

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LÍVIA RESENDE LARA

Como as Agências Reguladoras selecionam seus burocratas?

um estudo exploratório do sistema de incorporação na ANVISA, ANP e ANAC

SÃO PAULO

2023

LÍVIA RESENDE LARA

Como as Agências Reguladoras selecionam seus burocratas?

um estudo exploratório do sistema de incorporação na ANVISA, ANP e ANAC

Dissertação apresentada à Escola de Artes,
Ciências e Humanidades da Universidade de
São Paulo para obtenção do título de Mestre em
Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em
Gestão de Políticas Públicas. Versão Corrigida.

Área de Concentração: Análise de Políticas
Públicas

Linha de Pesquisa: Estado, Administração
Pública e Gestão Social

Orientador: Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho

SÃO PAULO

2023

Autorizo a reprodução e a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Escola de Artes, Ciências e Humanidades,
com os dados inseridos pelo(a) autor(a)
Brenda Fontes Malheiros de Castro CRB 8-7012; Sandra Tokarevicz CRB 8-4936

Resende Lara, Livia

Como as Agências Reguladoras selecionam seus burocratas?: um estudo exploratório do sistema de incorporação da ANVISA, ANP e ANAC / Livia Resende Lara; orientador, Fernando de Souza Coelho. -- São Paulo, 2023.
140 p: il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2023.

Versão corrigida

1. gestão de pessoas. 2. setor público. 3. seleção. 4. agências reguladoras. I. Coelho, Fernando de Souza, orient. II. Título.

Nome: LARA, Livia Resende

Título: Como as Agências Reguladoras selecionam seus burocratas? um estudo exploratório do sistema de incorporação na ANVISA, ANP e ANAC

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas

Área de Concentração:

Estado, Administração Pública e Gestão Social

Aprovado em: ___ / ___ / _____

Banca Examinadora

Prof. Dra. Aleksandra Pereira dos Santos

Instituição: UnB e TRT

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. Sandro Trecastró Bergue

Instituição: TCE/RS e SBAP

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. Francisco Gaetani

Instituição: EBAPE/FGV

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Membros Suplentes:

Prof. Dra. Patrícia Maria E. de Mendonça

Instituição: EACH/USP

Prof. Dra. Marizaura Camões

Instituição: ENAP

Agradecimentos

Um trabalho concluído é sempre o fruto do empenho de muitos, e esta dissertação não seria diferente. Diversas pessoas contribuíram para a realização desta pesquisa e espero não me esquecer das principais.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Fernando Coelho, por sua dedicação, pela segurança e tranquilidade que transmitiu desde o início.

À Prof. Andrea Leite Rodrigues e aos demais membros do Núcleo de Estudos sobre Pessoas, Organizações e Trabalho - NEPOT, por terem me feito sentir parte de um grupo acadêmico em um período de aulas exclusivamente remotas.

À Prof. Aleksandra Pereira dos Santos, pelas contribuições à pesquisa desde a etapa da qualificação.

Aos meus professores do programa de pós-graduação Gestão de Políticas Públicas da USP, que foram fundamentais para a minha formação no campo de públicas.

Aos servidores das Agências Reguladoras que participaram da pesquisa, agradeço por gentilmente terem cedido seu tempo, compartilhado suas experiências, reflexões e expectativas.

Aos meus amigos, especialmente Morgana Gertrudes Martins Krieger, José Antonio Machado do Nascimento e Caroline Kruse Ramos, que me acompanharam desde a minha candidatura ao programa até essa reta final, dividiram bibliografias e angústias da vida acadêmica.

Por fim, mas não menos importante, agradeço ao meu marido, Igor Matos Bueno, que literalmente esteve ao meu lado e não permitiu que eu esmorecesse.

RESUMO

LARA, Lívia Resende. **Como as Agências Reguladoras selecionam seus burocratas?** um estudo exploratório do sistema de incorporação na ANVISA, ANP e ANAC. 2023. 140f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Versão Corrigida.

