidato, sendo um “elemento paradigmático na legitimação da meritocracia” (BARBOSA, 1999, p.57), no entanto, apresenta deficiências, principalmente por pautar-se em procedimentos formais como provas e avaliação de títulos que dificultam adequar o contratado ao cargo (BARBOSA, 1999).

Em relação ao processo de seleção, ainda, a autora ressalta como o concurso público, por si, não garante necessariamente a seleção que privilegie o mérito, pois:

Existem sistemas meritocráticos que não selecionam os melhores por um concurso e sim pelo desempenho já comprovado em determinadas tarefas ou pela qualificação. Entretanto, no Brasil, o concurso é um elemento paradigmático na legitimação de meritocracia. Na realidade, existe no plano das representações na nossa sociedade uma superposição entre instrumentos democráticos, como é o caso do concurso, e sistemas meritocráticos. (BARBOSA, 1996, p.74).

O histórico dos projetos de lei para os concursos públicos no Brasil apresenta esta falta de legitimação. Houve diversos projetos sobre a inserção dos concursos públicos como forma de ingresso no serviço público brasileiro entre 1907 e 1922, porém todos foram arquivados. Somente em 1936, com o DASP, instituem-se critérios gerais para os concursos. A Constituição Federal de 1937 é a primeira a condicionar a estabilidade dos servidores nomeados em concurso de provas a dois anos de efetivo exercício, ou, para aqueles admitidos sem concurso, após dez anos de efetivo exercício no cargo (DI PIETRO, 2003).

Para Medeiros (1961), a inserção do estágio probatório na constituição brasileira também teve como modelo o serviço civil norte-americano, segundo documentos da

*Commission of Inquiry on Public Personnel*¹³, de 1935. De acordo com este documento, não se considera a nomeação completa até que o empossado tenha demonstrado sua capacidade no trabalho (MEDEIROS, 1961).

No entanto, Bittencourt (1948) destacou que a Lei orçamentária de 1915¹⁴ em seu artigo nº 125, já exigia uma atitude “ordeira e disciplinada” para aquisição de estabilidade funcional e a Lei nº 284 de 28 de outubro de 1936 fora o primeiro diploma a incorporar um dispositivo legal que regulamentava a contratação de servidores a título precário nos dois primeiros anos de exercício, sujeitos à exoneração os servidores que não demonstrem idoneidade moral e aptidão no desempenho de suas funções¹⁵.

Segundo a Lei nº284/1936, as nomeações para os cargos públicos seriam a título precário pelo período de dois anos no qual o servidor poderia ser demitido livremente se não revelasse idoneidade moral e aptidão (BITTENCOURT, 1948).

Para Bittencourt (1948), após projeto apresentado em 1929, por uma comissão especial constituída pela Câmara dos Deputados, “[...] estava, aliás, vitoriosa a ideia de se atribuir ao estágio um caráter útil, sentindo-se que a Administração Pública não poderia se satisfazer com o concurso inicial [...]. Os projetos posteriores [a 1929], por isso mesmo, inclinaram-se, todos por esta orientação [...]” (BITTENCOURT, 1948, p.57).

¹³ Em 1935, a Comissão de inquérito sobre o funcionalismo público (*Commission of Inquiry on Public Personnel*) foi constituída pelo Conselho de Pesquisas em Ciências Sociais (*Social Science Research Council*) para elaborar monografias sobre os grandes problemas de pessoal nos Estados Unidos. Ver: FRIEDRICH, CARL JOACHIM; BEYER, WILLIAM C.; SPERO, STERLING D.; MILLER, JOHN F.; GRAHAM, GEORGE A.. **Problems of the American Public Service**. New York: McGraw-Hill Book Company. 1935.

¹⁴ Lei nº 2.924, de 05 de janeiro de 1915, conforme descrito no artigo nº125: “O funcionário ou empregado federal, salvo os funcionários em comissão, que contar dez ou mais anos de serviço público, sem ter sofrido penas no cumprimento de seus deveres, só poderá ser destituído do cargo em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo (BITTENCOURT, 1948, p.56).

O autor descreve também que houve várias propostas de estatutos tramitadas no legislativo e que não lograram aprovação e incluíam o período de prova. Os projetos citados remontam a 1907, 1911, 1913 e 1929.

Cabe destaque ao projeto nº153-1913 de Muniz Sodré sobre a organização do estatuto dos servidores públicos que propunha em seu artigo 4º “Para ser alguém admitido no quadro regulamentar da administração pública, por via da primeira nomeação, é preciso dar provas da sua capacidade inicial necessária.

§1º Esta capacidade inicial do candidato se prova:

1º por um concurso de admissão;

2º por um estágio probatório, seguido de um exame prático” (BITTENCOURT, 1948, p.57).

¹⁵ Lei nº 284 de 28 de outubro de 1936: “Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo publico civil da União e estabelece diversas providencias.”. Conforme artigo nº 40: “Art. 40. A primeira nomeação, para qualquer cargo publico, mesmo provido por concurso, será feita, a titulo precário, por dous annos, respeitadas as disposições constitucionaes. Paragrapho unico. Antes de decorrido esse prazo, sera exonerado o funcionario que, a juizo do Governo, não tenha revelado idoneidade moral e aptidão para o desempenho sua funcção.

Art. 41. A primeira investidura nos cargos technicos administrativos dependerá de habilitação prévia em concurso de provas ou de provas e titulos, conforme suggerir C.F.S.P.C. e constar do regulamento. (BRASIL, 1936).

O 1º estatuto dos funcionários civis da União, em seu artigo 16¹⁶, regulamenta o período de prova para aquisição de estabilidade. Neste artigo, definia o estágio probatório como sendo: “um período de experiência a que se deve submeter todo funcionário que, não ocupando cargos de livre nomeação e destituição, pode vir a adquirir estabilidade, quando nele bem provar” (ALMEIDA, 1959, p.458-459).

O 1º estatuto dos servidores originou-se de uma proposta do DASP encaminhada ao presidente, e manteve em sua essência as disposições discutidas pelos projetos anteriores em relação ao estágio probatório, conforme suas justificativas:

O estágio probatório foi estabelecido, de modo geral, pela lei do ajustamento, e vem agora, no estatuto, devidamente regulamentado. Efetivamente, tardou o Brasil em adotar semelhante estágio, em outros países, como na América do Norte, Itália e Bélgica, por exemplo, constitui praticamente, uma segunda fase das provas de seleção a que se fazem submeter os candidatos à função pública.

O simples concurso, feito antes da nomeação provisória não deve nem pode bastar para a admissão definitiva. É preciso que o funcionário demonstre em serviço a sua real capacidade para o desempenho do cargo (DASP, 1938 apud BITTENCOURT, 1948, p.58).

Para esta apuração, o estatuto previa o envio periódico de boletim de merecimento de pessoal ao Serviço de Pessoal e, quatro meses antes do término do estágio, apresentar relatório sobre a sua atuação no serviço, tendo em vista os requisitos especificados: idoneidade moral, aptidão, dedicação ao serviço e eficiência. No entanto, “a confirmação no cargo independe de qualquer ato, advindo em consequência do simples transcurso de prazo.” (BITTENCOURT, 1948, p.58). Os servidores transferidos ou ingressantes em outro cargo também não estavam sujeitos ao estágio probatório¹⁷.

Ainda que estas normas apresentem uma ambiguidade em relação aos termos demitir e exonerar, os especialistas em direito administrativo (BITTENCOURT, 1948; ALMEIDA, 1959; MODESTO, 2002) salientam que o estágio probatório pode culminar na exoneração, já que demissão pressupõe penalidade e exoneração remete a simples dispensa do cargo ocupado por não apresentar os requisitos apropriados.

Porém, essas normas não representaram a institucionalização definitiva do concurso público e da avaliação par fins de estágio probatório, pois no mesmo ano

¹⁶ Decreto-Lei nº 1713, de 28 de outubro de 1939: “Art. 16. Estágio probatório é o período de setecentos e trinta dias de efetivo exercício do funcionário nomeado para cargo público de provimento efetivo, isolado ou de carreira, durante o qual é apurada a conveniência ou não de sua confirmação, mediante a verificação dos seguintes requisitos: idoneidade moral, aptidão, dedicação ao serviço e eficiência” (ALMEIDA, 1959, p.458).

¹⁷ Decreto 6.222, de 4 de setembro de 1940, que dispõe sobre a transferência dos servidores públicos federais (BITTENCOURT, 1948).

estabelecem-se por lei duas categorias de funcionários: os interinos¹⁸ e os que ingressaram por concurso. Com isso, a prática marcou-se por “[...] avanços e recuos na legislação pertinente, no que concerne à consagração definitiva do concurso público como único meio de ingresso” (BARBOSA, 1999, p.55).

Os interinos são outro bom exemplo da passividade da sociedade civil. De acordo com a lei, eles só poderiam permanecer no cargo por cerca de um ano, após o que deveriam ser dispensados. Como em regra os concursos estavam suspensos, eles permaneciam muito além desse período (BARBOSA, 1999, p.55).

As Constituições de 1934 e de 1937 incluíam o precedente de estender a estabilidade aos servidores interinos após 10 anos de efetivo exercício. Assim como a Constituição Federal de 1946 que, em suas Disposições Constitucionais Transitórias, estendem a estabilidade e todos os direitos trabalhistas garantidos aos efetivos a todos que há cinco anos exercessem função de caráter permanente no serviço público (AZEVEDO, 1998). Azevedo (1998, p.24) afirma que: “a razão é que mais uma vez, jogava-se por terra a exigência de concurso público, por meio do qual estar-se-ia instituindo o chamado ‘sistema de mérito’, tido como antídoto para o fisiologismo e clientelismo”. Assim como o concurso público, para provimento de cargos efetivos, o estágio probatório perde sua relevância como fator de avaliação e seleção do novo servidor.

Para Bittencourt (1948), de fato, o estágio não atingia suas finalidades:

Não conhecemos caso algum de funcionário dispensado por não haver satisfeito as condições do estágio, e o mesmo afirmava, há poucos dias, o próprio presidente do DASP [...] Afirmação idêntica fizeram vários diretores de pessoal, por nós entrevistados.

Infelizmente, o próprio DASP, guardião do Estatuto, encarregado de orientar e fiscalizar a execução da lei, é o primeiro a descumprir os dispositivos estatutários referentes ao assunto. Assim, embora entre as qualidades que devem ser verificadas no estágio figurem a dedicação ao serviço, a aptidão e a eficiência, que pressupõe o exercício efetivo do cargo, o DASP vem, sistematicamente enviando ao estrangeiro, por longos meses, funcionários seus em franco período de estágio.

Não admira, pois, que outros órgãos, sem as mesmas responsabilidades, pouco interesse demonstrem pelo período de prova.

A confirmação, em massa, de todos os servidores selecionados poderia ser admitida, se os processos de seleção utilizados fossem de absoluta perfeição. Sabemos, porém, que ao homem ainda não foi possível atingir esse grau, que lhe permita predizer,

¹⁸ Interinos são funcionários contratados por tempo determinado para exercer uma função pública e sem vínculo com um cargo público (DI PIETRO, 2003). No entanto, estes permaneciam no serviço público e constituíam-se maioria em comparação aos servidores ingressantes por meio de concurso público. Conforme descrito por Barbosa (1996, p. 73-74): “Se considerarmos que até há bem pouco tempo, existiam, no serviço público brasileiro, inúmeras tabelas especiais que permitiam a contratação de pessoas sem concurso e a prática [...] de se efetivar os contratados [...], a proporção de não concursados para concursados certamente seria bem maior.”

com plena segurança, que os candidatos bem sucedidos nas provas se comportarão de modo satisfatório em serviço. Há, fatalmente, certa percentagem de erro, a que nenhum sistema consegue fugir, e que, por certo, também atinge o nosso, ainda incipiente.[...].

[...] a confirmação no cargo advém automaticamente, sem necessidade de nenhum ato que a declare. Basta a inércia da administração ou o retardamento do processo por que se apura a eficiência, para que o funcionário ganhe situação permanente (BITTENCOURT, 1948, p.59).

Entre as críticas levantadas pelo autor ao estatuto e ao sistema instituído estão:

(1) a adoção de um prazo único de estágio para todos os órgãos e carreiras; (2) a lacuna em relação à possibilidade de movimentação do servidor em estágio, no caso da constatação de um cargo mais adequado às suas aptidões, fase esta descrita como *placement*; (3) o silêncio da norma em relação à necessidade de treinamento intensivo ao servidor no período de estágio; (4) a não caracterização das responsabilidades do chefe imediato pela “supervisão construtiva da atuação do servidor” (BITTENCOURT, 1948, p.61) e; (5) a ausência de dispositivos que “forçassem uma aproximação dos órgãos de pessoal e dos chefes de serviço[...] limitando-se a exigir a remessa de ‘boletim de merecimento’” (BITTENCOURT, 1948, p.61). O autor, assim, resume o sistema existente como “errôneo e falho” (BITTENCOURT, 1948, p.66).

A redemocratização de 1945-1946 não contribuiu para a modernização administrativa do Estado Brasileiro, aprofundando a prática de indicação a cargos, principalmente de baixo escalão, como evidência da influência política. A flexibilização das regras para ingresso no serviço público levou ao inchaço dos quadros de pessoal, erosão salarial e baixa qualificação (MARTINS, 1997).

Na década de 1950, o DASP publicou um ensaio¹⁹ na tentativa de torná-lo uma avaliação efetiva. Para tanto, Medeiros (1961) apresenta os obstáculos à sua efetiva utilização e uma proposta de mudanças normativas que podem alterar sua inoperância.

Primeiramente, Medeiros desprende o estágio probatório do direito à estabilidade funcional, no qual “[...] o estágio probatório refere-se ao cargo e não ao serviço público” (MEDEIROS, 1961, p.20). Relaciona a estabilidade à permanência no serviço público e o estágio à satisfação de determinados requisitos funcionais, considerados imprescindíveis ao desempenho aceitável ao cargo.

¹⁹ O ensaio consistia em “pequenas monografias de caráter interpretativo, abrangendo todos os problemas jurídicos e técnicos da administração. Realizado com a colaboração de especialistas nos diferentes setores da ciência da administração e campos correlatos, terão por objetivo prestar subsídio aos estudiosos suprimindo, na medida do possível, a carência de bibliografia especializada, do gênero, em língua portuguesa” (MEDEIROS, 1961). O autor foi servidor do DASP e, entre 1962 e 1967, exerceu a função de Professor da Escola de Serviço Público do Departamento Administrativo do Serviço Público.

A visão de Medeiros (1961) diverge da análise de juristas da época, tais como Almeida (1959) para quem a estabilidade e o estágio probatório estão intrinsecamente relacionados: “Portanto, não se pode divisar o Estágio Probatório em regime em que a demissibilidade *ad nutum* foi a regra, e, por essa razão, somente quando a estabilidade emergiu, se pôde compreender e dar exata compreensão ao instituto [do estágio probatório]” (ALMEIDA, 1959, p.459/460).

Medeiros (1961)²⁰ propõe um sistema que permita aos órgãos maior discricionariedade no emprego do estágio probatório, segundo uma lei com princípios gerais e deixando ao regulamento executivo de cada órgão a normatização de medidas suplementares ou específicas. Mesmo a duração do estágio poderia ser flexível segundo a necessidade de diferentes cargos, mas dentro de um limite máximo estabelecido pela norma geral: “O período único não atenderia às finalidades do estágio pois não se pode tratar igualmente coisas heterogêneas” (MEDEIROS, 1961, p.33).

Incorporam-se, ainda, propostas no sentido de não aplicar o estágio probatório a funcionários interinos, que ocupam o cargo somente de forma temporária; e a criação de comissões permanentes de avaliação evitando que a aferição do desempenho se restringisse à chefia direta, inclusive para auxiliar o chefe na dificuldade de rotular um subordinado de "mau funcionário" (MEDEIROS, 1961).

Embora Medeiros (1961) apresente uma proposta de lei publicada em anexo ao seu estudo, entre 1960 e 1987 não se publicou normas relacionadas ao estágio probatório que indiquem mudanças na sua utilização. Não há, ainda, artigos ou estudos que discutam seu uso neste período.

O Regime Autoritário, a partir de 1964, promoveu uma reorganização estrutural do Poder Executivo Federal, por meio do fortalecimento da administração indireta e da migração de parte dos quadros de pessoal para este setor. O Decreto-Lei nº. 200, de 1967, permite à estrutura paraestatal (autarquias, fundações e empresas públicas) flexibilidade e autonomia de gestão administrativa. Embora “o governo autoritário perdeu o controle sobre essa expansão, em parte porque as vantagens de se ver livre da rigidez burocrática e dos maus salários da administração direta tinha um grande atrativo para uma burocracia na qual o regime autoritário tinha que se apoiar” (MARTINS, 1997, p.21). Coexistiam no Estado tipos

²⁰ Medeiros (1961) reproduz muitas das discussões proferidas por Bittencourt (1948), tais como a relação entre estágio e a estabilidade, a crítica ao prazo único de estágio fixado e a importância do *placement* e de treinamentos ao estagiário.

diferentes de servidores e relacionamentos com interesses privados, e o conflito entre a administração direta e indireta.

Nesse período, somente a administração indireta e poucas estruturas da administração direta melhoraram a capacidade de seu pessoal, estabeleceram planos de carreira, criaram incentivos à produtividade, forneceram um fluxo de informações confiáveis para as decisões do governo e a manutenção do *ethos* do serviço público (MARTINS, 1997).

Até a redemocratização, o estágio probatório permaneceu somente enquanto “lapso de tempo” (MODESTO, 2002, p.7), sem efetividade como processo de avaliação e adaptação dos agentes públicos ao Estado.

3.1 O contexto de reformas recentes do serviço público brasileiro

A redemocratização em 1985 e a nova Constituição Federal, promulgada em 1988, marcaram uma nova organização política e administrativa do Estado Brasileiro. Os três primeiros governos civis modificaram as estruturas dos altos escalões da administração pública, por meio da criação de novos Ministérios, Secretarias, órgãos de alto escalão do Poder Executivo que, no entanto, eram “extintos meses depois, ou fundidos a outros, ou recriados sob nome diferente, ou designados para desempenhar outras tarefas” (MARTINS, 1997, p.26).

Segundo Abrucio (2007), este período foi caracterizado por várias mudanças que buscavam completar a reforma do serviço civil brasileiro, como a obrigatoriedade de concursos públicos para seleção meritocrática e universal do quadro de servidores e a criação da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, em 1986. No entanto, os resultados não foram efetivos para ganho de produtividade e valorização dos servidores públicos.

A Constituição Federal promulgada em 1988 (BRASIL, 1988) estabelece como a única forma de ingresso de servidores o concurso público, excluindo-se a figura dos interinos, e a garantia de estabilidade após dois anos de efetivo exercício. No entanto, a nova constituição trouxe questões controversas em relação ao estágio probatório e à estabilidade. Se de um lado ela consolida a necessidade de aplicação do estágio probatório, por outro ela não o vincula a nenhuma forma de avaliação e ainda utiliza como pré-requisito para sua instituição, o processo administrativo que, na visão de muitos, é de pouca efetividade, sendo mera “alegoria jurídica” (ABRUCIO, 1993, p.44).

Quanto à estabilidade, vincula-se a mesma ao concurso e aos servidores efetivos, mas, por meio do artigo nº 19 das disposições transitórias, concede estabilidade a todos que prestavam serviços ao Estado continuamente nos últimos cinco anos. Esta ação foi denominada na época de “trem da alegria” (ABRUCIO, 1993, p.44), por contemplar com a estabilidade funcional um grande número de funcionários cuja nomeação não se vinculou ao concurso público e não enquadrados em nenhuma carreira estruturada (ABRUCIO, 1993, p.46).

Para Barbosa (1999), nesse momento, o sistema de concurso público demonstra a tensão entre o critério meritocrático e as relações pessoais e/ou a antiguidade, “com predomínio evidente das duas últimas” (BARBOSA, 1999, p.56).

Em 1989, Collor é eleito com uma campanha que o caracterizava como “caçador de marajás” e, aos homens de negócios, como um modernizador liberal que iria tirar o capitalismo brasileiro das amarras do intervencionismo estatal. Este contribuiu para a desmoralização ainda maior do serviço público por meio de ataques verbais indiscriminados, demissões arbitrárias e injustificadas de servidores (MARTNS, 1997).

De forma contraditória, em seu governo aprovou-se o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das Fundações Públicas Federais²¹

²¹ Lei nº 8112 de 11/12/1990: “Art. 20. Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 24 (vinte e quatro) meses, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguintes fatores: (vide EMC nº 19)

- I - assiduidade;
- II - disciplina;
- III - capacidade de iniciativa;
- IV - produtividade;
- V- responsabilidade.

§ 1º 4 (quatro) meses antes de findo o período do estágio probatório, será submetida à homologação da autoridade competente a avaliação do desempenho do servidor, realizada por comissão constituída para essa finalidade, de acordo com o que dispuser a lei ou o regulamento da respectiva carreira ou cargo, sem prejuízo da continuidade de apuração dos fatores enumerados nos incisos I a V do caput deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 11.784, de 2008)

§ 2º O servidor não aprovado no estágio probatório será exonerado ou, se estável, reconduzido ao cargo anteriormente ocupado, observado o disposto no parágrafo único do art. 29.

§ 3º O servidor em estágio probatório poderá exercer quaisquer cargos de provimento em comissão ou funções de direção, chefia ou assessoramento no órgão ou entidade de lotação, e somente poderá ser cedido a outro órgão ou entidade para ocupar cargos de Natureza Especial, cargos de provimento em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, de níveis 6, 5 e 4, ou equivalentes. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 4º Ao servidor em estágio probatório somente poderão ser concedidas as licenças e os afastamentos previstos nos arts. 81, incisos I a IV, 94, 95 e 96, bem assim afastamento para participar de curso de formação decorrente de aprovação em concurso para outro cargo na Administração Pública Federal. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

(BRASIL, 1990) que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos aos servidores públicos e que estendeu a estes amplos direitos que retiravam a flexibilidade necessária para a gestão da diversidade de funções exercidas pela Administração Pública (ABRUCIO, 1993; GUERZONI FILHO, 2010). Este Estatuto foi resultado das discussões iniciadas na redemocratização e na Assembleia Constituinte para unificação das normas trabalhistas aplicadas aos servidores públicos, permitindo a implantação do Regime Jurídico Único para os servidores públicos, conforme previsto na Constituição.

Segundo o artigo nº20 do Regime Jurídico, no estágio probatório será avaliado o desempenho do servidor segundo os critérios de assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade (BRASIL, 1990). A configuração delimitada ao estágio probatório no Regime Jurídico Único assemelha-se ao que era descrito anteriormente.

Fernando Henrique Cardoso, assim que assume a presidência em 1995, cria o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE e nomeia Luiz Carlos Bresser Pereira para assumi-lo. As diretrizes da nova reforma administrativa foram apresentadas no documento “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”- PDRAE (BRASIL/PR, 1995) e em diversos artigos publicados pelo ministro Bresser. Nesses textos fica clara a afinidade da chamada “reforma gerencial” de 1995 com as proposições da Nova Gestão Pública.

O PDRAE apresenta um histórico das Reformas do Estado no Brasil, considerando que houve duas: a reforma burocrática nos anos de 1930, com a criação do DASP; e a reforma gerencial, iniciada pelo Decreto-Lei nº. 200, de 1967, que transferia atividades à administração indireta - empresas públicas, autarquias e fundações - e concedia maior autonomia administrativa às mesmas. No entanto, estes avanços em prol da descentralização administrativa sofreram retrocessos com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que promoveu “um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estabelecer para os serviços de Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado” (BRASIL/PR, 1995, p. 27).

Os resultados da reforma em relação à administração de pessoal foram expressivos. Inicialmente, por meio da organização das informações, com aprimoramento e a disseminação do SIAPE (Sistema de Administração de Pessoal), que permitiu o levantamento

§ 5º *O estágio probatório ficará suspenso durante as licenças e os afastamentos previstos nos arts. 83, 84, § 1º, 86 e 96, bem assim na hipótese de participação em curso de formação, e será retomado a partir do término do impedimento. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97).*” (BRASIL, 1990).

da situação dos servidores públicos federais—cargos, total de servidores, remuneração, entre outros (PACHECO, 1999).

A aprovação da Emenda Constitucional nº. 19, de 1998 determinou a flexibilização do conceito de estabilidade rígida ao introduzir a possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho²² ou por excesso de quadros, mas segundo critérios que garantiriam a defesa do funcionário no primeiro caso e, no segundo, determinando a indenização proporcional ao tempo de serviço (PACHECO, 1999).

A EC nº. 19/1998 estabeleceu ainda: teto de remuneração para a administração pública; o fim do Regime Jurídico Único²³, possibilitando a contratação por meio do instituído emprego público, fim da exigência constitucional da isonomia entre os três poderes; a exigência de projeto de lei para qualquer aumento de remuneração nos três poderes; a proibição de incorporações de vantagens provisórias na remuneração definitiva e a racionalização do sistema de remuneração dos servidores (PACHECO, 1999).

Esta Emenda Constitucional ampliou o estágio probatório dos servidores públicos para três anos; tornou evidente a aplicação restrita do estágio probatório e da garantia da estabilidade unicamente aos ocupantes de cargos efetivos nomeados após concurso público²⁴ e impôs como condição para aquisição da estabilidade ao servidor em exercício de cargo efetivo a concreta realização de avaliação especial de desempenho durante o estágio probatório por comissão instituída para essa finalidade (MODESTO, 2002).

Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL/PR, 1995), com uma maior duração do estágio probatório seria possível a avaliação criteriosa do trabalho do servidor e da sua postura, antes da concessão da estabilidade.

²² O dispositivo constitucional que incorpora a possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho deveria ser regulamentado por meio da lei complementar que foi encaminhada ao Congresso Nacional em 1998-PL 248/1998 - e ainda não votada.

²³ O Supremo Tribunal Federal, em decisão cautelar em ação direta de inconstitucionalidade (ADI 2.135-MC, Rel. p/ o ac. Min. Ellen Gracie, julgamento em 2-8-07, DJE de 7-3-08) *suspendeu a eficácia do caput do art. 39 da CF, na redação dada pela EC 19/1998*. Ou seja, atualmente o Regime Jurídico Único está em vigor para os servidores públicos. Essa decisão fundamentou-se no fato de que a emenda, nesse ponto, não obedeceu ao processo legal previsto na Constituição, uma vez que não foi aprovada nas duas casas do Congresso Nacional. No entanto, esta decisão tem efeito não retroativo (ex nunc), ou seja, as admissões proferidas quando o dispositivo estava em vigor permanecem válidas.

Ver: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20561>. Acesso em 04 de fevereiro de 2011.

²⁴ Conforme Seção V da lei nº 8.112 de 11/12/1990: “*Da Estabilidade*”

Art. 21. O servidor habilitado em concurso público e empossado em cargo de provimento efetivo adquirirá estabilidade no serviço público ao completar 2 (dois) anos de efetivo exercício. (prazo 3 anos - vide EMC nº 19)

Art. 22. O servidor estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar no qual lhe seja assegurada ampla defesa.”

O objetivo dessas alterações foi evitar a permanência da inoperância do estágio probatório, enquanto simples exigência formal “sem efetividade como processo de avaliação e adaptação dos agentes públicos à atividade normal do Estado” (MODESTO, 2002, p.7). No entanto, o mesmo autor indica que estas alterações normativas não culminaram em mudanças na utilização do estágio probatório.

Modesto (2002) caracteriza o estágio probatório sob duas perspectivas: uma estática, enquanto relação jurídica funcional entre sujeitos de direito (Estado e servidor); e uma dinâmica, que consiste no processo administrativo que compreende a avaliação e treinamento em efetivo exercício. Na perspectiva estática, o autor questiona o modo de contagem do efetivo exercício em relação ao Estágio Probatório, ao reconhecer ao servidor direitos como afastamentos e licenças que só poderiam ser concedidas com prejuízo à avaliação (perspectiva dinâmica), devido ao não exercício efetivo da função.

Segundo Modesto (2002), a avaliação do estágio probatório segundo a norma vigente é especial e obrigatória:

É **especial** porque não se confunde com a avaliação normal de desempenho, realizada periodicamente pela Administração, voltada a aferir a qualidade da atuação de servidores estáveis. A avaliação no estágio probatório é avaliação global do período de prova, embora não seja obrigatoriamente concentrada num único momento, podendo ser desdobrada em etapas, de modo a captar a evolução do agente ao longo do tempo e suas dificuldades de adaptação.

É **obrigatória**, pois não pode ser dispensada, nem admite a inércia da Administração, tendo sido eliminada do sistema constitucional a hipótese de aquisição da estabilidade por simples decurso de prazo. O servidor é também interessado na avaliação. Se não efetuada, não há aquisição da estabilidade. Logo, atualmente a avaliação traduz dever da Administração Pública e direito subjetivo do servidor, exigível inclusive perante o Poder Judiciário. (MODESTO, 2002, p.14, grifos do autor).

O autor critica a concessão de estabilidade por decurso de prazo, ressaltando que o Judiciário não pode conceder estabilidade em sobreposição à administração, pois se elimina a utilidade da avaliação e os seus propósitos. Assim, o Judiciário deve somente responsabilizar a administração pelo não cumprimento de seu papel ao não efetuar a avaliação (MODESTO, 2002).

Por último, Modesto (2002) discute a relação do estágio probatório com a exoneração ou demissão do novo servidor. A demissão antecede juízo de censura que pode, inclusive, impedir investidura em novo cargo público²⁵. Já a exoneração, compreendida pela

²⁵ O art. 137 da Lei 8.112/90 impossibilita ao servidor demitido nova investidura em cargo público federal por cinco anos (MODESTO, 2002).

ausência dos requisitos de desempenho exigidos ao cargo, não autoriza este efeito. O estágio probatório, neste contexto, permite a exoneração sem necessidade de procedimento administrativo para sua conclusão.

O primeiro governo Lula continuou uma série de iniciativas advindas da experiência anterior da modernização do Estado brasileiro, mas sem uma agenda clara de reformas da gestão pública, principalmente em relação ao serviço público (ABRÚCIO, 2007). Retomam-se as contratações para níveis intermediários e de apoio e a substituição de terceirizados por funcionários efetivos.

Mesmo com as dificuldades elencadas até o momento para constituição de uma burocracia profissional e meritocrática no Brasil, em estudos comparados efetuados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (ECHEBARRÍA; CORTAZAR, 2007; ZUVANIC; IACOVIELLO, 2010), o Brasil apresenta posição de destaque em comparação aos países latino-americanos.

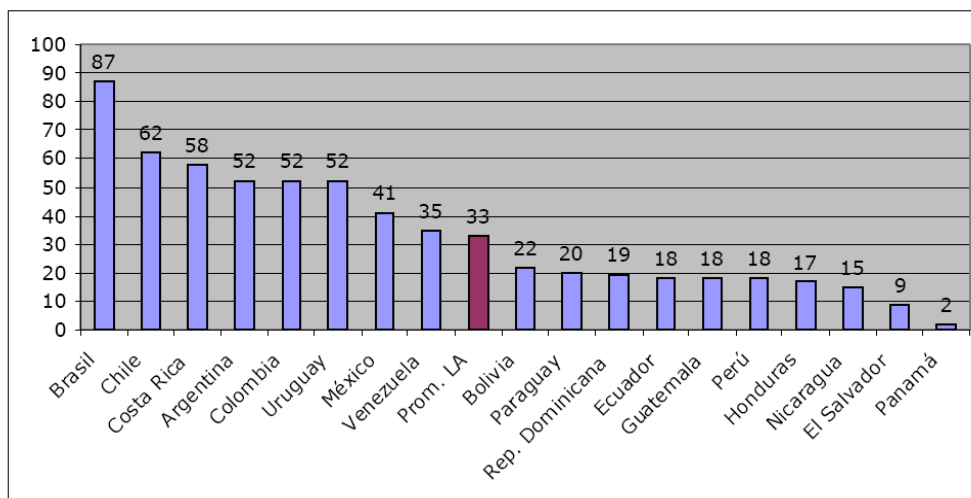
Echebarría e Cortazar (2007) conduziram um estudo empírico para avaliar o serviço civil dos países latino-americanos. Para tanto, determinaram em que medida o emprego público é baseado no mérito e na estabilidade, a capacidade profissional e sua consistência com as políticas governamentais de cada país (ECHEBARRÍA; CORTAZAR, 2007). No estudo empírico conduzido por estes autores, em perspectiva comparada, o Brasil e o Chile aparecem como os países latino-americanos com melhores colocações na escala meritocrática de qualidade do emprego público.

O índice de mérito utilizado por Echebarría e Cortazar (2007) mensura o grau de independência da burocracia, avalia a extensão das garantias efetivas existentes no serviço civil e o grau de proteção dos funcionários contra abusos e politização. O Brasil aparece no topo da lista, com uso disseminado de princípios meritocráticos de seleção, promoção e demissão.

Zuwanic e Iacoviello (2010) chegam a conclusões semelhantes. Para estas, a burocracia latino-americana mostra-se deficiente em sua capacidade de executar políticas públicas em grande medida devido ao baixo grau de profissionalização e estabilidade dos seus corpos burocráticos. Brasil e Chile são exceções, pois apresentam sistemas sólidos de mérito no recrutamento e promoção de seus funcionários, conforme demonstra o índice de mérito²⁶ (Quadro 1).

²⁶ O índice de mérito baseia-se na análise de 10 pontos críticos relacionados à existência de procedimentos objetivos, técnicos e profissionais para recrutar e selecionar os empregados públicos, promovê-los, compensá-los

Quadro 1- Índice de Mérito do Banco Interamericano de Desenvolvimento



Fonte: Zuvanic; Iacoviello (2010). Escala de 1 a 100.

Além disso, no índice de capacidade funcional, o Brasil também aparece em primeiro lugar (ZUVANIC; IACOVIELLO, 2010²⁷; ECHEBARRÍA; CORTAZAR, 2007), segundo sua capacidade de desenhar e introduzir políticas públicas com capacidade técnica adequada e incentivos para um desempenho efetivo dos funcionários públicos. Este índice considera variáveis como qualificação dos servidores, gestão do desempenho, flexibilidade e adaptação a sistemas de trabalho.

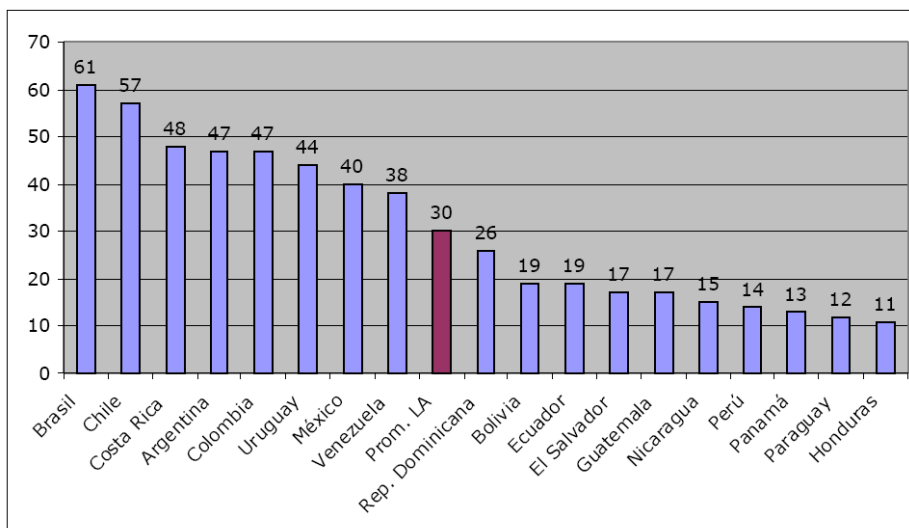
A pontuação obtida pelo Brasil no índice de capacidade funcional (ZUVANIC; IACOVIELLO, 2008) foi menor que no de mérito (respectivamente 61 e 87), mesmo assim, o país manteve-se em primeiro lugar em relação aos demais países avaliados, com a classificação de “burocracia meritocrática”. No entanto, os autores ressaltam que esta diferença demonstra o conflito existente nos processos de avaliação de desempenho individual e a falta de incentivo das autoridades políticas e dos funcionários para por em prática sistemas

e desvinculá-los das organizações públicas, garantias efetivas de profissionalismo no serviço civil e de proteção efetiva dos funcionários. Este índice baseia-se no modelo integrado de gestão estratégica de recursos humanos proposto por Longo (2002) para o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e referência para a Carta Iberoamericana da função pública (CLAD, 2003).

²⁷ Este índice avalia 41 pontos críticos que buscam mensurar quanto e como as práticas e procedimentos existentes no serviço civil podem influir sobre o comportamento dos empregados públicos, permitindo fortalecer seu compromisso com a instituição e com suas tarefas. Este índice reflete a capacidade dos sistemas de assegurar as competências-chaves de gestão pública (competências), sua eficiência para incentivar a produtividade, o aprendizado e a qualidade do serviço (eficiência incentivadora), e sua flexibilidade para promover a adaptação a mudanças. (ZUVANIC; IACOVIELLO, 2010). Este índice baseia-se no modelo integrado de gestão estratégica de recursos humanos proposto por Longo (2002) para o Banco Interamericano de desenvolvimento, e referência para a Carta Iberoamericana da Função Pública (CLAD, 2003).

que diferenciem os indivíduos segundo o desempenho demonstrado (ZUVANIC; IACOVIELLO, 2010, p. 11).

Quadro 2- Índice de Capacidade Funcional do Banco Interamericano de Desenvolvimento



Fonte: Iacoviello y Zuvanic (2010). Escala de 1 a 100.

Echebarría e Cortazar (2007) ressaltam que não foi totalmente bem sucedida a criação de uma burocracia profissional baseada no mérito no Brasil, mas que desde 1995 importantes progressos foram alcançados.

Barbosa (1999), Santos e Cardoso (2001) e Pires (2008) apresentam a dificuldade de institucionalização de um sistema de avaliação de desempenho no governo federal brasileiro que, entre avanços e recuos, não atinge o seu fundamental propósito de aprimorar o desempenho, segundo sua contribuição aos objetivos institucionais existentes em um sistema de planejamento previamente estabelecido.

A inexistência de uma cultura de avaliação de desempenho relaciona-se com a falta de critérios de avaliação e recompensa homogêneos entre carreiras similares e com o fato de a chefia imediata ser a balizadora da avaliação, sendo a efetividade do processo dependente substancialmente da capacidade dos avaliadores (SANTOS; CARDOSO, 2001).

A avaliação de desempenho implementada não se constituiu num mecanismo de valorização do sistema do mérito ou de melhoria de desempenho, e sim uma forma de justificar melhorias salariais. As gratificações instituídas foram uma forma de remuneração indireta, que possibilitava a valorização de carreiras estratégicas, como incentivo para o recrutamento e manutenção de um quadro de servidores bem qualificados em determinados

setores. Para os autores, a avaliação é um instrumento de punição de servidores ou de premiações aleatórias do que um mecanismo efetivo de gestão da força de trabalho (SANTOS; CARDOSO, 2001, p.37).

Em relação à legitimidade e à hierarquização resultante da avaliação de desempenho, Barbosa (1999) constata que na sociedade brasileira o mérito possui uma rede de significados associados ao processo de seleção, ao estabelecer uma hierarquização entre os aprovados e reprovados, mas não com sistemas de avaliação. Há uma resistência cultural em criar hierarquias dentro de grupos já formados. O desempenho, assim, não se avalia, se justifica.

O conceito de igualdade enquanto valor se relaciona ao de justiça social, segundo o qual o que é concedido a um deve ser concedido a todos. O significado da meritocracia é uma variável subordinada ao significado de igualdade: “a consequência é uma permanente defesa dos benefícios pessoais já obtidos e uma socialização daquilo que julgamos ser benefícios alheios” (BARBOSA, 1999, p.102).

O sistema meritocrático nunca chegou a criar raízes profundas no Brasil, pois há uma inversão hierárquica do mérito em relação à senioridade e às relações pessoais, devido à posição social, deficiências estruturais e “idiossincrasias subjetivas”, ou seja, da análise sob a ótica do “eu e minhas circunstâncias” (BARBOSA, 1999, p.69) que torna diferentes produções individuais incomparáveis entre si. O desempenho é tido como resultado do ambiente e das circunstâncias em que se atua e não do talento e das forças intrínsecas ao indivíduo, como esforço, vontade de realizar e habilidade.

O único valor a escapar com legitimidade dessa perspectiva é o de senioridade pois é um atributo ao alcance de todos e só depende da permanência no cargo. A senioridade atua como um seguro contra as injustiças oriundas das desigualdades de condições e das desigualdades naturais (BARBOSA, 1999).

Sua conclusão é que, apesar da existência de mecanismos formais e jurídicos relacionados a questões meritocráticas concernentes ao serviço público brasileiro, na prática, não há legitimidade, justifica-se o desempenho por meio de argumentos de ordem moral, o tempo de casa, a dedicação a ela, os serviços prestados no passado, a pontualidade, o caráter nocivo da competição etc (BARBOSA, 1999).

A ilegitimidade da avaliação de desempenho pode ser uma das razões para a manutenção inócua do estágio probatório no serviço público, uma vez que instituir uma avaliação aos novos servidores, que pode culminar na sua exoneração não se torna válido.

As características institucionais do Brasil colocam-no em destaque na avaliação comparada sobre a qualidade de gestão por incorporar fatores de mérito e de capacidade funcional de seus burocratas (ZUVANIC; IACOVIELLO, 2010²⁸; ECHEBARRÍA; CORTAZAR, 2007). Embora estas pesquisas demonstrem a institucionalização destes critérios, Barbosa (1999) questiona até que ponto as normas existentes no serviço público construíram a legitimidade necessária para a efetividade das técnicas de seleção e avaliação de desempenho para permitir que o ingresso e a permanência dos servidores se fundamentem em habilidades demonstradas.

No caso do estágio probatório, há escassas pesquisas recentes que indiquem se houve alterações na sua utilização e efetividade no serviço público brasileiro. Relatam-se alterações neste instrumento em poucos casos, restritos a órgãos e a carreiras específicas (GARCIA; LIMA; ASSUNÇÃO, 2010; SAMPAIO; PIMENTA, 2009) ou, em um âmbito maior, no governo estadual de Minas Gerais (OLIVEIRA; DIAS; ROQUETTE, 2010; VILHENA et al., 2006) a partir da discussão de um novo sistema de gestão de desempenho incorporado às ações do “Choque de Gestão²⁹”.

Os autores apresentados até o momento avaliaram a burocracia brasileira no âmbito da gestão pública federal. Em relação aos estados, a avaliação das mudanças institucionais e da qualidade da gestão pública apresenta resposta diferente.

A seguir, apresenta-se uma breve contextualização da gestão pública nos estados brasileiros e das iniciativas de reformas, principalmente em relação a ações na área de recursos humanos, na qual o estágio probatório se insere.

²⁸ Este índice avalia 41 pontos críticos que buscam mensurar quanto e como as práticas e procedimentos existentes no serviço civil podem influir sobre o comportamento dos empregados públicos, permitindo fortalecer seu compromisso com a instituição e com suas tarefas. Este índice reflete a capacidade dos sistemas de assegurar as competências chaves de gestão pública (competências), sua eficiência para incentivar a produtividade, o aprendizado e a qualidade do serviço (eficiência incentivadora), e sua flexibilidade para promover a adaptação a mudanças. (ZUVANIC; IACOVIELLO, 2010). Este índice baseia-se no modelo integrado de gestão estratégica de recursos humanos proposto por Longo (2002) para o Banco Interamericano de desenvolvimento, e referência para a Carta Iberoamericana da Função Pública (CLAD, 2003).

²⁹ Segundo Gomes (2009, p.9), o “Choque de Gestão” refere-se a uma experiência do Governo do Estado de Minas Gerais a partir de 2003 que “constitui a mais consistente implantação do receituário do movimento da Nova Gestão Pública no Brasil, particularmente no que se refere ao modelo de contratualização de resultados.” Essa experiência incorporou a elaboração de uma estratégia governamental, por meio de um planejamento estratégico abrangente e o gerenciamento intensivo dos projetos.

3.1.1- Reformas na gestão pública no âmbito estadual

As duas grandes reformas burocráticas instituídas no Brasil – com o DASP e o Decreto-Lei nº 200 - focalizaram a administração pública federal, sem a criação de estruturas na gestão estadual que permitissem sua modernização e há poucas pesquisas que indiquem as alterações na gestão pública estadual após a redemocratização (ABRUCIO, 2005).

A democratização e os processos de descentralização ocorridos após a década de 1980 ampliaram a importância e as prerrogativas dos municípios que são responsáveis pela execução e, em muitos casos, pela formulação e financiamento da maioria das políticas sociais e funções essenciais do Estado (ABRUCIO, 2005).

No caso dos estados, retirou-se a execução de grande parte das políticas públicas, que foram descentralizadas aos municípios, com isso, restou ao estado um papel de coordenação, financiamento complementar ou de atuação conjunta, tarefas que não foram amplamente aceitas e assimiladas pelos estados (ABRUCIO; GAETANI, 2006).

Mesmo nos casos em que a articulação intergovernamental funciona melhor, geralmente o papel dos estados é o mais indefinido, como também o é seu modo de articulação com os outros níveis de governo em diversas políticas. Esta realidade dificulta as reformas da gestão pública estadual, uma vez que a modernização dos meios não necessariamente melhora o desempenho das atividades-fim. A articulação entre gestão e políticas, geralmente complicada na história do Estado brasileiro, é ainda mais nebulosa no plano estadual (ABRUCIO; GAETANI, 2006, p.4).

Os governos estaduais, após as eleições de 1982, foram comandados por políticos de oposição ao regime militar, que incorporaram inovações para a gestão pública, particularmente no campo dos programas sociais (ABRUCIO; GAETANI, 2006)

No entanto, as reformas na gestão pública ainda são relegadas a um segundo plano se comparadas a outras políticas “sistêmicas”, como a fazendária e o planejamento, ou àquelas voltadas a atividades finalísticas. Os resultados destas reformas apresentarem-se somente no médio a longo prazo e de maneira difusa entre as diversas áreas, o que dificulta seu ingresso na agenda governamental (ABRUCIO; GAETANI, 2006). Há, também, pouco debate acadêmico sobre as mesmas.

As reformas na gestão pública possuem pouca atratividade política, já que o cálculo eleitoral predominantemente se fundamenta na distribuição de serviços e recursos aos eleitores e não “[...] em relação **ao modo de produzir** os programas governamentais e no que

tange aos **impactos mais amplos e intertemporais** da ação política.” (ABRUCIO; GAETANI, 2006, p.15, grifos dos autores).

A gestão dos estados é marcada por “um atraso histórico no processo de modernização das máquinas públicas” (ABRUCIO, 2005, p.405) com a permanência de características clientelistas na relação entre políticos e burocratas.

Mas apesar destes problemas, Abrucio e Gaetani (2006) afirmam que atualmente há um empenho por parte dos governos estaduais nesta modernização, por meio de experiências desenvolvidas em diversos governos e por programas como o PNAGE³⁰ – Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal.

Estas ações possibilitaram a retomada de uma agenda de reformas em diferentemente da conjuntura da gestão pública no governo federal denominada pelos autores como um “quadro de indeterminação, instabilidade e paralisia” (ABRUCIO; GAETANI, 2006, p.5). Este programa permitiu a construção de uma rede entre os estados e a União para o diagnóstico, montagem e negociação do programa.

Muitas das experiências desenvolvidas inspiraram-se nas propostas da reforma gerencial de 1995. Estas ideias consolidaram-se por meio da migração de técnicos com passagem pelo governo federal, principalmente a partir de 2003, e de fóruns interestaduais como o Conselho Nacional de Secretários de Administração –CONSAD- criado em 2000.

A crise financeira dos governos estaduais também incentivou a construção de uma coalizão entre os entes estaduais e as instituições pró-ajuste fiscal. As reformas empreendidas atualmente nos estados têm como principais objetivos a implementação de medidas inovadoras, que conjuguem o ajuste fiscal com políticas gerenciais na busca de melhorar a prestação dos serviços públicos (ABRUCIO; GAETANI, 2006).

Para Abrucio (2005), a modernização da gestão pública estadual depende de três fatores:

1. diagnóstico da situação das máquinas públicas que subsidie a tomada de decisões e a proposição de projetos mais consistentes de reformulação da gestão estadual;

³⁰ Dentre suas primeiras ações, a pesquisa PNAGE buscou mapear a situação administrativa dos governos estaduais brasileiros, por meio de um roteiro de informações básicas, que investigou 10 variáveis: 1. Dimensão do Estado, 2. Estrutura Administrativa, 3. Recursos Humanos, 4. Sistemas de Planejamento, 5. Gestão e Políticas Públicas, 6. Tecnologia de Gestão, 7. Normatização e controle, 8. Sistemas de Informação, 9. Prestação de Serviços Públicos e Atendimento ao Cidadão, 10. Redes Democráticas de Governança (ABRUCIO; GAETANI, 2006).

2. articulação de ações entre diferentes governos estaduais e entre governos estaduais e federal que viabilize uma maior sustentabilidade dos projetos de reforma;
3. criação de uma “base técnica comum”, por meio de acordos interestaduais que ampliem a colaboração intergovernamental, podendo, assim, auxiliar estados menos desenvolvidos na implementação de seus programas de reforma.

A pesquisa do PNAGE permitiu identificar algumas destas mudanças e, principalmente, forneceu um painel da situação da gestão pública nos estados brasileiros e indicou avanços em determinadas áreas³¹. Já entre os desafios que os estados ainda precisam enfrentar, Abrucio (2005) ressalta³² a área de Recursos Humanos: “é possível dizer, com total segurança, que o maior problema dos estados está na área de Recursos Humanos.” (ABRUCIO, 2005, p.411).

Há indícios de inovações pontuais como a criação de carreira de gestores em alguns estados, o aumento do número de Escolas de Governo e, sobretudo, a enorme ampliação dos recursos e programas de capacitação, nos quais se notam a combinação do aumento de iniciativas meritocráticas com ações que permitem a flexibilização da gestão de pessoas: “no caso dos governos subnacionais brasileiros, reformar o Estado é, ao mesmo tempo, combinar iniciativas meritocráticas relacionadas à burocracia clássica e à Nova Gestão Pública.” (ABRUCIO; GAETANI, 2006, p.13)

Mas ainda há grandes obstáculos a superar, primeiramente pela falta de integração entre planejamento, Recursos Humanos, sistemas de informação, políticas públicas e formas de governança democrática (ABRUCIO, 2005), além da dificuldade em articular a gestão de pessoas com as outras políticas públicas (MARCONI, 2006).

Abrucio e Gaetani (2006) ressaltam:

Segundo a literatura e a experiência internacionais, o que hoje dá um sentido modernizador à área de RH é a capacidade de pensar estrategicamente o

³¹ Este indicou avanços em áreas como modernização financeira, estratégias de regionalização e descentralização de políticas, estrutura de informática, utilização do plano plurianual, modelo de compras governamentais, reforço da *accountability*, prestação de serviços públicos por meio dos centros de atendimento integrado e na manifestação em prol de uma rede intergovernamental (ABRUCIO, 2005). Muitas destas mudanças estruturaram-se de maneira a reforçar sua continuidade, atuando como uma forma de *path dependence*, uma vez que os custos de retorno à situação anterior são maiores que a sua manutenção (ABRUCIO; GAETANI, 2006).

³² Os outros desafios indicados são: a organização da base de dados; o fortalecimento de instrumentos de avaliação institucional com indicadores claros; e de coordenação setorial no ciclo de orçamento, planejamento e gestão e o fortalecimento dos canais de *accountability* e de transparência, tais como as ouvidorias (ABRUCIO, 2005).

planejamento da força de trabalho. Isto é, trata-se de definir o perfil da burocracia, com suas atribuições e incentivos (ABRUCIO; GAETANI, 2006, p.13).

Outros problemas elencados por Abrucio (2005) na gestão de recursos humanos dos estados são: a precariedade das informações, falta de quadro capacitado, ausência de pessoal em diversas áreas, má alocação em outras, envelhecimento da força de trabalho. Estes fatores refletem nas diversas áreas de ação do estado, inclusive nas ações de reforma: “o retrato da área de recursos Humanos dos estados brasileiros revela que, sem enfrentar esta questão, a modernização de seus governos está fadada ao fracasso” (ABRUCIO, 2005, p. 412).

A inadequação da estrutura de pessoal afeta a efetividade das diversas políticas públicas implementadas, por isso a importância do planejamento quantitativo (tamanho e distribuição), qualitativo (capacitação e qualificação) e a introdução de mecanismos motivacionais que modifiquem os processos de trabalho e ataquem o formalismo e personalismo na gestão. Este é o primeiro desafio apontado por Abrucio (2005) para nortear as ações no PNAGE.

Em relação aos servidores, aponta-se ainda a importância da constituição de mecanismos de comunicação interna que busquem o diálogo e outros que permitam canais de negociação com os sindicatos.

As reformas só se justificam se aprimorarem a implementação das políticas públicas essenciais, principalmente a prestação dos serviços públicos nas três principais áreas-fim dos governos estaduais: Segurança, Educação e Saúde. (ABRUCIO; GAETANI, 2006, p.24).

Abrucio e Gaetani (2006) apresentam ainda uma “agenda perdida” de discussões, que se refere a cinco temas retirados do centro do debate pela dificuldade de implementar estas reformas ou para evitar confrontos com adversários políticos que se levantem contra o governo.

O primeiro refere-se à estrutura de patronagem e clientelismo expresso pelo excesso de cargos de confiança ou quando se estendem aos contratados temporários as garantias e direitos dos servidores concursados estatutários. Esta ação, usualmente chamada de “trem da alegria”, afeta a ainda precária profissionalização dos quadros burocráticos estaduais.

A patronagem ainda se relaciona com as contradições encontradas entre as diversas carreiras. Enquanto algumas possuem remunerações competitivas, a grande maioria,

inclusive relacionadas a atividades finalísticas, como educação e segurança pública, possuem condições de trabalho muito aquém da importância de suas funções.

O pior é que um corporativismo ensimesmado e cada vez mais distante da sociedade, principalmente das parcelas mais pobres que precisam de serviços públicos, trabalha pela reivindicação das áreas realmente essenciais e as coloca no mesmo barco, por meio do discurso da isonomia, de outra enorme parcela de servidores que pouco ou quase nada tem a ver com as tarefas estratégicas do Estado. Neste jogo, os princípios do mérito e do funcionário do público – a origem da palavra, tal como definida inicialmente por Robespierre – perdem para lógicas particularistas de atuação. (ABRUCIO; GAETANI, 2006, p.27).

O segundo tema refere-se à previdência, no qual faltam diagnósticos, estudos técnicos e desenhos organizacionais para equacionarem seus quadros atuariais. Em seguida, discute-se a importância de aprimorar a *accountability* dos governos estaduais por meio do fortalecimento da organização e da independência dos órgãos de auditoria internos e externos, tais como os tribunais de contas. No âmbito do controle externo, destacam a fragilidade das Assembleias Legislativas em seu papel de fiscalização. O quarto tema refere-se à baixa capacidade regulatória desenvolvida pelos estados.

Mas o último ponto, segundo estes autores, pode influenciar os diversos dilemas tratados: “o que cabe aos governos estaduais fazerem no desenho federativo brasileiro?” (ABRUCIO; GAETANI, 2006, p.28). A indefinição de seu papel dificulta a avaliação do impacto de suas ações, bem como de suas incumbências em relação a diversas políticas públicas e de como articular-se com os municípios nestas tarefas.

A clarificação dos novos papéis dos governos estaduais remete à redefinição do perfil da burocracia estadual, à definição de uma estratégia de profissionalização correspondente e à valorização da função pública. Estes três itens fazem parte de uma agenda positiva que passa por um conjunto de medidas combinadas que incluem programas de capacitação, estruturas remuneratórias, introdução de mecanismos de avaliação de desempenho e alinhamento de estruturas de carreiras – sem concessões a corporativismos. O desafio de trazer a discussão de recursos humanos para o campo positivo não será trivial (ABRUCIO; GAETANI, 2006, p.28-29).

Abrúcio e Gaetani (2006) destacam as dificuldades de implementar um sistema de recursos humanos nos estados que permita estimular e desenvolver suas atividades de forma eficaz.

Marconi (2006) analisou as experiências de reforma da gestão de recursos humanos nos estados em estudo comparado efetuado para o Conselho de Secretários de Administração – CONSAD. Segundo o autor, as mudanças implementadas pelos estados

ocorrem, em geral, em três etapas: ajuste; implementação de políticas consistentes mas desarticuladas e; elaboração de políticas integradas aos objetivos estratégicos da organização.

Em um primeiro momento, os estados buscam centralizar as informações gerenciais por meio dos cadastros funcionais, concentração da folha de pagamento, e controles buscando a redução das despesas. Ao final, estas ações possibilitam o desenvolvimento de um sistema de informações gerenciais que podem subsidiar o processo decisório na área de recursos humanos (MARCONI, 2006).

No segundo estágio, os estados buscam “desenhar medidas voltadas ao estabelecimento de uma política de recursos humanos mais consistente” (MARCONI, 2006, p.100). Neste momento, os estados incorporam ações em prol da melhoria dos recursos humanos relacionados ao recrutamento e à estrutura de incentivos para o servidor- carreiras, remuneração, capacitação e avaliação de desempenho. No entanto, essas ações ocorrem isoladamente e desarticuladas dos objetivos organizacionais.

Em relação aos procedimentos de avaliação de desempenho, Marconi (2006) descreve a discussão existente sobre o modelo mais eficiente e as dificuldades de implementação de um modelo de avaliação de desempenho individual, sugerindo, por isso, um modelo focado em metas institucionais ou em grupos. Entretanto, sua prática é mais difícil uma vez que requer um alinhamento estratégico para a definição das metas e seus desdobramentos para as áreas.

O último estágio consiste exatamente nesse alinhamento estratégico das políticas de recursos humanos com os objetivos da organização. Neste, “o desenho da política estaria todo voltado para o alcance do perfil e do quantitativo de servidores necessário e para estimulá-los a desenvolver suas atividades de forma eficiente, de forma a garantir o alcance dos resultados desejados pela organização” (MARCONI, 2006, p.104). Porém, segundo Marconi (2006), esse estágio ainda é pouco difundido.

Para Marconi (2006), a maioria dos estados brasileiros encontra-se no segundo estágio das reformas, sendo necessário a política de recursos humanos às ações estratégicas.

Em relação ao estágio probatório, o CONSAD apresentou os resultados de uma pesquisa para avaliar as características de gestão de pessoas dos estados brasileiros em seu LVIII Fórum Nacional de Secretários de Estado de Administração. Entre as nove perguntas respondidas pelos Secretários, uma refere-se a estágio probatório: “possui política de avaliação de desempenho definida, que inclua estágio probatório?” (CONSAD, 2005). Dos 22 estados participantes da pesquisa, somente oito responderam de forma afirmativa a esta

pergunta. O Estado de São Paulo não constitui um destes. Segundo a Subsecretaria de Gestão e Recursos Humanos da Secretaria da Casa Civil do Estado de São Paulo: “Não. Contudo, algumas carreiras possuem critérios de avaliação para fins de confirmação após cumpridos os 3 anos de estágio probatório [...]” (CONSAD, 2005, p.2).

Já o governo do Estado de Minas Gerais apresentou mudanças no modelo utilizado para fins do estágio probatório como uma das ações incorporadas ao “Choque de Gestão”. Segundo Oliveira, Dias e Roquette (2010) a primeira geração do Choque de Gestão do governo de Minas Gerais, entre 2003 e 2006, incorporou como objetivo a revisão da política de recursos humanos existente até então, por meio do projeto estruturador “Choque de gestão: Pessoas, Qualidade e Inovação na Administração Pública” (OLIVEIRA; DIAS; ROQUETTE, 2010, p.3). Dentre as ações propostas neste projeto estão a disseminação da avaliação de desempenho para os servidores de todos os órgãos e entidades da administração pública estadual.

Dois modelos de avaliação foram instituídos: avaliação especial de desempenho (AED), para o servidor em estágio probatório, e a avaliação de desempenho individual (ADI), para servidores estáveis, mas ambos contêm metodologias e critérios comuns, com a possibilidade de cada órgão alterar a metodologia conforme suas especificidades (OLIVEIRA; DIAS; ROQUETTE, 2010).

De acordo com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais (CONSAD, 2005):

Importante característica apresentada nas metodologias de avaliação de desempenho do servidor instituídas na Administração Pública do Estado é a dimensão processual que assumiram. O desempenho e/ou comportamento são previamente acordados entre o servidor e sua chefia, revisados, acompanhados e analisados durante um período predefinido, evitando surpresas e propensões do avaliador, ocorrências muito comuns nas metodologias tradicionais. Vale ressaltar que esse modelo de avaliação do desempenho foi construído com vistas a permitir que o servidor seja avaliado com objetividade e imparcialidade, garantindo-lhe, ainda, mecanismos que lhe assegurem o direito ao contraditório e à ampla defesa. O resultado da avaliação do desempenho do servidor [...] poderá desencadear o processo de perda de cargo ou função pública. Consequência específica do processo de Avaliação Especial de Desempenho é a concessão de estabilidade para o servidor que for considerado apto ao final do período de Estágio Probatório.

Neste documento ressaltam-se os dispositivos legais instituídos para disciplinar o estágio probatório³³ e os cursos promovidos para a capacitação de multiplicadores da metodologia de avaliação de desempenho proposta nos setores de recursos humanos e para as chefias imediatas nos diversos órgãos (CONSAD, 2005).

Oliveira, Dias e Roquette (2010) destacam que várias mudanças incrementais ocorreram nos primeiros quatro anos da implementação destes novos instrumentos de avaliação, e que o balanço feito deste período pelos gestores considerou que as avaliações não resultavam em “uma real mensuração do desempenho de cada servidor, nem estavam alinhadas às estratégias organizacionais” (OLIVEIRA; DIAS; ROQUETTE, 2010, p.3).

Com isso, a partir de 2007³⁴, a metodologia de avaliação primou por identificar as competências e a partir delas orientar o processo de avaliação, no qual: “o objetivo principal é trabalhar com um modelo que seja instrumento efetivo de alinhamento entre missão e estratégia institucional e a gestão de pessoas, bem como possibilitar a integração entre os subsistemas de recursos humanos” (OLIVEIRA; DIAS; ROQUETTE, 2010, p.4). Destas propostas surgiu o “projeto estruturador: ampliação da profissionalização dos gestores públicos” e o “projeto mapeamento de competências e gestão do desempenho”. No entanto, no texto não fica claro se as ações e competências delimitadas alteraram também o modelo de AED.

O estágio probatório, portanto, continuou na agenda de discussões das reformas na gestão de pessoas no setor público, mas há poucos indícios de alterações disseminadas entre os estados na utilização do mesmo. Além disso, são claras as dificuldades em mudar substancialmente o conteúdo, a prática e a efetividade do estágio probatório, relatadas pelos atores que implantaram mudanças recentes neste instrumento.

Em resumo, as reformas no âmbito estadual prosseguem com maior vigor que as na esfera federal, talvez pela defasagem em tópicos estratégicos e pela ausência de ações reformadoras durante muito tempo. As questões relacionadas à área de recursos humanos são reforçadas como grandes desafios já que seus problemas irradiam nos resultados das diversas políticas públicas em andamento.

³³ O §4º do art. 41 da Constituição da República, o Decreto nº 43.764, de 16 de março de 2004 e alterações posteriores, Resolução SEPLAG nº 16, de 22 de março de 2004, Resolução SEPLAG nº 19, de 12 de maio de 2005 e resoluções conjuntas.

³⁴ Segundo Oliveira, Dias e Roquette (2010), estas ações foram incorporadas à segunda geração do Choque de Gestão (2007 a 2010).

4. O ESTÁGIO PROBATÓRIO NO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Para conhecer as normas e procedimentos gerais utilizados no Estado de São Paulo sobre o estágio probatório, bem como as alterações instituídas nos últimos anos, foram entrevistadas a coordenadora e duas executivas públicas³⁵ da Unidade Central de Recursos Humanos - UCRH - em setembro de 2009. Além disso, apresentaremos duas regulamentações que implementaram a avaliação para o estágio probatório recentemente.

A primeira refere-se às carreiras administrativas chamadas usualmente de carreiras-meio. Esta é um avanço no governo do Estado, seja por levantar a discussão sobre o estágio probatório, bem como por disseminar uma prática de avaliação ainda não existente para um contingente significativo de servidores estaduais. A segunda regulamenta a avaliação de desempenho do estágio probatório para a carreira do magistério na Secretaria de Educação.

Além das entrevistas, foi utilizado o trabalho de Garcia, Lima e Assunção (2010), que relata a experiência da Unidade Central de Recursos Humanos, da Secretaria de Gestão Pública do governo de São Paulo, na elaboração do instrumento de avaliação de desempenho para fins do estágio probatório para as carreiras-meio do governo, conforme as alterações do plano de carreira promovidas por meio da publicação da Lei nº 1080 de 17 de dezembro de 2008³⁶ (SÃO PAULO, 2008). As referidas autoras são servidoras efetivas da UCRH, inclusive, uma delas foi entrevistada para esta pesquisa (executiva pública 2). As

³⁵ As duas executivas públicas que trabalharam na formulação do decreto que regulamenta o estágio probatório para as carreiras da lei nº1080/2008 são servidoras ingressantes em 2007 e 2008 e esta carreira também é regulamentada pela lei nº 1080/2008, portanto, no caso delas, não houve nenhum tipo de avaliação para fins de estágio probatório.

³⁶ A lei complementar nº 1080 de 18 de dezembro de 2008, institui o **Plano Geral de Cargos, Vencimentos e Salários** de diversas carreiras usualmente descritas como “carreiras-meio”. Dentre estes cargos, podemos citar: chefes, assessores, assistentes e diretores técnicos, oficiais administrativos, executivo público e auxiliares de serviços gerais (SÃO PAULO, 2008).

Segundo o artigo 2^a, esta lei “organiza as classes que o integram, tendo em vista a complexidade das atribuições, os graus diferenciados de formação, de responsabilidade e de experiência profissional requeridos, bem como as demais condições e requisitos específicos exigíveis para seu exercício”.

Em sua seção III, dos artigos 7º a 10º, regulamenta-se o estágio probatório destas carreiras.

Segundo Garcia, Lima e Assunção (2010): “[...] a Lei Complementar nº 1.080/2008 dispôs sobre o estágio probatório já definindo vários aspectos. Entre as prévias disposições da lei estadual se destacam a especificação dos indicadores, a periodicidade da avaliação, as competências da Comissão Especial de Avaliação de Desempenho, recursos e prazos, hipóteses de afastamentos e a possibilidade de progressão automática.” (GARCIA; LIMA; ASSUNÇÃO, 2010, p. 15).

entrevistas na UCRH ocorreram anteriormente à publicação de Garcia, Lima e Assunção (2010) no CONSAD.

O Estatuto dos funcionários públicos civis do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 1968) prevê o estágio probatório em seus artigos 217º e 218º no capítulo III - *Da Estabilidade*³⁷, sem nenhuma menção a um processo de avaliação.

Segundo Garcia, Lima e Assunção (2010, p. 13): “o processo de avaliação especial para fins de estágio probatório desenvolveu-se no Estado [de São Paulo] de forma setorizada e isolada, específica para algumas carreiras ou órgão/entidade”. Houve alterações recentes em alguns planos de carreira tais como o de magistério da Secretaria de Educação, de agentes de escolta e vigilância penitenciária e na carreira de especialista ambiental (GARCIA; LIMA; ASSUNÇÃO, 2010). Nota-se que estas se referem a carreiras voltadas às atividades finalísticas das respectivas Secretarias. As autoras não fazem referência à carreira de agente fiscal de rendas, da Secretaria da Fazenda.

A UCRH, pertencente à Secretaria de Gestão Pública do governo do Estado de São Paulo, tem como missão:

[...] planejar, coordenar, orientar tecnicamente e controlar em nível central, as atividades de gestão de recursos Humanos da Administração Direta e das Autarquias do Estado de São Paulo. Também é responsável por promover a uniformização de procedimentos da área de Gestão de Recursos Humanos. (UCRH, 2010).

Segundo a coordenadora da UCRH³⁸: “eu costumo dizer que o Estado de São Paulo é um Estado que demora muito e resiste muito a regras gerais, ele se acha autossuficiente” (COORDENADORA DA UCRH, informação verbal). Citou como exemplo a utilização do Regime Jurídico Único. Quando instituído pela Constituição Federal em 1988, o Estado de São Paulo ignorou a exigência que o estabelecia, e nenhuma ação foi tomada no

³⁷ “Artigo 217 - É assegurada a estabilidade somente ao funcionário que, nomeado por concurso, contar mais de 2 (dois) anos de efetivo exercício.

Artigo 218 - O funcionário estável só poderá ser demitido em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo, assegurada ampla defesa.

Parágrafo único - A estabilidade diz respeito ao serviço público e não ao cargo, ressalvando-se à Administração o direito de aproveitar o funcionário em outro cargo de igual padrão, de acordo com as suas aptidões.”

³⁸ A coordenadora da UCRH trabalha há 30 anos no estado. Antes de assumir a unidade central, trabalhou em outras secretarias na área de recursos humanos - Procuradoria Geral do Estado, Ministério Público, Secretaria da Fazenda e Secretaria de Administração Penitenciária. Em 2004 foi convidada a trabalhar na Casa Civil, coordenando o órgão central de recursos humanos, até a criação da Secretaria de Gestão Pública.

sentido de unificar o regime e, segundo ela, o Estado mostrou estar correto já que a obrigatoriedade foi revogada a partir de 1998³⁹.

Essa resistência ocorre em razão do grande número de servidores e a alta folha de pagamento, em comparação aos demais. Ela não considera que o estágio probatório tenha funcionalidade no Estado atualmente.

Para esta entrevistada, tal como o exemplo do Regime Jurídico Único, o estágio probatório no Estado ainda não é utilizado de forma séria. A coordenadora ressaltou a informação de Garcia, Lima e Assunção (2010) de que existem pouquíssimas normas restritas a carreiras específicas. Um dos motivos para a não utilização de forma séria, segundo a coordenadora da UCRH, está no Estatuto dos Servidores Públicos do Estado, que é muito antigo e mantém desacordos com a Constituição Federal.

O estágio está descrito em cada uma das leis que tratam as carreiras ou cargos isolados. Em geral, elas estabelecem uma regra geral mínima e definem que uma resolução interna regulamentará de forma mais detalhada o procedimento para avaliação. As normas setoriais são encaminhadas à UCRH para avaliação, mas os detalhes ocorrem por resoluções internas das quais a UCRH não tem conhecimento.

[...] o regulamento é mais rápido de ser operado, [em relação ao] estágio, hoje você tem uma posição, amanhã você tem outra, você tem mais mobilidade [para modificar as normas]. Lei é aprovada pelo legislativo, há pressão de sindicatos, se torna polêmico. Quando você faz a regra mais genérica na lei, você tem condições de evoluir essa questão do estágio e de avaliações em geral (COORDENADORA DA UCRH, informação verbal).

Para ela, as poucas avaliações existentes caminham para a subjetividade: “[...] é uma avaliação que cai no pessoal e não no conhecimento, é somente comportamental, [...] o estágio probatório sou eu, meu chefe e uma comissão e é extremamente comportamental.” (COORDENADORA DA UCRH, informação verbal).

Segundo a coordenadora da UCRH, é prevista uma série de avaliações aos servidores (para fins do estágio probatório, para progressão e para promoção) e, se todas estas ocorressem, as Secretarias perderiam muito tempo avaliando o que prejudicaria a atuação dos setores.

De acordo com Garcia, Lima e Assunção (2010), as experiências propostas no governo do Estado de São Paulo em relação à avaliação de desempenho de seus servidores

³⁹Conforme descrito na nota de rodapé n.21, atualmente o regime jurídico único está em vigor, conforme ADI 2.135-MC (Rel. p/ o ac. Min. Ellen Gracie, julgamento em 2-8-07, DJE de 7-3-08), que suspendeu a eficácia do caput do artigo 39 da Constituição Federal, conforme redação dada pela EC n°19/1998.

nunca foram efetivamente implementadas, embora seu dispositivo legal jamais tenha sido revogado⁴⁰.

A atual norma - Lei nº 1080/2008 (SÃO PAULO, 2008) - regulamentou tanto a avaliação de desempenho para fins de estágio probatório quanto à progressão funcional. Os objetivos elencados para a mudança normativa foram (GARCIA; LIMA; ASSUNÇÃO, 2010, p. 16):

1. elaboração de avaliação especial que abrangesse todas as carreiras da área meio, com suas diversidades;

2. a promoção de uma avaliação transparente: “[...] permitindo a participação do servidor avaliado e a supervisão por comissão independente e imparcial” GARCIA; LIMA; ASSUNÇÃO, 2010, p. 16);

3. permitir uma avaliação objetiva, compreensível e imparcial “[...] capaz de moldar o perfil de servidor que o Estado pretende ter” (GARCIA; LIMA; ASSUNÇÃO, 2010, p. 16).

Para as autoras:

O período de estágio probatório se caracteriza por ser um tempo de maturação/adequação do servidor à realidade da Administração Pública; isso significa dizer que este servidor (na maioria dos casos) ainda carece de uma direção, orientação ou mesmo intervenção mais direta e efetiva da chefia. (GARCIA; LIMA; ASSUNÇÃO, 2010, p. 14).

A coordenadora da UCRH desconhece casos de exoneração em razão da não aprovação na avaliação do estágio probatório e acha que não é essa a tendência. O que pode haver são casos de demissão por processos administrativos disciplinares abertos nos três primeiros anos de atuação do servidor. Demissões ocorrem somente para os cargos em comissão que, para ela, “permitem ao gestor atuar” no caso de um desempenho insatisfatório.

A coordenadora da UCRH participou de uma comissão do CONSAD para discutir alguns assuntos referentes à gestão de pessoas nos governos estaduais e, entre eles, discutiu-se o estágio probatório. Em todos os Estados, as avaliações, quando existiam, demonstraram ser apenas uma formalidade. A declaração de estabilidade é automática, quando finalizados os três anos, em geral, nem um documento é publicado. A entrevistada comparou o processo do estágio ao do processo administrativo disciplinar: “se o processo não

⁴⁰ As primeiras iniciativas em prol da implementação de um processo de avaliação de desempenho dos servidores estaduais datam de meados da década de 1980, tendo como principal produto o Programa Permanente de Avaliação de Desempenho do servidor público civil, no âmbito da administração direta e das autarquias do estado, em 1996 (GARCIA; LIMA; ASSUNÇÃO, 2010).

é bem feito, bem encaminhado, não teve averiguação adequada, não possibilitou a ampla defesa e o contraditório, o Judiciário reverte, o problema é da administração” (COORDENADORA DA UCRH, informação verbal). A coordenadora da UCRH acha que, no início, o funcionário novo ainda acredita no estágio probatório e que não há um esclarecimento e uma preparação da pessoa para trabalhar na administração pública.

A partir do governo Serra⁴¹ houve uma retomada das contratações de servidores efetivos e de discussões de alteração nos planos de carreiras já existentes. Estas leis adequaram-se à exigência constitucional de incorporar o estágio probatório, embora em alguns casos o procedimento de avaliação não foi instituído. Discute-se no Estado novas formas de avaliação, mas para a coordenadora, ainda é necessário pelo menos uma década para maturar esses processos.

A UCRH foi responsável por elaboração dos decretos⁴² que regulamentam a avaliação especial de estágio probatório para os cargos tratados pela Lei Complementar nº1080/2008, uma vez que são cargos que permeiam todas as Secretarias do Estado, a Procuradoria Geral do Estado e as Autarquias. Mas a execução é responsabilidade de cada órgão setorial. Para a coordenadora da UCRH, as mudanças são pequenas e, embora dependa também da gestão de cada Secretaria, ela acredita que os gestores não crêem na utilidade da norma instituída.

Não estamos fugindo da [cultura instituída na] administração porque a administração já está permeada de um jeito, mas não acreditamos nela [na norma de estágio probatório publicada], achamos ela muito burocrática, muito dura, com pouco efeito. Um funcionário médio fica da mesma maneira que um excelente, que fica da mesma maneira que um regular, ele fica, o estágio probatório não indicou que tem forças para ele sair. (COORDENADORA DA UCRH, informação verbal).

As duas executivas públicas entrevistadas narraram que devido às alterações no plano de cargos e salários da atividade-meio surgiu a demanda por elaborar e regulamentar o instrumento de avaliação para fins de estágio probatório. Para tanto, elas não contavam com

⁴¹ Segundo a coordenadora da UCRH, até o governo Covas, as finanças estaduais não permitiam novas contratações. Além disso, houve um pico de aposentadorias anteriores à promulgação das emendas constitucionais que alteraram o regime de previdência dos servidores públicos, com medo das reformas que iriam se instituir. Estes servidores reingressaram no Estado por meio de cargos em comissão. Nesse período, não se contratou para ampliar o quadro e estas se restringiam a algumas áreas prioritárias para reposição do quadro. No final do governo Alckmin (2006), o Estado estava no limite permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O governo Serra (2007-2010) iniciou-se com um cenário melhor, já abaixo do limite e partir de 2007 pode retomar os concursos públicos para ingresso de servidores efetivos.