A seleção de servidores públicos por concursos nos moldes aplicados no Brasil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 é questionado enquanto meio de avaliação dos candidatos e na formação de quadros burocráticos das organizações públicas. Nesse contexto, este trabalho tem por objetivo identificar as políticas e práticas adotadas pelas agências reguladoras federais na seleção e recepção de seus servidores em contraponto ao que preconiza a literatura de referência em gestão de pessoas no setor público e processos seletivos no serviço público no Brasil. Trata-se de pesquisa exploratória de abordagem qualitativa por meio de estudo de casos múltiplos. A escolha do objeto de estudo se justifica por serem organizações que surgiram na administração pública brasileira a partir da reforma gerencial nos anos 1990, parte-se do pressuposto que os princípios contemporâneos de gestão pública como gestão estratégica de pessoas estejam presentes nas agências reguladoras. ANVISA, ANP e ANAC foram selecionadas dentre as onze agências reguladoras federais a partir da análise prévia de relatórios elaborados pelas próprias agências e pela Casa Civil. Em complemento à pesquisa documental foram realizadas 18 entrevistas individuais, posteriormente analisadas por meio da análise de conteúdo. A pesquisa demonstra que apesar da seleção basear-se quase exclusivamente em provas escritas, os resultados dos concursos foram satisfatórios para as três agências estudadas. Observou-se ainda que a falta de previsibilidade quanto a novos processos seletivos desestimula o planejamento das organizações e que a ANP e a ANAC aplicam instrumentos de avaliação de experiência do candidato e compatibilidade do perfil com as atividades requeridas para o cargo na etapa da recepção dos servidores, bem como em processos seletivos para a movimentação de servidores de outros órgãos e em alguns processos de movimentação interna e seleção para cargos comissionados técnicos.

Palavras-chave: gestão de pessoas; setor público; seleção; agências reguladoras.

ABSTRACT

LARA, Livia Resende. **How do Regulatory Agencies select their bureaucrats?** an exploratory study of the incorporation system in ANVISA, ANP and ANAC. 2023. 140p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2023. Corrected version.

The selection of civil servants through competitive examinations in Brazil since the enactment of the Federal Constitution of 1988 is questioned as means of evaluating candidates and to form bureaucratic staff in public organizations. In this context, this work aims to identify the policies and practices adopted by Brazilian federal regulatory agencies in the selection and reception of their servants, in contrast to what is advocated by the reference literature on people management in the public sector and selection processes in the public service in Brazil. This is an exploratory research with a qualitative approach through multiple case studies. The choice of the object of study is justified because they are organizations that emerged in the Brazilian public administration from the management reform in the 1990s, it is assumed that the contemporary principles of public management such as strategic management of people are present in regulatory agencies. ANVISA, ANP and ANAC were selected among the eleven federal regulatory agencies based on prior analysis of reports prepared by the agencies themselves and by the Civil House. In addition to the documentary research, 18 individual interviews were carried out, which were later analyzed through content analysis. The research reveals that despite the selection being based almost exclusively on written tests, the results of the contest were satisfactory for the three agencies studied. It was also observed that the lack of predictability regarding new selection processes discourages organizations' planning and that the ANP and ANAC apply instruments to evaluate the candidate's experience and compatibility of the profile with the activities required for the position in the stage of receiving the candidates. civil servants, as well as in selective processes for the movement of civil servants from other bodies and in some processes of internal movement and selection for technical commissioned positions.

Key words: people management; public sector; selection; regulatory agencies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Subsistemas da gestão de recursos humanos	27
Figura 2: Subsistema de gestão do emprego	29
Figura 3: Etapas do plano	42
Figura 4 : Organograma da ANP.....	89
Tabela 1: Síntese de revisão da literatura.....	56
Tabela 2: Principais características das agências reguladoras.....	58
Tabela 3: Distribuição dos entrevistados entre as agências.....	63
Tabela 4: Distribuição dos entrevistados quanto ao cargo ocupado.....	63

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE - Agência Nacional do Cinema
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM - Agência Nacional de Mineração
ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANPAD - Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração
ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres
BIM - Banco de Interesses em Movimentação
CEDAM - Centro de Desenvolvimento da Administração Pública
CONSAD - Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração
DAS - Direção e Assessoramento Superiores
DASP - Departamento Administrativo Serviço Público
DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral
ENAP - Escola Nacional de Administração Pública
FHC - Fernando Henrique Cardoso
GGPES- Gerência-Geral de Gestão de Pessoas
GRH - Gestão de Recursos Humanos
Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado
NPM - *New Public Management*
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado
PDP - Plano de Desenvolvimento de Pessoas
PEC - Proposta de Emenda à Constituição
RAE – Revista de Administração de Empresas
RAP - Revista de Administração Pública
RJU - Regime Jurídico Único
RSP – Revista do Serviço Público
SBAP - Sociedade Brasileira de Administração Pública
SEDGG – Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
SIPEC - Sistema de Pessoal Civil
SGP – Superintendência de Gestão de Pessoas
Spell - *Scientific Periodicals Electronic Library*
TCU - Tribunal de Contas da União
TED - Termo de Execução Descentralizada