⁴² Decretos nº 56.114, de 19 de agosto de 2010, e nº 56.352, de 29 de outubro de 2010.

uma norma anterior que subsidiasse as discussões. Segundo uma das entrevistadas, anteriormente “tudo era à base do tempo [de serviço]: progressão, promoção e acho que não vai ter muita receptividade não” (EXECUTIVA PÚBLICA 2, informação verbal).

Em relação à elaboração da avaliação de desempenho relacionada à progressão, Garcia, Lima e Assunção (2010, p. 23) ressaltam que “[...] realizou-se vastas pesquisas bibliográficas em literatura específica”; já no caso da avaliação para fins do estágio probatório elas afirmam que:

Previamente à elaboração do decreto, a equipe realizou ampla pesquisa comparativa buscando a experiência de outros Estados, Municípios, Poderes, etc. A pesquisa visava buscar ideias tanto na parte procedimental quanto para a elaboração do formulário usado para avaliação (GARCIA; LIMA; ASSUNÇÃO, 2010, p. 15).

Garcia, Lima e Assunção (2010) e as executivas públicas entrevistadas não mencionaram nenhuma literatura relacionada ao estágio probatório. As pesquisas restringiram-se a comparar os formulários e as leis instituídas por outros Estados. Além disso, as autoras não relacionam a pesquisa efetuada sobre avaliação de desempenho com a produção das instruções normativas sobre o estágio probatório.

As executivas públicas destacaram a dificuldade para formular uma norma geral, considerando a diversidade de carreiras incorporadas a esta categoria de servidores, com tarefas, competências e qualificações muito diversificadas. Outro obstáculo apresentado foi o de adaptar suas propostas às regulamentações já existentes.

No entanto, estas dificuldades podem ser resultado da precariedade dos instrumentos de planejamento para a área de recursos humanos existente no Estado e das informações disponíveis em relação às carreiras e aos seus servidores. Elas impedem o planejamento dos perfis almejados dos funcionários e as competências necessárias para cada Secretaria. Só por meio destas informações é possível delimitar que competências avaliar de cada servidor e de como incorporá-las em um modelo de avaliação único.

Outro ponto expresso como importante por Garcia, Lima e Assunção (2010, p. 15) foi a delegação de responsabilidades aos órgãos setoriais de recursos humanos devido ao numeroso efetivo de determinadas entidades: “[...] os formulários foram pensados de forma a não onerar esses setoriais a ponto de tornar a avaliação inexecutável”. Pode-se perceber o receio das autoras na receptividade das diversas Secretarias em relação a este procedimento e na sua efetiva execução.

As executivas públicas entrevistadas descreveram que o processo foi composto por idas e vindas, pois algumas de suas proposições não foram aceitas por contrariar a Lei

Complementar nº 1080/2008, afirmaram que “a gente foi e voltou várias vezes, a gente imaginava uma coisa, criava um modelo, aí a gente lia a Lei [nº 1080/2008], ela travava [de forma divergente a proposta]”. Por exemplo, não foi possível a inclusão de outros critérios de avaliação, por isso, pelo menos, elas procuraram detalhar em indicadores os cinco critérios estabelecidos.

Outra discórdia relatada foi em relação ao afastamento do cargo durante o estágio. É comum que um servidor ingresse a partir de um cargo destinado a uma Secretaria, mas seja transferido para outra, até no caso de assumir um cargo em comissão que represente uma chefia ou assessoramento técnico. Para estes casos, e considerando que o estágio probatório compreende três anos, elas sugeriram que a avaliação fosse efetuada no cargo que o servidor ocupa, mesmo sendo em outra Secretaria, o que não prejudicaria o seu desenvolvimento funcional. No entanto, esta proposta não foi aceita e definiu-se uma proposição intermediária na qual se o cargo ocupado pelo servidor pertencer à Secretaria em que este foi primeiramente alocado, o período conta e a avaliação é efetivada, caso contrário o período é suspenso até o seu retorno à Secretaria de origem⁴³.

Outro exemplo é que a intenção inicial delas era que a comissão participasse desde o início, como um setor imparcial para tomar conta do processo e não o setor de recursos humanos de cada unidade. Mas a Lei Complementar nº 1080/2008 instituiu que é de responsabilidade do setor de recursos humanos este acompanhamento.

Há a intervenção da comissão em caso de uma avaliação negativa e para proposição de uma ação interventora. A comissão só participa no final do processo ou em caso de sucessivas avaliações negativas em que o setor de recursos humanos da unidade pode acioná-la. Elas reforçaram que o objetivo da avaliação é adequar o servidor ao cargo e a importância de abrir espaço na avaliação para sua defesa.

Os indicadores de desempenho destinados a cada instrumento também merecem consideração. Em relação à avaliação para progressão os indicadores⁴⁴ escolhidos

⁴³ Segundo as entrevistadas, é muito comum a pessoa ser aprovada em um concurso quando já trabalhava um cargo comissionado em outra Secretaria. Assim, o servidor assume e pede afastamento para continuar atuando na outra Secretaria. Mas com isso ele “segura o cargo”, ou seja, o Estado não pode chamar um outro candidato para assumir esta vaga. Uma maneira de coibir isso seria a suspensão do estágio, ou seja, não ser considerado estável no cargo o qual esta pessoa não ocupa.

⁴⁴ Segundo as autoras, os indicadores “foram cuidadosamente trabalhados para que refletissem, de forma mais real possível, as expectativas do Estado em relação a seus servidores” (GARCIA; LIMA; ASSUNÇÃO, 2010, p. 23). São 11 competências indicadas no formulário: compromisso institucional, uso adequado de equipamentos e instalações, qualidade no trabalho, aplicação do conhecimento, assiduidade e disposição para o trabalho, trabalho em equipe, flexibilidade, adaptabilidade, comunicação, iniciativa/criatividade, administração e organização das

fundamentaram-se em seu alinhamento “à missão e aos valores do Estado” (GARCIA; LIMA; ASSUNÇÃO, 2010, p. 25). Já no caso do estágio, restringiram-se aos instituídos em lei.

Para o Estágio Probatório, os critérios de avaliação (indicadores de desempenho) já estavam definidos na própria Lei, portanto a flexibilidade quanto à criação do instrumento foi um pouco reduzida comparativamente com o instrumento criado para avaliação de desempenho para fins de progressão. (GARCIA; LIMA; ASSUNÇÃO, 2010, p. 25).

Por último, ressalta-se o campo “plano de desenvolvimento individual”, existente na avaliação por progressão e não incorporado ao estágio probatório. O plano de desenvolvimento possibilita ao avaliador sugerir ações de capacitação e treinamento necessárias ao avaliado e subsidiar as iniciativas de desenvolvimento profissional propostas pela unidade central de recursos humanos das diversas Secretarias. Considerando que o estágio é indicado pelas autoras como um período de adequação e maturação dos funcionários, estas intervenções poderiam também ser indicadas neste instrumento.

Antes da avaliação para os cargos da Lei nº 1080/2008, publicada em 2010, em 2008 houve a publicação de um decreto regulamentando o estágio probatório para a carreira do magistério da Secretaria de Educação. A coordenadora da UCRH participou de reuniões efetuadas para sua formulação. Segundo ela, pensou-se até em fazer provas, mas achou-se que não era ideal, já que o conhecimento avaliado por uma prova já foi atestado pelo concurso público.

O que seria a avaliação do estágio probatório fora comportamental? Esse não deveria ser o ápice do concurso, na hora que eu fiz seleção? Ou seja, será que eu deveria não só avaliar o conhecimento sobre aquilo que ele vai reger uma aula, mas também a competência dele em dar uma aula e fazer um planejamento, eu não fiz isso no concurso, tá, e eu exijo agora? Como é isso? É uma matéria espinhosa, que [...] não está se conseguindo chegar a um consenso. (COORDENADORA DA UCRH, informação verbal).

Nesta introdução apresentou-se uma proposta recém-implementada de avaliações para fins de estágio, que demonstra que mesmo com a desconfiança das formuladoras deste instrumento, o assunto está em discussão no governo do Estado. A seguir, detalha-se a avaliação para a carreira do magistério.

4.1 A carreira do magistério - Secretaria da Educação

Para conhecer um pouco mais da norma instituída para a Secretaria de Educação e o porquê das alterações propostas, entrevistou-se no Departamento de Recursos Humanos da Secretaria da Educação uma das assessoras⁴⁵ (descrita como Assessora da SE) responsável pelo projeto do decreto que dispõe sobre o estágio probatório dos integrantes do quadro do magistério⁴⁶, um supervisor de ensino⁴⁷ participante da comissão central de avaliação de sua Diretoria de Ensino Regional e um representante do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, APEOESP, da mesma região do supervisor entrevistado.

O plano de carreira do magistério é de 1997⁴⁸ e não foi feita a previsão do estágio probatório. Já havia uma legislação prévia em estudo na Secretaria, que não chegou a ser publicada e, a partir de 2007, a nova equipe da Secretaria de Educação⁴⁹ resolveu retomar a discussão.

Na justificativa do motivo da implementação da nova norma, a assessora da SE fez a primeira referência a importância da assiduidade na avaliação do estágio probatório:

[...] nós temos problemas na educação com relação a faltas e a licenças e também é uma forma de avaliar se realmente fica quem realmente tem condições de ficar [...] o pessoal pensa que ingressar no serviço público é só passar no concurso e ficar, e não é bem assim, apenas a gente estava esse tempo todo sem a regulamentação e tínhamos o apoio do Estatuto, então vamos supor que uma pessoa cometesse um crime, ela não ficaria com a gente, existiam já as punições, mas o estágio probatório é específico do cargo, as avaliações de desempenho indicam como ele está se saindo naquilo que ele vai ser destinado a fazer, o que o cargo pede, quais as atribuições do seu cargo, se ele está desempenhando o seu papel certinho, o que é diferente do Estatuto que fala de uma maneira generalizada do servidor público [...] entendo que

⁴⁵ A assessora da SE trabalha no DRH desde 2004. Para tal, afastou-se de seu cargo de diretora da rede estadual de educação. Começou a trabalhar com o estágio probatório no final de 2007 e ao longo de 2008. Concluída a implementação desta avaliação, com a primeira turma de professores declarados estáveis, a gestão dos processos de estágio probatório passará ao Centro de Estudo e Legislação de Pessoal, responsável pela formulação de legislação da Secretaria de Educação.

⁴⁶ Decreto nº 52.344, de 09 de novembro de 2007.

⁴⁷ O supervisor de ensino entrevistado trabalha há 34 anos na Secretaria de Educação, já ocupou os cargos de professor, assistente de diretor de escola, diretor de escola, é supervisor de ensino desde 1993 e nesta diretoria desde 1999. A região abrange atualmente sete municípios. O diretor do sindicato APEOESP trabalha há 25 anos no magistério e atua em uma escola da região do supervisor entrevistado.

⁴⁸ Lei Complementar N.º 836, de 30 de dezembro de 1997.

⁴⁹ A partir de julho de 2007, a socióloga Maria Helena Guimarães de Castro assumiu a Secretaria Estadual de Educação de São Paulo em substituição à professora Maria Lúcia Vasconcelos, que pediu demissão do cargo. Em março de 2009, Maria Helena Guimarães de Castro pediu demissão do cargo ocupado e, a partir de 15 de abril de 2009, foi substituída por Paulo Renato Souza, que foi ministro da Educação do governo Fernando Henrique Cardoso.

dá uma conotação diferente do você simplesmente ingressar e não ter nada [nenhuma forma de avaliação] (ASSESSORA DA SE, informação verbal).

A carreira do magistério é uma das mais numerosas do Estado, com aproximadamente 121.000 professores em cargo efetivo, além dos professores contratados como temporários e dos demais cargos de suporte pedagógico das unidades escolares⁵⁰. O salário inicial da carreira é de R\$1.205,12, conforme demonstra o Quadro 3.

Quadro 3: Remuneração dos cargos permanentes da carreira do Magistério

| DENOMINAÇÃO | FAIXA | SALÁRIO BASE | GRATIF. REPRES. | GRATIF. GERAL | GRATIF. GAM | SALÁRIO INICIAL |
|------------------------------|-------|--------------|-----------------|---------------|-------------|-----------------|
| PROFESSOR EDUCAÇÃO BÁSICA I | 1-1 | 1.026,56 | | 69,00 | 109,56 | 1.205,12 |
| | 2-1 | 1.283,20 | | 69,00 | 135,22 | 1.487,42 |
| | 3-1 | 1.539,84 | | 69,00 | 160,88 | 1.769,72 |
| | 4-1 | 1.796,48 | | 69,00 | 186,55 | 2.052,03 |
| | 5-1 | 2.053,12 | | 69,00 | 212,21 | 2.334,33 |
| PROFESSOR EDUCAÇÃO BÁSICA II | 1-1 | 1.188,37 | | 69,00 | 125,74 | 1.383,11 |
| | 2-1 | 1.485,46 | | 69,00 | 155,45 | 1.709,91 |
| | 3-1 | 1.782,56 | | 69,00 | 185,16 | 2.036,72 |
| | 4-1 | 2.079,65 | | 69,00 | 214,87 | 2.363,52 |
| | 5-1 | 2.376,74 | | 69,00 | 244,57 | 2.690,31 |

QUADRO DO SUPORTE PEDAGÓGICO - 40HS.

| DENOMINAÇÃO | FAIXA | SALÁRIO BASE | GRATIF. REPRES. | GRATIF. GERAL | GRATIF. GAM | SALÁRIO INICIAL |
|------------------------------|-------|--------------|-----------------|---------------|-------------|-----------------|
| DIRETOR DE ESCOLA | 1-1 | 1.723,78 | 500,00 | 92,00 | 181,58 | 2.497,36 |
| | 2-1 | 2.154,73 | 500,00 | 92,00 | 224,67 | 2.971,40 |
| | 3-1 | 2.585,67 | 500,00 | 92,00 | 267,77 | 3.445,44 |
| | 4-1 | 3.016,62 | 500,00 | 92,00 | 310,86 | 3.919,48 |
| | 5-1 | 3.447,56 | 500,00 | 92,00 | 353,96 | 4.393,52 |
| SUPERVISOR DE ENSINO | 1-1 | 1.894,71 | 500,00 | 92,00 | 198,67 | 2.685,38 |
| | 2-1 | 2.368,39 | 500,00 | 92,00 | 246,04 | 3.206,43 |
| | 3-1 | 2.842,07 | 500,00 | 92,00 | 293,41 | 3.727,48 |
| | 4-1 | 3.315,74 | 500,00 | 92,00 | 340,77 | 4.248,51 |
| | 5-1 | 3.789,42 | 500,00 | 92,00 | 388,14 | 4.769,56 |
| DIRIGENTE REGIONAL DE ENSINO | | 3.604,85 | 645,00 | 92,00 | 369,69 | 4.711,54 |

MÊS DE REFERÊNCIA MARÇO 2010. PROFESSOR EDUCAÇÃO BÁSICA I E II JORNADAS DE TRABALHO EXISTENTES 40H 30H 24H 12H. DEMAIS CARGOS JORNADA DE TRABALHO 40H.
Fonte: UCRH, 2010.

As mudanças no estágio probatório alinharam-se a outras políticas desenvolvidas pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo para a implantação de metas da educação e reforma da carreira do magistério.

Segundo notícia publicada pela Secretaria da Educação em 2010 (SE, 2010), a política educacional de São Paulo se estruturava em quatro eixos:

⁵⁰ Segundo dados da Secretaria de Gestão Pública, em 28 de dezembro de 2010, havia 120.941 professores efetivos das classes de professor da educação básica I e II. Este dado não incorpora os cargos de diretor de escola, supervisor de ensino e dirigente regional de ensino, também abrangidos no plano de carreira do magistério.

1. Alterações nos padrões curriculares, através de dois programas: o Ler e Escrever e o São Paulo faz escola;
2. Implantação de avaliações e metas de qualidade, com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo (IDESP);
3. Programa de incentivos aos professores, com a criação do Bônus por Resultados e;
4. Reformulação da carreira dos professores com o Programa de Valorização pelo Mérito. Além disso, houve a mudança na legislação para reduzir as faltas de professores e a criação da Prova dos Temporários.

O Programa de Valorização por Mérito, aprovado em 2009, instituiu provas de promoção que permitem anualmente, a um quinto dos professores, promoção salarial de 25% de acordo com a permanência na escola e o resultado das avaliações.

Em 2009, instituiu-se também o Programa de Bonificação por Resultados aos professores da rede estadual. Segundo este, os servidores recebem uma gratificação de acordo com o resultado dos alunos no IDESP. O cálculo da gratificação considera a porcentagem da meta, estipulada pela Secretaria de Educação, que a unidade escolar alcançou e o número de falta dos professores ao longo do ano.

A discussão sobre a publicação de uma norma para o estágio probatório iniciou-se na gestão anterior, entre 2003 e 2006. Segundo a Assessora da SE, quando ingressou na diretoria de Recursos Humanos, já encontraram uma proposta de decreto não finalizada. A partir desta e da avaliação de normas existentes em outros Estados - citou os Estados de Minas Gerais, Goiás e Rio Grande do Sul - houve discussão no setor de legislação e posteriormente com assistentes técnicos do Gabinete do Secretário, até a proposta final. Segundo a entrevistada:

Fomos a primeira Secretaria. Foi bastante trabalhoso, primeiro o decreto depois a resolução. Alguns exemplos vistos [de normas] não eram do magistério, adaptamos, principalmente a questão das licenças, nada se cria, mas as fichas, os critérios, em geral são os mais comuns (ASSESSORA DA SE, informação verbal).

Para o supervisor de ensino, esta regulamentação tem relação ainda com alguns abusos cometidos anteriormente, que poderiam ser minimizados pelo estágio probatório. Como os concursos não eram regionalizados, muitos professores assumiam em regiões distantes e excediam em faltas. Anteriormente, só se poderia exonerá-lo por falta com um processo de abandono do cargo, ao qual eram necessários trinta dias de faltas consecutivas.

Após concretizarem o decreto, a assessora da SE elaborou manuais e orientações técnicas que viabilizassem um treinamento às Diretorias de Ensino. Houve orientações e um treinamento, mas a rede estadual de educação é muito grande e nem todas as Diretorias puderam participar.

A assessora da SE considera que a repercussão da nova norma⁵¹ foi boa, mesmo com a ampliação das rotinas das escolas. Houve reclamação de escolas que demoravam pra mandar documentação, inclusive em caso de movimentação. As reclamações concentram-se na demora de envio da documentação de um servidor de uma diretoria para outra, mas a entrevistada considera que pelo tamanho da rede foram poucas.

Segundo a assessora, é difícil avaliar o impacto da implementação do estágio probatório porque o primeiro período sob as novas normas ainda está em fase de finalização de estágio, e termina em fevereiro de 2011:

[...] para nós está sendo uma novidade, ainda é cedo para avaliar as modificações, mas já houve pessoas comentando, porque geralmente as pessoas comentam, é frequente trabalhar nos dois: município e Estado e houve comentários [...] achamos uma repercussão boa, dá uma conotação diferente para a pessoa encarar com mais seriedade [este período]. (ASSESSORA DA SE, informação verbal).

Inicialmente propunha-se a não movimentação do servidor nos três primeiros anos, no entanto, como o concurso ainda não era regionalizado, nesse primeiro momento a proibição não se sustentou. Mas para os ingressantes do concurso de 2010 (que provavelmente tomarão posse no primeiro semestre de 2011), já não será permitida a remoção.

Para o supervisor de ensino entrevistado, as leis de remoção tornaram-se mais complicadas a partir do momento que os concursos passaram a ser regionalizados. A tendência é não permitir a remoção nem a substituição no estágio probatório no intuito de fixar professores em regiões carentes, onde a rotatividade é grande e atrapalha o processo pedagógico, ou seja, como uma maneira de cercear o indivíduo a não pedir transferência nos três primeiros anos.

Segundo a assessora, os processos têm algumas falhas, até por ser uma rotina nova, mas principalmente é necessário que as avaliações tornem-se mais efetivas, tal como na relação das notas atribuídas aos diferentes critérios em uma avaliação. Por exemplo, a entrevistada citou um caso que a diretoria gostaria de exonerar um professor cuja pontuação

⁵¹ Decreto nº 52.344, de 09 de novembro de 2007.

no critério assiduidade foi zero em consecutivas avaliações, no entanto, nos demais critérios, ele recebeu nota máxima, ou seja, dez, o que impossibilita a exoneração:

[...] têm algumas incoerências, mas a gente vai orientando e chega a algum acordo [...] é muito fácil, a gente que trabalha em escola, é fácil você perceber as diferenças entre as pessoas, quando uma pessoa precisa de orientação, quando está difícil, quando realmente não tem comprometimento, não é tão difícil assim. (ASSESSORA DA SE, informação verbal).

A medição do critério “assiduidade” ocorre pela secretaria da unidade escolar considerando as faltas, licenças e outras ausências do servidor. Esta assimetria entre os critérios demonstra a dificuldade de avaliar os demais critérios entendidos como subjetivos. Para o supervisor, o grande desafio foi a implementação de mais este processo entre muitos que a diretoria deve executar: “o único problema é que é uma rotina a mais em meio a dezenas, não é uma coisa pontual que se trabalha em um dia por ano, todo dia eu trabalho com isso” (SUPERVISOR DE ENSINO, informação verbal). Ainda, para este entrevistado:

[...] nosso problema é trabalhar com os diretores e os secretários de escola para que eles peguem as rotinas, porque eles podem esquecer um professor que às vezes veio transferido [...] você tem que rastrear onde foi a primeira avaliação, a segunda, eles vêm da Grande São Paulo sem a pastinha do estágio probatório, tem que cobrar. Às vezes eles se esqueceram de fazer as avaliações deles [dos professores]. [...] E nos casos que não foram feitas as avaliações, como o diretor vai saber de onde partir? Tem que orientar os secretários de escola para acompanhar esses funcionários e são profissionais que já têm muito trabalho. (SUPERVISOR DE ENSINO, informação verbal).

Inclusive descreveu a dificuldade de organizar esta rotina em relação à contagem do período:

[...] [a escola] mandou as três avaliações, está esperando completar os 1095 dias, mas ele se afastou para ser professor coordenador, já suspendeu o estágio probatório tem que pegar [o processo] e levar de volta [para a escola], [a escola] mandou as três avaliações e [o servidor avaliado] tirou licença saúde de 15 dias, tem que postergar mais 15 dias [o envio da confirmação], mas como secretário e diretor de escola são muito ocupados, passar um caso é muito fácil. (SUPERVISOR DE ENSINO, informação verbal).

O estágio probatório para o quadro do magistério foi regulamentado a partir de novembro de 2007⁵² (SÃO PAULO/SE, 2007; SE, 2008). Segundo este, os servidores serão avaliados por um período de 1095 dias de efetivo exercício. A avaliação tem por objetivos (SÃO PAULO/SE, 2007):

⁵² Decreto nº 52344, de 09 de novembro de 2007 e resolução da Secretaria de Educação nº 66, de 02 de setembro de 2008.

- I - contribuir para a implementação do princípio da eficiência na Administração Pública do Poder Executivo Estadual;
- II - aferir o desempenho do servidor em sua função, para aprimorá-lo;
- III - fornecer subsídios à gestão de política de recursos humanos;
- IV - promover a adequação funcional do servidor.

A avaliação é proferida por uma comissão de avaliação especial de desempenho. Esta é constituída na unidade escolar, no caso dos docentes, ou na Diretoria de Ensino Regional, no caso dos cargos de suporte pedagógico. A comissão é composta por três servidores, definidos pelo diretor da escola e de nível hierárquico não inferior ao do avaliado. Em geral, a comissão é integrada pelo diretor da escola, professor coordenador e um professor de educação básica.

Em relação à comissão, a assessora da SE reforçou a sua importância para a imparcialidade da avaliação:

Porque antigamente já houve avaliações que não tinha essa questão de comissão, não para esse fim era outro tipo de avaliação, mas que havia casos de não gostar de fulano e dava nota baixa, mas acho que do jeito que ficou amarrado não tem essa possibilidade, a comissão tem os pares, não só o diretor da escola e o vice, tem também um professor e isso deu uma abertura, uma clareza [...] não vou dizer que está sendo tudo feito com extremo rigor, há poucas demissões, não só porque as pessoas faltam, elas vão ser exoneradas, tinha pessoas que tinham faltas, mas era bom professor, o critério do desconto das faltas é um pouco rígido, mas tem um limite da pontuação para ficar apto, se desempenhar outros critérios a contento, não há exoneração. (ASSESSORA DA SE, informação verbal).

Já o diretor do sindicato não concorda:

Se olhar a legislação, a conformação da comissão parece democrática. Se tiver o interesse de demitir um professor, como a comissão é instituída pelo diretor, ele colocará pessoas que endossem sua decisão. [...] a instituição não dá abertura para que o funcionário indique alguém para avaliá-lo ou para que você possa discutir entre os seus pares ou entre os representantes [...], o que fica é o diretor de escola juntamente com os supervisores que podem atuar de forma punitiva. Como delega poderes para uma comissão para que ela de fato tenha a mais absoluta isenção nesse julgamento, ela não pode ser corporativa, ou seja, que simplesmente vá isentar o servidor público de qualquer responsabilidade e, portanto, todos os servidores que ingressaram naquela repartição automaticamente têm que ser efetivados, mas ela também não pode ser utilizada como uma forma política de coação, de repressão que é o que a gente tem hoje. o que a gente está discutindo é que política você tem de fato para o serviço público ter uma independência da política. O próprio concurso foi criado não só com o objetivo de selecionar os melhores, mas para ter a independência do político. (DIRETOR DO SINDICATO, informação verbal)

Além desta, há uma comissão central de avaliação especial de desempenho, instituída na Diretoria de Ensino, responsável pela avaliação de desempenho dos servidores de suporte pedagógico e por analisar os processos advindos das unidades escolares de sua

jurisdição. Em geral, é composta pelo dirigente regional de ensino, o supervisor de ensino e um diretor de escola.

Em uma orientação técnica publicada pela secretaria em 23 de setembro de 2008, o Departamento de Recursos Humanos da Secretaria de Educação sugere o registro pelo menos mensal da atuação dos servidores sobre: assiduidade, cumprimento de horários, ocorrência de situações de iniciativa, participação em projetos da pasta e atuação/desempenho no cargo (SE, 2008a, p. 9). Além disso, recomenda a abertura de uma pasta para cada servidor, independentemente do prontuário para arquivar os registros de ações deste período.

São três avaliações realizadas pela comissão no 10º, 20º e 30º mês de efetivo exercício, no qual se pontua sete critérios: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, responsabilidade, comprometimento com a administração pública, eficiência e produtividade (SE, 2008a). Cada critério recebe uma nota de 0 a 10. Após as três avaliações, a pontuação máxima do servidor pode ser de 210. É considerado inapto aquele que obtiver um somatório inferior a 105 pontos, ou seja, 50% do total possível. Cada avaliação é repassada ao servidor para ciência.

Nesta orientação, os critérios foram detalhados segundo as características próprias do cargo. Assim, os critérios gerais aproximaram-se do ambiente ao qual se aplica:

- 1) Assiduidade – índice de frequência, de acordo com a tabela prevista no inciso I, do artigo 7º da Resolução SE nº 66/08, excetuando-se apenas as abonadas, portanto, todos os outros tipos de ausências, como, nojo, gala, licença-prêmio, etc., são pontuados como faltas.
- 2) Disciplina – cumprimento de horários, prazos estipulados e atendimento das solicitações feitas pela Administração. Exemplos: atrasos no horário do servidor, não entregar planejamento e/ou diários de classe, não implementar novas propostas da Pasta.
- 3) Capacidade de Iniciativa – apresentar novas propostas visando atender demandas existentes. Por exemplo, é a iniciativa do servidor em apresentar ideias e soluções alternativas para as demandas surgidas, agindo de forma segura e dinâmica nas situações simples de sua rotina de trabalho.
- 4) Responsabilidade – criar condições para um bom desempenho dos alunos, comprometido com os objetivos pactuados nos planos de trabalho, com base nas metas da Pasta. Por exemplo, é fazer “bem feito” o que tem que ser feito, conforme o planejado e decidido. É cumprir compromissos e responder pelo que fez.
- 5) Comprometimento com a Administração Pública – é a participação nos projetos especiais e cursos de capacitação da Pasta. Por exemplo, Teia do Saber, Letra e Vida, Ler e Escrever, Pró-Gestão, Cursos de Atualização e Especialização, etc.
- 6) Eficiência – cumprir na prática as propostas curriculares, utilizar adequadamente os materiais disponíveis e apresentar um bom nível de rendimento no exercício de suas atribuições. É o avaliado cumprir o previsto nos guias curriculares e as diretrizes delineadas pela Pasta. É a manifestação de competência ou o comprometimento com o exercício do cargo. Está relacionado “ao querer fazer”, a disposição para trabalhar, ao esforço, à dedicação e a perseverança do servidor. É o empenho em alcançar os objetivos definidos para o trabalho.
- 7) Produtividade – contribuir para a melhoria do desempenho da Diretoria de Ensino, da Unidade Escolar, dos alunos, para o bom relacionamento entre eles, pais

e servidores, demonstrando competência na superação de obstáculos. Neste caso, é importante comparar a ação dos servidores, com os índices do SARESP – Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar de São Paulo, e/ou outros indicadores oficiais. (SE, 2008a, p. 3).

Ao final das três avaliações, a comissão especial deve preencher um relatório com um parecer conclusivo das avaliações proferidas: “opinando, com justificativa, pela confirmação do cargo, isto é, pela declaração de estabilidade ou de exoneração” (SE, 2008a, p. 11). Este é encaminhado à Diretoria de Ensino, para que a comissão central de avaliação especial de desempenho emita uma manifestação conclusiva, propondo a exoneração - após a apresentação de defesa do servidor - ou a confirmação no cargo.

Em seguida, a lista dos confirmados ou o processo dos exonerados é encaminhado ao DRH da SE que, após apreciação do Secretário da Educação, publica a declaração de estabilidade ou de exoneração no Diário Oficial do Estado.

No Departamento de Recursos Humanos da Secretaria de Educação, há ainda uma comissão de recursos, responsável por analisar e decidir sobre recursos interpostos. Ela é composta atualmente por cinco servidores, sendo um diretor, um representante do setor de seleção, um da diretoria de legislação e duas assessoras técnicas. O novo procedimento para o estágio probatório iniciou-se com os ingressantes da SE em 2008. Foram três avaliações, sendo a última em junho de 2010, e os últimos meses são para tramitação do processo.

Os três entrevistados discutiram o critério da assiduidade, que foi ainda responsável por uma segunda resolução⁵³ alterando o que se considerava falta para desconto da pontuação neste critério (SE, 2008b). Para o supervisor, a nova legislação é bem clara, mas o decreto (SÃO PAULO/SE, 2008) era omissivo em alguns pontos e mesmo a resolução gerou discussões de quais ausências seriam descontadas do item assiduidade. O decreto inicialmente considerava como faltas as ausências em razão de casamento, falecimentos e doação de sangue, por exemplo. Posteriormente, publicou-se nova resolução desconsiderando estes itens do cálculo de frequência.

Mesmo assim, segundo o supervisor de ensino, algumas licenças não constam: “[...] esqueceram de colocar a licença sem vencimentos, é evidente que suspende o estágio

⁵³ Resolução SE nº 79, de 07 de novembro de 2008, que altera a resolução SE nº 66 de 02 de setembro de 2008. No primeiro artigo altera a relação nº de faltas e a pontuação recebida pelo servidor. Já o artigo 2º, exclui do artigo 7º da resolução nº66/2008 as seguintes ausências para cálculo da frequência: “Para o cálculo do índice de frequência anual de que se trata o inciso I desse artigo deverão ser **desconsideradas** as faltas abonadas e as ausências em razão de férias, casamento, falecimentos, casos de doação de sangue, trânsito, serviços obrigatórios por lei, conforme dispõe o artigo 78 da lei nº 10.261/68.” (grifo nosso).

probatório, mas precisava constar na resolução” (SUPERVISOR DE ENSINO, informação verbal).

Para o supervisor, quando se fala de qualquer tipo de avaliação, de um julgamento, é difícil de ter a plena justiça do processo: “[...] tudo que vem como avaliação tem resistência, ninguém gosta de ser avaliado, as pessoas ficam assustadas, ‘ah eu vou perder meu cargo’ [...] essa resistência é geral, os avaliadores também passam por uma situação constrangedora, mas quando é necessário tem que fazer” (SUPERVISOR DE ENSINO, informação verbal).

Quanto aos critérios, o supervisor acha que são suficientes, mas o problema é a subjetividade, que é minimizada pela existência de uma comissão. Segundo ele, o preocupante é quando a avaliação concentra-se em uma única pessoa:

[...] porque a questão da afinidade pode influir, agora tendo três pessoas em cada escola fica relativamente seguro [...] você avaliar se uma pessoa é eficiente é complicado. Produtividade você até tem [alguns indicadores], nem tudo é tão subjetivo, você tem o SARESP, mas dificilmente será cometida alguma injustiça (SUPERVISOR DE ENSINO, informação verbal).

Para o diretor do sindicato, esta avaliação subjetiva surge como uma maneira de oprimir o professor em uma carreira com condições precárias de trabalho e que resulta em doenças em quase 20% dos profissionais. Em 2007, quando o decreto foi lançado, houve uma mobilização dos professores e, por meio dela, conseguiram que os concursados em 2005 não fossem avaliados sob o novo modelo.

Este entrevistado questionou como se mensura o critério de comprometimento: “[...] por exemplo, se eu fiquei mais tarde, fora do meu horário de trabalho isso é comprometimento, e se eu me negar, é falta de comprometimento?” (DIRETOR DO SINDICATO, informação verbal). Além disso:

[...] você precisa acreditar que cada comissão terá bom senso e isso não ocorre. À medida que você dá aberturas subjetivas para esse julgamento, os fatores pessoais acabam interferindo, por exemplo, se eu me indisponho com aquela pessoa que vai me julgar, e se a própria avaliação é tão aberta, então ela pode me julgar da maneira que ela quiser. [...] em nível da diretoria de ensino dessa região responsável por aproximadamente 45 escolas, mais ou menos com 2000 professores, com talvez 100 professores em estágio probatório, é um número significativo, você reunir essas comissões e ver qual é o maior problema detectado entre os profissionais e dar talvez um curso de capacitação. Talvez fosse uma maneira racional de resolver o problema, mas isso não existe, não há esse rastreamento, esse levantamento por parte da administração. É meramente uma avaliação impositiva no sentido de tiro você ou não tiro você, é mais uma maneira de oprimir o servidor público. (DIRETOR DO SINDICATO, informação verbal).

Para o diretor do sindicato, geralmente o professor não participa e sequer é consultado para que ele diga o que ele está achando do ambiente de trabalho: “O que muitas vezes acontece: passou o ano, o diretor constitui uma comissão e eles vão analisar o que eles imaginam que foi o ano desse profissional e depois é apresentada a nota a ele” (DIRETOR DO SINDICATO, informação verbal).

Segundo a assessora da SE, até outubro de 2010, ou seja, já com todas as avaliações proferidas, mas quatro meses antes de finalizar o processo de confirmação da primeira turma de avaliados, encaminhou-se ao Departamento de Recursos Humanos da SE cinco pedidos de exoneração para análise, dentre 10 a 12 mil servidores contratados no período. Para a assessora da SE: “a gente sabe que a pessoa passou por um concurso, tem a sua habilitação, qualificação, claro que a gente não esperava um número muito grande de exonerações” (ASSESSORA DA SE, informação verbal). Há casos em que a pessoa não pede exoneração e é aberto processo de abandono, o que é incorporado ao do estágio probatório.

Após o recebimento destes cinco processos solicitando exoneração de servidores, iniciou-se o procedimento de ampla defesa, mas alguns servidores não quiseram apresentar defesa. Em seguida, a comissão de recurso do DRH da SE se reuniu para analisá-los. Os cinco casos são de Diretorias de Ensino distintas. Em um dos casos, após a proposta ser encaminhada ao DRH, o professor pediu para ser exonerado e, com isso, o processo foi arquivado. Os demais só serão encaminhados ao Secretário de Educação no final do período de avaliação, em fevereiro de 2011.

Há alguns em que a pessoa ainda está em defesa. Citou um episódio que o problema foi a ocorrência de faltas frequentes e a secretaria da unidade escolar anexou ao processo de estágio probatório as atas dos HTPCs⁵⁴ (horários de trabalho pedagógico coletivo) do período, para a assessora “[...] não é exatamente só isso, mas quanto mais documentações você tiver melhor” (ASSESSORA DA SE, informação verbal).

Segundo esta entrevistada, isso demonstra um avanço, uma vez que se não tivesse o estágio isso não aconteceria. Anteriormente, somente em caso de abandono esta exoneração ocorreria, no entanto, para tal, eram necessários trinta dias de faltas consecutivas. A importância da assiduidade nas avaliações foi reforçada pela entrevistada e que a avaliação do estágio probatório permite coibir estas faltas:

⁵⁴ Os horários de trabalho pedagógico coletivo são reuniões efetuadas na unidade escolar com a orientação de um coordenador pedagógico e de presença obrigatória dos docentes. Neste espaço discute-se o plano pedagógico e permite a troca de experiências entre os docentes bem como o planejamento e a avaliação das atividades.

O que a gente percebe é que quando a pessoa começa a falhar na assiduidade [falha no geral], muito difícil uma pessoa que não vai a escola cumprir [suas atribuições] [...] ele sabe que está esperando algo dele, é positivo. Acho que tem uma mudança de comportamento do servidor nesse período. (ASSESSORA DA SE, informação verbal).

Ainda em relação à influência deste período no comportamento dos servidores, a assessora citou o caso da greve ocorrida em março de 2010 em que parte dos professores em estágio probatório não participou por causa da avaliação: “[...] não que seja uma intimidação, não é para isso. É uma forma de ele ter uma orientação, responsabilidade” (ASSESSORA DA SE, informação verbal).

De acordo com o supervisor de ensino, o servidor, neste período, fica ansioso para ser declarado estável. Perguntado se o estágio probatório melhora o desempenho do funcionário este respondeu:

Sim, ele não falta. Diminui as faltas. Quem tem noção das consequências do estágio probatório e da importância de uma estabilidade no serviço público fica torcendo para vencer os três anos para ser declarado estável, afinal de contas ele vai ser um funcionário estatutário e estável, que é uma garantia de trabalho, apesar dos problemas que nós temos na rede. (SUPERVISOR DE ENSINO, informação verbal).

Para o diretor do sindicato, a influência é a intimidação desses profissionais a fazerem qualquer atividade que acharem justas, tanto no campo profissional, como pleitear os seus direitos: “[...] acaba intimidando e fazendo dele única e exclusivamente um aliado do Estado” (DIRETOR DO SINDICATO, informação verbal).

Segundo este entrevistado, desde 2008 a APEOESP fez várias mobilizações e há uma determinação do Estado no sentido de que aqueles que estão em estágio probatório devem tomar cuidado em participar desse movimento. Há orientação das Diretorias de Ensino para os diretores das unidades escolares informarem os professores sobre esta posição.

O supervisor de ensino indicou que não houve nenhuma reclamação de professor para a Diretoria de Ensino por causa de sua avaliação, mas comentou o episódio das faltas descontadas do critério “assiduidade” por ocasião da greve ocorrida:

[...] nada é feito sem a ciência dele [do professor], nada ocorre à revelia, ele pode recorrer. Normalmente é sem problemas, mas agora houve um problema, houve uma paralisação reivindicatória [greve] e a maioria está com zero no critério assiduidade, a exclusão das faltas por reposição ou outro motivo é responsabilidade do Gabinete do Secretário. Nós na diretoria [de ensino] não fazemos nada, [e ainda] aguardamos instrução deste órgão [se estas faltas serão excluídas]. (SUPERVISOR DE ENSINO, informação verbal).

Segundo o diretor do sindicato, há ainda reclamação de professores de que são coagidos a fazer atividade fora de seu horário de trabalho porque o diretor assim exige e o professor entende que se não a cumprir, ele pode ser questionado e sua avaliação pode ter um valor abaixo da média:

A escola já não é um espaço muito democrático e agora ficou pior. É bastante declarado pelos professores que o comportamento muda. Antes não teria como o diretor fazê-lo, agora o servidor não se sente à vontade, não tem liberdade para fazer sua atividade se não estivesse sendo julgado por essa comissão ou pelo chefe hierárquico. (DIRETOR DO SINDICATO, informação verbal).

Para o diretor do sindicato, esta avaliação atua de forma muito mais punitiva do que no sentido de corrigir e de tentar adequar o servidor à qualidade do serviço público. Para tanto, seria necessária uma avaliação mais abrangente que incorporasse a opinião da comunidade sobre as causas da má qualidade da educação.

[...] fica muitas vezes a peste de que o funcionário público é o incompetente e o Estado acaba endossando isso. Você pode ter problemas pontuais de má prestação de serviço por alguns servidores, mas você também tem uma situação generalizada de falta de eficiência do gestor do serviço público, de implementação de políticas erradas, da administração do serviço público em geral. Não existe uma política do Estado de tentar manter e convencer esses bons profissionais a assumir uma tarefa em uma escola pública que é uma escola democrática, para todos. É difícil convencer e não só não convence como ainda por cima vem com essa imposição [avaliação para fins do estágio probatório], então acaba de certa maneira fazendo ele [o novo professor] pensar: 'eu vou ficar aqui por quê? Não há atrativo nenhum'. (DIRETOR DO SINDICATO, informação verbal).

De acordo com o supervisor de ensino entrevistado, há entre 40 e 50 processos de estágio probatório em tramitação na região que, para ele, é um número pequeno por ser uma região que recebe muitos professores removidos. Não houve nenhum caso de proposta de exoneração encaminhada. O diretor do sindicato informou também que embora ouça reclamações, nenhum professor buscou oficialmente o sindicato por causa de uma má avaliação.

Ainda segundo o supervisor, houve dois casos que caminhavam para a exoneração, mas devido às avaliações ruins recebidas, os próprios avaliados optaram por pedir exoneração do cargo.

Aqui na diretoria graças a Deus não [há propostas de exoneração], se vier é um processo para o qual você precisa ter um olhar mais cuidadoso mesmo na montagem e mesmo nas justificativas e quando a pessoa está caindo nesse procedimento, o diretor da escola tem que oferecer atividades na tentativa de recuperá-lo, você não pode seguir avaliando uma pessoa com baixos índices sem fazer propostas de redirecionamento do seu comportamento. Quando você fizer uma proposta, você tem que estar bem documentado e também não pode ser omissivo.

No núcleo gestor da escola ou na comissão aqui havia dois casos dando trabalho, encaminhando para isso [indicação de exoneração], mas o que acontece é que ele está tão desmotivado, ele não se adapta ao magistério, que ele pede exoneração. Ele sabe que vai ser pressionado e já é mal avaliado na primeira, ele não se adapta, então ele vai embora. [...] se você tem um diretor avaliando mal um professor, este requer atenção absoluta, porque você não pode errar registros, datas, nada, porque normalmente esses casos vão parar na justiça então você tem que estar bem armado, que medidas você tomou para sanar as dificuldades do sujeito, ter registro, se a pessoa está sendo bem avaliada, não me preocupo muito, eu vou declarar estável e acabou, morre o assunto, agora se ele é complicado, e sempre tem, né? (SUPERVISOR DE ENSINO, informação verbal).

Para os que ingressam no concurso em andamento em 2010, a única alteração discutida refere-se aos formulários, mas nenhuma modificação essencial. Com o ingresso de novos professores em 2011, o DRH da SE prevê uma nova orientação às Diretorias de Ensino reforçando o procedimento.

A assessora comentou que a Secretaria de Educação está implementando também as orientações referentes ao estágio probatório dos funcionários regidos pela Lei nº 1080/2008. Atualmente são vinte e uma pessoas na Secretaria que serão avaliadas por este procedimento. Em geral, a assessora achou que teria uma repercussão negativa maior por parte dos avaliadores, mas, por enquanto, não ocorreu.

A assessora indicou a dificuldade de elaboração da norma como algo que começou a ser discutido recentemente, sem histórico de utilização e discussões. As informações coletadas vieram da experiência de outros Estados e não foi citado nenhum texto de referência acadêmico ou de debate em fóruns sobre gestão pública.

As diversas opiniões expressas demonstraram que o quê levou à implementação do estágio probatório foi a imposição constitucional de incorporá-lo nas normas existentes. Ainda que possua critérios como eficiência e iniciativa, ao longo das entrevistas, o processo era descrito como uma possibilidade de controlar a frequência do novo servidor. Não foi descrito nenhum procedimento que viabilize um desenvolvimento profissional proposto como resultado das avaliações.

A comissão apresenta ainda muita dificuldade em relatar o desempenho dos servidores avaliados. A inserção de um processo de avaliação de desempenho ainda é vista com muita resistência por todos os entrevistados pela possibilidade de cometerem-se injustiças. A Comissão de Avaliação, que foi uma das alterações promovidas pela EC nº19/1998, foi implementada no sentido de minimizar esta possibilidade, embora somente a composição de uma comissão em um ambiente em que não se tem claro como avaliar o desempenho não é suficiente para sustentar uma avaliação geral que mensure eficiência. Os relatos demonstraram que, embora implementadores e formuladores acreditem que esta

avaliação é melhor que o que se tinha anteriormente, ou seja, nenhuma, o instrumento ainda é estranho a todos: formuladores, implementadores, avaliadores e avaliados.

A possibilidade de punir um docente por ausências prolongadas que comprometem sua atuação é tido como um avanço aos formuladores, como sendo um problema objetivo que a avaliação do estágio probatório consegue sustentar.

É necessária a ressalva que este constitui a primeira tentativa de implementação de uma avaliação para a carreira com maior contingente de servidores do Estado. Com a continuidade de seu uso pode haver modificações na sua utilização que não foram sugeridas por este trabalho.

4.2 A carreira de agente de segurança penitenciária – Secretaria de Administração Penitenciária

Até 1990, a responsabilidade pela administração das unidades prisionais pertencia à Secretaria da Justiça⁵⁵, por meio da Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários do Estado – COESP. Entre 1991 e 1992 esta responsabilidade foi transferida para a Secretaria de Segurança Pública e em 1993⁵⁶ foi criada a Secretaria de Administração Penitenciária, a primeira constituída para esta finalidade no Brasil.

A Secretaria de Administração Penitenciária - SAP - tem como missão a aplicação da Lei de Execução Penal, de acordo com a sentença judicial, visando à ressocialização dos sentenciados. A SAP administra 144 unidades prisionais distribuídas em todo o Estado de São Paulo. Quando encarcerados, primeiramente, os detentos são levados ao centro de detenção provisória (CDP), para aguardar julgamento. Se condenados, são encaminhados aos presídios.

O Agente de Segurança Penitenciária (ASP) é responsável pela vigilância, manutenção de segurança, disciplina e movimentação dos sentenciados internos em estabelecimentos penitenciários integrantes das Coordenadorias de Unidades Prisionais Regionais e da Coordenadoria de Saúde do Sistema Penitenciário⁵⁷, além do controle,

⁵⁵ A criação do sistema penitenciário remete-se ao Decreto nº 28, de 01/03/1892, que cria a Secretaria da Justiça. No início de 1979, as unidades prisionais subordinavam-se ao Departamento dos Institutos Penais do Estado - DIPE. Com a edição do Decreto nº 13.412, 13/03/1979, o DIPE foi transformado em Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários do Estado - COESPE, à época com 15 unidades prisionais. Disponível em: <<http://www.sap.sp.gov.br/>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

Segundo Salla (2007, p. 74), o governo Montoro (1982 a 1986), para enfrentar um cenário de rebeliões e fugas constantes instituiu uma “[...] política de humanização dos presídios que buscou dar transparência ao sistema e eliminar as práticas rotineiras de arbítrio, violência e tortura que se ocultavam sob a vigência do silêncio imposto pelo regime militar.” Esta política acabou desgastada ao longo do período de governo e houve um retrocesso nos governos seguintes (Quércia - 1987 a 1990 - e Fleury - 1991 a 1994), marcados pela “[...] intervenção policial violenta nos casos de tentativas de fuga e na emergência de rebeliões, nas constantes denúncias de prática de tortura e de outras arbitrariedades no cotidiano prisional.” (SALLA, 2007, p. 76).

O governo Covas, a partir de 1995, e o seu sucessor, o governador Alckmin (2001 a 2006), retomaram as discussões de uma agenda dos direitos humanos na área da segurança pública, propondo uma maneira alternativa de intervenção nas rebeliões, por meio de grupos de negociações. No entanto, um outro problema veio à tona nas rebeliões e motins destes governos: a ação de grupos criminosos organizados no interior das penitenciárias e um crescimento rápido da população carcerária (SALLA, 2007). Ao longo do artigo, Salla (2007) não trata sobre os agentes de segurança penitenciária.

⁵⁶ A Lei nº 8209, de 04/01/93, criou o Decreto nº 36.463, de 26/01/1993 e organizou a Secretaria da Administração Penitenciária.

⁵⁷ Conforme artigo 1º da L.C. nº 498, de 29/12/1986.

verificação e fiscalização da portaria, da entrada e saída de pessoas, veículos e volumes⁵⁸. Atualmente, há 22.924⁵⁹ agentes em exercício no Estado.

Os agentes de segurança, juntamente com os de escolta e vigilância penitenciária - responsáveis pela vigilância externa dos presídios, nas muralhas das unidades - representam o maior contingente de servidores da SAP e são as principais carreiras relacionadas à execução da atividade-fim desta Secretaria.

Nas unidades prisionais, há funcionários responsáveis pelas tarefas administrativas (oficiais administrativos e/ou secretários) que, muitas vezes, são executadas pelos próprios Agentes de Segurança Penitenciária desviados de sua função pelos administradores da prisão para suprir o déficit de profissionais das funções administrativas⁶⁰.

Nas unidades prisionais há ainda os cargos de direção e assessoramento, denominados de Diretores Técnicos, responsáveis pelas atividades de administração geral do estabelecimento; saúde e reintegração social dos presos; escola e oficinas de trabalho dos internos; segurança e disciplina e; administração de recursos humanos, dentre as mais importantes (LOURENÇO, 2010, p. 15).

A jornada de trabalho é de, no mínimo, 40 (quarenta) horas semanais, distribuídas em um período de 12 (doze) horas⁶¹ nas unidades, seguidas por 36 (trinta e seis) horas de descanso. O cargo exige nível médio de escolaridade completo. A remuneração do cargo é apresentada no Quadro 4, a seguir.

⁵⁸ Conforme descrito do edital de abertura de inscrições e instruções especiais nº. 012/2007 para a carreira de agente de segurança penitenciária de classe I, de 30 de abril de 2007.

⁵⁹ Conforme dados da Secretaria de Gestão Pública em 28/12/2010.

⁶⁰ Esta situação foi relatada por alguns dos entrevistados (diretor do SIFUSPESP e por um dos agentes de segurança penitenciária) e também por Lourenço (2010).

⁶¹ Conforme estabelecido na Resolução SAP nº 52, de 29 de setembro de 1995.

Quadro 4 Remuneração dos cargos permanentes de Agente de Segurança Penitenciária.

| QUADRO DE CARGOS PERMANENTES | | | | | | | | |
|--|--------------|---------------|--------|--------|---------|---------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| DENOMINAÇÃO | SALÁRIO BASE | R.E.T.P. 100% | ALE I | ALE II | ALE III | SALÁRIO INICIAL C/ALE - I | SALÁRIO INICIAL C/ALE - II | SALÁRIO INICIAL C/ALE - III |
| AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA DE CLASSE I | 478,80 | 478,80 | 664,00 | 714,00 | 764,00 | 1.621,60 | 1.671,60 | 1.721,60 |
| AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA DE CLASSE II | 611,79 | 611,79 | 664,00 | 714,00 | 764,00 | 1.887,58 | 1.937,58 | 1.987,58 |
| AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA DE CLASSE III | 651,47 | 651,47 | 664,00 | 714,00 | 764,00 | 1.966,94 | 2.016,94 | 2.066,94 |
| AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA DE CLASSE IV | 691,17 | 691,17 | 664,00 | 714,00 | 764,00 | 2.046,34 | 2.096,34 | 2.146,34 |
| AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA DE CLASSE V | 770,14 | 770,14 | 664,00 | 714,00 | 764,00 | 2.204,28 | 2.254,28 | 2.304,28 |
| AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA DE CLASSE VI | 853,80 | 853,80 | 664,00 | 714,00 | 764,00 | 2.371,60 | 2.421,60 | 2.471,60 |
| AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA DE CLASSE VII | 932,79 | 932,79 | 664,00 | 714,00 | 764,00 | 2.529,58 | 2.579,58 | 2.629,58 |
| AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA DE CLASSE VIII | 1.019,67 | 1.019,67 | 664,00 | 714,00 | 764,00 | 2.703,34 | 2.753,34 | 2.803,34 |

Mês de referência março de 2010. Jornada de trabalho de 40 horas semanais.
Fonte: UCRH, 2010.

Para ingresso no cargo, o candidato é submetido a concurso público com as seguintes fases: prova objetiva, prova de aptidão psicológica, comprovação de idoneidade e conduta ilibada na vida pública e na vida privada e, prova de títulos, de caráter eminentemente classificatório.

A Prova de Aptidão Psicológica⁶², de caráter eliminatório, incorpora métodos e técnicas de avaliação psicológica de aplicação coletiva para avaliação do perfil psicológico do candidato. Esta prova é aplicada por psicólogos contratados.

Segundo o edital do concurso realizado em 2007, o perfil psicológico refere-se a: “[...] características de personalidade e inteligência que permitam ao indivíduo adaptar-se e apresentar desempenho positivo enquanto ocupante do cargo a que se destina o concurso” (SAP, 2007). Desta fase resultará o conceito “apto” ou “inapto”. Os candidatos considerados inaptos são desclassificados do concurso.

A comprovação de idoneidade e conduta ilibada⁶³ na vida pública e na vida privada, de caráter eliminatório, consiste na entrega de certidões que atestem os antecedentes criminais do candidato. Após ingresso no cargo, este critério continua a ser observado, como um dos atributos do estágio probatório.

⁶² Conforme anexo II do edital: as características verificadas no teste são: bom relacionamento interpessoal e controle emocional; boa resistência à fadiga psicofísica; controlado nível de ansiedade; bom domínio psicomotor; adequada capacidade de improvisação; controlada agressividade e adequadamente canalizada; bom nível de atenção e concentração; adequada impulsividade; ausência de sinais fóbicos e desrítmicos; elevada flexibilidade de conduta; boa criatividade e elevada disposição para o trabalho; elevado grau de iniciativa e decisão (autonomia); excelente receptividade e capacidade de assimilação (SAP, 2007, p. 22).

⁶³ Certidão atualizada de Distribuição Criminal da Justiça Estadual da Comarca onde reside e residuiu a partir de 18 anos de idade e certidão atualizada de Distribuição Criminal da Justiça Federal da região onde reside e residuiu a partir de 18 anos de idade.

No caso de títulos, é concedido 0,5 ponto por ano de serviço prestado na carreira de agentes de segurança penitenciária anteriormente à Constituição Federal de 1988⁶⁴, em um total máximo de 10 pontos acrescidos à nota da prova objetiva. Após a aprovação no concurso e da posse, o servidor é investido em caráter de estágio probatório.

Para Lourenço (2010), as atribuições da carreira apresentam um dilema: ressocializar *versus* vigiar. Ao mesmo tempo em que buscam a reintegração social dos internos, os ASPs são responsáveis por preservar a ordem e a disciplina deles, com ações de repressão e punição. Sua atuação é fundamentada em leis, normas, regulamentos e manuais durante todo o período de trabalho e estão subordinados a um esquema de chefias e diretorias fortemente hierárquicas e padrões de liderança fortemente autoritários (LOURENÇO, 2010).

Em estudo sobre a saúde e ambiente de trabalho destes profissionais, Lourenço (2010) identifica:

[...] alterações comportamentais consideráveis, como o uso compulsivo e persistente do tabaco e de bebidas alcoólicas, os afastamentos prolongados ou definitivos do trabalho decorrentes de doenças crônicas e/ou transtornos mentais graves, além de mortes de colegas, a nosso ver, em idades precoces e por razões que poderiam ser evitadas. (LOURENÇO, 2010, p. 17).

Para Lourenço (2010), as condições de trabalho afetam a expectativa de vida destes profissionais que é, em média, 45 anos. Outras dificuldades apontadas no desempenho do cargo são o despreparo dos profissionais para atuar como agentes de ressocialização, baixos salários, carreiras sem a possibilidade de ascensão funcional, número insuficiente de servidores em comparação ao número de presos. Também, um “regime de trabalho estafante e estimulante do descontrole emocional que contribuem para perpetuar e recrudescer esse círculo de violência que faz do guarda de presídio agente destacado” (ADORNO, 1998, p. 1023 apud LOURENÇO, 2010, p. 51).

Lourenço (2010) também descreve as péssimas condições de trabalho, em um ambiente descrito como:

Edificações cercadas por muros altíssimos e vigiadas 24 horas por homens armados com armas de grosso calibre, possuem corredores internos ou galerias extensos, geralmente úmidos, frios e só parcialmente iluminados; como se não bastasse, as

⁶⁴ Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, em geral, a maioria dos servidores atuantes neste cargo eram temporários, conforme autorizava a lei nº 500, de 13 de novembro de 1974, que instituiu o *Regime Jurídico dos servidores admitidos em caráter temporário no Estado de São Paulo*. Estes funcionários temporários atuavam em todas as Secretarias do Estado, não somente na área penitenciária. Após a obrigatoriedade constitucional de ingresso no serviço público por meio da aprovação em concurso público, estes interinos foram paulatinamente sendo substituídos por servidores concursados. Por isso, nos concursos instituídos aos ASPs, pontua-se por experiência anterior na carreira.

cercas de arame farpado que existem no interior das prisões, dispostas paralelamente às muralhas e as grades de ferro em praticamente todos os locais, impressionam enquanto local de segregação. A solidão do e no cárcere, o distanciamento e o afastamento, às vezes bastante prolongado, da sociedade dos homens livres, incluindo de familiares e amigos, assim como a violência e, às vezes, a própria destruição física ou psíquica daí decorrentes, manifestas por movimentos de contestação como são as rebeliões, os motins ou as fugas, são acontecimentos que se repetem e, por isso, são previstos pelos próprios administradores da política penitenciária como *eventos naturais* nessas instituições. (LOURENÇO, 2010, p. 40-41).

Em suma, o cargo possui uma remuneração média superior a outras carreiras do mesmo nível de escolaridade⁶⁵, no entanto, os agentes de segurança penitenciária pertencem a uma carreira sem prestígio e atuam em condições de trabalho insatisfatórias, em um ambiente onde a violência⁶⁶ e a repressão são fatos corriqueiros e que os leva a muitos problemas de saúde relacionados ao exercício do cargo. Por isso, há um alto índice de

⁶⁵ Conforme informações da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho, a remuneração média do cargo de agente de segurança penitenciária no Brasil é de R\$911,00. No Estado de São Paulo, outros cargos relativos à área de segurança, tais como vigilante e agente de segurança têm remuneração média de, respectivamente, R\$785,00 e R\$576,00. A remuneração do cargo de assistente de administração, com a mesma exigência de escolaridade (2º grau completo), no Estado de São Paulo é R\$974,00. (SECRETARIA DO EMPREGO E RELAÇÕES DO TRABALHO. Disponível em: <www.salariometro.sp.gov.br>. Acesso em: 07 fev. 2011).

⁶⁶ Em 10/08/10, o SIFUSPESP publicou em seu endereço eletrônico documento intitulado: “Realidade do Sistema Penitenciário Paulista na Visão dos Trabalhadores”. No qual descreve: “*Hoje, quando um novo funcionário inicia a carreira passa por um treinamento básico obrigatório. No entanto, nem de longe esse novo servidor estará preparado para as agruras do nosso dia a dia. E no decorrer da carreira, depois de ser vítima, ou ver vítimas, de rebeliões, de maus tratos, de constante desvalorização profissional por parte do governo, e de desconfiança por parte da sociedade, o trabalhador sente-se completamente abandonado e sem apoio. Se por um lado o Estado não aprimora seu trabalhador também não se preocupa com a sua saúde, não há trabalho de prevenção, exames periódicos (pedidos constantemente pelo nosso sindicato) e muito menos há algum auxílio quando o servidor fica doente.*

A função de servidor penitenciário é uma das mais perigosas, penosas e insalubres do mundo. Em São Paulo, pode-se dizer que uma boa parte dos servidores tem problemas graves, que resultam em alcoolismo, tentativa de suicídio, depressão. E o que o governo faz pela saúde desses servidores? Que tipo de apoio recebemos por parte do governo? Nenhum. Nada. O número de servidores afastados por problemas de saúde - números esses também inacessíveis até para nós, do sindicato - é grande. E o que acontece com esses servidores? Mesmo com problemas psicológicos e físicos sérios, voltam para as unidades prisionais e trabalham para não perder o direito às gratificações que representam boa parte do nosso salário.

E o pior é que passamos por tudo isso, toda essa tensão diária nas 12 horas de trabalho - pois nossa jornada é de 12 horas de trabalho ininterruptas por 36 horas de descanso - prestando serviço público, e esse público não o reconhece. Ainda é corrente na imprensa responsabilizar - ou pelo menos insinuar - que o que ocorre de errado dentro das unidades é por culpa do agente. E a sociedade não apenas acredita nessa versão sem contestar, como a incorpora. É como se nós não apenas lidássemos com bandidos no dia a dia, mas como se fôssemos, todos, bandidos também. Para nós é muito importante mudar essa visão da sociedade, porque somos cidadãos, trabalhadores, servidores públicos, pessoas decentes e honestas, e, como tal, merecemos respeito e confiança. E a maioria absoluta da categoria nunca fez nada que justificasse tamanho preconceito.

Os presos aprenderam uma nova forma de pressionar a direção dos presídios para obterem o que querem. Uma forma mais simples e pouco punida: a violência contra o servidor. São cada vez mais recorrentes os casos de funcionários espancados, covardemente agredidos por presos. Pode-se dizer que a cada mês ocorre ao menos um caso desses no Estado. Pessoas barbaramente violentadas simplesmente porque estão cumprindo o seu trabalho. Pessoas tratadas como objetos, e não como seres humanos. E qual a política adotada pelo governo para evitar novos casos? Nenhuma. Estamos, literalmente, à mercê de bandidos. E ninguém se importa com isso, a não ser, nós mesmos.”

Disponível em: <<http://www.sifuspesp.org.br/?q=100810diagnostico>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

desistência dos aprovados no concurso⁶⁷ e nos primeiros anos de atuação, a pedido do servidor. Nestas condições, como se configura uma avaliação relacionada ao estágio probatório?

Para descrição deste caso, foram consultadas as principais instruções normativas relacionadas à carreira avaliada e realizaram-se oito entrevistas, buscando agregar as opiniões dos diversos atores envolvidos no processo: o diretor de recursos humanos da Secretaria⁶⁸, diretora técnica do Departamento de Recursos Humanos⁶⁹, chefe do Núcleo de Pessoal de uma das unidades prisionais, diretor de saúde do Sindicato dos Funcionários do Sistema Prisional do Estado de São Paulo - SIFUSPESP, corregedora auxiliar da Corregedoria Administrativa do Sistema Penitenciário e dois agentes de segurança (identificados como ASP 1 e 2).

Segundo o diretor de recursos humanos, desde 1988, com a nova constituição, há a aplicação de uma observação diferenciada dos servidores no período de estágio probatório, os quais, neste intervalo, poderiam ser exonerados. No entanto, não havia um instrumento de avaliação para aferir sua aptidão. Se este servidor não apresentasse nenhum problema expressivo, após dois anos de exercício, adquiria estabilidade.

Mesmo antes da emenda constitucional nº19/98, que reforça a figura do estágio probatório enquanto período de efetiva avaliação, a norma vigente para os agentes de segurança penitenciária já previa⁷⁰ critérios para um processo de avaliação relacionado ao período de estágio probatório.

Segundo o diretor de RH, a criação da norma provém de uma necessidade da Secretaria, pela característica de suas atribuições, ou seja, por trabalhar com segurança pública e com o sistema prisional, e também porque outras carreiras da área de segurança, como os policiais civis, também já aplicavam uma avaliação com esta finalidade.

Com a criação da carreira de agente de escolta e vigilância penitenciária, em 2001⁷¹, e, na alteração da carreira de agente de segurança penitenciária, em 2004⁷², a avaliação por meio do estágio probatório foi definida com os critérios e procedimentos para

⁶⁷ Segundo o centro de seleção do Departamento de Recursos Humanos, em média 20% dos aprovados não se interessam pelo cargo.

⁶⁸ O diretor de recursos humanos trabalha desde 1988 na área de administração penitenciária.

⁶⁹ A diretora técnica trabalha desde 2004 na SAP e, a partir de 2008, ingressou como efetiva.

⁷⁰ Lei Complementar Nº 681, de 22 de julho de 1992. No entanto, não havia instruções normativas inferiores regulamentando o procedimento, que somente foi publicada em 2001.

⁷¹ Lei complementar nº 898, de 13 de julho de 2001.

⁷² A lei complementar nº 959/2004, detalha a forma de provimento da carreira, as etapas do concurso público, a regulamentação do período de estágio probatório e os critérios de promoção da carreira. O estágio probatório é normatizado pelos artigos 4º a 6º.

aferição do desempenho destes funcionários detalhados na norma anterior, sem mudanças essenciais no método utilizado. Os requisitos da avaliação assemelham-se nas duas carreiras citadas e consistem em (SAP, 2006):

- I - frequência e aprovação no curso de formação técnico-profissional;
- II - idoneidade e conduta ilibada na vida pública e na vida privada;
- III - aptidão;
- IV - disciplina;
- V - assiduidade;
- VI - dedicação ao serviço;
- VII - eficiência;
- VIII - responsabilidade.

Os procedimentos descritos nesta avaliação são normatizados por resolução interna da SAP⁷³, expedida pelo Secretário de Administração Penitenciária.

O primeiro requisito refere-se ao curso de formação que é desenvolvido pela Escola de Administração Penitenciária - EAP - no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Agentes de Segurança Penitenciária - CFAASP. Os Cursos de Formação Técnico-Profissional de Agentes de Segurança Penitenciária⁷⁴ são desenvolvidos em uma única etapa, com carga horária total de 350 horas/aula.

O conteúdo programático e as ações pedagógicas alinham-se aos “[...] padrões internacionais de gestão penitenciária e das Regras Mínimas da ONU para Tratamento do Preso no Brasil”⁷⁵ (SAP, 2010). Cada curso é precedido de uma Reunião Pedagógica, com docentes e profissionais do Centro de Formação, para discussão dos métodos e técnicas de aprendizagem a serem utilizados.

Há dois blocos de disciplinas, o primeiro é chamado “O agente penitenciário” e incorpora as disciplinas: relações interpessoais; epidemiologia em saúde; comunicação e expressão e; defesa pessoal, tonfa⁷⁶ e algemas. O segundo bloco, “O agente penitenciário e o tratamento penal”, refere-se às disciplinas: legislação penal; criminologia; reintegração social;

⁷³ Resolução SAP nº 292/2006. Esta alterou a resolução SAP nº 77, de 24 de outubro de 2001, que instituiu a comissão de avaliação de desempenho - CAD- junto a cada uma das Unidades Prisionais. A CAD é responsável por proceder a avaliação periódica do desempenho de seus agentes de segurança penitenciária Classe I, conforme disposto no artigo 4º da Lei Complementar 681, de 22 de julho de 1992.

⁷⁴ Esses cursos estão regulamentados pela Resolução SAP 479, de 16 de novembro de 2006.

⁷⁵ Disponível em: <www.ead.sap.gov.br>. Acesso em: 15 dez. 2010.

⁷⁶ Armamento também conhecido como porrete.

direitos humanos, ética e cidadania; prática do serviço penitenciário; papiloscopia; gerenciamento de crise; e defesa pessoal, tonfa e algemas.

A disciplina “prática do serviço penitenciário” consiste na integração do novo agente com o ambiente carcerário por meio de visitas às unidades prisionais com a observação das atividades dos funcionários em exercício. Em geral, a responsabilidade por lecionar esta matéria é de um dirigente prisional.

Cada disciplina possui duas avaliações. Para a aprovação é necessária a frequência mínima de 75% e média 5 (cinco) nas provas aplicadas. O não cumprimento da frequência mínima, bem como a reprovação em três ou mais disciplinas culmina na reprovação do aluno. Ao final das disciplinas, a EAP publica no Diário Oficial do Estado a relação nominal dos servidores aprovados, com a média aritmética das notas obtidas.

O CFAASP efetua ainda uma discussão do curso, no final de sua aplicação, para um *feedback* aos docentes sobre sua atuação nas salas de aula e, também, se necessário, convocar o Conselho de Classe, para discutir algum desacordo relatado. Estas informações provêm de um questionário preenchido pelo docente sobre o andamento da disciplina e os recursos oferecidos pela EAP; e uma avaliação preenchida pelos alunos, para aferir a atuação dos docentes envolvidos. Estes elementos são os referenciais para a manutenção ou reformulação das atividades.

Em entrevista com um dos diretores do Sindicato dos Funcionários do Sistema Prisional do Estado de São Paulo - SIFUSPESP - ele afirmou a importância do curso de formação, organizado pela Secretaria de Administração Penitenciária e que ocorre também no prédio do sindicato, onde há uma sala cedida para esta finalidade. Em dezembro de 2010 havia 45 agentes participando do curso no espaço do sindicato.

O curso de formação ensina para os funcionários novos a conduta interna, como tem que ser a postura como funcionário, as regras que existem dentro do sistema prisional, ensina o que é a LEP, lei de execução penal, ensina tudo certinho, mas do jeito que o governo quer. Eu acho que o dia a dia do sistema prisional, o funcionário vai aprender trabalhando [...]. O curso vai dar uma teoria do que é a cadeia, mas a cadeia se aprende na prática, no dia a dia. Mas é errado antes da preparação do trabalhador, jogar ele na boca do lobo. (DIRETOR DO SINDICATO, informação verbal).

Segundo o diretor do sindicato, há casos em que os funcionários fizeram o curso somente após entrarem em exercício e já terem contato com suas rotinas na unidade prisional.

Este entrevistado indicou alguns pontos que deveriam ser melhorados no curso. Primeiramente, considera uma falha não participarem como instrutores no curso de formação

de funcionários que atuam na carreira. Somente professores contratados que nunca trabalharam no sistema prisional e não conhecem o seu dia a dia, o que torna o curso muito teórico, prejudicando a preparação do novo servidor para conhecer a realidade que ele irá enfrentar.

Inclusive, ressaltou a importância de os novos servidores visitarem as unidades prisionais para entender as rotinas, o ambiente e as dificuldades que eles irão enfrentar. Esta parte “prática” do curso poderia ser ampliada. Um dos ASPs entrevistados ainda descreveu que a realidade encontrada quando iniciou sua atuação era muito diferente do que sugeria o curso, segundo ele: “[...] [durante o curso] parecia que tudo funcionava” (ASP 1, informação verbal).

Outra dificuldade apresentada refere-se a não divulgação das unidades em que há vagas no momento do concurso e, conseqüentemente, não há a possibilidade de o servidor optar por uma determinada vaga ou região. Assim, ao ser chamado, o candidato pode ser encaminhado a uma unidade muito distante de sua residência. O curso de formação é muitas vezes oferecido em um local distante seja da residência do novo funcionário e da unidade que este irá atuar, e não há ajuda de custo para o transporte e hospedagem, nem para a manutenção deste funcionário nesta localidade.

Quando não aprovado neste curso, o processo de estágio é concluído, com a indicação de exoneração do funcionário, encaminhada ao DRH que remete diretamente ao Gabinete do Secretário de Administração Penitenciária. Em relação ao segundo critério, o representante do sindicato ressaltou a importância de uma efetiva avaliação da conduta ilibada, que abrange não só a aferição após a nomeação como também o tempo anterior a ela, por se tratar de um profissional de segurança. Há casos de exoneração por não cumprimento deste inciso e o diretor do sindicato reforçou que esta seleção é fundamental para a segurança dos demais agentes efetivos.

Antes de eles aprovarem quem está entrando no sistema prisional tem que fazer uma investigação minuciosa na vida daquele que está entrando para trabalhar no sistema prisional, houve casos do crime organizado por gente deles para prestar concurso, para estar como ASP e até preparando para diretor. Eu acho que tinha que ter uma investigação melhorada, investir em inteligência, para não ter bandidos no nosso meio, até para preservar a própria categoria (DIRETOR DO SINDICATO, informação verbal).

Segundo o diretor do sindicato, na criação da carreira de agentes de escolta e vigilância penitenciária a importância deste critério sobressaiu-se. Anteriormente à criação desta categoria, a responsabilidade pela vigilância dos presídios pertencia a policiais. O

ingresso de servidores para esta função permitiria a estes policiais voltar a atuar nas ruas, executando suas atribuições efetivas.

O diretor do sindicato considera que a criação da carreira foi uma decisão acertada, pois permitiu a formação de uma equipe especializada, que culminou, posteriormente, na diminuição das fugas em presídios. No entanto, no primeiro concurso de agentes de escolta e vigilância penitenciária⁷⁷, em 2003, quase 20% dos aprovados inicialmente no concurso público foram posteriormente reprovados no quesito de conduta ilibada, o que, segundo o diretor do sindicato foi preocupante pela importância estratégica da função, uma vez que estes são os responsáveis pela vigilância das unidades e a atuação irregular deste profissional coloca em risco os demais profissionais das unidades.

A vigência do estágio é de 1095 dias, ou seja, os servidores não são avaliados por um período contínuo fixado em anos e sim pelos dias de efetivo exercício, sendo descontados todos os afastamentos e licenças concedidos no período⁷⁸. Assim, o período de estágio pode estender-se por mais de três anos.

Durante as entrevistas, os representantes da administração ressaltaram a importância da contagem do período. Segundo a corregedora, há processos em que o servidor já está há mais de cinco anos no cargo, mas o funcionário não cumpriu os 1095 dias de efetivo exercício, por causa de licenças e, portanto, o seu estágio probatório ainda permanece em vigor.

A comissão de avaliação do agente de segurança penitenciária- CAD/ASP⁷⁹ é instituída na unidade prisional, por meio de portaria interna publicada pelo diretor da unidade prisional. A CAD é composta por um servidor exercendo cargos de chefia e assessoramento e cada uma das seguintes unidades administrativas: Centro de Segurança e Disciplina (coordenador da comissão de avaliação), Núcleo de Segurança e do Núcleo de Pessoal das unidades prisionais.

Os documentos que compõem o processo de avaliação são: ficha funcional, cópia da publicação da lista de aprovados no curso de formação técnico-profissional, o

⁷⁷ Os primeiros ingressantes da carreira assumiram em 2003. Este concurso autorizou o provimento de 4.000 servidores para o cargo, conforme descrito no RELATÓRIO SAP 2003, com as principais ações de governo. Disponível em: <www.sap.sp.gov.br/download_files/sintese/SINTESE_2003.doc>. Acesso em: 15 dez. 2010.

⁷⁸ Conforme descrito na norma: “§ 3º - Somente serão computados como tempo de efetivo exercício, para fins de estágio probatório, os dias efetivamente trabalhados e os de descanso deles decorrentes, os dias de trânsito, de férias e os de frequência ao curso de formação técnico-profissional, ou outros cursos específicos para a carreira de Agente de Segurança Penitenciária” (SAP, 2006, art 6º).

⁷⁹ Conforme descrito na resolução SAP nº 292/2006.

certificado de conclusão do ensino médio do referido funcionário, ficha de frequência e relatórios parciais, estes dois últimos, realizados trimestralmente⁸⁰.

Ao servidor é dada ciência das avaliações parciais por meio da assinatura das avaliações, no entanto, não há no formulário espaço para uma autoavaliação ou para sua defesa, e é de responsabilidade do avaliado buscar estas informações no Núcleo de Pessoal de sua unidade.

De acordo com a corregedora do sistema prisional entrevistada, esta foi uma das alterações incorporadas em 2006. Anteriormente, era responsabilidade do Núcleo de Pessoal dos presídios dar ciência ao servidor do resultado da avaliação, no entanto, devido à demanda de serviço do setor, este encargo foi repassado ao avaliado, já que é um dos interessados do conteúdo da avaliação.

Ao final do processo, é emitido um relatório final da CAD e uma manifestação do diretor da unidade prisional, com parecer a favor da manutenção ou exoneração do servidor. Esta proposta é encaminhada ao Centro de Pessoal da respectiva Coordenadoria, que, após o preenchimento dos formulários “informação Centro de Pessoal” e “Manifestação do Coordenador”, encaminha o processo ao Departamento de Recursos Humanos da Secretaria.

O processo é conferido no Departamento de Recursos Humanos. Se a comissão de avaliação se manifestar a favor da aprovação, o servidor é promovido à classe II da carreira.

O papel do Departamento de Recursos Humanos da SAP é o de consulta e orientação às unidades prisionais, responsáveis pelas avaliações de seus integrantes. Além disso, é responsável por encaminhar o processo segundo o resultado obtido pelo avaliado. O DRH não indicou nenhuma relação da avaliação do estágio probatório com procedimentos de capacitação aos servidores.