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. REVISÃO DE LITERATURA.....	18
2.1 Gestão de Pessoas como política pública	18
2.2 Recursos humanos na administração pública federal: breve histórico	21
2.3 Gestão de pessoas e seus subsistemas.....	26
2.4 O subsistema de recrutamento e seleção	36
2.5 O estado da arte em técnicas de seleção de candidatos	36
2.6 Gestão de pessoas e planejamento estratégico organizacional	39
2.7 Gestão por competências.....	43
2.7.1 O modelo de competências na administração pública brasileira.....	46
2.7.2 Competências transversais para o serviço público federal	49
2.8 O concurso público como processo seletivo no setor público brasileiro	49
2.8.1 Debates sobre mudanças no processo de recrutamento e seleção públicos no Brasil	54
2.9 Síntese conceitual e quadro analítico	55
3. OBJETO DE ESTUDO E <i>LOCUS</i> EMPÍRICO	57
3.1 As agências reguladoras federais no Brasil.....	57
4. CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	60
4.1 Problema de pesquisa	60
4.2 Justificativa do trabalho	60
4.3 Objetivo Geral.....	60
4.4 Objetivos Específicos	61
4.5 Metodologia	61
4.5.1 A coleta de dados	62
4.5.2 A seleção dos casos	64
4.6 Análise dos dados.....	65
4.7 Caracterização do <i>locus</i> de pesquisa.....	66
5. ANÁLISE DE DADOS	68
5.1 O panorama nas agências reguladoras	69
5.1.1 Quadro de Servidores	69
5.1.2 Planejamento da Incorporação	73
5.1.3 Resultados	75
5.1.4 Espaços de Articulação	76

5.2 A Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA	77
5.2.1 O planejamento do processo seletivo	79
5.2.2 A avaliação das competências no processo seletivo.....	83
5.2.3 O curso de formação	85
5.2.4 A recepção dos servidores.....	86
5.2.5 Outros achados	87
5.3 Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP.....	88
5.3.1 O planejamento do processo seletivo	90
5.3.2 A avaliação das competências no processo seletivo.....	93
5.3.3 O curso de formação	96
5.3.4 A recepção dos servidores.....	97
5.3.5 Outros achados	98
5.4 A Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC.....	100
5.4.1 O planejamento do processo seletivo	101
5.4.2 A avaliação das competências no processo seletivo.....	104
5.4.3 O curso de formação	105
5.4.4 A recepção dos servidores.....	106
5.4.5 Outros achados	108
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	112
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	122
ANEXO I: Formulário de levantamento de interesses da ANAC.....	133
APÊNDICE I: Roteiros de entrevista	138

1. INTRODUÇÃO

A seleção de profissionais para cargos públicos por meio de concursos foi instaurada na administração pública brasileira como meio de formar um corpo burocrático técnico. Seguindo a tendência adotada entre o final do século XIX e início do século XX nos principais países europeus e nos Estados Unidos, na década de 1930 foi realizada a reforma administrativa no Brasil, baseada no princípio racional-legal e no mérito profissional (BRESSER-PEREIRA, 2001). Neste contexto, o concurso público foi implementado na administração pública brasileira e, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, art. 37, II, tornou-se obrigatório para a investidura em todos os cargos efetivos (BRASIL, 1988).

Se por um lado o ingresso mediante concurso público de provas ou provas e títulos mostrou-se como um grande avanço enquanto instrumento para evitar o empreguismo público, da forma e na extensão em que fora determinado pelo constituinte, por outro lado gerou efeitos negativos para a eficiência dos processos seletivos e para as políticas internas de gestão. Nas palavras de Bresser-Pereira (1998, p. 41), representou um retrocesso burocrático na administração pública nacional.

Sob o ponto de vista racional, esse método de ingresso nos quadros da administração pública deveria selecionar os candidatos mais qualificados para preencher as vagas de um cargo público. No entanto, em muitos aspectos, tornou-se um fim em si mesmo (COELHO; MENON, 2018; FONTAINHA *et al.*, 2014) e encontra-se dissociado das demais etapas do ingresso, como alocação e estágio probatório, e dos demais subsistemas de gestão de pessoas como capacitação, avaliação e progressão. A meritória iniciativa do constituinte no intento de aprimorar os quadros públicos também provocou efeitos não desejados (COELHO; MENON, 2018; FONTAINHA *et al.*, 2014).