No caso de aprovação no estágio probatório ou de não aprovação no curso de formação, o DRH elabora o ato (de aprovação ou de exoneração, respectivamente) que é encaminhado diretamente ao Secretário de Administração Penitenciária. No caso de não aprovação por conclusão da CAD, o processo é encaminhado à Corregedoria Administrativa do Sistema Penitenciário.

⁸⁰ O anexo D apresenta os formulários que compõem o processo de avaliação para o estágio probatório da carreira.

Na Corregedoria, um novo processo administrativo é instaurado, permitindo a ampla defesa do funcionário. Esta condução busca aprimorar a imparcialidade da avaliação, já que se desprende da unidade prisional e permite ao funcionário, nesse momento, sua defesa, com a apresentação de provas e testemunhas, inclusive com a indicação de um advogado para acompanhar o processo.

A Corregedoria vincula-se à SAP, no entanto é “[...]autônoma por excelência, a Corregedoria garante ao cidadão a qualidade na prestação do serviço do funcionário público, cuja ação prometeu ser pautada nos limites da lei e dos princípios da cidadania” (SAP, 2010).

Entre as atribuições da Corregedoria Administrativa do Sistema Penitenciário está:

[...] garantir, nos processos de avaliação do estágio probatório de que trata a Lei Complementar nº 681, de 22/07/92, nos casos de proposta exoneratória, o contraditório e a ampla defesa, manifestando-se pela permanência ou não do agente de segurança penitenciária ou agente de escolta e vigilância penitenciária na carreira (SAP, 2010).

Com a quantidade de processos relacionados ao estágio probatório em tramitação, a Corregedoria destinou um corregedor auxiliar para ser responsável por estes processos. Esta corregedora foi entrevistada e descreveu como estes processos tramitam no setor.

A corregedora entrevistada ressaltou a importância de dissociar este processo de um processo administrativo disciplinar, pois o estágio não remete a um caráter punitivo, não é o caráter de pena, mas sim a proposta de anulação de um ato administrativo, no caso, de admissão do funcionário. Este ato é tratado como dispensa, pois não acarreta nenhum impedimento deste funcionário em prestar novo concurso público.

Em média, há quinze processos por mês de pedido de exoneração por não aprovação no estágio probatório tramitando na Corregedoria, sendo o tempo de tramitação médio de quarenta a sessenta dias. Segundo a corregedora auxiliar, o número de processos pode inicialmente parecer pequeno se comparado ao número de servidores que ingressam na carreira, mas é um contingente relevante considerando o conteúdo da proposta: a exoneração do servidor.

Os procedimentos instituídos pela corregedoria são a (1) verificação dos documentos apresentados, conforme descrito na norma; (2) Citação - com a indicação do que está no processo, do está sendo imputado ao funcionário; (3) Interrogatório, com presença facultativa de advogado; (4) Defesa prévia, obrigatoriamente com advogado e na qual se pode

indicar testemunhas; (5) Convocação das testemunhas da administração e do funcionário e; (6) Elaboração do parecer final.

A corregedora indicou que há uma diversidade de motivos apontados na justificativa para exoneração nos processos que chegam à Corregedoria. Mesmo questionada novamente, ela afirmou que os casos são muito diversos sem apontar nenhum critério que se sobressaia dos demais ou exemplificar algum caso.

O entrevistado do sindicato, no entanto, ressaltou de forma mais efetiva a importância do critério de assiduidade nas avaliações negativas dos servidores: “[As] duas profissões hoje que estão tendo mais problemas com o estágio probatório são os professores e nós, agentes penitenciários. Boa parte por falta, por insubordinação, outros por atestados médicos” (DIRETOR DO SINDICATO, informação verbal).

Segundo entrevista com o chefe do Núcleo de Pessoal de uma das unidades prisionais, membro da CAD em sua unidade, a discussão sobre o desempenho do funcionário partia da avaliação de sua ficha de frequência e do debate com a chefia imediata do dia a dia do funcionário.

O principal critério observado pelo chefe do Núcleo de Pessoal durante a entrevista foi o da assiduidade e como o não cumprimento deste item prejudica o funcionamento da instituição. Segundo o entrevistado, a unidade prisional em que atua foi inaugurada em 2000 e contou com um contingente grande de novos servidores, no entanto, não houve nenhuma indicação de exoneração por não aprovação no período probatório destes ingressantes.

Para todos os entrevistados da administração, o formulário é suficiente. Conforme descrito pela corregedora auxiliar entrevistada, o chefe do Núcleo da Equipe de Segurança, que é o responsável pelo acompanhamento das rotinas do funcionário “[...] sabe o que ele fez, de que forma e tem a possibilidade de discorrer sobre os problemas encontrados para a CAD” (CORREGEDORA, informação verbal).

No caso da verificação da documentação, a corregedora auxiliar indicou que há pequena incidência de retorno dos autos à origem por ausência de documentação ou por alguma incorreção e que o número de processos com algum tipo de falha diminuiu nos últimos anos. Houve, ainda, uma melhora das justificativas que se tornaram mais específicas.

Segundo a entrevistada, se existe alguma “obscuridade” na avaliação ou quando algum dos atributos não é devidamente justificado, no processo instituído pela corregedoria é possível eliminar estas imprecisões por meio do interrogatório.

O conteúdo da avaliação, assim, depende muito do avaliador já que é um formulário aberto à dissertação da chefia sobre o resultado obtido pelo avaliado. Não há diretrizes de quais competências devem-se observar para avaliação, gradações, notas ou outros indicadores no formulário. Segundo a corregedora: “O que importa para a gente é a avaliação dos superiores dele, quem trabalha diretamente com o servidor que pode estar me mostrando onde ele é falho e onde ele é bom” (CORREGEDORA, informação verbal).

Segundo o diretor do sindicato e os funcionários entrevistados, a preparação das chefias dos núcleos de pessoal é insuficiente para realizar estas avaliações. O Agente de Segurança 1 ressaltou que não há nenhum apoio ao novo servidor e nem o debate com a chefia sobre o desempenho aferido nas avaliações.

Ainda em relação aos diretores dos presídios, que também compõem a CAD, o sindicato reiterou a inexistência de um concurso interno para a seleção dos integrantes destes cargos, o que permitiria uma avaliação mais criteriosa das qualificações dos candidatos, evitando chefias despreparadas. O diretor do sindicato descreveu que houve casos em que foi necessária a intervenção do sindicato em problemas entre a chefia e o funcionário: “Houve caso de companheiro nosso ser humilhado e ele [a chefia] sacar uma arma e dizer, ou eu vou te matar ou você me mata, então, nós do sindicato tivemos que intervir, para não acontecer nenhuma tragédia” (DIRETOR DO SINDICATO, informação verbal).

O grande desafio indicado pelo Departamento de Recursos Humanos foi ampliar a orientação às chefias que minimizem “problemas” durante o processo. Segundo o diretor do DRH, a norma instituída para a carreira-meio para todas as Secretarias (Lei nº1080/2009) permitiu que esta discussão fosse retomada.

Para a corregedora, a minoria dos processos indica que o funcionário apresentou problemas nas primeiras avaliações, até porque há um tempo de aprendizado a ser considerado. Geralmente, os problemas relatados nas fichas ocorrem já no segundo ano de efetivo exercício do funcionário.

Com base nas fichas encaminhadas pela CAD, o parecer do Departamento de Recursos Humanos da Secretaria e as conclusões obtidas no processo interno, a corregedoria emite uma proposta justificada para a Consultoria Jurídica por intermédio da Chefia de Gabinete. Esta é responsável por avaliar a legalidade do ato e encaminhar parecer final ao Secretário de Administração Penitenciária, que possui a atribuição de exonerar o servidor.

Já houve casos, segundo a corregedora, de a Consultoria Jurídica ter uma posição diferente da Corregedoria, mas não soube indicar a frequência, uma vez que, neste caso, o processo não retorna à Corregedoria.

No caso de um pedido de exoneração proveniente do Secretário de Administração Penitenciária, há um prazo de 15 dias para o funcionário apresentar recursos administrativos com alegações novas, mas é a Consultoria Jurídica que segue a tramitação desses processos de apelação.

Em média, metade dos processos encaminhados à Corregedoria, culmina em um parecer sugerindo a exoneração do servidor. Já na Secretaria como um todo, segundo dados repassados pelo Departamento de Recursos Humanos, houve 43 demissões entre 2008 e agosto de 2010, de um total de 3562 contratações no período⁸¹.

Segundo o Sindicato, que obteve informações com o advogado que representa estes servidores, em 2010, houve 10 casos de exoneração e em 2 casos o sindicato conseguiu reverter a proposta de dispensa. Estes dois casos referiam-se a problemas de assiduidade - faltas e licenças médicas.

Na opinião do diretor do sindicato, nem todas as exonerações foram justas e, em muitos casos, a reversão é fácil, pois as justificativas apresentadas são falhas. O Sindicato ressaltou a periculosidade, as condições de trabalho dos funcionários e a distribuição do concurso que por não ser regionalizado, obriga o funcionário a assumir em uma localidade distante de sua residência e da família, o que prejudica sua qualidade de vida e sua saúde.

Com essas condições, o representante do sindicato acredita que é o cargo que culmina nos problemas de saúde do funcionário em uma profissão que, segundo ele, apresenta mais de 10% dos seus servidores afastados para licenças médicas, já que é um serviço estressante e com periculosidade. Há casos de funcionários novos que sofreram agressão e foram reféns em rebeliões.

O diretor do sindicato citou o caso de uma funcionária que no primeiro dia de trabalho em um presídio feminino foi agredida e tomada como refém e a posição de sua diretora frente à situação foi: “fica quieta para não ficar pior” (DIRETOR DO SINDICATO, informação verbal). O correto seria fazer um boletim de ocorrência, o exame de corpo de

⁸¹ O dado refere-se a todas as nomeações efetivadas no período e não considera os candidatos que não tomam posse. Além disso, há exoneração a pedido do servidor, ou seja, após a contratação. Segundo o Centro de Seleção da SAP, em 2008 houve 2282 nomeações para o cargo de agente de segurança penitenciária (em média, 460 não se interessaram pelo cargo). Em 2009 houve 850 dos quais 168 não se interessaram pelo cargo. Em 2010 houve 1430 nomeações, e 291 não se interessaram pelo cargo.

delito, denunciar o preso e depois aplicar a sanção ao preso (regime disciplinar diferenciado-RDD⁸²) ou até a transferência do preso para uma penitenciária de maior segurança.

Não há também, segundo este entrevistado, um acompanhamento da saúde física e mental dos funcionários ao longo do período:

Hoje você não sabe se corre mais risco fora ou dentro da cadeia, o funcionário não sabe quem está do seu lado, quem é o seu diretor. Porque muitas vezes o diretor para se manter, para não perder o cargo, ele passa a mão na cabeça do preso, esconde que o funcionário apanhou, esconde as coisas do Secretário, do coordenador. Com isso, quem paga são os presos e os funcionários. (DIRETOR DO SINDICATO, informação verbal).

Citou casos de corrupção, no qual os funcionários sofrem ameaças, sobrecarga de trabalho e terrorismo por parte dos diretores, pressão da chefia que se não fizerem determinada atividade ou se recusarem uma troca de turno poderão reprovar no estágio probatório.

Nas alterações realizadas em 2004, houve a participação da corregedoria, mas as mudanças instituídas foram pontuais, sem alteração do fundamento da norma⁸³.

O diretor de RH da SAP indicou que as alterações realizadas anteriormente nas normas tiveram como principal referência um artigo do Prof. Dr. Carlos Ari Sundfeld (SUNDFELD, 1994). Por exemplo, a importância da contagem de dias de efetivo exercício.

Em entrevista com o Prof. Carlos Ari, ele descreveu que embora atualmente não atue nesta área, entre 1984 e 2003 foi Procurador do Estado e trabalhou com processos funcionais. Ele sentia que o estágio probatório não era levado a sério como deveria no Estado e que ocorria um desvio na pela tendência de minimizar a importância da contagem do prazo de estágio, como uma exigência quase incômoda. Como não existiam avaliações na maioria dos setores, a contagem do prazo era sempre resolvida incluindo o período no qual o servidor não trabalhou efetivamente no cargo ocupado.

Em relação à SAP, ele acredita que a Secretaria surgiu de um sistema anterior muito precário e que cresceu muito rápido com a construção de novos presídios. Além disso,

⁸² A finalidade do RDD é efetivamente segregar presos provisórios ou condenados que apresentem alto risco para a ordem e a segurança do estabelecimento penal ou da sociedade; ou sobre o qual recaiam fundadas suspeitas de envolvimento ou participação em organizações criminosas, quadrilha ou bando. O regime consiste no isolamento do preso em cela individual e restrição ao número de visitas e período de saída da cela para banho de sol.

O diretor do sindicato entrevistado citou que há vagas disponíveis no RDD, mas que os presos das principais facções ainda permanecem em determinados presídios.

⁸³ Os citados pela entrevistada são: que cargos podem participar da comissão, enquanto chefe imediato; a responsabilidade do avaliado em recorrer a unidade de recursos humanos de sua unidade para tomar ciência da avaliação proferida: “[...] é de responsabilidade do servidor tomar ciência da avaliação porque é interesse dele também”.

nos órgãos policiais o problema de expulsão do mau elemento é muito mais agudo que nas outras carreiras, o que influencia também a conduta do sistema penitenciário. São as carreiras sensíveis, nas quais a administração tem mais interesse em expulsar as pessoas, que outras carreiras mais burocráticas.

Segundo a corregedora entrevistada, a carreira de agente de segurança penitenciária é atrativa, principalmente para o interior, no entanto, não são todos os concursados que apresentam o perfil para atuar nesta área, já que consiste em um trabalho estressante, no qual o funcionário deve permanecer em alerta. A adequação física e mental necessária para exercer a função é muito particular. Há casos de pessoas que não aguentaram a pressão do cargo.

Apesar de no momento do ingresso o funcionário demonstrar-se apto, na execução de sua rotina o problema se apresenta. Segundo a entrevistada: “[...] é uma pessoa que vai viver de afastamento, passar por uma adaptação [...]” (CORREGEDORA, informação verbal). Mas, na opinião da corregedora, a maioria dos funcionários vê o estágio probatório como um instrumento punitivo. Há a consciência de que nesse período estão “mais suscetíveis, pois os olhares estão voltados a ele” (CORREGEDORA, informação verbal), e no final acreditam que a avaliação teve um caráter pessoal, o que ela rebate:

[...] As pessoas têm uma visão errada [de que] é perseguição. Não é! A administração visa inclusive o bem estar da pessoa. Você pode ser o que você quiser, mas para cá você não tem o perfil, não é no sentido de você não serve para ser funcionário público, mas para aquela atividade não [...] (CORREGEDORA, informação verbal).

Todos os entrevistados da administração concordaram que o período de dois anos era insuficiente. No modelo atual, quatro meses antes do final dos 1095 dias de avaliação, é necessário o envio do parecer da CAD para permitir os devidos trâmites antes do final do período. Todos ressaltaram a importância do estágio para a SAP. De acordo com a corregedora: “não tem como você falar de Secretaria da Administração Penitenciária sem o estágio probatório, não tem [...]” (CORREGEDORA, informação verbal).

Para a corregedora, a principal função do estágio é avaliar a aptidão para o cargo, entendida como: “ter o perfil para o trabalho exercido” (CORREGEDORA, informação verbal) e, como tal, o modelo apresentado pela Secretaria permite atingir esse objetivo:

Na minha opinião particular é uma das que tem mais peso. A eficiência, inclusive, veio para cá por causa da emenda constitucional que trouxe a eficiência como requisito básico para o funcionário público, mas na minha opinião, essa “aptidão” engloba tudo. É diferente de apto, quem deu essa informação foi o departamento de

perícias médicas, é ter o perfil para o trabalho exercido. (CORREGEDORA, informação verbal).

Para o Diretor de Recursos Humanos: “[...] estágio é observação, porque tem pessoas que não se adaptam, não servem para aquelas atribuições [...]” (DIRETOR DE RH, informação verbal). Ainda segundo este entrevistado:

[...] se observar bem, a pessoa não consegue em três anos [agir de modo diferente], uma hora [o avaliador] percebe alguma coisa se observar bem. [O funcionário] pode até enganar algum momento, mas em três anos, se observar bem vai encontrar alguma coisa [...]. (DIRETOR DO DRH, informação verbal).

Para o sindicato, o estágio é importante, pois: “É o modo que acho seria mais certo de avaliar quem está entrando no sistema prisional, se o cara é apto para exercer a sua função. Agora o que eu mais questiono é o método que é usado no dia a dia, que acaba fazendo muita injustiça [...]” (DIRETOR DO SINDICATO, informação verbal).

Um dos agentes entrevistado disse ainda: “Se fosse de três em três meses, no primeiro mês, se fosse bem criteriosamente mesmo, você já ia dispensar um monte porque não tem condições, não tem perfil pra trabalhar ali [...]” (ASP 2, informação verbal).

O diretor do DRH indicou que houve grande dificuldade na implementação da norma, pois quando os avaliadores encaminhavam uma avaliação efetiva, muitas vezes o conteúdo se repetia nas demais. Segundo este entrevistado, os chefes imediatos tinham uma posição de “[...] ruim com ele [funcionário com algum problema], pior sem ele” (DIRETOR DO DRH, informação verbal).

Atualmente as mudanças pretendidas buscam não a alteração da norma, mas sim instruir o avaliador e a comissão para compreender o processo e sua importância, buscando melhorar as justificativas das avaliações. Inclusive porque há uma grande rotatividade de supervisores e das chefias dos núcleos de pessoal de cada unidade prisional.

Houve uma entrevista com um agente de segurança (1) com cinco anos no cargo. Segundo ele, o que o atraiu a trabalhar no sistema prisional foi o cargo estável: “Eu entrei no Estado por causa da estabilidade [...]” (ASP 1, informação verbal). Este servidor concorda que o salário é significativo para o interior, mas principalmente acredita que o que atrai é a questão da estabilidade: “[...] estabilidade em primeiro lugar e o salário não é ruim” (ASP 1, informação verbal).

Em seu caso, o formulário com a decisão final da CAD para sua confirmação no cargo foi concluída no início do ano, ou seja, após quatro anos de sua posse, devido a um

afastamento de saúde de 120 dias por uma doença que ele indicou que adquiriu já na atuação profissional, por causa do estresse da profissão.

Mesmo com o final do processo em janeiro deste ano, o ASP 1 descreveu que seu processo ainda está na unidade em que atua, ou seja, ainda não foi encaminhado para a Secretaria para ratificar sua estabilidade. Da turma de 32 agentes que assumiram juntamente com ele, houve dois assassinados em serviço e todos os outros foram confirmados: “Porque é automático, deu os 1095 dias a aprovação é automática” (ASP 1, informação verbal).

O ASP 1 refere-se à impossibilidade de reprovação depois de completado os 1095 dias de efetivo exercício, mesmo que seja encaminhado o processo com esta solicitação. A partir do 1096º dia, o servidor é estável, mesmo sem a finalização do processo de avaliação.

O diretor de RH da Secretaria, ainda citou casos em que o processo com a indicação de exoneração foi encaminhado somente alguns dias antes do final do período e, devido à falta de tempo, culminou na efetivação do funcionário.

Em relação ao atraso na tramitação dos processos, esse assunto torna-se relevante aos servidores, uma vez que sua promoção para o próximo nível da carreira e, o conseqüente aumento de remuneração, não se concretizam. Este problema foi relatado em uma notícia divulgada pelo SIFUSPESP em 30 de junho de 2010 (SIFUSPESP, 2010).

Sempre que o ASP1 ou o AEVPI completa três anos de atividade, passa automaticamente para o segundo nível. Isso na teoria, pois na prática há casos em que o servidor é obrigado a esperar até 10 meses para que a Secretaria da Administração Penitenciária conclua os trâmites necessários para essa passagem de nível. “É tempo demais, e sem necessidade”, avalia Gilberto Machado, diretor do SIFUSPESP.

O que era para acontecer automaticamente chega a durar de sete a dez meses, dependendo da unidade prisional. Isso gera descontentamento na categoria, principalmente para os servidores novos, que anseiam pela primeira promoção - e suas vantagens pecuniárias.

“O servidor fica prejudicado com essa demora. Claro que, depois que a passagem de nível ocorre, ele recebe retroativamente. Mas todo mundo quer receber o que lhe é devido no prazo certo”, lembra Gilberto. A diretoria do SIFUSPESP foi à SAP e explicou o justo descontentamento da parte dos funcionários que estão sendo prejudicados nesta questão.

O diretor do DRHU, José Benedito, reconhece o problema. Segundo ele, o atraso acontece por demora para que se inicie o processo na unidade, ou por causa de erros no processo identificados durante o trâmite entre unidade-coordenadoria-DRHU. A SAP, através do Departamento de Recursos Humanos, reconhece também que apesar de toda a demanda como promoção de níveis, contratações de funcionários, etc. é muito tempo que se leva em algumas unidades. Em vista disso, afirmou que irá agilizar a atuação do DRHU dentro desse processo. O SIFUSPESP não aceita que o funcionário seja prejudicado, quer pela falta de estrutura da coordenadoria ou mesmo pela má vontade ou incompetência do DP de algumas unidades. Estamos atentos! (SIFUSPESP, 2010).

O ASP 1 notou que quando assumiu já iniciou trabalhando e pouco tempo depois foi chamado para fazer o curso de formação, que durou três meses. Descreveu que os primeiros meses de trabalho foram muito tensos, já que ingressou poucos meses após as rebeliões ocorridas em 2006⁸⁴. Segundo ele, além da morte de uma colega recém-empossada, houve o assassinato fora da unidade prisional de três funcionários dos presídios da região em que trabalha, o que causou comoção entre os colegas e apreensão quanto aos familiares dos agentes penitenciários que residiam na região. Após dois anos, houve mais dois assassinatos de colegas e uma rebelião durante o seu turno de trabalho. Houve ainda ameaças de que os assassinatos continuariam. Um de seus colegas foi incluído no programa de proteção a testemunha e afastado do trabalho.

Este funcionário considerou que o período de estágio não contribuiu para melhorar sua atuação profissional: “A gente não tem apoio nenhum. Você presta o concurso na empolgação, para trabalhar no Estado, ser servidor, depois que você entrou lá, há uma inversão de valor, o funcionário é tratado de qualquer jeito e a atenção é só para o preso” (ASP 1, informação verbal). Ele confirmou que tinha ciência das avaliações, mas quando acumulam duas ou três avaliações: “Você tem que ler ali rápido e assinar rápido” (ASP 1, informação verbal).

O ASP 2, já há treze anos no cargo, afirmou que no caso dele: “Uma vez por ano chamavam você lá para assinar” (ASP 2, informação verbal). Em relação ao processo de avaliação, o ASP 2 disse ainda: “[...] a avaliação de todo mundo é assim e que não há perspectiva de mudanças” (ASP 2, informação verbal).

O ASP 2 acredita que em relação ao estágio probatório houve uma melhora na organização do curso de formação, pois anteriormente o servidor tinha que trabalhar no período do curso. O servidor assistia às aulas em seus dias de folga e o seu curso ocorreu em uma localidade diferente da sua unidade prisional, sendo as viagens e alimentação pagas por sua conta. Em relação ao curso, ele reforçou a importância da parte prática:

⁸⁴ O entrevistado refere-se às rebeliões ocorridas em maio de 2006. Segundo notícia vinculada em 15 de maio de 2006: “O ex-governador de São Paulo e pré-candidato a presidente pelo PSDB, Geraldo Alckmin, procurou ontem acenar com um pacote de medidas para a segurança pública que adotará caso seja eleito em outubro como resposta à maior crise de segurança pública da história do Estado, neste final de semana. [...]. Até as 22 horas, o governo paulista reconhecia na noite de ontem o estado de rebelião em 46 dos 116 estabelecimentos prisionais em São Paulo, entre cadeias públicas, centros de detenção provisória e penitenciárias. Já haviam sido debeladas rebeliões em outros 25 estabelecimentos, o que significa que aconteceram incidentes em 71 unidades, ou 61% do sistema prisional.” Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2006/05/15/ult1913u50477.jhtm>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

Só que o curso hoje em dia, e é assim sempre, na teoria [na parte teórica], a maioria dos professores lá não vivenciou o que é a cadeia de verdade, nem sabe o que é. O interessante hoje é que eles vão lá na cadeia conhecer, ficam lá umas horas, porque eles veem aquilo que o professor não sabe nada. Aí eles voltam para fazer o curso e o professor fala um monte de coisas que não existe, ele nunca pegou uma chave, nunca fez uma contagem ele não ficou ali no dia a dia com 300 vagabundos no raio, então é complicado, o que precisava mudar é isso, é pegar alguém que realmente passou por aquilo ali e dizer, olha é assim rapaziada. (ASP 2, informação verbal).

Ele acha que o Estado poderia ter lhe proporcionado um ensino melhor antes de trabalhar. O ASP (1) disse que faltou treinamento nesses seus primeiros anos e deveria ter um trabalho sobre a autoestima do novo servidor. O curso dele durou 90 dias e foi em uma cidade a 450 km de sua casa.

Ainda segundo as avaliações, o ASP 1 observou:

É uma avaliação, tipo assim, para não ir contra, porque não tem muita gente querendo entrar no sistema penitenciário, [...]. [Para não] ter um corte de funcionário depois que está trabalhando, então faz uma avaliação 'para inglês ver'. Passa por passar, porque aquele funcionário que está ali, eles têm medo de perder porque muitas vezes não acha um funcionário que vai se sujeitar a trabalhar no sistema penitenciário. (ASP 1, informação verbal).

Segundo ele, há sim um tratamento diferenciado ao funcionário novo, no qual as chefias dificultam a autorização para trocar plantão⁸⁵ e para conseguir transferência entre as unidades. As chefias utilizam a avaliação como forma de pressão. O tratamento diferenciado ocorreu com este entrevistado quando participou de reivindicação por melhores condições de trabalho e de remuneração e contra a morte dos funcionários de sua unidade.

O ASP 1 indicou que não há um suporte para o funcionário novo: “É uma máquina para adoecer o servidor [...]” (ASP 1, informação verbal). Outro problema relatado é a falta de funcionários, que sobrecarrega os demais. Para ele, as chefias não são preparadas, pois são escolhidas por favores pessoais e não por capacidade. Ele ressaltou que há muitas pessoas capacitadas para assumir as funções, mas que isso não é reconhecido e não influencia a ascensão na carreira.

É clara a institucionalização do estágio probatório na Secretaria de Administração Penitenciária. Suas rotinas e procedimentos são normatizados e se incorporam ao dia a dia dos setores e dos atores entrevistados.

A insuficiência do concurso público enquanto processo seletivo e a possibilidade de exoneração nesse período em uma profissão que envolve a segurança pública

⁸⁵ A troca de plantão é autorizada pela chefia.

são fatores cruciais para a existência do estágio probatório na carreira e, por isso, o processo é desenhado de maneira a evitar ao máximo que a decisão final possa ser revogada.

Por isso, os advogados são atores importantes no processo, inclusive com a prerrogativa de invalidação da decisão da comissão de avaliação antes da disposição final, expedida pelo Secretário. Os trâmites jurídicos instituídos reforçam a legalidade do ato, agindo como uma proteção da decisão tomada pela administração.

Além disso, a atuação da Corregedoria busca compensar as dificuldades de implementação de uma avaliação de desempenho pela administração. A Corregedoria atua como um árbitro na relação chefia/funcionário, na qual a preparação dessas chefias para avaliar este servidor mostrou-se insuficiente. Embora as avaliações sejam proferidas por uma comissão, as entrevistas mostraram que esta ainda é muito centrada na opinião da chefia.

Por parte dos servidores entrevistados, há uma desconfiança em relação às suas chefias o que influencia a avaliação do estágio probatório, eliminando a sua contribuição na adaptação do novo servidor ao ambiente de trabalho e a suas rotinas.

O caráter de socialização, indicado por Elliot e Peaton (1994), de incorporar o *ethos* público (ABRUCIO, 1993) e de formação inicial pertencem ao curso de formação, responsável pela orientação inicial, treinamento e indicação das normas e os comportamentos esperados pela administração do funcionário. Após isso, não foram indicados treinamentos resultantes das avaliações.

Já a participação dos setores responsáveis pela gestão de recursos humanos é pequena. A diretora técnica do DRH ressaltou que os chefes dos Núcleos criticam o tempo perdido com estas avaliações. Já no Departamento de Recursos Humanos, a atuação é procedimental, ou seja, de conferência e encaminhamento do processo ao respectivo órgão indicado na legislação.

Não há o detalhamento dos critérios de avaliação segundo as competências que um agente de segurança deveria ter. Os formulários de avaliação buscam a descrição de algum desvio de conduta ocorrido no período e o registro de sua frequência, que inclui qualquer ausência ocorrida no período, tais como faltas abonadas, doação de sangue, faltas médicas e licenças e afastamentos por casamento, falecimentos e outros. A frequência atua também na prorrogação do prazo do estágio, até que servidor complete os 1095 dias de efetivo exercício.

A formalidade da avaliação permite concluir que ela tem como objetivo não manter no cargo e, conseqüentemente, no serviço público funcionários que apresentem

desvios graves de conduta ou que apresentem sérias dificuldades na execução de suas atribuições, principalmente por sua ausência manifesta em faltas e licenças.

O objetivo principal do estágio probatório é permitir uma ação da administração no caso de desvios graves de conduta e não no sentido de adaptar ou de indicar no que pode melhorar o desempenho do novo servidor. Não há discussão do comportamento e do desempenho esperado pela chefia do novo agente. Os critérios são formais, conforme descrito na legislação.

O modelo de seleção atual é compartimentalizado e cada fase tem a sua função definida: o concurso seleciona por meio de uma avaliação escrita, o curso de formação faz o treinamento e o estágio tem a única função identificar a inadequação.

Pouco se ouviu durante as entrevistas sobre os critérios de eficiência, o que demonstra que este representa o fator de menor importância ao longo do processo. Os demais critérios: dedicação ao serviço, disciplina e responsabilidade respaldam a justificativa de faltas graves cometidas por um avaliado. Mas todos estes se subordinam ao da assiduidade e de conduta ilibada. Talvez pela falta de servidores efetivos, mas também porque são os únicos que fogem da subjetividade tão temida das avaliações. Distante de um modelo de avaliação de desempenho, a apuração de má conduta vem do exemplo de processo disciplinar. Não havia uma preocupação com a gestão de pessoal.

A má conduta tem um impacto negativo muito maior na SAP do que em outras Secretarias, já que dela pode resultar ações violentas e até morte de servidores ou detentos. Esta pode ser uma das justificativas da Secretaria ser uma das precursoras na normatização do procedimento e com seu modelo que, após a indicação de exoneração, se aproxima de um processo administrativo disciplinar.

Esta má conduta não significa exclusivamente que o servidor atuou de forma prejudicial por conta de seu caráter ou falta de ética. Ela pode resultar da dificuldade do servidor em atuar em um ambiente de trabalho tão específico, com uma longa jornada de trabalho em um ambiente onde a violência e a repressão são rotineiras. Não são todos os funcionários que se adéquam a esta carreira e o estágio probatório busca alertar que algo está errado.

Para o Prof. Dr. Carlos Ari Sundfeld, o estágio probatório absorveu muito das características de um processo administrativo disciplinar. Inclusive a visão que vinha do direito penal de que você não pode punir sem certeza absoluta, na dúvida a administração não pune o funcionário.

Além disso, muito cedo na jurisprudência se discutia como exonerar um servidor e o Supremo Tribunal Federal, ao mesmo tempo em que afirmava que não era necessário um processo administrativo disciplinar para o estágio probatório, reforçava que não se podia exonerar sem motivo, e a motivação provém de uma apuração devidamente realizada.

Segundo o Prof. Dr. Carlos Ari Sundfeld, até a década de 1990, os ASPs eram admitidos pela Lei 500/1974. Quando havia problemas nos presídios, instauravam sindicância que culminava em demissões, ainda que houvesse uma discussão jurídica sobre essa possibilidade.

Essa sindicância era realizada na origem do fato de uma maneira bem improvisada devido à falta de estrutura da coordenadoria, mas também por um espírito de corpo: “[...] vinham coisas muito arbitrárias, diretor do presídio decidia que ia cortar a cabeça de alguém, tinham uma coisa de voluntarismo, de uma coisa de diretor de presídio que queria resolver no berro e no tapa” (SUNDFELD, informação verbal). Foi um período difícil para a SAP em que ocorreram muitas rebeliões, inclusive muito divulgadas pela mídia. Uma época de organização administrativa improvisada e com um aumento do número de presídios.

Por último, as entrevistas demonstraram outras deficiências dos setores de recursos humanos: dificuldade de avaliar o desempenho, problemas nos procedimentos para seleção dos cargos de chefia, motivação e qualidade de vida dos servidores, enfim, a falta de uma política de gestão de recursos humanos e não somente de “departamento de pessoal”.

4.3 A carreira de agente fiscal de rendas - Secretaria da Fazenda

A Secretaria da Fazenda- SeFaz- é responsável primordialmente pelas funções de controlar a arrecadação de tributos estaduais e as despesas do Estado. Tem como missão: “prover e gerir recursos financeiros com justiça e equilíbrio fiscal, contribuindo para o desenvolvimento do Estado de São Paulo” (ANGRISANO; KYRMSE, 2009, p. 9).

A Secretaria possui cinco coordenadorias: Coordenadoria da Administração Financeira – CAF; Coordenadoria da Administração Tributária – CAT; Coordenadoria de Entidades Descentralizadas e de Contratações Eletrônicas – CED; Coordenadoria Geral de Administração – CGA - e; Coordenadoria de Planejamento Estratégico e Modernização Fazendária – CPM.

Há constantes programas de modernização⁸⁶ na SeFaz por sua função estratégica no controle da dívida pública do Estado (SEFAZ, 2011) e como parte de um programa de ajuste fiscal que permite a modernização da gestão administrativa, com redução das despesas e incremento de receita.

Em um destes programas, o PROFFIS, a Escola Fazendária do Estado de São Paulo – Fazesp - em parceria com a Fundação do Desenvolvimento Administrativo - Fundap - elaboraram uma metodologia de desenvolvimento de competências para envolver os recursos humanos na sua missão e orientação estratégica.

Segundo Angrisano e Kyrmse (2009, p. 5), “o objetivo desse trabalho consistiu em identificar a necessidade, a diversidade e a natureza da capacitação exigida para investir os servidores de conhecimentos, habilidades e atitudes requeridas nos processos e atividades específicas de trabalho”. Este projeto refletiu nas mudanças instituídas no estágio probatório, a partir de 2009, para os ingressantes no cargo de agente fiscal de rendas.

O cargo de agente fiscal de rendas é o mais expressivo numericamente na SeFaz e o principal para a execução da administração tributária do Estado. Atualmente, há 3730 servidores neste cargo⁸⁷. O AFR é responsável pela fiscalização dos tributos estaduais e

⁸⁶ Dentre esses programas podemos citar: o PROMOCAT – Programa de Modernização da CAT-; Programa CAT-2002 e o Programa de modernização do sistema de administração tributária e financeira da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo - PROFFIS. Estes culminaram em ações de reestruturação organizacional e funcional da secretaria, informatização, adequação da infraestrutura e capacitação de seus servidores, e implementação de um modelo de gestão de resultados (SEFAZ, 2011).

⁸⁷ Segundo a Secretaria de Gestão Pública, além destas vagas preenchidas, há 1022 cargos vagos para esta função.

atividades relacionadas à administração tributária⁸⁸. O cargo conta com prestígio e possui remuneração dentre as mais elevadas do Poder Executivo Estadual, conforme demonstra o Quadro 5. Além da remuneração descrita no quadro a seguir, há uma parcela trimestral a título de Participação nos Resultados, atrelada ao cumprimento de metas da administração tributária.

Quadro 5 Remuneração da carreira de agente fiscal de rendas.

| QUADRO DE CARGOS PERMANENTES | | | | |
|--------------------------------------|------------|----------|---------------------------------|-----------------|
| DENOMINAÇÃO | VALOR BASE | | PRÊMIO PRODUTIVIDADE Quota 2700 | SALÁRIO INICIAL |
| | QTDE Quota | VALOR | | |
| AGENTE FISCAL DE RENDAS NÍVEL BÁSICO | 2.800 | 3.465,00 | 3.341,25 | 6.806,25 |
| AGENTE FISCAL DE RENDAS NÍVEL I | 4.000 | 4.950,00 | 3.341,25 | 8.291,25 |
| AGENTE FISCAL DE RENDAS NÍVEL II | 4.400 | 5.445,00 | 3.341,25 | 8.786,25 |
| AGENTE FISCAL DE RENDAS NÍVEL III | 4.800 | 5.940,00 | 3.341,25 | 9.281,25 |
| AGENTE FISCAL DE RENDAS NÍVEL IV | 5.200 | 6.435,00 | 3.341,25 | 9.776,25 |
| AGENTE FISCAL DE RENDAS NÍVEL V | 5.600 | 6.930,00 | 3.341,25 | 10.271,25 |
| AGENTE FISCAL DE RENDAS NÍVEL VI | 6.000 | 7.425,00 | 3.341,25 | 10.766,25 |

Mês de referência: outubro de 2008.

Fonte: UCRH, 2010.

No Departamento de Recursos Humanos⁸⁹ da SeFaz, entrevistou-se a diretora⁹⁰ do DRH e duas servidoras que participam da comissão de avaliação como representantes da área de recursos humanos, denominadas a seguir como entrevistadas 1⁹¹ e 2⁹².

⁸⁸ As funções do agente fiscal de rendas são: “exercer, privativamente, a fiscalização direta dos tributos estaduais e as funções relacionadas com a coordenadoria, direção, inspeção, controle da arrecadação de tributos, chefia, encarregatura, supervisão, assessoramento, assistência, planejamento da ação fiscal, consultoria e orientação tributária, representação junto a órgãos julgadores, julgamento em primeira instância do contencioso administrativo tributário, correição da fiscalização tributária, gestão de projetos relacionados à administração tributária, planejamento estratégico da Coordenadoria da Administração Tributária, e outras atividades ou funções que venham a ser criadas por lei ou regulamento” (SEFAZ, 2009, p. 1).

⁸⁹ Entre as coordenadorias descritas anteriormente, o Departamento de Recursos Humanos está subordinado à Coordenadoria Geral de Administração.

⁹⁰ A diretora de recursos humanos é servidora há 29 anos no Estado e, nos últimos 10 anos atua na gestão de recursos humanos da SeFaz.

⁹¹ A entrevistada 1 trabalha no Centro de Desenvolvimento de Pessoal da SeFaz, é graduada em psicologia, possui cargo em comissão e antes de ingressar na Secretaria atuava em empresas na área de gestão de recursos humanos. Além de participar das mudanças instituídas na avaliação de desempenho para fins do estágio probatório, é responsável pelos processos seletivos para preencher os cargos em comissão da secretaria e já atuou no desenvolvimento do programa de qualidade de vida dos servidores da SeFaz. A entrevistada 1 participou de duas comissões de avaliação para o estágio probatório: em 2002, como membro efetivo e, em 2006, como colaboradora.

⁹² A entrevistada 2 trabalha há 18 anos na SeFaz, sempre na área de recursos humanos. Até 2000, cada Coordenadoria contava com uma Divisão responsável pelas rotinas de um Departamento de Pessoal. Ela trabalhava na Diretoria de Administração de Pessoal da área financeira. Em 2000, foi transferida para o órgão

Fundamentado pelo estatuto do servidor e com as diretrizes instituídas pela nova constituição, desde 1988 a carreira de AFR já previa o estágio probatório por dois anos. No entanto, somente a partir de 2002 iniciou-se um processo de avaliação para fins de estágio, tendo como fundamento a EC nº 19, de 1998. Para a diretora do DRH:

[...] o funcionalismo em modo geral sabe que tem que cumprir as leis, saiu, é constitucional, cria-se obedece, e a SeFaz, por seu caráter técnico e sendo a carreira de AFR a de maior contingente na Secretaria, regulamentou [...], mas havia a dificuldade de regulamentação, havia esta lacuna entre estar na constituição e regulamentar [...] então foi que começou essa preocupação, bom agora não é só ficar os três anos aqui, não, nós vamos ter que avaliar mesmo, ver se ele pode, se ele deve ficar. (DIRETORA Do DRH, informação verbal).

Assim, a partir de 2002, alterou-se o período de estágio, que passou para três anos, e foram regulamentados a comissão e os critérios para avaliação que se aperfeiçoam a cada concurso.

Segundo a entrevistada 1, com a emenda constitucional nº19/1998, as alterações na avaliação do estágio restringiram-se ao período, que passou de dois para três anos e a composição da comissão de avaliação, o restante das mudanças ocorrem não pela legislação, mas internamente, provenientes da atuação das comissões, dos programas de modernização da Secretaria e a participação da FAZESP, com o mapeamento das competências da Secretaria. Como resultado deste mapeamento, buscou-se alinhar a avaliação do estágio probatório com a gestão de competências instituída na SeFaz.

[...] efetivamente em termos de legislação não mudou muita coisa, o que muda o trabalho é a comissão mesmo, porque os componentes, cada comissão, cada grupo entende de uma forma, compreende que o trabalho tem que ser desenvolvido de uma forma. Essa comissão atual do estágio probatório [...] é uma comissão muito participativa e eles [...] tiveram interesse que fosse baixada uma portaria com as regras desse estágio probatório, uma coisa que nunca havia sido feita. Então, esta portaria é específica para este estágio probatório, para que o processo ficasse mais claro, mais transparente e que as regras, não sei se posso dizer isso, fossem mais efetivas, fossem mais rigorosas. Mas isso varia muito de comissão para comissão [...]. (ENTREVISTADA 1, informação verbal).

A diretora do DRH afirmou que há servidores que ingressam com visão distorcida do que é trabalhar no serviço público e dentro de uma carreira tão estratégica, nos três anos iniciais há um acompanhamento muito rígido de sua atuação. Em relação à importância do cargo para a Secretaria, a entrevistada relatou ainda:

central de Recursos Humanos recém-criado. Ingressou como analista administrativo e em 2006 assumiu o cargo em comissão de Assistente Técnico da Fazenda Estadual no Gabinete do Departamento de Recursos Humanos. Já participou das comissões relacionadas ao estágio probatório dos concursos de 2002 e 2006.

O AFR ele é totalmente independente, é uma carreira que se trata totalmente independente, até pelo exercício da função, é muito importante, a questão de ética comportamental, ele tem que desenvolver muito bem o trabalho dele, é um concurso muito difícil, muito concorrido e quando eles chegam aqui, geralmente jovens, muito jovens, às vezes é o primeiro emprego e ele precisa ser avaliado, por que trabalhar no serviço público também depende do perfil da pessoa, não são todas as pessoas que se adaptam ao serviço público independentemente do cargo e dos vencimentos. Então é feita essa avaliação para ele mostrar para quê veio. (DIRETORA DO DRH, informação verbal).

Ainda segundo ela, os ingressantes são esclarecidos e orientados quando tomam posse de que serão avaliados e “[...] sabem que durante os três anos eles estão sendo observados intensamente” (DIRETORA DO DRH, informação verbal). Para ela, os que ingressam hoje tem um perfil diferente, são jovens, para muitos é o primeiro emprego, são questionadores e sabem do sacrifício de ingressar em um concurso tão difícil, então eles ajustam suas condutas, mas também querem saber como e no que serão avaliados, por isso, a comissão atual propôs a publicação de portaria, descrevendo como seria este processo, até para torná-lo mais claro e impessoal possível, sem a interferência pessoal da chefia.

Em 2009, houve concurso⁹³ para preencher 600 vagas de Agente Fiscal de Rendas de São Paulo, no qual ingressaram 576 novos servidores. Os novos servidores já atuam sob o plano de carreira reformulado, publicado em 2008⁹⁴.

A maioria dos fiscais admitidos trabalha na Coordenadoria de Administração Tributária- CAT- mas há também agentes em outras áreas, com isso, todas as coordenadorias estão envolvidas na avaliação do estágio probatório.

A jornada de trabalho é de, no mínimo, 40 (quarenta) horas e, no máximo, 44 (quarenta e quatro) horas semanais, com a possibilidade de rodízio de períodos diurnos e noturnos, facultada a compensação de horários. A lei determina que, para ingressar na carreira, é necessário que o candidato tenha nível superior completo.

O concurso divide-se em duas etapas: a primeira, de caráter eliminatório e classificatório, consiste em provas objetivas e a segunda, de caráter somente eliminatório, compreende um curso presencial ministrado pela FAZESP sobre legislação tributária do Estado de São Paulo. Durante o curso, o candidato conta com bolsa de estudos proporcional

⁹³ A Comissão do Concurso Público de Agente Fiscal de Rendas/2009, da Secretaria da Fazenda - SEFAZ, usando da sua competência e nos termos do Decreto nº 21.872, de 6 de janeiro de 1984, torna pública a abertura das inscrições e a realização de Concurso Público, autorizado pelo Governador do Estado conforme despacho exarado no Processo SF N° 12214-675943/2008, publicado no Diário Oficial do Estado - DOE de 02/12/2008, retificado no dia 17/03/2009, para provimento de 600 (seiscentos) cargos da classe de Agente Fiscal de Rendas - Nível Básico - SQC - III.

⁹⁴ Com a publicação da lei complementar nº1059/2008.

aos dias frequentados. Para habilitação no curso é necessário ter 90% de frequência nas aulas e obter o aproveitamento de, no mínimo, 60% em prova objetiva aplicada ao final do curso.

Após aprovação, o candidato é nomeado em caráter de estágio probatório, conforme previsto no edital e no plano de carreira⁹⁵. É proibido o afastamento do cargo neste período, inclusive para provimento de cargos em comissão⁹⁶.

Segundo a Lei complementar nº1059/2008, a avaliação de desempenho do estágio probatório tem como objetivo “[...] verificar a adequação e capacidade para exercício do cargo e a compatibilidade da conduta profissional com o exercício do cargo” (SEFAZ, 2008).

O órgão setorial de recursos humanos da SeFaz e as chefias imediatas e mediatas do servidor neste período têm como dever “[...] propiciar condições para sua adaptação ao ambiente de trabalho e orientá-lo, no que couber, no desempenho de suas atribuições, verificando seu grau de ajustamento ao cargo e a necessidade de ser submetido a programa de treinamento [...]” (SEFAZ, 2008).

Os critérios que podem culminar em exoneração são: inassiduidade, ineficiência, indisciplina, insubordinação, inaptidão comprovada, falta de dedicação ao serviço, falta de responsabilidade e má conduta.

Primeiramente, a cada concurso finalizado, institui-se uma comissão de avaliação por resolução do Secretário para avaliação do estágio probatório. No ato de posse dos agentes fiscais de renda é publicada uma portaria do coordenador da CAT indicando a comissão de avaliação de desempenho e o seu respectivo presidente.

Em geral, as comissões são compostas por agentes fiscais com cargo de chefia⁹⁷, indicados pelos coordenadores das áreas e representantes do DRH. A comissão atual⁹⁸ compõe-se de sete servidores, sendo o presidente e a maioria de seus componentes da CAT, dois representantes da CPM (sendo um da FAZESP) e uma representante do Departamento de Recursos Humanos. Além dos efetivos, há quatro suplentes.

⁹⁵ Seção III, artigos 7º ao 11º da Lei Complementar nº 1.059/2008.

⁹⁶ Exceto no caso de afastamento para concorrer ou para o exercício de mandato eletivo. Nestes casos, o estágio probatório fica suspenso.

⁹⁷ Em geral são assistentes fiscais ou diretores.

⁹⁸ Conforme descrito na Resolução SF. 55, de 11-06-2010, que institui a Comissão de Avaliação Especial de Desempenho dos Agentes Fiscais de Rendas da Secretaria da Fazenda e dá providências correlatas. Esta comissão é responsável pela avaliação dos ingressantes em 2010, referente ao concurso instituído em 2009.

Para as entrevistadas 1 e 2, uma das atribuições do DRH na comissão é, no início, passar a importância e a finalidade do estágio probatório, pois nem todos têm esse conhecimento e conscientizá-los é fundamental.

Cada comissão é independente para formular a metodologia e os procedimentos de avaliação, por exemplo, o conceito de avaliação, pesos entre os critérios e periodicidade.

Em 2006, instituiu-se a avaliação por competências, ou seja, cada um dos critérios de avaliação descritos da lei⁹⁹ foi detalhado com base na matriz de competências da Secretaria formulada pela FAZESP em parceria com a FUNDAP. Para os ingressantes em 2009, as competências foram aprimoradas e publicadas por meio da portaria CAT nº132/2010, como demonstra o anexo E.

Em relação aos conceitos, no caso da avaliação em 2002 o conceito atribuído aos servidores eram notas de 1 a 10. Em 2006, os conceitos eram: insuficiente, regular, bom e ótimo. Atualmente, os conceitos são: não atende, atende parcialmente, atende e supera as expectativas.

Dentre as inovações instituídas em 2009 estão também a proposição de um *software* para gestão do processo de avaliação, a alteração na periodicidade das avaliações e formalização dos procedimentos por meio de uma portaria¹⁰⁰ publicada pela Coordenadoria da Administração Tributária.

O Departamento de Recursos Humanos formulou uma proposta a ser apresentada para a comissão, que discutiu e alterou o conteúdo original. As entrevistadas 1 e 2 consideraram que a proposta foi bem aceita por todos os integrantes da comissão, com divergências de opiniões relacionadas somente à nota de corte e à periodicidade.

Havia um desejo da alta administração de que as avaliações fossem mais frequentes, pois entendia que o acompanhamento ao novo servidor deveria ser periódico. Por isso, o DRH sugeriu à comissão a realização de avaliações mensais. No entanto, a periodicidade foi um ponto de discordância nas discussões e a comissão recomendou a manutenção da periodicidade semestral, que não foi aceita pela alta administração. Foram várias versões da portaria até a conclusão da versão atual, culminando em ciclos semestrais resultantes de avaliações parciais mensais.

⁹⁹ Lei Complementar nº 1.059/2008, que institui o plano de carreira do Agente Fiscal de Rendas.

¹⁰⁰ Para os servidores atuais em estágio, referente ao concurso de 2009, as atribuições são regulamentadas pela Portaria CAT 132, de 2 de setembro de 2010.

O *software* implementado para estas avaliações começou a ser desenvolvido em 2009 por meio de uma consultoria contratada. Há ainda melhorias necessárias, que ocorrem com o sistema já em operação, por isso, em paralelo, mantêm-se as avaliações em papel. Antes de sua implementação, o DRH realizou a apresentação do sistema para os avaliadores dos AFRs.

Prevê-se, no entanto, que mesmo com o sistema atuando perfeitamente, haverá a manutenção dos formulários em papel já que, pela lei, é necessário o registro em papel, com cópia das avaliações no prontuário de cada funcionário. Esta descrição foi feita pela entrevistada 2, com um tom de desânimo, demonstrando que, embora o RH trabalhe no sentido de flexibilizar e desburocratizar o processo, há limites para essa atuação.

Conforme descrito anteriormente, para os atuais servidores em estágio, há quatro ciclos de avaliação, cada um com seis meses. Em cada mês, entre duas e quatro competências escolhidas pelo DRH são avaliadas, totalizando 20 competências aferidas semestralmente. O primeiro ciclo de avaliações teve início em fevereiro e terminou em 30 de setembro de 2010¹⁰¹. A partir de outubro, iniciou-se novo ciclo, com término previsto para março de 2011. Em dezembro de 2010 faltavam 12 competências a serem avaliadas para o final do segundo ciclo.

As avaliações ocorrem por, no máximo, 30 meses, sendo os últimos 6 meses destinados aos trâmites de confirmação ou de exoneração. A responsabilidade pela emissão do relatório final é da Diretoria de Recursos Humanos que, após aprovação da comissão, encaminha ao Coordenador de Administração Tributária, responsável pela proposta final de confirmação ou exoneração do cargo.

Antes da publicação da portaria, os coordenadores de cada área conversam com os respectivos diretores e com os delegados das regionais - que são os avaliadores - explicando a metodologia. As entrevistadas 1 e 2 consideram que as chefias não tiveram problemas com a nova organização da avaliação ou, pelo menos, nenhuma recorreu ao DRH.

A comissão tem o papel de acompanhar o trabalho dos avaliadores, esclarecer dúvidas e analisar o desempenho de forma geral dos avaliados. Em relação ao andamento das reuniões, as entrevistadas 1 e 2 descreveram que logo após sua constituição, os encontros são frequentes para definição do cronograma de trabalho, da metodologia utilizada e das instruções de aplicação.

¹⁰¹ Conforme portaria CAT nº132, de 2 de setembro de 2010.

Em seguida, a cada finalização de período (semestre), o DRH, por meio de suas representantes na comissão, emite um relatório de desempenho dos servidores e convoca a comissão para apresentar e para analisar os resultados, principalmente no caso de resultados extremos, próximo ou abaixo da média, com a possibilidade de chamar o avaliador para debater a situação e buscar soluções.

As entrevistadas elogiaram a participação e envolvimento dos membros atuais da comissão de avaliação que já participaram anteriormente desse processo e, por isso, têm um conhecimento adquirido sobre o funcionamento da comissão e a importância do estágio probatório para a Secretaria.

A avaliação é de responsabilidade do superior imediato e de corresponsabilidade do superior mediato – “chefe do chefe”. A chefia pode delegar a avaliação para quem acompanha diretamente o trabalho do servidor se julgar necessário. Por exemplo, no caso de AFRs que trabalham em fiscalizações externas, em geral, são seus inspetores de fiscalização que realizam esta avaliação e apresentam ao chefe imediato do servidor, o delegado tributário. As avaliações resultantes são impressas e todos os avaliadores (superior imediato, superior mediato e avaliador) e o avaliado assinam.

Se ao final do ciclo, há um funcionário com os critérios “atende parcialmente às expectativas” ou “não atende às expectativas” em determinada competência, a comissão conversa com o avaliador, levanta o problema e busca uma solução em parceria com ele. É o avaliador, com base na orientação da comissão (as entrevistadas ressaltaram esse caráter de apenas orientação), que desenvolve e propõe uma ação, por exemplo, mudança de unidade, de atividades ou de encaminhamento à FAZESP para algum treinamento específico, proposto pela chefia.

Ao final de cada avaliação é impresso o formulário para assinatura do servidor que nesse momento tem acesso ao seu conteúdo. Não há espaço para autoavaliação. Para a Diretora do DRH, esta informação busca:

[...] justamente forçar a chefia a conversar com ele [avaliado], ninguém quer mandar ninguém embora, não é esse o objetivo, o objetivo é adequá-lo direitinho ao trabalho [...], ele [funcionário em estágio probatório] tem que conversar com o chefe, quem vai avaliá-lo é o chefe imediato, se não sabe o que está acontecendo, o que ele vai avaliar? (DIRETORA DO DRH, informação verbal).

Ao final de cada ciclo de avaliações, o resultado é impresso e o avaliado deve assinar. O DRH não teve nenhuma reclamação ou indicação formal de resistência por parte dos funcionários em relação à avaliação. Quando ocorre algum desconforto por parte dos funcionários, é resolvido no próprio ambiente de trabalho. As entrevistadas 1 e 2 acreditam

que, pelas informações discutidas nas comissões, os AFRs ingressantes não apresentaram resistências.

Em relação ao conteúdo das avaliações, as entrevistadas indicaram que é rara a indicação de problemas na avaliação. Dos atuais 332 ingressantes houve poucas notas abaixo das máximas e nenhum chega à nota de corte. Não há competências que se sobressaem, seja com notas muito altas ou demasiadamente baixas.

Quando há funcionários com notas um pouco inferiores, em geral, suas pontuações melhoram ao longo dos demais ciclos. Segundo a entrevistada 2: “[...] geralmente a nota é alta mesmo, quando há uma nota menor, não influencia no total geral. Dificilmente você tem notas perto da nota de corte. Talvez com a nova metodologia possa mudar, mas neste primeiro ciclo não foi observado” (ENTREVISTADA 2, informação verbal).

No final da avaliação há um campo de observações de obrigatório preenchimento pelo avaliador, no entanto, seu preenchimento é superficial e vago. Pouco se discute a respeito do desempenho apresentado pelo servidor. Em geral, o avaliador escreve que não há comentários.

Além disso, há um formulário de incidentes críticos, para descrever com maiores detalhes algum problema ocorrido no período. De acordo com as entrevistadas, a comissão de avaliação dos AFRs não recebeu nenhum formulário e, no período, receberam somente um, em outra comissão responsável pela avaliação de estágio probatório dos ingressantes no cargo de Analista de Planejamento, Orçamento e Finanças – APOFs¹⁰².

Estes incidentes demonstram a dificuldade das chefias em avaliar a atuação do servidor e expressar seu julgamento em relação a este desempenho. As entrevistadas apontaram como outra causa o constrangimento por parte das chefias de relatar algo que possa prejudicar o servidor e que possa comprometê-lo junto aos seus pares.

A diretora do DRH afirmou que por não haver uma estrutura voltada para avaliações de desempenho na Secretaria, as diretorias podem ver o procedimento do estágio probatório como um trabalho adicional em que a carga de trabalho já é grande. Há, também, a dificuldade em avaliar o desempenho de tarefas administrativas e de efetuar uma avaliação entre pares. Em relação a este último ponto, a Diretora afirmou: “Todo mundo tem dificuldade em avaliar, todos são da mesma carreira, hoje ele está aqui, amanhã quem é chefe vira

¹⁰² O formulário detalhava um problema de comportamento e disciplina apresentado por um servidor em relação ao seu superior imediato.

subordinado, é uma roda gigante, [...] mas já mudou bastante, é gradativo, as pessoas precisam desenvolver esse lado” (DIRETORA DO DRH, informação verbal).

Segundo a entrevistada 1:

[...] as pessoas se preocupam com a exoneração final, a finalidade não é a exoneração, a finalidade do estágio é o acompanhamento, a adaptação e o melhor desempenho desse servidor que está em estágio probatório [...], isso que a gente sempre procura informar aos avaliadores. Acho que isso vem dando certo também e até a possibilidade de troca de unidade, de atividade, caso tenha algum problema mais sério (ENTREVISTADA 1, informação verbal).

Terminadas as avaliações, o DRH emite um relatório geral com a média final de todos os servidores em estágio, analisa se alguém está abaixo da nota de corte, para proposição de exoneração. Este resultado é submetido à comissão, que pode pedir mais informações aos avaliadores. Por último, no caso dos AFR, é encaminhado o relatório ao coordenador da CAT uma vez que o ato de confirmação ou o pedido de exoneração é sua prerrogativa. No caso das demais carreiras da Secretaria - atualmente os cargos da “área-meio” e dos APOFS - encaminha-se ao Secretário da Fazenda.

Para os AFRs, o processo de confirmação é único, os relatórios e mesmo o ato, em geral, são conjuntos. No entanto, o DRH emite um ato individual anexo ao prontuário de cada servidor. Segundo informações do DRH não houve nenhum caso de exoneração na Secretaria devido à não aprovação na avaliação do estágio probatório. Por isso, nunca houve a necessidade de participação do setor jurídico da SeFaz nesse processo. De acordo com a diretora do DRH: “[...] se ele [funcionário em estágio probatório] for mal avaliado durante todo o processo, vai para a Procuradoria, com uma justificativa muito bem feita, porque o Secretário não vai exonerar só porque alguém acha” (DIRETORA DO DRH, informação verbal).

Durante os primeiros anos, o servidor está sujeito somente à avaliação para fins do estágio probatório, depois, segundo o plano de carreira, há uma avaliação para promoção, que não possui normatização e por isso ainda não ocorre regularmente. Segundo a diretora do DRH, como há vários anos esta avaliação não ocorre, por questões de ajuste financeiro, preferiu-se “arrumar a casa” antes de implementá-la, mas há um novo decreto em elaboração. As entrevistadas 1 e 2 indicaram que há alguns procedimentos avaliativos instituídos em determinadas Coordenadorias, relacionados a adicionais de produtividade, mas sem a participação do Departamento de Recursos Humanos.

Segundo a diretora do DRH, os novos entram querendo mudar o Estado, o que é complexo, por que o que está estabelecido em lei é difícil de mudar:

Eles chegam com todo o gás, mas eles começam a entender por que é tão burocrático; não pode ser excessivamente burocrático, mas é necessário ser burocrático, porque precisa de controle. Quando chegam há um choque, quem vem de empresa leva um susto, porque é diferente, [no caso de servidores cujos] pais são servidores, já conhecem a cultura. (DIRETORA DO DRH, informação verbal).

Durante a entrevista, a diretora ressaltou a importância do ajuste do servidor a conduta esperada no cargo: “[...] no exercício da função pública é necessário um comportamento adequado, tanto interno quando externo” (DIRETORA DO DRH, informação verbal);

“[...] se leva muito em consideração a conduta, a ética” (DIRETORA DO DRH, informação verbal);

“[...] Se [o funcionário] responder algum processo-crime, é acompanhado pela Secretaria, pois é necessário ser ético tanto dentro quanto fora” (DIRETORA DO DRH, informação verbal);

“[...] não é possível ser ético mais ou menos [...]” (DIRETORA DO DRH, informação verbal);

“[...] se não for ético, em algum momento [a avaliação] vai pegar e o estágio está alerta para agir” (DIRETORA DO DRH, informação verbal);

“[...] [estes servidores trabalham com] informações importantes, têm que saber que são sigilosas, é esse comportamento que é cobrado [...]” (DIRETORA DO DRH, informação verbal);

“[...] [a função exercida na fazenda] precisa de pessoas confiáveis, não pode ficar ao lado das pessoas o tempo todo.” (DIRETORA DO DRH, informação verbal);

“[...] hoje as informações são distribuídas muito facilmente, é muito difícil controlar essas informações, [a Secretaria] precisa de pessoas que se possa confiar, o estágio é importante nisso também.” (DIRETORA DO DRH, informação verbal).

Para os entrevistados do Departamento de Recursos Humanos, mesmo não havendo nenhum caso de demissão nos últimos anos, a orientação dos superiores aos avaliadores é que as avaliações desta turma fossem bem criteriosas. Segundo ela:

[...] dificilmente alguém [é demitido], a menos que faça alguma coisa muito grave, como eu disse a você, são pessoas jovens com a cabeça aberta, com outra visão de Estado, de servidor público, ninguém vem aqui para se encostar, então isso é muito bom, muda, com o tempo acho que vai mudar na mídia também, essa peste que servidor público não trabalha, que isso aqui é muito difícil. (DIRETORA DO DRH, informação verbal).

Embora não saiba se três anos de duração do estágio é o ideal, a diretora do DRH acredita que dois anos era pouco tempo:

É necessário mais tempo para saber se aquele servidor é adequado ou não, até porque os confirmados vão passar mais de trinta anos trabalhando na Secretaria [...] [o funcionário] vai passar o resto da vida aqui, e se apresenta algum problema no começo, um problema de comportamento ou de transtorno, vai piorando, vai ficando mais velho vai ficando mais consolidando. (DIRETORA DO DRH, informação verbal).

Para a diretora do DRH, o instrumento do estágio probatório na SeFaz é efetivo e está se aprimorando. Para ela, só ter o instrumento em execução já é válido: “[...] tanto o dirigente, que avalia, como o próprio avaliado, eles têm essa preocupação, então só o fato de ter essa preocupação, de estar muito presente para eles, já muda, já tem um diferencial.” (DIRETORA DO DRH, informação verbal).

A entrevistada 1 ressaltou a importância do suporte da alta administração para que estas iniciativas de mudanças se concretizem e acredita que atualmente só ocorrem na Sefaz porque há um apoio do atual Secretário: “ [...] dá força, credibilidade, sem esse apoio fica muito difícil aplicar algum tipo de avaliação [...] se não houver envolvimento da [alta] administração fica muito difícil aplicar esse tipo de avaliação de desempenho [...]” (ENTREVISTADA 1, informação verbal).

Para a entrevistada 2, de uma forma geral existe um interesse da alta administração de levar a sério as avaliações de desempenho, principalmente em um momento em que este tema está em debate. Para ela:

[...] a constituição prevê, é obrigado a fazer, não tem muito o que fazer, tem que fazer.[...] as mudanças, ainda que devagar, acontecem. Neste momento, ainda, com a publicação da Lei 1080/2010, esse assunto volta a ser discutido e [...] todos vão ter que se preparar. (ENTREVISTADA 2, informação verbal).

A entrevistada 2 descreveu também que acompanhou a evolução da utilização do estágio na SeFaz e que, em sua opinião, há evolução com mudanças significativas de 2006 para 2010. As comissões, suas atuações, o apoio dos superiores para instituir as avaliações. No entanto, ainda pode melhorar, principalmente por causa da dificuldade de enfrentar a cultura da área pública em relação ao estágio probatório e avaliação de desempenho. Há muito receio dos avaliadores em preencher a avaliação por entender que podem prejudicar o servidor, o que prejudica as avaliações, os resultados gerais obtidos e, por fim a sua efetividade.

Segundo a entrevistada 2, esta cultura de não avaliar é antiga e difícil de mudar:

[...] pode sempre ter existido o processo formal, mas na prática é mais difícil, está escrito uma coisa, mas na hora de conscientizar as pessoas, fica mais difícil. Sempre foi feito o processo, mas na realidade, eu acho que faltou lá atrás também um pouco de preparo para esses avaliadores até com relação à finalidade do estágio que não é só a exoneração, talvez o receio seja por esse motivo, o que eu vou colocar aqui eu posso exonerar uma pessoa e vou responder por isso. Então, na realidade não é só isso, ele pode chegar a isso, como nós falamos a finalidade é outra, então tem um pouco de influência da cultura, mas eu vejo que vem melhorando, bastante, com relação ao primeiro que eu participei que era bem cumprir a formalidade, eu vejo que hoje existe uma preocupação da administração em fazer a efetividade do estágio, fazer ele funcionar realmente [...]. (ENTREVISTADA 2, informação verbal).

Com a experiência já construída de estágio probatório na carreira de AFR, na criação de outras carreiras, tais como a de Analista de Planejamento, Orçamento e Finanças (APOF) e de Técnico da Fazenda Estadual (TEF), o estágio foi incorporado aos planos de carreira com procedimentos similares aos já existentes para os AFRs. Atualmente, a Secretaria conta com três comissões para avaliação do estágio probatório, uma para cada carreira da Secretaria. Em média, há aproximadamente 1170 servidores sob avaliação.¹⁰³

As carreiras de TEF e AFR são exclusivas da Secretaria da Fazenda. A comissão de avaliação para estas carreiras se constitui na própria Secretaria. A legislação é bem abrangente, permitindo também a estas comissões desenvolverem sua própria metodologia e organização.

Durantes as entrevistas no DRH, as entrevistadas relataram sobre a experiência da SeFaz na implementação da norma instituída pela Secretaria de Gestão Pública para os cargos da “atividade-meio”. Para a diretora do DRH, todos os concursados sabiam que estavam em estágio probatório, mas faltava a regulamentação e agora, com sua publicação, a SeFaz está organizando o procedimento e a comissão para que todos passem por avaliação, seguindo as regras da avaliação dadas pela UCRH.

A diretora do DRH acha que todos os servidores neste cargo estão preocupados e a SeFaz levará tão a sério estas avaliações como para os outros cargos. No entanto, estes servidores não terão tempo de avaliação tão periódica, pois já estão em exercício. Ainda assim, cada um terá pelo menos uma avaliação antes do final de seu período probatório, sendo a primeira efetuada até o final do ano de 2010. Nesse caso, as chefias estão mais resistentes.

Para as entrevistadas 1 e 2, atualmente, os maiores desafios encontrados no DRH em relação ao estágio probatório não se relacionam à avaliação dos AFRs, mas sim à

¹⁰³ Segundo as entrevistas há, em média, 570 AFRs, 303 APOFs e 300 servidores das atividades-meio.

nova norma instituída para as carreiras da “atividade-meio” pela UCRH da Secretaria de Gestão Pública. Segundo a entrevistada 2:

[...] as regras já foram preestabelecidas e a gente só tem que cumprir e o que a gente observa é que as regras não são tão fáceis de serem aplicadas, porque acabam esbarrando em alguns aspectos, existe o atrelamento das regras com a frequência e nós estamos tendo bastante dificuldade para implantar o estágio probatório da [Lei nº] 1080. (ENTREVISTADA 2, informação verbal).

A principal dificuldade foi o choque desta lei com a cultura já estabelecida de autonomia das demais comissões em estabelecerem os seus critérios. A lei que o regulamente somente destina aos órgãos a prerrogativa de acompanhar o desempenho e não a possibilidade de adaptar a avaliação em cada caso específico, segundo ache necessário. Esta falta de flexibilidade dificulta a inserção destas avaliações no sistema informatizado de estágio probatório em vigor na SeFaz.

[...] quando você tenta colocar tudo isso dentro de um sistema aí você percebe que a operacionalização fica muito difícil, talvez pela regra ser muito ligada ao manual, e quando você quer informatizar, você acaba informatizando o papel, você não consegue fazer muita coisa, é difícil, é algo que é muito burocrático. (ENTREVISTADA 1, informação verbal).

O maior problema da lei nº1080/2010, para as entrevistadas 1 e 2, é a contagem do período do estágio probatório em dias, pois, de acordo com afastamentos ou licenças, permite que os servidores tenham suas avaliações em datas distintas, não sendo possível fechar um período de avaliação, como é no caso de outros cargos: “[...] a relação com a frequência, atrasando as avaliações, [...] a prática disso é difícil, é difícil de gerenciar e o gerenciamento é nosso, tem que lembrar a chefia, cumprir os prazos. As regras complicaram o processo, não acrescentaram muito.” (ENTREVISTADA 2, informação verbal).

O DRH da Sefaz ainda está se organizando para tentar colocá-la em prática. Primeiro, formou-se a comissão, como nas outras carreiras, discutiu-se as regras, verificou-se a aplicação para depois efetuar-se a avaliação. Quase 300 funcionários estão em estágio probatório referente aos cargos da lei nº 1080/2010.

A entrevistada 2 sentiu que a resistência foi maior dos funcionários em estágio probatório regidos por esta norma do que nos outros cargos. Para ela, como a norma se aplica aos servidores já em exercício, para todas as Secretarias é uma novidade e, em sua opinião, nem todos estão cientes de que passarão por avaliação mediante as novas normas.

[...] o que nós escutamos é: eu já fiz um concurso, eu já passei agora vou ter que ser avaliado para ser efetivado. Aí eu volto naquele ponto que talvez não esteja claro a conscientização das pessoas com relação ao estágio probatório. O concurso é uma

parte, o estágio probatório tem outra finalidade, ‘eu já passei no concurso, eu já fiz prova, a avaliação de competência não é uma prova’, então essas coisas que ainda engatinham. (ENTREVISTADA 2, informação verbal).

Como descrito, no caso dos AFR, esta avaliação já se tornou usual na Secretaria e a maioria dos integrantes da comissão já participaram de outras, o que torna o conhecimento mais uniforme, facilitando a avaliação dos casos. Outra dificuldade relatada foi em relação ao cargo de Analista de Planejamento, Orçamento e Finanças. A comissão de avaliação do cargo de APOF é mais numerosa e possui membros de outra Secretaria – Secretaria de Economia e Planejamento - que também possui servidores deste cargo em estágio probatório.

As entrevistadas apresentaram a dificuldade em instituir essa comissão, pois os membros da outra Secretaria, em geral, não conheciam a figura do estágio probatório. Segundo a entrevistada 2: “[...] a comissão é grande, são duas Secretarias e algumas pessoas não sabiam nem o que era o estágio probatório, então primeiro tivemos que fazer um nivelamento de conceitos [...]” (ENTREVISTADA 2, informação verbal). Para tanto, a entrevistada 1 e 2 prepararam um treinamento para discutir a importância do estágio e os procedimentos utilizados na SeFaz para esta avaliação.

As duas entrevistadas acham o procedimento de estágio probatório instituído para o cargo de AFR adequado às necessidades da Secretaria. Em relação à duração, acham que dois anos era insuficiente, pois não permitia analisar o impacto de ações que buscam aprimorar o desempenho do servidor após uma avaliação ruim.

As duas concordam que o comportamento do funcionário muda ao saber que está em avaliação. Segundo a entrevistada 2:

Muda porque eles sabem que estão sendo avaliados e que apesar da cultura mostrar que ninguém foi exonerado, existe a preocupação até porque eles percebem que as mudanças vêm acontecendo. O período de estágio está sendo mais respeitado. (ENTREVISTADA 2, informação verbal).

Perguntadas sobre o curso de formação e sua relação com o estágio probatório elas descreveram que é responsabilidade da FAZESP e faz parte do concurso, tem o caráter exclusivamente técnico, com uma avaliação ao final que faz parte do concurso.

Foram realizadas, também, entrevistas com um membro da comissão de avaliação¹⁰⁴ e um dos diretores do SINAFRESP¹⁰⁵ (Sindicato dos Agentes Fiscais de Renda

¹⁰⁴ O representante da comissão ingressou na Secretaria da Fazenda em 2006 na Escola Fazendária e atualmente é diretor de planejamento e gestão da CPM. Participou da discussão e construção da matriz de competências

do Estado de São Paulo) que serão identificados como representante da comissão e diretor do sindicato. Além disso, foram entrevistados dois funcionários, AFRs, que trabalham no sindicato, indicados pelo diretor e três AFR em estágio probatório, indicados como AFR 1, AFR 2, AFR3, ARF 4 e ARF 5.

Segundo o diretor do sindicato, quando ingressou na carreira, os novos servidores assumiam em um posto fiscal de fronteira na divisa do Estado, no qual era obrigatória a permanência por dois anos. Se não cometesse nada ilícito, poderia pedir transferência “para a cidade”. Segundo ele, houve casos de pessoas que ingressaram na época e que foram demitidas, mas poucos. Lembra de um caso em que um fiscal foi demitido após abertura de um processo administrativo disciplinar originado por uma briga no ambiente de trabalho. Pelo seu relato, representa um caso de demissão e não de exoneração por falta de qualificação. Em sua opinião, o “estágio” em sua época era um tempo em uma unidade distante e difícil e, se a pessoa não se adaptasse, procurava outro concurso ou até mesmo pedia a dispensa por conta própria.

Antes de seu concurso, relatou que houve um em 1961, depois ocorreram outros em 1986, 1998, 2002, 2006 e 2009: “Aqui a gente divide as pessoas por concurso”. Há um contato entre os ingressantes no mesmo período porque a situação funcional é um pouco diferenciada dos demais devido à mudança de legislação que ocorre no intervalo entre cada seleção.

Para o diretor do sindicato, as mudanças efetivas no processo de avaliação do estágio probatório começaram em 2006, mas não conhece ninguém que não tenha sido aprovado. Segundo ele, as instruções para avaliação do estágio e outras são recebidas pelo Diário Oficial. Ainda não teve nenhum funcionário que buscou o sindicato por problemas com a avaliação do estágio. Na opinião dele: “[...] eu acho que é uma boa coisa, você deve sempre ter uma maneira de avaliar a pessoa em aspectos que o concurso não avalia.”. Citou caso de colega que ingressou com ele na SeFaz, mas tinha problemas de relacionamento com outras pessoas.

instituídas para a Secretaria e seu departamento é responsável pelo programa de capacitação resultante do estudo indicado.

¹⁰⁵ O diretor do sindicato ingressou no Estado já na carreira de agente fiscal de renda em 1986. Seu mandato no sindicato iniciou-se em 2010, no qual permanecerá até 2013, quando retornará a sua unidade de origem, no interior de São Paulo.

Para o diretor, o sindicato possui uma característica diferenciada, pois em média 90% da classe são filiados, considerando os servidores em atividade e os aposentados, quando a média dos sindicatos de outras categorias é de 30%. No entanto, quando há problemas entre um subordinado e sua chefia, por exemplo, o sindicato encontra-se em uma posição incômoda, já que as chefias e o corregedor são sindicalizados e, nesse caso, se o advogado do sindicato defendesse o funcionário, se colocaria contra um sindicalizado. Assim, costumam contratar um advogado externo para atuar nesses casos.

O representante da comissão indicou que é a primeira vez que participa e que tem uma visão mais pragmática do estágio probatório. Sua proposta para o modelo de estágio probatório compreendia que a avaliação deveria se restringir ao seu objetivo que é identificar quem não está apto para trabalhar no Estado, quem não tem o perfil do cargo e não consegue desenvolver as competências essenciais: “As avaliações são subjetivas, mas o registro de fatos negativos é um fato concreto, porque, no caso de uma reprovação, é o que vai ser levado em consideração” (REPRESENTANTE DA COMISSÃO, informação verbal). Para tanto, o importante era identificar e registrar os aspectos negativos cometidos da conduta do servidor durante os três anos.

O representante acatou a sugestão da maioria dos integrantes da comissão de um modelo de avaliação que indicasse aspectos positivos. Para ele, o estágio atua para “tolher os excessos, para evitar os desvios” (REPRESENTANTE DA COMISSÃO, informação verbal) sem a necessidade de algo mais forte, como um processo administrativo disciplinar. Afirma ainda que, o estágio permite indicar ao avaliado que ele se comportou de uma maneira indevida mesmo sem ameaçar a sua aprovação: “[...] dar uma nota ‘atende parcialmente’ [ao avaliado], que não vai interferir [na sua aprovação], [pois] está dentro do limite que ele pode receber, mas ele para para refletir, acho que influencia no comportamento” (REPRESENTANTE DA COMISSÃO, informação verbal)

Para o representante da comissão, há ainda possibilidades de aprimorar o modelo, pois há critérios vagos que dificultam a pontuação e facilitam o questionamento por parte dos avaliados. Para ele, com o tempo, a utilização deste novo modelo irá apresentar os pontos que poderão ser melhorados.