Em qualquer processo de seleção por meio de concurso público no Poder Executivo Federal, os principais atores envolvidos são: o órgão demandante; o órgão central do Poder Executivo, que autoriza a realização do certame (na data de publicação deste trabalho, Ministério da Economia); a banca organizadora, organização terceirizada contratada para a elaboração, execução e correção das provas; e o candidato (FONTAINHA *et al.*, 2014). Observa-se nesse cenário uma dinâmica em torno do processo que fomenta a existência de um mercado oligopolista das entidades organizadoras de concursos (FONTAINHA *et al.*, 2014) e o rentável e desregulado mercado de cursos, venda de material didático e elaboração de recursos. Até mesmo o

mercado de turismo é atingido pela oferta de pacotes de viagens para os “concurseiros” que precisam realizar provas em outras localidades (LOBATO; ALBERTO, 2019).

A partir da análise de 698 editais de concursos para órgãos públicos federais publicados entre 2001 e 2010, Fontainha *et al.* (2014) demonstraram que os processos seletivos para cargos públicos se dão por excelência, quando não unicamente, por meio de aplicação de provas de múltipla escolha. Nenhum dos certames analisados requereu a realização de prova prática. Outro achado relevante da pesquisa se refere ao fato de que em nenhum dos editais analisados constavam as habilidades e aptidões requeridas para o exercício das funções do cargo.

Embora a realização dos concursos públicos possa assumir diferentes formas, geralmente seguem um mesmo padrão, em grande parte ditado pela banca organizadora. Fontainha *et al.* (2014) consideram que o formato privilegia aqueles candidatos que dispõem de mais tempo para se dedicar aos estudos, em detrimento daqueles que potencialmente estariam mais preparados para o desempenho das atividades na organização. Em outras palavras, o método de seleção não é adequado para aferir se os candidatos têm o perfil necessário ao cumprimento das atribuições do cargo (FONTAINHA *et al.*, 2014). Sob o ponto de vista da organização, verifica-se que o candidato selecionado muitas vezes não detém aptidões essenciais ao cumprimento da função, pois estas não foram avaliadas no processo de ingresso (FONTAINHA *et al.*, 2014).

Evidencia-se, portanto, que o modelo brasileiro se tornou autorreferenciado e autônomo, distanciado de sua função primordial de selecionar a pessoa mais adequada ao cargo e desvinculado do restante da vida profissional do futuro servidor (COELHO; MENON, 2018; FONTAINHA *et al.*, 2014).

O fenômeno da judicialização dos editais é outro elemento a ser considerado, uma vez que esse justifica e consolida práticas como a primazia de questões focadas em memorização legislativa (ARAUJO; OLIVEIRA; CARDOSO, 2020) e a repetição de editais (FONTAINHA *et al.*, 2014). O alto índice de judicialização de concursos públicos no país desde meados da primeira década dos anos 2000 mobilizou a proposição de projetos de lei no Congresso Nacional (COELHO; MENON, 2018), visto que não há um diploma legal específico, em âmbito federal, que trate do tema relativo ao concurso público. Enquanto os projetos tramitam, a normalização do tema advém da regulamentação administrativa.

Com todos os reveses mencionados, e sem desmerecer os avanços alcançados quanto à publicidade do processo e à democratização no acesso aos cargos, o concurso

público tornou-se um instrumento praticamente impermeável às políticas de gestão de pessoas, dada a lógica que o sustenta, por vezes mais centrada no direito subjetivo dos candidatos do que no dever de eficiência da administração pública na execução de seus processos (COELHO; MENON, 2018). A aplicação do concurso público se solidificou enquanto instrumento jurídico voltado a atender às determinações legais e evitar a judicialização dos processos, porém demonstra-se deficitário enquanto instrumento de gestão voltado à identificação dos candidatos mais aptos ao cumprimento das funções do cargo (COELHO; MENON, 2018). Nas palavras de Araujo *et al.* (2020), uma seleção impessoal e democrática, porém incompleta e superficial. De acordo com Coelho e Menon (2018), este fenômeno pode ser parcialmente explicado pelo histórico de atuação com perfil operacional e com falta de orientação estratégica da área de recursos humanos no setor público.

Evidencia-se, portanto, a crise do modelo, o que aponta para a necessidade de seu aprimoramento (FONTAINHA *et al.*, 2014). No entanto, o acesso aos quadros da administração pública, assim como os demais temas de gestão de pessoas na administração pública, manteve-se distante dos holofotes por anos (COELHO; MENON, 2018). Tais assuntos retornaram aos centro dos debates após a Proposta de Emenda à Constituição nº 32 de 2020 (PEC 32), submetida à apreciação do Congresso Nacional pelo Poder Executivo (BRASIL, 2020), cujo texto traz para a pauta de discussões temas como o vínculo funcional, a estabilidade e o desempenho de servidores e empregados públicos.

Se por um lado há limitações legais e engessamento nos processos de recrutamento e seleção (COELHO; MENON, 2018), de outro observa-se a implementação de inovações incrementais aos processos referentes à gestão de pessoas no setor público brasileiro, refletindo em um conjunto de esforços nem sempre percebidos (COELHO; MENON, 2018). Nesse sentido, a pesquisa ora proposta busca identificar a existência de práticas na administração pública voltadas a aprimorar o processo do concurso público.

Identificam-se dois pontos centrais a serem debatidos: como o modelo de gestão por competências se justapõe ao subsistema de seleção no serviço público brasileiro (COELHO; MENON, 2018) e como a seleção de novos servidores se insere no contexto organizacional, correlacionando-a com os propósitos institucionais e com os demais processos em gestão de pessoas. Em outras palavras, a pesquisa proposta almeja analisar as possibilidades de avaliação de aspectos individuais em concursos públicos sem que se crie um imbróglio jurídico.

A adequação do sistema de seleção ao modelo de gestão de pessoas adotado pela administração pública mostra-se relevante por três aspectos principais. Primeiro, porque

a integração entre os subsistemas de gestão de pessoas, como elos de uma cadeia, é essencial para o sucesso da política como um todo (DUTRA, 2011; LONGO, 2007). Segundo, porque espera-se que exista um alinhamento entre os requisitos exigidos do candidato e os objetivos institucionais, ou seja, uma relação estabelecida entre o que é demandado dos candidatos durante o concurso e o atingimento dos objetivos que motivam a existência de uma instituição pública. Terceiro, porque a administração pública incorre em custos não dimensionados ao selecionar os candidatos não necessariamente mais aptos ao desenvolvimento das atividades públicas ou ao selecionar pessoas que não contribuam para a realização dos objetivos organizacionais, visto que as possibilidades de desligamento são limitadas e mais complexas do que no setor privado (LONGO, 2007; OCDE, 2010).

O estudo tem como foco o processo de seleção de candidatos pelas agências reguladoras na administração pública federal brasileira. A pesquisa desenvolvida teve por objetivo geral descrever o processo de incorporação de novos servidores de carreira nas agências reguladoras federais estudadas e como objetivos específicos identificar as práticas adotadas no planejamento do processo de incorporação de novos servidores, bem como verificar as formas de avaliação aplicada durante o processo seletivo e as práticas adotadas na recepção dos servidores. A caracterização completa da metodologia aplicada será apresentada no quarto capítulo.

A eleição do *locus* de estudo se justifica por cinco razões principais. A primeira razão se dá pelo potencial estímulo existente à inovação e eficiência organizacional. O modelo de agência reguladora surgiu na administração pública brasileira com a reforma administrativa ocorrida a partir de meados da década de 1990. A exemplo do que ocorreu em outros países nas décadas de 1970 e 1980 (FERLIE *et al.*, 1999), tinha-se a visão de que o Estado deveria deixar de atuar diretamente na prestação de serviços à população, passando à função de regulador e fiscal da prestação de serviços por particulares. Trata-se, portanto, de um modelo organizacional recente, fruto da visão de Estado gerencial e eficiente. Por esta razão, entende-se que, ao menos em tese, os conceitos de desempenho e eficiência organizacional estejam mais presentes nestas organizações do que em outras pertencentes à administração pública.

As atividades desenvolvidas por estas organizações requerem conhecimentos interdisciplinares e devem acompanhar a dinâmica das empresas que atuam nos mercados que regulam (energia, transportes, fármacos etc.) e com as quais interagem direta e frequentemente. Partindo desta premissa, novamente supõe-se que a dinâmica

organizacional das agências reguladoras estimularia, ou ao menos possibilitaria, inovações na gestão interna, se comparadas a outros órgãos ou secretarias.

A segunda razão recai sobre o fato de que a Lei nº 10.871/2004 (BRASIL, 2004), que dispõe sobre a criação de carreiras e organização dos cargos efetivos das agências reguladoras, determina a realização de um curso de formação específico, com efeito eliminatório e classificatório, como parte obrigatória do concurso para o cargo de especialista em regulação. Entende-se que esta etapa adicional no processo representa uma oportunidade ao administrador público para avaliar o candidato de forma mais ampla do que uma prova de múltipla escolha ou um título acadêmico.

Em terceiro lugar, destaca-se a originalidade do estudo realizado, tendo em vista o enfoque dado ao processo de ingresso e formação da burocracia permanente nestas organizações. O levantamento¹ de publicações prévias sobre “agências reguladoras” demonstra que essas se concentram em matéria de controle e políticas regulatórias. Os trabalhos identificados relativos à nomeação em agências reguladoras são para a alta direção, e não para a formação de seu quadro funcional permanente.