Em relação aos critérios, ele descreve a falta de homogeneidade entre os avaliadores em relação às avaliações proferidas, principalmente devido aos critérios instituídos. A percepção do avaliador, que às vezes tem apenas um avaliado, é o que delimita

a avaliação e ainda considerando que o número de avaliadores é grande, há diferença entre eles sobre o entendimento dos critérios e de como avaliá-los.

Existe uma régua que se passa entre ‘atende’ e ‘atende parcialmente’, em que o ‘atende’ e o ‘supera’ têm o mesmo peso, isso porque toda a avaliação é feita em número de ‘atende parcialmente’ e ‘não atende’ que o servidor pode receber. Ele [o avaliado] tem um número máximo em cada ciclo de avaliação que ele pode receber e esse número vai diminuindo a cada ciclo que é semestral. Se ele ganha ‘atende’ ou ‘supera’ isso não tem efeito prático nenhum, o ‘supera’ fica mais como um *feedback* àquele que está se destacando, mas não pesa nem para promoção para o próximo nível, porque ela é automática, o histórico é apagado. (REPRESENTANTE DA COMISSÃO, informação verbal).

Nas primeiras discussões da comissão em relação aos critérios, a ideia original era que “atende” é a regra, o “supera as expectativas” era a exceção, algumas áreas focaram em dar o “atende”, mas outras equipes receberam todos “supera as expectativas”.

Nos dois ciclos de avaliação ocorreu somente um caso em que a comissão precisou intervir devido a uma falta cometida por um servidor que faltou em um curso pago pelo Estado, e recebeu como nota “atende parcialmente” em alguns critérios. Para ele, isso é uma falta gravíssima, que merecia um “não atende”, pois infringe o respeito à hierarquia, assiduidade, entre outros critérios. Mas ressaltou que este caso só se tornou público devido à avaliação constante instituída aos novos servidores: “Algumas faltas a gente já pegou e nesse sentido o estágio é importante, as pessoas têm demonstrado bastante respeito pela avaliação e é interessante que quando acontece uma coisa mais grave, se torna público, não é só “para inglês ver”, é pra valer” (REPRESENTANTE DA COMISSÃO, informação verbal).

No caso de uma avaliação negativa, a primeira proposição é a de troca de setor, para verificar se é algo entre chefia e servidor. No caso citado, foi essa uma das proposições da comissão, assim como a sugestão de encaminhamento do caso à corregedoria. Em um primeiro momento, o avaliador não detalhou o motivo no formulário, mas o avaliado sabia da motivação. Para o representante da comissão, o mais importante é criar esse fluxo de informações.

Além de membro da comissão, o representante também é um avaliador, responsável, juntamente com uma colega de sua Diretoria, pela avaliação de nove AFRs e vinte APOFs. Segundo ele, os ingressantes possuem formações, experiências de trabalho e idade muito distintas e, por isso, é necessário reforçar a orientação inicial dada a eles, para que estes adéquem seu perfil ao que é esperado. Quando há alguma resistência, o estágio probatório permite uma ação mais rigorosa com o avaliado: “[...] a gente acaba dando uma

avaliação um pouco mais rígida no estágio probatório e ainda eles acabam sentindo que não dá para forçar” (REPRESENTANTE DA COMISSÃO, informação verbal). Segundo ele:

Apesar de novas, algumas pessoas chegaram muito conservadoras, elas não são capazes de entender como o outro funciona, e eles veem o comportamento do outro como sendo conservador, ele não aceita que traga o conhecimento de fora, mais atualizado, mas por outro lado o conhecimento da iniciativa privada não se adapta aqui, os objetivos são bem diferentes. (REPRESENTANTE DA COMISSÃO, informação verbal).

Citou o caso de um servidor que ingressou sob sua avaliação e que foi realocado para outra função, pois, mesmo com uma avaliação mais rígida, não se adequou às diretrizes da função: “[...] mas ainda assim ele percebeu que ele estava indo para um caminho que não era o do departamento, que não era a diretriz que o departamento tinha adotado pelo menos na gestão atual. E serve sim, o estágio probatório serve para fechar um pouco quem está se excedendo”.

O AFR 1 ingressou em 2002 na SeFaz e colabora no sindicato, mas não tem afastamento, ou seja, continua executando suas tarefas em seu cargo de origem. Para ele, o estágio probatório para o cargo de AFR tem uma característica distinta: o concurso que o antecede: “um cara relapso não passa no concurso, com o tempo pode até se acomodar e cair a produtividade, mas não acho que nos três primeiros anos você possa perceber alguma diferença” (AFR1, informação verbal).

Para o diretor do sindicato, as provas realizadas para ingressar como agente fiscal de rendas são difíceis e selecionam bem. Muitas vezes os ingressantes estudam durante mais de dois anos, com isso, a má atuação teria de ser um ato deliberado do funcionário.

Atualmente, o AFR 1 possui um cargo de chefia e é responsável pela avaliação de três funcionários ingressantes no concurso de 2009. Para ele, a principal dificuldade da chefia não está nos procedimentos de avaliação que são simples e claros, mas no medo de cometer alguma injustiça ao reprovar um AFR: “[...] deu uma nota boa para todo mundo e para um você vai dar uma nota ruim que ele vai ser mandado embora, porque eu não sei se alguém quer a responsabilidade de ser o causador da demissão de um colega” (AFR1, informação verbal). Para efetuar uma exoneração é preciso produzir provas, pois o funcionário certamente irá se defender.

De acordo com o AFR 1, as alterações instituídas em 2009 melhoraram o processo, tornando-o mais simples e mais objetivo, principalmente em relação aos conceitos de avaliação. Anteriormente, como nota, as gradações prejudicavam a avaliação. Dentre seus

avaliados não classificou ninguém como “atende parcialmente” em nenhuma competência e para alguns avaliou como “supera”.

Para o AFR 1, o campo mais importante da avaliação é o reservado às observações, que ele considera limitado¹⁰⁶ já que é o que fundamenta o julgamento feito. No que se refere à qualidade do trabalho de seus subordinados, não sabe se a avaliação culminou em um efeito positivo: “[...] são todos muito bons” (AFR1, informação verbal). Criticou a implementação de um sistema e mesmo assim ter que imprimir, coletar as respectivas assinaturas e tramitá-las.

Ainda de acordo com o AFR 1, há muitos conceitos sendo avaliados e alguns se confundem. Ele questionou, também, algumas descrições das competências que poderiam ser mais bem redigidas e a relação entre os conceitos e os critérios: “Como você ‘supera’ no critério assiduidade?” (AFR1, informação verbal). Segundo ele, em sua coordenação há metas estabelecidas então, no quesito produtividade, todos os seus subordinados cumpriram o exigido, tornando mais fácil instituir os que atendiam e os que superavam nesse quesito. Para ele ainda: “eu não tenho um funcionário problemático, há alguns ‘mais irreverentes’, mas nenhum que não trabalhe ou que fique causando problemas de relacionamento” (AFR1, informação verbal).

O AFR 2 ingressou em 2006 e atualmente está afastado de sua função de assistente de um delegado tributário para trabalhar no sindicato. Segundo ele, quando ingressou, a cada seis meses sua chefia preenchia uma avaliação extensa, com vários quesitos. Suas avaliações foram feitas por dois delegados tributários, pois houve alteração da chefia, mas não teve problemas com nenhum dos dois e obteve “excelente” em todos os quesitos. Não tinha um questionário ou autoavaliação, ele somente assinava ao final dos formulários.

O AFR 2 disse que buscou “caprichar” em suas tarefas. Mas acha que as notas dadas aos funcionários dependem muito da chefia: “[...] não é questão de ser rigoroso, é do jeito da pessoa, de ser chata mesmo” (AFR 2, informação verbal). Acredita que a avaliação foi tranquila para sua chefia que não descreveu nenhum problema durante o processo.

Em relação à alteração de comportamento do servidor por saber que está em avaliação pelo estágio probatório, o AFR 1 disse:

Talvez mude, mas não pelo que importa, mesmo sabendo que não faz diferença. Acaba preocupado em ser perseguido, mas não influencia na melhora de seu

¹⁰⁶ Como a avaliação atual é feita por meio de um sistema informatizado, o campo observação possui uma limitação de caracteres permitidos. Segundo o entrevistado, ele gostaria de ter detalhado mais a atuação de seus subordinados, mas foi obrigado a resumir, por conta do espaço disponibilizado.

comportamento ou para mandar embora alguém que não efetivo [...]. Até porque, não existe mais a estabilidade propriamente, se alguém pisar na bola, abre-se um processo administrativo e ele é demitido, não há tanta diferença na facilidade de demitir fora ou no estágio probatório, a diferença é que nesse período há efetivamente uma avaliação. (AFR 1, informação verbal).

A mudança de comportamento refere-se ao medo de exercer os seus direitos. Citou um caso recente no qual houve uma proposta da SeFaz de mudança na periodicidade da promoção de dois para três anos e a categoria organizou uma mobilização para entrar com um mandado de segurança coletivo para manutenção do período de promoção em dois anos. No entanto, os servidores em estágio sentiram-se apreensivos em assiná-lo por estarem em avaliação, com medo de serem perseguidos pelo instrumento de avaliação. Para ambos os entrevistados há uma cultura de medo, reforçada pela atuação das chefias.

Os dois AFRs indicaram que a Secretaria possui formas de controle sobre o comportamento do funcionário. O diretor do sindicato exemplificou: “[...] o sujeito gosta de serviço externo, faz o horário que ele quer [...], aí ele começa a fazer alguma coisa que o delegado não gosta, o delegado o coloca para ser delegado interno, trabalhando em horário fixo, oito horas por dia [...]” (DIRETOR DO SINDICATO, informação verbal). O estágio probatório exacerba isso, a pessoa sabe que o chefe pode avaliá-lo negativamente e transferi-lo para outra atribuição.

O AFR 1 indicou ainda que a forma de provimento dos cargos de chefia influencia na avaliação proferida pelo avaliador:

[...] o problema é o seguinte, como existe cargo comissionado [...] você não tem como saber se aquele cara que você reprovou hoje, daqui a dois anos não vai ser o Secretário da Fazenda, você não sabe quem ele conhece, se ele não tem relacionamento com um político, às vezes você prejudica o cara e o ‘tiro sai pela culatra’ e esse cara vira teu chefe, então, por isso existe um certo receio de avaliar mal o colega quando necessário, mas eu avaliaria, eu correria o risco. (AFR 1, informação verbal).

Segundo a AFR 2, não há uma evolução na carreira formalizada, somente designação por meio de cargos em comissão para assumir a chefia, isso interfere na avaliação, sentem-se mais coagidos:

[...] uma coisa que eu ouvi quando eu cheguei aqui foi assim: os chefes e todo mundo tem que se tratar bem porque um dia você está em cima, outro você está embaixo, é a primeira regra que me ensinaram [...] o chefe está chefe, todos nós somos AFRs iguais, ninguém fez concurso para ser chefe. (AFR 2, informação verbal).

O AFR 1 diz já ter ouvido de funcionário que teve avaliação ruim, mas não dele ter um tratamento diferenciado como, por exemplo, ter sido transferido ou encaminhado para treinamento.

O AFR 1 criticou a nova periodicidade: “a pessoa não muda radicalmente de comportamento em um mês”. A avaliação de poucos critérios todo o mês acaba tornando a avaliação cansativa e repetitiva: “no final das contas, você tem um funcionário, ou ele presta ou ele não presta ou mais ou menos, ou ele passa do limite que você acha necessário ou não, se ele não atinge esse mínimo, o que você precisa é fundamentar a dispensa desse funcionário.” Ainda segundo este entrevistado:

[...] a avaliação precisa ir direto ao ponto, esse funcionário merece ser estabilizado no cargo? E fundamentar, olha, ele não cumpre horário, ele produz pouco, ele briga com os colegas, ele é mal educado, não obedece o superior, você resolve o problema, não vejo para que dar nota porque você não está classificando, o primeiro no estágio é esse, o critério é eliminação, ou ele vai ser eliminado ou não, ou ele satisfaz, ou não. (AFR 1, informação verbal).

As opiniões proferidas pelo AFR 1 indicam que, embora as alterações no modelo de avaliação feitas pela comissão busquem um maior acompanhamento das ações dos seus subordinados, para os avaliadores, o procedimento ainda permanece como uma possibilidade de indicar desvios de conduta graves. E mesmo este registro ainda é restrito pelo receio de prejudicar o servidor.

Segundo o AFR 1, quando a equipe é boa, a divergência de nota pode criar um clima ruim no ambiente de trabalho. Em seu caso, ao final do primeiro ciclo de avaliações, um de seus avaliados ficou com o conceito “supera as expectativas” e os demais com “atinge as expectativas”, o que o preocupou se estes últimos se sentiram prejudicados.

Em relação ao período do estágio, o AFR 1 acredita que dois anos é suficiente: “em um ano você já conhece com quem está trabalhando”. O AFR 2 também acha a duração atual excessiva, uma vez que somente após esse período o servidor se sente mais à vontade para exercer outras atividades como as sindicais.

Para o AFR 1, a principal característica do estágio é confirmar se o concurso não cometeu um erro em selecionar uma pessoa. Ele não acredita que o estágio probatório é efetivo na Sefaz, mas considera-o importante:

[...] para ser efetivo teria que ter um funcionário ruim sendo exonerado e não ocorre. Se o chefe tivesse segurança em falar a verdade e o funcionário tivesse a segurança que não fosse perseguido, com um direito de defesa no caso de uma avaliação ruim, ele [o estágio probatório] é útil. Até para melhorar o serviço público, é um forma de ficar de olho ver se ele merece continuar. (AFR 1, informação verbal).

Os servidores, em estágio, entrevistados (AFR 3, 4 e 5) ingressaram no último concurso, em 2009, e confirmaram que sabiam que passariam por uma avaliação. Desde seu ingresso na Secretaria, já fizeram vários cursos de capacitação, a pedido ou encaminhado pela chefia. O AFR 5 afirmou que em média 25% de seu tempo nesse primeiro ano foi dedicado aos cursos de capacitação oferecidos após a sua posse (o que exclui o curso de formação).

Estes três entrevistados descreveram o mesmo processo para as avaliações: são chamados pela chefia individualmente, que explica os pontos avaliados, perguntou se concordavam ou não e assinou o formulário.

Em relação ao estágio probatório e sua influência na atuação, eles responderam:

No meu caso não, a gente está tentando fazer o melhor trabalho possível, não sei se tem, deve ter alguém pensando em fazer 'corpo mole', mas, pelo menos observando os meus colegas, acho que ninguém está preocupado com a avaliação, está todo mundo fazendo o seu papel, desempenhando o seu trabalho. (AFR 3, informação verbal).

Acho que é uma mera formalidade o estágio probatório, na verdade, se você passa em um concurso deste, é porque você tem a capacidade de se comportar conforme o cargo pede, eu acho difícil tirar alguém, a menos que o cara seja muito maluco, sei lá, tirar a camisa, xingar o chefe. (AFR 4, informação verbal).

Ajuda a se adequar à cultura da Secretaria, como você está vulnerável, você pensa muito antes de tornar qualquer decisão. (AFR 5, informação verbal).

O serviço público tem a característica de cumprir a legalidade e ter a segurança de falar 'não' quando essa característica está fugindo. O estágio probatório, geralmente você fica menos propenso a achar tais problemas, mas fica menos propenso a discutir os problemas com a chefia, você sente que você é mais vulnerável. (AFR 5, informação verbal).

Os AFR 3, 4 e 5 concordam que o estágio tem como objetivo evitar um comportamento negativo. Dois destes entrevistados definiram a avaliação do estágio probatório enquanto uma formalidade.

O AFR 5 já ocupou um cargo público no governo do Estado de Minas Gerais e afirmou que o modelo em Minas Gerais é mais avançado em termos de avaliação de desempenho, já que os servidores que não estão em estágio também possuem avaliações de desempenho. No entanto, comparando o modelo de avaliação especial para fins de estágio probatório, ele acredita que na SeFaz o processo permite um acompanhamento maior do servidor e que isso é positivo, embora o procedimento seja parecido.

Para este entrevistado, a diferença encontrada está na possibilidade de acompanhamento, mas que depende muito ainda da chefia:

[...] [a diferença está] nas pessoas, como fazem as avaliações, se são mais próximas, que pontos destacam, aqui é mais próximo da chefia, a avaliação é mais constante e

o ensinar para nós é mais constante, lá era mais distante e mais formal, mais pró-regra, sem o objetivo de formar. (ARF 5, informação verbal).

Um dos entrevistados disse que os ingressantes discutem entre si as avaliações até para comparar e, em conversa com colegas de outro setor, percebeu que a utilização dos critérios para avaliá-los varia entre Coordenadorias e Diretorias:

Depois a gente acaba conversando [sobre as avaliações proferidas], porque as notas são geralmente parecidas, um ou outro pode receber uma avaliação diferente e a gente acaba conversando sim [...] cada área está adotando uma forma de avaliar diferente, as características avaliadas são as mesmas, mas os critérios utilizados para classificar o funcionário eu acho que está sendo diferente. Por exemplo, tem gente que dá para todo mundo ‘supera’, os outros ‘atende parcialmente’, ‘não atende’. Eu acho que acaba sendo até injusto, mas não sei se tem como padronizar. (ARF 3, informação verbal).

Somente um dos entrevistados afirmou ter recebido uma avaliação inferior a “atende”. Segundo ele, foi devido a uma falha pontual que ele cometeu. Quando foi chamado para assinar a avaliação, sua chefia justificou a concessão de “atende parcialmente” em um dos critérios, ele afirma que concordou e não houve mais discussões a respeito.

Um dos entrevistados, cuja experiência profissional anterior era predominantemente no setor privado, afirmou que no início teve problemas para se adequar à cultura do setor público, “[...] na iniciativa privada tudo se resolve mais rápido, você passa um e-mail para o seu diretor, para o presidente, a informalidade é maior, aqui a formalidade é muito carregada, muito pesada, não senti dificuldade, mas senti a diferença, foi um choque sim quando eu entrei” (ARF 4, informação verbal).

Nas três entrevistas os AFR reforçaram a sua proximidade com a chefia imediata e a influência desta proximidade nas avaliações proferidas. A opinião da chefia é o principal fator que diferencia as avaliações entre os diversos avaliadores. No entanto, o número de entrevistas realizadas com os AFR ingressantes em 2009 não permite uma generalização.

As entrevistas realizadas no DRH ressaltaram como a imposição constitucional foi uma das principais motivações para a implementação de uma avaliação para o estágio probatório e não uma motivação da Secretaria ou por convicção dos gestores quanto à importância do estágio probatório ou dos resultados positivos da implementação de um procedimento de avaliação para os ingressantes.

No entanto, só a obrigação constitucional não justifica sua implementação, uma vez que é obrigatório também pelo estatuto dos servidores públicos estaduais a

implementação de avaliação de desempenho para fins de promoção, mas esta não ocorreu até o momento.

Os relatos comprovam que as efetivas alterações ocorreram a partir de 2006. Desde então, o procedimento sofre mudanças constantes na SeFaz no sentido de modernizá-lo de acordo com técnicas recentes discutidas para gestão de pessoas e de uma metodologia de avaliação de desempenho, ainda que permaneça com um modelo tradicional, no qual a responsabilidade por avaliar cabe à chefia imediata.

Esta centralidade ainda reforça a apreensão das chefias em proferir uma avaliação negativa aos seus pares, já que podem se comprometer com o novo servidor e este, posteriormente, pode assumir um cargo de chefia.

As entrevistas demonstraram que a avaliação é vista como uma possibilidade de indicar um comportamento não adequado, tal como insubordinação com a chefia, ou uma má conduta, como falta de ética. Assim, o real objetivo desta avaliação se distancia da finalidade de efetivamente identificar e corrigir um baixo desempenho, para aprimorar a atuação do novo servidor e, em último caso, exonerá-lo por não apresentar um desempenho adequado ao esperado.

Não há demissões e a descrição da avaliação para o estágio probatório dos servidores entrevistados demonstra que ele possui outra função, que se aproxima a de socialização descrito por Elliot e Peaton (1994), ainda que com um caráter de controle mais acentuado. Por meio do estágio probatório, busca-se a adequação do servidor à cultura já estabelecida, às normas e procedimentos instituídos e, acima de tudo, o controle do comportamento do indivíduo ao que a chefia e a organização esperam dele.

Este processo é facilitado pela hierarquia rígida instituída na Secretaria. Após uma seleção concorrida a cargo de prestígio e boa remuneração, a figura de uma avaliação constante complementa o cenário, na busca por uma conduta protocolar do novo funcionário. Ainda que o estágio resulte em raras avaliações negativas, na entrevista com os servidores ficou clara a presença do estágio probatório nos três primeiros anos de sua vida funcional, eles sabem de sua existência e o respeitam.

O período do trabalho não permitiu acompanhar mais claramente a atuação da comissão, no entanto, esta busca a mediação de conflitos em uma avaliação fortemente vertical, na qual a chefia imediata é a responsável pelos resultados; e foi por meio da atuação das comissões que as mudanças ocorreram e são disseminadas nas suas Coordenadorias.

A SeFaz instituiu recentemente um programa de capacitação, que possibilita as novos AFRs participar dos cursos que achem necessário por eles ou pela indicação da chefia. Todos os novos servidores entrevistados disseram que passaram por cursos neste período.

O mapeamento de competências e o programa de capacitação dos servidores foram formulados e são executados na Coordenadoria de Planejamento Estratégico e Modernização Fazendária. Para os servidores entrevistados, o Departamento de Recursos Humanos na SeFaz permanece ainda com a imagem de Departamento Pessoal, muito distante de um setor gestão de pessoas almejado. Mas ele existe há apenas dez anos e, talvez, para mudar este perfil, ainda seja necessário algum tempo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões em relação ao estágio probatório no Brasil não sofreram alterações significativas ao se comparar com a análise realizada por Bittencourt (1948). O cumprimento dos dispositivos constitucionais ainda é sofrível. A função desta avaliação e os seus critérios permaneceram os mesmos, com exceção das alterações instituídas por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998 quanto ao período de avaliação, que passou para três anos, e a obrigatoriedade de se constituir uma comissão para ratificar os resultados das avaliações.

Nos três casos analisados, os formuladores do instrumento do estágio probatório afirmaram que a imposição normativa de incorporar um processo de avaliação no período do estágio probatório ocorreu a partir de 1998, o que não se confirma com a literatura apresentada, na qual a avaliação já faz parte do estágio probatório desde as reformas empreendidas pelo DASP no governo Federal, e discutidas por Bittencourt (1948), Almeida (1959) e Medeiros (1961).

Os principais autores que discutem o estágio probatório reforçam a importância de a avaliação definir as competências a serem aferidas segundo as atribuições da função e dos setores. Além disso, indicam que o que individualiza este procedimento de outras avaliações de desempenho é a restrição do procedimento a servidores em situação diferenciada em relação aos demais, pois estes não têm os mesmos benefícios e estabilidade no cargo ocupado, sendo esta um período de prova, com maior facilidade de demissão.

Já no caso brasileiro, a avaliação manteve características processuais nas quais os critérios e o período de avaliação é o mesmo para todas as carreiras, sem a possibilidade de alteração segundo as necessidades de cada cargo. Além disso, as diferenças entre as garantias daqueles funcionários neste período e aqueles já confirmados são questionadas, tal como indicado por Modesto (2002).

Embora presente e reforçado pelas normas gerais, nunca houve um movimento em prol de tornar o estágio probatório uma avaliação efetiva no governo federal, o que o manteve à margem das discussões da seleção por mérito, que enfatizava a importância do concurso público; e o renegavam por se contrapor ao grande direito instituído aos servidores: a estabilidade.

Não houve a inserção de novas ideias para aprimorar a possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho ou de mecanismos de seleção pós-contratação

que incorporem outros instrumentos e que permitam substituir o estágio probatório ou alterá-lo para um novo objetivo. A natureza dos problemas e das soluções permaneceu a mesma. As mudanças normativas limitaram-se a ajustes rotineiros, na busca por alcançar um patamar de objetivos traçados anteriormente.

A dificuldade de agregar as iniciativas de alteração normativa com o desenvolvimento de novas capacidades internas nas políticas de recursos humanos, tal como descrito por Longo (2009), ficou clara na análise da trajetória da utilização do estágio probatório no Brasil, da qual restaram somente as reformas legais, sem o impulso reformador necessário para torná-lo um processo de adaptação e avaliação efetivo.

A avaliação para fins do estágio probatório é pressionada, por um lado, pela dificuldade de avaliar o desempenho individual, por outro, pelo caráter normativo e legalista que precisa incorporar para possibilitar a exoneração e suas consequências, ou seja, o provável questionamento posterior do ato por meio do Judiciário. Permanece ainda a dificuldade de corrigir desempenhos insatisfatórios, tal como descrito por Beecher (2003).

Embora presente nas propostas de reformas do serviço civil, a demissão por insuficiência de desempenho não demonstrou ter a legitimidade necessária para se tornar uma prática, o que influenciou na dificuldade de exoneração por não aprovação no estágio probatório. Há o descrédito sobre a possibilidade de se efetuar uma dispensa através deste e, conseqüentemente, da funcionalidade do estágio probatório em acompanhar e adaptar o servidor.

No caso dos governos estaduais, a inexistência de avaliação anteriormente a 1998 remete à própria organização da gestão de recursos humanos nas Secretarias que se iniciou a partir da redemocratização e principalmente na última década para confrontar-se às estruturas de patronagem e clientelismo existentes, tais como descrito por Abrucio e Gaetani (2006), e por meio de espaços de disseminação de experiências, como o CONSAD.

As carreiras avaliadas são estratégicas para a execução das políticas públicas de cada Secretaria, no entanto, sua organização ainda é incipiente, com iniciativas recentes para estruturá-las. Nestes casos, a inserção do estágio probatório incorporou-se aos primeiros passos da implementação de políticas de modernização em prol da definição do perfil da burocracia, com suas atribuições e incentivos, ainda que estas ocorram de forma desarticulada.

O estágio probatório foi instituído em cada uma das Secretarias dissociado de uma política de gestão de pessoas no Estado e muito distante da 3ª fase das reformas na

gestão de pessoas indicada por Marconi (2006), ou seja, de diversas ações em prol da profissionalização da burocracia estadual integradas aos objetivos estratégicos instituídos pelo Estado. Há inovações na sua utilização, mas atreladas a outros projetos isolados que ocorrem em cada Secretaria.

No caso da Secretaria da Educação, o estágio probatório foi implementado em um momento de discussão de outros instrumentos de orientação para o desempenho, tais como a bonificação por resultados. Na Secretaria da Fazenda, as mudanças estreitaram-se com o programa de capacitação. Já na Secretaria de Administração Penitenciária, organiza-se a Escola de Administração Penitenciária, atuando no curso de formação e em programas de capacitação.

Enquanto avaliação, o estágio probatório apresentou nos três casos algumas das dificuldades elencadas pela literatura para processos de avaliação de desempenho individuais: falta de comunicação entre avaliadores e avaliados, avaliação baseada somente no julgamento da chefia, falta de preparo dos avaliadores e julgamentos tendenciosos.

Em relação a este último ponto, o objetivo da comissão de avaliação é minimizar a ocorrência de julgamentos tendenciosos ou erros de avaliação. A comissão é uma das alterações introduzidas pela emenda constitucional nº19/1998. As comissões de avaliação nas três carreiras analisadas se organizam de forma diferente e têm propósitos distintos.

A CAD dos agentes de segurança penitenciária encontra-se na unidade prisional e é responsável por executar cada uma das avaliações. No caso dos agentes fiscais de renda, a comissão atua como uma instância superior de revisão das avaliações proferidas. Para o Magistério, há três comissões, uma na unidade escolar, responsável pela avaliação, outra na Diretoria de Ensino, que atua como uma segunda instância de análise dos processos advindos das unidades escolares de sua jurisdição, e uma no Departamento de Recursos Humanos da Secretaria, responsável por avaliar recursos solicitados pelos avaliados.

O primeiro movimento deste trabalho, tendo como base a literatura sobre o estágio probatório e as reformas do serviço público brasileiro, buscava entender o porquê da inoperância de um instrumento que participou das principais reformas relacionadas ao serviço público, inclusive as reformas instituídas pelo DASP e pelo MARE.

Como a literatura nunca conferiu ao estágio probatório grande importância na seleção real dos servidores, na aprovação da Emenda Constitucional nº 19/1998 outros

assuntos absorveram a ação reativa dos atores envolvidos, restando ao estágio poucas críticas centradas especialmente sobre sua duração.

No entanto, as mudanças normativas, mesmo tendo constituído ações isoladas e desvinculadas de um planejamento efetivo da força de trabalho nestas Secretarias, impactaram na ação dos atores, ainda que não haja mecanismos posteriores que o reforcem. Somente a obrigação legal não é suficiente para gerar mudanças, mas pode representar um primeiro passo.

Os formuladores das normas que instituíram as avaliações de estágio probatório nos casos analisados indicaram predominantemente a obrigação legal como a justificativa para a implementação das alterações, mas sua prática culminou em mudanças incrementais a partir de 1998 e que continuam produzindo efeitos.

Mesmo com restrições quanto aos critérios de avaliação e o período a que se aplica, o estágio probatório demonstrou reforçar características distintas dependendo da carreira a que se refere. Ainda que pareça óbvio que uma avaliação possua um desenho distinto de acordo com o que cada Secretaria pretende avaliar, esta nunca foi a ótica do desenho anterior a 1998 do instrumento de estágio probatório.

Na carreira do Magistério, pela dificuldade de mensurar outros critérios tidos como subjetivos e a necessidade de minimizar o absenteísmo dos professores no início da carreira, as regras adotadas resultaram em um modelo de avaliação do estágio probatório que reforça a assiduidade como critério fundamental. Os demais critérios reforçam as dificuldades decorrentes da ausência do professor na sala de aula. Não é possível afirmar que este procedimento levará a exonerações, uma vez que ele é recente.

Para a concretização de uma exoneração em razão da não aprovação no estágio probatório, é necessário um instrumento com legalidade para negar a estabilidade a um servidor cujo desempenho individual demonstrado no concurso público culminou na recompensa do cargo público. No caso da segurança pública em que a importância de efetivar exonerações fez-se necessária, o procedimento não adquiriu uma faceta de avaliação de desempenho, mas sim de um caráter de processo administrativo disciplinar simplificado. Assim, os procedimentos do estágio probatório buscam sistematizar informações dos fatos que ocorrem, o que permite a exoneração de um servidor sem a necessidade de aguardar um fato de maior repercussão. Para tanto, incorporou-se ao processo um novo ator: a Corregedoria, na busca por minimizar as deficiências do processo de avaliação.

Aptidão, nesse caso, consiste para o novo servidor em suportar um ambiente de tensão constante entre os agentes envolvidos, ou seja, entre os presos e os agentes de segurança; e as funções do cargo: ressocializar, vigiar e punir. Todos os entrevistados da Secretaria de Administração Penitenciária concordaram com a importância do estágio probatório para o cargo, mesmos os funcionários e seus representantes sindicais concordam com a importância de “banir o mau agente”.

Um exemplo é a opinião do representante do sindicato entrevistado, pois embora acredite que as chefias não são preparadas para avaliar os seus subordinados e que ocorrem injustiças pelo descaso com os servidores desta carreira, ele afirma que o estágio probatório é necessário. A situação é diferente nas demais carreiras analisadas; no caso da Secretaria de Educação, o sindicato não indicou apoio à avaliação do estágio probatório.

No caso da Secretaria da Fazenda, em uma carreira com remuneração atrativa, com *status* diferenciado por envolver a arrecadação dos recursos estatais e cujos ingressantes foram previamente selecionados em um concurso extremamente concorrido, a avaliação tem como objetivo que este novo integrante reproduza as regras de comportamento almejadas pela organização, em prol da manutenção do espírito de corpo da carreira. Os avaliadores e avaliados não acreditam na possibilidade desta avaliação culminar em uma exoneração e, como vimos, este realmente não é o objetivo do estágio probatório nesta carreira. As exonerações não ocorrem, mas a existência de uma avaliação nos três anos com este propósito de acompanhamento e socialização do servidor é um avanço em um ambiente no qual outras avaliações de desempenho não prosperam.

Os entrevistados dos três casos afirmaram o receio face a um processo de avaliação de desempenho, tido muitas vezes como injusto. Uma avaliação com a prerrogativa de viabilizar exonerações gera ainda mais desconfiança na Secretaria da Educação e da Fazenda. Todos relataram a dificuldade de avaliar critérios tidos como subjetivos tais como eficiência, produtividade e responsabilidade. Muito longe de uma avaliação efetiva que busca aferir a adequação do servidor ao cargo que ocupa, o estágio demonstrou em cada caso, que busca algum resultado ainda que imperfeito, dentro das limitações institucionais que se impõem e a novidade que apresenta um processo de avaliação nestas Secretarias.

A principal conclusão deste trabalho é que não se pode afirmar a inoperância do estágio probatório nos casos analisados. Para além disso, o estudo identificou outras finalidades desempenhadas pelo estágio probatório. Os casos mostraram que o estágio

probatório está sendo usado para enfrentar problemas identificados pelos *policymakers* que impactam no resultado da política pública considerada - presença em sala de aula pelo professor, conduta ilibada do agente penitenciário e espírito de corpo do arrecadador de receitas para o Estado.

Assim, o conteúdo da política influencia na utilização do estágio, resultando em objetivos distintos mesmo com os constrangimentos normativos existentes (restrições constitucionais e normativas quanto à duração e aos critérios de avaliação). Ainda que imperfeitos, as mudanças instituídas e os seus resultados merecem ser conhecidos, até para que seja possível discutir os objetivos a que se propõe esta avaliação e alterações que podem ser sugeridas.

Além disso, os resultados encontrados permitem a discussão do papel das reformas de recursos humanos no governo do Estado de São Paulo. A ausência de uma política de recursos humanos consistente é a principal explicação para as ações isoladas de avaliação encontradas. Cada Secretaria buscou desenvolver modelos de avaliação que definissem o perfil da burocracia desejado, segundo cada política pública, mas sem indicadores que permitam aos formuladores comparar os resultados encontrados aos esperados segundo uma estratégia de profissionalização da burocracia estadual.

Dois aspectos precisam ser considerados neste trabalho. Primeiramente, não se pode afirmar que estes três casos são modelos de sucesso a serem replicados, mas sim casos nos quais ocorreram mudanças incrementais na busca por um sentido na utilização do estágio probatório, segundo as diferenças existentes entre as carreiras e a exigência legal de implementá-lo.

Segundo, o estudo destes três casos não permite generalizações, ou seja, nem sempre a utilização do estágio probatório apresenta resultados, ainda que imperfeitos. No Estado de São Paulo, estas carreiras representam exceções, pois na maioria das carreiras não há avaliação para o estágio probatório. Os próprios resultados obtidos não são de conhecimento do órgão central de recursos humanos do estado, muito embora a UCRH atualmente aja em prol de tornar efetivo o estágio probatório para as carreiras administrativas.

As conclusões do presente estudo têm, portanto, um alcance limitado, seja por reduzir-se a três casos, escolhidos exatamente por serem exceções do contexto geral de não aplicação do estágio probatório, seja pelas limitações e fragilidades dos casos estudados. Ainda assim, essas experiências são indicativos de que há algo novo na

utilização do estágio probatório no setor público inserido nas ações de reformas da gestão pública dos estados, convergente com o contexto de modernização da gestão de pessoas em direção à valorização do mérito substantivo, ainda que ocorram de maneira isolada e desarticulada.

Neste sentido, os achados dos três casos contrariam o senso comum e acrescentam novos parâmetros de análise não referidos pela literatura. Estas parecem ser razões suficientes para que as experiências estudadas sejam difundidas, pois podem inspirar tanto pesquisadores quanto responsáveis pelas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

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

_____. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, mar./abr.2005.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Edição Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007.

_____; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: **Avanços e perspectivas da gestão pública dos estados**. São Paulo: Consad e Fundap, p. 21-80, 2006.

ALMEIDA, F. H. M. de. Estudos sobre estágio probatório. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 58, p. 458-466, 1959.

ALVES, R. A. **Notas sobre o estágio probatório na Constituição Federal de 1988**. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1629, 17 dez. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10764>>. Acesso em: 15 abr. 2009.

ANGRISANO, A.; KYRMSE, R. E. Metodologia de gestão da capacitação modelada em gestão de competências. II CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. **Painel 3: Gestão da mudança: fortalecimento institucional**. Brasília- DF, 2009.

AZEVEDO, C. B. **Os trabalhadores (des)regulados: quem são os servidores públicos brasileiros**. 1998. 254 p. Tese (Doutorado), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 1998.

BARBOSA, L. **Igualdade e Meritocracia: A ética do desempenho nas sociedades modernas**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____. Meritocracia a brasileira: o que é desempenho no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília-DF, v. 120 (3), n. 47, p. 58-102, set.-dez. 1996.

BEECHER, D. D. The Next Wave of Civil Service Reform. **Public Personnel Management**, v. 32, n. 4, p. 457-474, 2003.

BITTENCOURT, C. A. Lúcio. Do estágio probatório e sua efetiva utilização. **Revista do Serviço Público**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, ano XI, p. 38-71, 1948.

BRANDÃO, H. P. GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de competências e gestão de desempenho. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro: FGV, v.41, n.1, jan./mar. 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 31 jan. 2011.

_____. **Lei complementar nº 284 de 28 de outubro de 1936**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-284-28-outubro-1936-503510-publicacao-1-pl.html>>. Acesso em: 29 jan. 2011.

_____. **Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 18 maio 2009.

_____. **Lei nº 284 de 28 de outubro de 1936**. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-284-28-outubro-1936-503510-publicacao-1-pl.html>>. Acesso em: 29 jan. 2011.

_____. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

_____. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Agenda Nacional de Gestão Pública**. Brasília: Imprensa Nacional, 2009.

BULL, C.; TEDESCHI, P. Optimal probation for new hires. **Economic Research Reports**. Mimeo. New York University, january 1985.

CAMPELLO DE SOUZA, M. C. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1946)**. São Paulo: Alfa Ômega, 1976.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. **Carta Iberoamericana de la Función Pública**. Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad, n. 9, 2003. Disponível em: <www.ccee.edu.uy/ensenian/catdirorpub/materiales/CLAD_carta.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2011.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ADMINISTRAÇÃO (CONSAD). **Pesquisa sobre Gestão de pessoas**. LVIII Fórum Nacional de Secretários de Estado de Administração. Manaus, 7 a 8 de julho de 2005. Disponível em: <<http://www.consad.org.br>>. Acesso em: 01 jul. 2009.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ECHEBARRÍA, K.; CORTAZAR J. C. Public Administration and Public Employment Reform in Latin America. In: LORA, E. (Org.). **The State of State reform in Latin America**. Stanford University Press, 2007, cap.4.