Como quarta razão, aponta-se a o fato do Projeto de Lei nº 2258/2022 ter sido aprovado na Câmara dos Deputados em agosto de 2022 e ter sido submetido à aprovação do Senado. O avanço da regulamentação dos concursos públicos no Congresso Nacional após 20 anos da apresentação do projeto original representa uma janela de oportunidade para os debates acerca do processo seletivo adotado pela administração pública no país.

Por fim, a quinta razão se dá pelo fato da pesquisadora ser parte integrante dos quadros de servidores das agências reguladoras federais, o que, em termos práticos, facilita o acesso aos entrevistados e demais informações necessárias ao desenvolvimento da pesquisa.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos. O capítulo dois apresenta o referencial teórico utilizado como fundamento para a análise dos dados obtidos na pesquisa. Considerando o objeto de estudo, a revisão de literatura abrange a atualidade da teoria quanto à gestão de pessoas como política pública; o histórico da gestão de pessoas na administração pública federal brasileira; os subsistemas de gestão de pessoas, com ênfase no subsistema de recrutamento e seleção; técnicas de seleção de candidatos; a relação entre planejamento estratégico organizacional e a gestão de pessoas; gestão por

¹ Foram consultadas as bases da Spell da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e da Revista de Administração Pública (RAP), além dos sítios da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) e do Conselho Nacional de Secretários de Administração (CONSAD).

competências; o modelo de processo seletivo no setor público federal e a atualidade do debate sobre o tema; e, por fim, a síntese do quadro teórico.

As agências reguladoras, *locus* da pesquisa realizada, têm sua formação e caracterização enquanto categoria de instituição no âmbito da administração pública apresentadas no capítulo seguinte

No quarto capítulo encontra-se a caracterização da pesquisa, incluindo problema, objetivos e metodologia utilizada na coleta e análise dos dados. Os roteiros de entrevista aplicados na etapa de coleta de dados constam como apêndice do trabalho.

O quinto capítulo centraliza a análise dos dados obtidos na pesquisa e se divide em quatro subcapítulos, referindo-se o primeiro deles às agências reguladoras federais de forma ampla e os subsequentes tratam individualmente cada uma das organizações estudadas: Anvisa, ANP e ANAC.

Por fim, o sexto e último capítulo traz as considerações finais sobre a pesquisa realizada e cumpre o papel de análise global e conclusão final do trabalho.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Esta etapa do trabalho tem por objetivo apresentar os conceitos e quadro teórico que serão utilizados como referência tanto na realização da pesquisa de campo quanto na análise dos dados coletados. Visa, ainda, inserir o trabalho a ser realizado no contexto atual do tema de concursos públicos no Brasil.

Em um primeiro momento, discorre-se sobre a gestão de pessoas no setor público. Devido aos diversos aspectos da gestão de pessoas contemplados nesta pesquisa, o tema será dividido em seções. A primeira seção refere-se à gestão de pessoas enquanto política pública, com o objetivo primordial de justificar a realização da presente pesquisa no âmbito da administração pública, bem como de relacionar o objeto de estudo com a proposta acadêmica do programa. Em outras palavras, busca-se nesta primeira parte delimitar o *focus*² da pesquisa.

O segundo subcapítulo apresenta o histórico da formação dos quadros de pessoal na administração pública federal brasileira, passando pelas principais reformas administrativas empreendidas ao longo do século XX, de forma a contextualizar a existência dos atuais mecanismos e instrumentos legais aplicados na gestão de pessoas no setor público. Na sequência, serão apresentados o modelo heurístico de gestão de pessoas e seus subsistemas. O estado da arte quanto às técnicas para seleção de candidatos será abordado no subcapítulo 2.5. Na sequência, os dois modelos de gestão de pessoas que serão utilizados como paradigma para a análise do caso concreto: a gestão estratégica de pessoas e a gestão por competências; o instrumento do concurso público e a atualidade dos debates sobre processo seletivo no setor público brasileiro e, por fim, a síntese do quadro teórico no último subcapítulo.

2.1 Gestão de Pessoas como política pública

A gestão de pessoas no serviço público é identificada como uma das cinco grandes áreas da administração pública. No entanto, embora se trate de uma política sistêmica, capaz de influenciar todas as políticas setoriais do Poder Executivo, costuma passar despercebida enquanto política pública (GAETANI, 2005).

² Nas palavras de Keinert (1998, p. 17), “o *focus* é a perspectiva teórica que coloca à disposição conceitos para selecionar e interpretar os fatos reais e as observações integrativas relevantes para as principais questões, o que individualiza as posições e dá meios para mapear o território”. Já o *locus* é definido como “o território a ser explorado pelo estudo, definindo os fenômenos empíricos que constituem o objeto da pesquisa”.

A formação do corpo de servidores na administração pública de forma sistematizada baseou-se no modelo ideal burocrático descrito por Max Weber, cujas ideias exerceram forte influência sobre as teorias das organizações públicas (DENHARDT; CATLAW, 2017). Essa forma burocrática de organização mostrou-se a mais eficiente para o controle do trabalho de um grande número de pessoas em prol de um objetivo predeterminado (DENHARDT; CATLAW, 2017). Nesse contexto, a constituição de um corpo burocrático regido pelos princípios da racionalidade, da legalidade, da impessoalidade, da hierarquia e da padronização de procedimentos está ligada à emergência do Estado nas sociedades modernas.

Ao longo do tempo o Estado moderno cumpriu papéis distintos na promoção do desenvolvimento de uma nação. Até as primeiras décadas do século XX, o Estado praticamente não exercia qualquer papel em relação à economia, restringindo suas funções à administração da diplomacia e, de forma incipiente, da educação (HEIDEMANN, 2009). No período entreguerras, quando o mercado enquanto força propulsora quase exclusiva da economia entrou em crise, o Estado passou a estabelecer limites às atividades individuais, sobretudo às atividades econômicas. Contemporaneamente, o Estado atuava diretamente na economia, com a prestação de serviços por meio de empresas estatais. Nesse contexto, surgem as políticas governamentais, mais tarde denominadas políticas públicas (HEIDEMANN, 2009). Portanto, compreende-se que a formação e a organização dos quadros de servidores públicos ocorreram em momento histórico anterior àquele em que as políticas públicas emergiram, seja como conceito e campo de estudo.

Diversos teóricos discutiram e formularam seus próprios conceitos de política pública. Para Thomas Dye, a política pública é tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer (HEIDEMANN, 2009; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Embora muito abrangente, Howlett *et al.* (2013) extraíram dessa definição os elementos essenciais para a caracterização de uma política pública. Primeiramente, ela estabelece que o agente primário é um governo, excluindo todas as ações adotadas por empresas privadas ou grupos sociais. Em segundo lugar, a política pública envolve uma decisão adotada por parte do governo (políticos eleitos e corpo de servidores) de fazer ou não fazer algo a respeito de determinada questão. O terceiro ponto é que se trata de uma determinação consciente de um governo, ainda que produza efeitos não intencionados.

Howlett *et al.* (2013) complementam os elementos identificados na definição de Dye com base no conceito de política pública formulado por Jenkins (1978): a política pública decorre não de uma decisão fundante, mas de uma série de decisões inter-relacionadas que, cumulativamente, contribuem para determinado impacto (*outcome*). O

outcome é aspecto de identificação da política de gestão de pessoas no serviço público enquanto política pública. Ao passo que um dos elementos que identifica a política pública é a produção de efeitos diretos na sociedade, as políticas de gestão de pessoas afetam diretamente a própria organização estatal, que se refletirão em um segundo momento na sociedade.

As questões relativas à gestão de pessoas em organizações públicas tomaram a agenda política após evidenciada a necessidade de reestruturação do serviço público e das relações de trabalho do Estado. Com a crise do modelo econômico do Estado, a partir das duas últimas décadas do século XX, os cidadãos se tornaram cada vez mais receptivos às propostas de melhoria de desempenho e redução dos custos e do tamanho do aparato estatal (DENHARDT; CATLAW, 2017; THOMPSON, 2010). Reino Unido e Nova Zelândia são exemplos dos primeiros países que adotaram os princípios da *New Public Management* (NPM), e tais adoções implicaram em mudanças radicais nas relações de trabalho e na redução do tamanho do setor público (THOMPSON, 2010). As funções que permaneceram no setor público passaram a ter seu trabalho orientado por valores gerenciais e de mercado, semelhantes aos adotados pelas empresas privadas, com ênfase nos indicadores de desempenho e no “fazer mais com menos” (FERLIE *et al.*, 1999). Como será abordado no próximo tópico, as recomendações da NPM mobilizaram a reforma administrativa no Brasil na década de 1990.