ELLIOT, R. H.; PEATON, A. L. The probation period in the selection process: A survey of its use at the state level. **Public Personnel Management**, v. 23, n. 1, p. 47-59, 1994.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Experiências de Avaliação de Desempenho da Administração Pública Federal. Pesquisa. **Cadernos ENAP**, n.19. Brasília: ENAP, 2000.

EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of 'Weberian' state structures on economic growth. **American Sociology Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, out. 1999.

GARCIA, M. E.; LIMA, M. I.; ASSUNÇÃO, L. B. O desempenho no foco da gestão de recursos humanos: progressão e estágio probatório. III CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. **Painel 36/140**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001736.pdf>>. Acesso em: 1mar. 2010.

GOMES, E. G. M. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. 2009. 187 p. Tese (Doutorado em Transformações do Estado e Políticas Públicas) - EAESP/FGV, São Paulo, 2009.

GUEDDES, B. Building 'state' autonomy in Brazil, 1930-1964. **Comparative Politics**, v. 22, n. 2, jan. 1990.

GUERZONI FILHO, G. Os 20 anos da Lei 8.112, de 1990 (RJU). **Jornal Conversa Pessoal**. Secretaria de Recursos Humanos do Senado Federal, ano X, n. 120, nov. 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/portaldoservidor/jornal/jornal120/senado_20_anos_8112.aspx>. Acesso em: 05 jan. 2011.

HIPÓLITO, J. A. M.; REIS, G. G. A avaliação como instrumento de gestão. In: FLEURY, M. T. L. **As pessoas na organização**. São Paulo: Gente Livraria e Editora, 2002.

JOHNSON, R.; LIBECAP, G. **The federal civil service system and the problem of bureaucracy**: the economics and politics of institutional change. The London and Chicago: University of Chicago Press, 1994.

LOH, E. S. The determinants of Employment probation lengths?. **Industrial Relations**, v. 33, n. 3, p. 386-406, jul. 2004.

LONGO, F. **La reforma del servicio civil em las democracias avanzadas**: mérito con flexibilidad. Washington, D.C: BID, 2001, p. 17-44.

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

_____. **Mérito e flexibilidade**: a gestão das pessoas no setor público. Tradução de Ana Corbisier, Lucia Jahn, Luis Reyes Gil, Paulo Anthero Barbosa; revisão Helena Jansen. São Paulo: FUNDAP, 2007.

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

LOURENÇO, A. da S. **O espaço de vida do agente de segurança penitenciária no cárcere**: entre gaiolas, ratoeiras e aquários. 2010. 226 f. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MAHONEY, J. Qualitative Methodology and Comparative Politics. **Comparative Political Studies**, v. 40, n. 2, p. 122-144, 2007.

MARCONI, N. As políticas de Recursos Humanos adotadas pelos governos estaduais: um diagnóstico da situação atual e possibilidades de avanços. In: FUNDAP; CONSAD (Org.). **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Brasília: CONSAD; São Paulo: FUNDAP, 2006.

MARTINS, L. Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**. Brasília: ENAP, 1997.

MEDEIROS, J. O problema do Estágio Probatório. **Ensaio de Administração**, n.19. Rio de Janeiro: DASP, 1961.

MODESTO, P. Estágio Probatório: questões controversas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, n. 12, março de 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 10 mar. 2009.

OLIVEIRA, K. J.; DIAS, M. A. M. J.; ROQUETTE, N. S. de A. Avaliação de desempenho dos gestores públicos: uma resposta aos desafios enfrentados na gestão do desempenho do governo de Minas Gerais. III CONGRESSO CONSAD DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Painel 23/089**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_23/avaliacao_de_desempenho_dos_gestores_publicos_uma_resposta_

aos_desafios_enfrentados_na_gestao_do_desempenho_no_governo_de_minas_gerais.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2010.

PACHECO, R. S. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, L. F.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e Política no Brasil**: Desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, cap. 7, p. 277-306.

_____. Proposta de reforma do aparelho do Estado no Brasil: novas ideias estão no lugar. In: PETRUCCI, V.; SCHWARZ, L. (Org.). Administração Pública Gerencial: A Reforma de 1995. **Ensaio sobre a Reforma Administrativa Brasileira no Limiar do Século XXI**. Brasília: UnB / ENAP, 1999, p. 97-122.

PIRES, A. K. Avaliação de desempenho institucional no Brasil: problemas, possibilidades e desafios. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais...** Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.mp.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/kalilpir.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2009.

POLLITT, C., BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

RAUCH, J.; EVANS, P. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of Public Economics**, v. 75, p. 49-71, 2000.

RIPHAHN, R. T.; THALMAIER, A. Behavioral effects of probation periods. Analysis of worker absenteeism. Institute for the Study of Labor-IZA. **Discussion Paper**, n. 67, out. 1999.

SALLA, F. De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias em São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, 1. ed., 2007.

SAMPAIO, E. I. M.; PIMENTA, A. L. Estágio probatório: um desafio para a qualificação da gestão de recursos humanos. Relato da experiência da Secretaria Municipal de Saúde de Amparo- SP. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 18, supl.1, 2009.

SANTOS, L. A. S.; CARDOSO, R. L. S. Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: Problemas e perspectivas. XV CONCURSO DE ENSAYOS DEL CLAD "CONTROL Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL". **Anais**. Caracas: CLAD, 2001.

SÃO PAULO (ESTADO). **Decreto n.52.344, de 9 de novembro de 2007**. Dispõe sobre o Estágio Probatório dos integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências correlatas. Disponível em: www.al.sp.gov.br/legislacao/norma.do?id=74553. Acesso em: 01 jun. 2010.

_____. **Decreto Nº 53.037, de 28 de maio de 2008**. Dispõe sobre a regionalização dos concursos públicos para provimento de cargos do Quadro do Magistério, da Secretaria da

Educação, define normas relativas à remoção, à substituição e à contratação temporária de docentes e dá providências correlatas. Disponível em:

<<http://www.al.sp.gov.br/legislacao/norma.do?id=137843>>. Acesso em: 01 jun. 2010.

_____. **Lei Complementar nº 1059, de 18 de setembro de 2008**. Dispõe sobre o regime de trabalho e remuneração dos ocupantes do cargo de Agente Fiscal de Rendas, institui a Participação nos Resultados - PR, e dá providências correlatas. Disponível em:

<<http://www.al.sp.gov.br/legislacao/norma.do?id=137843>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

_____. **Lei complementar nº 1080 de 18 de dezembro de 2008**. Institui Plano Geral de Cargos, Vencimentos e Salários para os servidores das classes que especifica e dá providências correlatas. Disponível em:

<[www.legislacao.sp.gov.br/dg280202.nsf/.../\\$FILE/C-1080.doc](http://www.legislacao.sp.gov.br/dg280202.nsf/.../$FILE/C-1080.doc)>. Acesso em: 20 dez. 2010.

_____. **Lei Complementar nº 898, de 13 de julho de 2001**. Institui no Quadro da Secretaria da Administração Penitenciária a classe de Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária, e dá providências correlatas. Disponível em:

<www.sap.sp.gov.br/download_files/pdf.../leis/.../aevp_898_01.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2010.

_____. Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968. **Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado**. Atualizado pela Constituição Federal de 1988 e pela Constituição do Estado de São Paulo de 1989. Disponível em:

<<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1968/lei%20n.10.261,%20de%2028.10.1968.htm>>. Acesso em: 31 jan. 2011.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (SE).

Apostila de Estágio Probatório. **Orientação técnica publicada pelo DRH da SE em 23/09/2008** (2008a). Disponível em: <<http://deris.site50.net/arquivos/estagio/Apostila.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2011.

_____. **Resolução SE nº 79, de 07 de novembro de 2008**. Altera a Resolução SE nº 66, de 02 de setembro de 2008, que dispõe sobre normas complementares ao Decreto nº 52.344, de 09 de novembro de 2007 que disciplina o Estágio Probatório dos integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria de Estado da Educação. Disponível em:

<desul3.edunet.sp.gov.br/.../ResolucaoSE_79_13nov08_Estagio_Probatorio_Alterada.doc>. Acesso em: 10 dez. 2010.

_____. **Idesp e Saresp mostram melhora generalizada nas escolas estaduais**. São Paulo, 26 de fevereiro de 2010. Disponível em:

<www.educacao.sp.gov.br/noticias_2010/2010_26_02_idesp_saresp.pdf>. Acesso em 29 de março de 2011.

SECRETARIA DA FAZENDA DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (SEFAZ).

Portaria CAT 132, de 2 de setembro de 2010. Dispõe sobre a avaliação de desempenho para fins de exoneração ou confirmação no cargo de AFR durante o período de estágio probatório. Disponível em: <<http://sinafresp.org.br/index.html?method=mostrarNoticia&id=4825>>.

Acesso em: 05 dez. 2010.

_____. **Ajuste Fiscal e Retomada de Investimentos**. Disponível em: <<http://www.fazenda.sp.gov.br/ajustes/>>. Acesso em: 20 dez. 2011.

SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA (SAP). Disponível em: <<http://www.sap.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

SINDICATO DOS FUNCIONÁRIOS DO SISTEMA PRISIONAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (SIFUSPESP). **Categoria descontente com demora no processo de confirmação do estágio probatório**. Notícia publicada em 30 de junho de 2010. Disponível em: <<http://www.sifuspesp.org.br/?q=300610niveis>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. Estágio Probatório dos Servidores Públicos. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 5, p. 179-187, 1994.

UNIDADE CENTRAL DE RECURSOS HUMANOS (UCRH). Disponível em: <<http://www.gestaopublica.sp.gov.br/conteudo/ucrh.html>>. Acesso em: 07 jan. 2011.

VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

WAHRLICH, B. **Reforma administrativa na era de Vargas**. Rio de Janeiro: Instituto de documentação. Editora Fundação Getúlio Vargas, 1983.

WANG, R; WEISS, A. Probation, layoffs, and wage-tenure profiles: a sorting explanation. **Labour Economics**, v. 5, p. 359-383, 1998.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. 3. ed. v. 2. Brasília: UNB, 1999 [original de 1922].

_____. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada**. São Paulo: Abril Cultural, 1974 [original de 1918] (coleção Os pensadores).

WILSON, W. O Estudo da Administração. **Revista do Serviço Público**. Brasília, n. 56, v. 3, p. 349-366, jul./set., 2005 [original de 1887].

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZUVANIC, L.; IACOVIELLO, M. The weakest link: the bureaucracy and civil service systems in Latin America. In: SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano. (Org.). **Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking**. David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University Press, 2010, cap. 6.

ANEXOS

ANEXO A- Roteiro das entrevistas.

As entrevistas semiestruturadas partiram de um roteiro aberto de questões, fundamentadas nos tópicos a seguir apresentados. Considerando o andamento das entrevistas e a percepção da importância de detalhar alguma informação, a ordem dos assuntos foi alterada, inclusive com a possibilidade de inserção de questões complementares. O conteúdo completo pode ser obtido com a pesquisadora, uma vez que todas as entrevistas foram gravadas.

- Informações gerais sobre o entrevistado (quando ingressou no cargo, na secretaria, na atual função);
- Normas e regulamentos específicos do departamento sobre o assunto;
- Importância do estágio probatório para a política de recursos humanos;
- Justificativa de sua manutenção:
 - Dificuldades encontradas na aplicação deste instrumento;
 - Ambiguidades nas normas existentes;
 - Pontos de veto existentes;
 - Interesses são contemplados na sua manutenção;
- Inovações propostas:
 - O que levou a proposição das alterações;
 - Que restrições influenciaram na proposta apresentada;
 - Quais as restrições encontradas para implementar as alterações propostas;
 - Como as normas impactam na discricionariedade dos atores envolvidos.
 - Atuação do órgão central de recursos humanos nas discussões e propostas.
- Garantias aos funcionários em estágio probatório- normas e procedimentos específicos aos servidores neste período;
- Apelação dos servidores- participação do servidor no processo de avaliação e órgãos e comissões internas relacionados ao processo para garantia do direito de ampla defesa e existência de processos judiciais oriundos de caso de exoneração;
- Relação com sistemas de gestão do desempenho;
- Relação com sistemas de planejamento de recrutamento e seleção (concurso público);
- Existência de treinamentos regulares para avaliadores;

- Envolvimento do órgão setorial de recursos humanos no caso de avaliações negativas;
- Influência do estágio probatório sobre o comportamento do servidor;
- Existência de processos de treinamentos, qualificações disponíveis no caso de avaliações negativas;
- Exonerações efetivadas devido a não aprovação no estágio probatório.
- Visão geral sobre a efetividade do instrumento.

ANEXO B-LISTA DE ENTREVISTAS REALIZADAS

Secretaria de Gestão Pública:

1. Coordenadora de Recursos Humanos da Unidade Central de Recursos Humanos.
2. Executiva Pública 1 da Unidade Central de Recursos Humanos.
3. Executiva Pública 2 da Unidade Central de Recursos Humanos.

Secretaria de Educação:

4. Assessora do Departamento de Recursos Humanos.
5. Supervisor de Ensino da Diretoria de Ensino de São Carlos.

Secretaria de Administração Penitenciária:

6. Diretor técnico do Departamento de Recursos Humanos.
7. Assistente Técnica do Departamento de Recursos Humanos.
8. Chefe do Núcleo de Pessoal de uma unidade prisional.
9. Corregedora Auxiliar da Corregedoria Administrativa do Sistema Penitenciário.
10. Agente de segurança penitenciária 1.
11. Agente de segurança penitenciária 2.

Secretaria da Fazenda:

12. Diretora de Recursos Humanos do Departamento de Recursos Humanos (Coordenadoria Geral de Administração).
13. Assistente Técnica do Gabinete do Departamento de Recursos Humanos.
14. Psicóloga do centro de desenvolvimento de pessoal do Departamento de Recursos Humanos.
15. Diretor do Departamento de Planejamento e Gestão de Projetos da Coordenadoria de Planejamento Estratégico e Modernização Fazendária (CPM).
16. Chefe de Representação Fiscal da Diretoria de Representação Fiscal da Coordenadoria de Administração Tributária (AFR 1).
17. Assistente Fiscal de Delegacia Tributária de Julgamento da Coordenadoria de Administração Tributária (AFR 2).
18. Agente Fiscal de Rendas 3.
19. Agente Fiscal de Rendas 4.
20. Agente Fiscal de Rendas 5.

Representantes dos Sindicatos:

21. Diretor da Subsede de São Carlos do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – APEOESP.
22. Diretor de saúde do Sindicato dos Funcionários do Sistema Prisional do Estado de São Paulo - SIFUSPESP.
23. Diretor 1º tesoureiro do Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo- SINAFRESP.

ANEXO C – FORMULÁRIOS DE AVALIAÇÃO DO ESTÁGIO PROBATÓRIO PARA A CARREIRA DO MAGISTÉRIO



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE ENSINO REGIÃO.....

ANEXO I

| FICHA FUNCIONAL DO SERVIDOR | |
|--|-----------------------------|
| Coordenadoria: | |
| Diretoria de Ensino: | |
| Unidade de Exercício: | |
| DADOS PESSOAIS | |
| Nome: | RG: |
| CPF: | RS/PV: |
| PIS/PASEP: | Data de Nascimento: |
| Endereço: | |
| DADOS FUNCIONAIS | |
| Cargo: | |
| Nomeado por Decreto de: | Publicado no DOE de: |
| Data da Posse: | Início de Exercício: |
| Data de ingresso no serviço público estadual: | |
| Cargo/Função-Atividade Anterior: | |
| Outras Informações: | |

Local e data:

Carimbo e Assinatura do Superior Imediato



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE ENSINO REGIÃO DE.....

ANEXO II

| FICHA DE FREQUÊNCIA | |
|--|-----|
| Coordenadoria: | |
| Diretoria de Ensino: | |
| Unidade de Exercício: | |
| Nome: | RG: |
| Cargo: | |
| Período de Frequência: de _____ a _____ | |
| NÚMERO FALTAS DESCONTÁVEIS E SUSPENSÃO/PRORROGAÇÃO NO PERÍODO | |
| I – Faltas Justificadas: | |
| II – Faltas Injustificadas: | |
| III – Faltas Médicas: | |
| IV – Outras Faltas: | |
| V – Licença-Prêmio: | |
| VI – Suspensão/prorrogação da contagem por Licenças: | |
| VII - Suspensão/prorrogação da contagem por Afastamentos: | |
| VIII- Suspensão/prorrogação da contagem por Readaptação funcional: | |
| IX - Suspensão/prorrogação da contagem por Designação: | |
| TOTAL DE DIAS (BRUTO): | |
| TOTAL DE DIAS (LÍQUIDO): | |
| Documentos Anexados: () sim () não | |

Local e data:

Carimbo e Assinatura do Superior Imediato:

Ciência do interessado:

| | | | |
|---|---|--|------|
|  | GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DIRETORIA DE ENSINO REGIÃO | | 200_ |
| | FICHA DE AVALIAÇÃO ESPECIAL DE DESEMPENHO Anexo III | | |
| Nome do Avaliado: | Nº RG: Nº RS: | Cargo: | |
| Unidade de Exercício: | Tempo no cargo: | Data da avaliação: | |
| Assiduidade – 0 a 10 pontos nos termos do inciso I, do artigo 7º da Res. SE /2008 | | | |
| Tabela de pontuação dos requisitos previstos nos incisos II a VII, do artigo 7º da Res. SE /2008 | | | |
| Acima do esperado = 9 e 10 pontos | | Atinge parcialmente o esperado = 4, 5 e 6 pontos | |
| Atinge o esperado = 7 e 8 pontos | | Abaixo do esperado = 0, 1, 2 e 3 pontos | |

| | <i>Pontuação</i> |
|--|------------------|
| I - ASSIDUIDADE Índice de frequência anual do servidor ao trabalho, excetuando-se as faltas abonadas. | |
| II – DISCIPLINA Cumprimento dos horários e entrega das solicitações feitas pela Unidade Escolar e Diretoria de Ensino, nos prazos estipulados e constantes dos calendários. | |
| III – CAPACIDADE DE INICIATIVA Apresentação de propostas novas, não rotineiras para as demandas oriundas de atribuições do servidor, nas relações com os alunos, com o Diretor de Escola, Professor Coordenador, Supervisor de Ensino e pais de alunos. | |
| IV – RESPONSABILIDADE Criação de condições para o bom desempenho dos alunos e demais responsáveis pelo processo de ensino e gestão escolar com comprometimento dos objetivos pactuados nos planos de trabalho da Unidade Escolar e da Diretoria de Ensino, de acordo com as metas da Secretaria de Estado da Educação. | |
| V-COMPROMETIMENTO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA Participação nos projetos especiais da Secretaria de Estado da Educação, adotados pela Unidade Escolar e/ou Diretoria de Ensino e participação nos cursos de capacitação oferecidos pela S.E.E. | |
| VI – EFICIENCIA Apresentação, na prática, de cumprimento do contido nas propostas curriculares e de bom nível de rendimento no exercício de suas atribuições, bem como, o uso adequado dos materiais pedagógicos disponibilizados pela S.E.E. | |
| VII – PRODUTIVIDADE Atuação efetiva para a melhoria do nível de desempenho dos alunos, da Unidade Escolar e da Diretoria de Ensino, contribuindo para o bom relacionamento entre alunos, pais e funcionários, no exercício de suas atribuições, demonstrando competência na superação de obstáculos não previstos. | |
| Total de Pontos | |



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE ENSINO REGIÃO.....

ANEXO IV

| | |
|---|------------|
| RELATÓRIO DA COMISSÃO DE AVALIAÇÃO ESPECIAL DE DESEMPENHO OU COMISSÃO CENTRAL DE AVALIAÇÃO ESPECIAL DE DESEMPENHO AO FINAL DE CADA ETAPA DO ESTÁGIO PROBATÓRIO | |
| Coordenadoria: | |
| Diretoria de Ensino: | |
| Unidade de Exercício: | |
| Nome: | RG: |
| Cargo: | |
| Período de Avaliação de: / / a / / | |
| Requisitos dos Incisos I a VII do Artigo 3º do Decreto nº 52.344 de 09 de novembro de 2007 | |
| Total de Pontos Obtidos: | |
| Outras Informações: | |
| Ações para o aperfeiçoamento do desempenho profissional do servidor (se for o caso): | |
| | |
| | |
| | |

Local e data:

| | |
|--|--------------------|
| Ciência do Avaliado: | |
| Membros da Comissão Especial de Avaliação de Desempenho ou Comissão Central de Avaliação Especial de Desempenho | |
| Nome: | Assinatura: |
| 1) | |
| 2) | |
| 3) | |



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE ENSINO REGIÃO.....

ANEXO VI

| MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA DA COMISSÃO CENTRAL DE AVALIAÇÃO ESPECIAL DE DESEMPENHO | |
|--|------------|
| Coordenadoria: | |
| Diretoria de Ensino: | |
| Unidade de exercício: | |
| Nome: | RG: |
| Cargo: | |
| Período de Avaliação de: / / a / / | |
| Parecer Conclusivo: | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| Outras Informações: | |
| | |
| | |
| | |

Local e Data:

| | |
|---|--------------------|
| Ciência do Avaliado: | |
| Membros da Comissão Central de Avaliação de Desempenho | |
| Nome: | Assinatura: |
| 1) | |
| 2) | |
| 3) | |

**ANEXO D - FORMULÁRIOS DE AVALIAÇÃO DO ESTÁGIO PROBATÓRIO
PARA A CARREIRA DE AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA**

| FICHA FUNCIONAL | | | |
|--|--------------|--------------------------------|------------------|
| COORDENADORIA | | | |
| UNIDADE | | | |
| MUNICÍPIO | | | |
| DADOS PESSOAIS | | | |
| NOME: | | | RG: |
| CPF: | RS/PV | PIS/PASEP: | |
| TÍTULO DE ELEITOR: | | ZONA: | SEÇÃO: |
| CERTIFICADO DE RESERVISTA: | | CATEGORIA: | EXPEDIDO: |
| DATA DE NASCIMENTO: | | MUNICÍPIO: | ESTADO: |
| FILIAÇÃO | PAI: | | |
| | MÃE: | | |
| ENDEREÇO | | | |
| | | | |
| DADOS FUNCIONAIS | | | |
| Cargo: AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA DE CLASSE I - SQC-III | | | |
| NOMEADO POR DECRETO DE ___/___/___ , PUBLICADO NO DOE DE ___/___/___. | | | |
| POSSE: ___/___/___. | | EXERCÍCIO: ___/___/___. | |
| DATA DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL: ___/___/___ | | | |
| CARGO/FUNÇÃO -ATIVIDADE ANTERIOR: | | | |
| OUTRAS INFORMAÇÕES: | | | |
| PERÍODO(S) DO CURSO DE FORMAÇÃO: DE ___/___/___ A ___/___/___ | | | |

Local e data: _____

Nome

Nome

RG

RG

Cargo

Cargo

Responsável pela elaboração

Autoridade Responsável

| FICHA DE FREQUÊNCIA | |
|--|-------------------|
| COORDENADORIA | |
| UNIDADE | |
| MUNICÍPIO | |
| Nome: | RG: |
| Cargo: AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA DE CLASSE I - SQC-III | |
| PERÍODO DE FREQUÊNCIA: DE _____ A _____ | |
| Afastamentos dedutíveis do mês _____ do ano de _____ | |
| FALTAS/AFASTAMENTOS | TOTAL DIAS |
| Falta Abonada – dia _____ | |
| Falta por doação de sangue – dia(s) _____ | |
| Falta Médica - dia(s) _____ | |
| Falta Justificada – dia(s)/Período(s): _____ | |
| Falta Injustificada – dia (s)/Período(s) _____ | |
| Licença _____ Artº _____ do EFP | |
| Período de ____ / ____ / ____ a ____ / ____ / ____ | |
| Licença _____ Artº _____ do EFP | |
| Período de ____ / ____ / ____ a ____ / ____ / ____ | |
| Outros Afastamentos (Gala, Júri, Nojo, Paternidade, Prisão, Campanha Eleitoral, Mandato Eletivo, Mandato Classista, Comparecimento a Exame Supletivo): Discriminação; _____ Dias ou Período: _____ | |
| Afastamentos dedutíveis do mês _____ do ano de _____ | |
| FALTAS/AFASTAMENTOS | TOTAL DIAS |
| Falta Abonada – dia _____ | |
| Falta por doação de sangue – dia(s) _____ | |
| Falta Médica - dia(s) _____ | |
| Falta Justificada – dia(s)/Período(s) _____ | |
| Falta Injustificada – dia (s)/Período(s) _____ | |
| Licença _____ Artº _____ do EFP | |
| Período de ____ / ____ / ____ a ____ / ____ / ____ | |
| Licença _____ Artº _____ do EFP | |
| Período de ____ / ____ / ____ a ____ / ____ / ____ | |
| Outros Afastamentos (Gala, Júri, Nojo, Paternidade, Prisão, Campanha eleitoral, Mandato Eletivo, Mandato Classista, Comparecimento a Exame Supletivo): Discriminação; _____ Dias ou Período: _____ | |
| Afastamentos dedutíveis do mês _____ do ano de _____ | |
| FALTAS/AFASTAMENTOS | TOTAL DIAS |
| Falta Abonada – dia _____ | |
| Falta por doação de sangue – dia(s) _____ | |
| Falta Médica - dia(s) _____ | |
| Falta Justificada – dia(s)/Período(s) _____ | |
| Falta Injustificada – dia (s)/Período(s) _____ | |
| Licença _____ Artº _____ do EFP | |
| Período de ____ / ____ / ____ a ____ / ____ / ____ | |
| Licença _____ Artº _____ do EFP | |
| Período de ____ / ____ / ____ a ____ / ____ / ____ | |
| Outros Afastamentos (Gala, Júri, Nojo, Paternidade, Prisão, Campanha eleitoral, Mandato Eletivo, Mandato Classista, Comparecimento a Exame Supletivo): Discriminação; _____ Dias ou Período: _____ | |

Local e data: _____

Nome

RG

Cargo

Responsável pela elaboração

Nome

RG

Cargo

Autoridade Responsável

FICHA DE FREQUÊNCIA (VERSO)**OUTRAS INFORMAÇÕES:****ELOGIOS:****PENALIDADES:****SINDICÂNCIAS:****PROCESSO(S) ADMINISTRATIVO(S):****OBSERVAÇÕES****Local e data:** _____**Nome**

RG

Cargo

Responsável pela elaboração

Nome

RG

Cargo

Autoridade Responsável

| RELATÓRIO PARCIAL DA COMISSÃO DE AVALIAÇÃO | |
|---|------------|
| COORDENADORIA | |
| UNIDADE | |
| MUNICÍPIO | |
| DADOS PESSOAIS | |
| NOME: | RG: |
| Cargo: AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA DE CLASSE I - SQC-III | |
| PERÍODO DA AVALIAÇÃO PARCIAL: DE ____/____/____ A ____/____/____ | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |

Local e data: _____

Assinatura dos membros da Comissão de Avaliação

Nome
RG
Diretor do Núcleo de Pessoal / Núcleo
Administrativo

Nome
RG
Diretor do Núcleo de Segurança/Equipe
(caracterizada como específica da carreira de ASP)

NOME
RG
Diretor do Centro/Núcleo de Segurança e Disciplina

CIENTE DO SERVIDOR
..... , de de 200...

| RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO DE AVALIAÇÃO | |
|--|-----|
| COORDENADORIA | |
| UNIDADE | |
| MUNICÍPIO | |
| DADOS PESSOAIS | |
| NOME: | RG: |
| Cargo: AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA DE CLASSE I - SQC-III | |
| PERÍODO DA AVALIAÇÃO: DE ____ / ____ / ____ A ____ / ____ / ____ | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |

Local e data: _____

Assinatura dos membros da Comissão de Avaliação

Nome
RG

Diretor do Núcleo de Pessoal / Núcleo
Administrativo

Nome
RG

Diretor do Núcleo de Segurança/Equipe
(caracterizada como específica da carreira de ASP)

NOME
RG

Diretor do Centro/Núcleo de Segurança e Disciplina

CIENTE DO SERVIDOR

..... , de de 200...

MANIFESTAÇÃO DO DIRETOR DA UNIDADE

| | |
|----------------------|--|
| COORDENADORIA | |
| UNIDADE | |
| MUNICÍPIO | |

DADOS PESSOAIS

| | |
|---|------------|
| NOME: | RG: |
| Cargo: AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA DE CLASSE I - SQC-III | |
| PERÍODO DA AVALIAÇÃO :DE _____ A _____ | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |

Encaminhe-se à Coordenadoria de _____, para as providências cabíveis.

Local e data: _____

NOME
RG
Diretor da Unidade Prisional

CIENTE DO SERVIDOR
..... , de de 200...

| | |
|----------------------------|---|
| PROCESSO N°/UNIDADE | |
| INTERESSADO | |
| ASSUNTO | Avaliação de Estágio Probatório de Agente de Segurança Penitenciária |

INFORMAÇÃO CENTRO DE PESSOAL N° _____/200__

| | |
|--|--------------------------|
| NOME: | RG: |
| Cargo: AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA DE CLASSE I - SQC-III | |
| NOMEADO POR DECRETO DE ___/___/_____, PUBLICADO NO DOE DE ___/___/_____ | |
| POSSE: ___/___/_____ | EXERCÍCIO: ___/___/_____ |
| DE ACORDO COM O ARTIGO 6º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 959, DE 13 DE SETEMBRO DE 2004, O SERVIDOR DEVERÁ CUMPRIR 1095 DIAS DE EFETIVO EXERCÍCIO NO CARGO PARA INTEGRALIZAR O PERÍODO DE ESTÁGIO PROBATÓRIO E ADQUIRIR A ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO. | |
| FORAM JUNTADOS AOS AUTOS: | |
| Ficha funcional (fls. _____); | |
| Fichas de frequência (fls. _____), abrangendo o período de ___/___/_____ a ___/___/_____, acusando _____ (_____) ausências dedutíveis para fins de estágio probatório; | |
| Certificado de aprovação no curso de formação técnico-profissional, expedido pela Escola de Administração Penitenciária (fls. _____); | |
| Relatórios Parciais da Comissão de Avaliação de Estágio Probatório (fls. _____); | |
| Relatório Final da Comissão de Avaliação de Estágio Probatório (fls. _____), concluindo: | |
| <input type="checkbox"/> Pelo enquadramento do servidor na classe II; | |
| <input type="checkbox"/> Pela não continuidade do servidor na carreira de Agente de Segurança Penitenciária, com proposta de exoneração. | |
| 6. Pelo exposto, o servidor completou o período de estágio probatório em ___/___/_____. | |
| 7. Estando o processo devidamente instruído, encaminhem-se os autos à Assistência Técnica desta Coordenadoria. | |

Local e data : _____

Nome
RG
Diretor do Centro de Pessoal da Coordenadoria

| | |
|--------------------------------|---|
| PROCESSO Nº/UNIDADE | |
| INTERESSADO | |
| ASSUNTO | Avaliação de Estágio Probatório de Agente de Segurança Penitenciária |

| | |
|--------------|------------|
| NOME: | RG: |
|--------------|------------|

Cargo: AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA DE CLASSE I - SQC-III

À vista dos Relatórios Parciais e Final da Comissão de Avaliação, da manifestação do Diretor da Unidade Prisional e da Informação Centro de Pessoal nº ____/200__ desta Coordenadoria, cumpre-nos informar que o funcionário:

Cumpriu os 1095 dias de efetivo exercício, integralizando o período de estágio probatório e preencheu todos os requisitos dispostos no Artigo 6º da LC 959/2004, estando portanto apto a ser enquadrado na classe II;

Não obteve aprovação e/ou aproveitamento no curso de formação técnico-profissional, conforme publicações juntadas às fls. ____ do presente processo, estando portanto sujeito à exoneração pelo não preenchimento do inciso I do artigo 6º da LC 959/2004;

Não preencheu o(s) requisito(s) disposto(s) no(s) inciso(s) _____ do artigo 6º da LC nº 959/2004, estando, portanto sujeito à exoneração;

Acolhendo a manifestação da Comissão de Avaliação, submeto à consideração do Senhor Coordenador, com proposta de posterior encaminhamento ao Departamento de Recursos Humanos.

Local e data

Assinatura do responsável

MANIFESTAÇÃO DO COORDENADOR:

Encaminhem-se os autos ao Departamento de Recursos Humanos, da Pasta, para as providências cabíveis.

Local e data: _____

Nome

RG

Coordenador

ANEXO E - Competências expressas pela portaria CAT nº 132/2010¹⁰⁷.

| Grupo | Competências | Definição | Aspecto |
|---------------------|---------------------------------------|---|---|
| Conduta | Critica | Capacidade de avaliar e examinar as situações de forma minuciosa e crítica do ponto de vista ético-profissional e social. | Apresenta pensamento crítico que permite a análise das situações, sendo íntegro e justo, agindo de acordo com princípios éticos, da legalidade e da transparência. |
| | Comportamento | Capacidade para agir de acordo com os princípios e normas de conduta em defesa do interesse público, previstos na legislação, especialmente o disposto no Estatuto do Funcionário Público. | Age de acordo com os princípios e normas de conduta que regem o exercício da função pública |
| Relações Humanas | Trabalho em Equipe | Capacidade de se integrar com outros profissionais e parceiros, mantendo postura respeitosa, participativa e cooperativa. Agir em prol da coesão do grupo, harmonizando interesses e visando alcançar objetivos comuns. | Troca experiências e informações relacionadas à(s) atividade(s) que apóia e/ou executa com os membros da equipe, contribuindo para o desenvolvimento do grupo. |
| | Relacionamento Interpessoal | Capacidade de se relacionar com as pessoas dos diversos níveis hierárquicos, respeitando a diversidade sócio-cultural, a fim de manter o ambiente de trabalho produtivo e agradável. | Apresenta comportamento agregador, participativo e com respeito às individualidades, contribuindo para a coesão do grupo. |
| Eficiência | Produtividade | Capacidade de gerar resultados com quantidade e qualidade, de acordo com os padrões estabelecidos pela Sefaz-SP. | Cumprir com eficiência as atividades designadas pelo superior imediato e as metas propostas pela instituição. |
| | Orientação Estratégica | Capacidade de compreender, incorporar e operacionalizar o planejamento estratégico da Sefaz-SP. | Conduz suas atividades de forma alinhada aos planos de ação da área em que atua, direcionando-as conforme orientação dos superiores hierárquicos. |
| Dedicção ao Serviço | Compromisso com Resultados | Capacidade de se comprometer com resultados de sua área e da Sefaz-SP, esforçando-se por superar as metas estabelecidas. | Obtém resultados efetivos na(s) atividade(s) que executa, pautado na economicidade, legalidade, transparência e padrões de qualidade. |
| | Aprimoramento de Processos e Inovação | Capacidade de identificar oportunidades e promover o aperfeiçoamento de práticas, de processos e de padrões de trabalho. Desenvolver e implementar soluções inovadoras que potencializem os resultados do seu trabalho, de sua área e da organização. | Aponta oportunidades de melhoria nos procedimentos, práticas, regras e parâmetros de natureza tributária ou correlata para a(s) atividade(s) que executa. |
| Subordinação | Respeito à hierarquia | Capacidade de acatar as ordens e demandas de sua chefia. | Atende com presteza a demandas advindas de seu superior |
| | Atenção às regras | Capacidade para primar pelo zelo e respeito às normas, preservando sua imagem e da Sefaz-SP, no cumprimento dos objetivos estabelecidos pela sua área de trabalho. | Segue as regras e normas estabelecidas pela Sefaz-SP e pela sua área de trabalho. |
| Aptidão | Comunicação | Capacidade de se comunicar nas diversas formas de maneira clara, objetiva e coerente, bem como capacidade de ouvir e de dar respostas consistentes. | Expressa suas idéias com lógica e objetividade, por escrito e oralmente |
| | Trabalho sob Pressão | Capacidade de entender as pressões associadas à sua rotina de trabalho, assegurando que suas reações tenham efeito positivo sobre o resultado do trabalho e sobre as pessoas. | Gerencia prazos e volume de trabalho sob sua responsabilidade de maneira satisfatória, administrando problemas inesperados e urgentes com eficácia. |
| | Iniciativa | Capacidade para atuar de forma proativa e arrojada diante de situações diversas, indicando métodos para solução de problemas. | Demonstra habilidade para agir de forma independente e proativa, antecipando-se aos fatos e agindo preventivamente. |
| Disciplina | Autodesenvolvimento | Capacidade de obter, produzir, disseminar e aplicar os conhecimentos e informações. | Demonstra interesse e iniciativa em aprender e estimula o desenvolvimento de outros, trocando experiências, informações e conhecimentos relativos às atividades que apóia e/ou executa. |
| | Zelo material e pessoal | Capacidade de zelar pela apresentação pessoal e pelo patrimônio da Sefaz-SP. | Utiliza os equipamentos e instalações com zelo, evitando o desperdício de materiais sob sua responsabilidade, bem como apresenta-se de maneira adequada ao ambiente de trabalho. |
| Responsabilidade | Planejamento, Organização e Controle | Capacidade para preparar e acompanhar a execução de planos de ação para as suas atividades ou atividades da área, por meio da aplicação de modelos, técnicas e ferramentas. | Planeja e controla a execução da(s) atividade(s) sob sua responsabilidade, aplicando modelos, técnicas e ferramentas disponibilizadas pela organização. |
| | Cumprimento de prazos | Capacidade de executar suas tarefas, reconhecendo a necessidade de cumprimento dos prazos estabelecidos. | Administra questões e desafios no desempenho de suas atividades com seriedade e respeito ao cumprimento de prazos. |
| Assiduidade | Comprometimento | Capacidade de assumir compromissos, cumprir obrigações e responder pelos resultados decorrentes de suas decisões, contribuindo para que os objetivos estabelecidos pela sua área e pela Sefaz-SP sejam alcançados. | Assume a responsabilidade pela execução do seu trabalho e pelos seus pareceres e opiniões profissionais. |
| | Pontualidade | Apresenta-se ao local de trabalho dentro do horário estabelecido. | Apresenta-se pontualmente, respeitando o horário de trabalho e o cumprimento da carga horária. |
| Assiduidade | Frequência | Cumprir a jornada de trabalho estabelecida em legislação. | Comparece regularmente ao seu local de trabalho, conforme estabelecido em legislação. |

¹⁰⁷ Segundo informações do Gabinete da Diretoria do Departamento de Recursos Humanos da Secretaria da Fazenda, o *software* implementado para a avaliação do estágio probatório não permite a impressão dos formulários sem preenchimento, por isso, os mesmos não foram publicados juntamente com a resolução e não puderam ser disponibilizados para este trabalho.