Outras abordagens teóricas mais recentes dão relevo ao perfil da burocracia no atendimento de suas funções. Denhardt e Catlaw (2017, p. 290), baseados nas proposições de Denhardt e Denhardt (2007), apresentam o conceito de “novo serviço público” pautado na ideia do interesse público, “a ideia de administradores públicos a serviço de cidadãos e, de fato, totalmente envolvidos com ele”. Os autores indicam dois temas que fundamentam o novo serviço público: a) a promoção da dignidade e do valor do novo serviço público e b) reafirmação dos valores da democracia, cidadania, do interesse público como principais da administração pública (DENHARDT; CATLAW, 2017). A partir destes temas, foram destacados sete princípios-chave para caracterizar para o novo serviço público, dos quais alguns versam diretamente sobre o perfil do servidor, como a compreensão de que se deve “servir cidadãos, não consumidores”, “dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo”, “pensar estrategicamente, agir democraticamente”, “servir em vez de dirigir” e “dar valor às pessoas, não apenas à produtividade” (DENHARDT; CATLAW, 2017, p. 286–289).

A visão de rede trazida por Ferlie e Geraghty (2009) é outra abordagem teórica que permite a conexão entre as políticas de gestão de pessoas em organizações públicas e

o que se entende como política pública. De acordo com os autores, a atuação do servidor público em um contexto contemporâneo não mais se dá entre sistemas fechados, como o modelo burocrático weberiano foi concebido, ou em uma relação vertical entre Estado e cidadão, mas em uma relação horizontal entre Estado e sociedade civil, com trocas contínuas: “o Estado se torna uma coleção de redes interorganizacionais formada por atores governamentais e sociais, sem a presença de um ator para dirigir ou regular” (RHODES, 1997 *apud* FERLIE; GERAGHTY, 2009, p. 513, tradução livre). Diante da relação entre Estado e cidadãos estabelecida na contemporaneidade, um novo perfil de servidor deve ser desenvolvido a partir de políticas públicas em gestão de pessoas.

2.2 Recursos humanos na administração pública federal: breve histórico

A verdadeira administração pública brasileira só teve início com a independência do país (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Entretanto, suas bases foram formadas desde o período colonial, ao longo do qual coexistiam a atuação centralizadora da Coroa portuguesa, normalmente pouco efetiva, e a força do poder público patrimonialista local, marcado pelo personalismo e a privatização do espaço público. Estas características se consolidaram com a vinda da Coroa Real Portuguesa para o Brasil no início do século XIX (COSTA, 2008).

No período que antecedeu o século XX, com exceção de alguns momentos específicos, houve pouca preocupação em se formar um quadro de funcionários permanente e estável para a condução do Estado. Predominavam as práticas patrimonialistas e as relações pessoais na designação dos nomes para atuar em funções públicas (COSTA, 2008). Após os anos 1930, entretanto, houve um contínuo movimento para o aparelhamento do Estado brasileiro e consolidação de um quadro funcional capacitado a atender às suas necessidades (COSTA, 2008).

A partir da instituição do Estado Novo em 1937, o governo federal passou a assumir um papel estratégico na economia nacional, buscando criar as bases necessárias à industrialização do país (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Nesse contexto, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1934) foram implementadas diversas mudanças na organização do Estado. Esse foi o primeiro esforço sistemático para a superação do patrimonialismo e que buscou introduzir no aparelho administrativo nacional a estrutura burocrática weberiana, destinada à produzir políticas públicas em larga escala (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; COSTA, 2008; MARCONI, 2005).

O governo Vargas representou então um marco na história da administração pública brasileira e o início do processo de burocratização do aparelho do Estado

(COSTA, 2008). Seguindo a tendência adotada nos principais países europeus e nos Estados Unidos entre o final do século XIX e início do século XX, o Brasil empreendeu a partir de então um continuado processo de modernização das estruturas e processos do aparelho de Estado, baseado no modelo weberiano e nos princípios da racionalização, da legalidade, da impessoalidade e da meritocracia (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Destaca-se, nesse período, a introdução da obrigatoriedade de realização de concurso para acesso aos cargos públicos, prevista na Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), e a implantação do Departamento Administrativo Serviço Público (DASP), em 1938. O DASP tinha então a missão de implementar processos administrativos como a elaboração do orçamento da União, recrutamento, seleção e capacitação de servidores. A criação deste departamento representou o primeiro movimento de introdução da burocracia weberiana no Brasil, da organização do Estado por meio da racionalização de métodos e da inserção do mérito profissional na administração pública (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; COSTA, 2008).

Os resultados da reforma administrativa do Estado Novo, embora valorosos nos avanços para estabelecer um padrão de administração pública mais racional e eficiente, não levaram à adoção de uma política de pessoal consistente que atendesse às necessidades do Estado (BRASIL, 1995; CAVALCANTE; CARVALHO, 2017). Especificamente em relação aos processos de recrutamento, o DASP foi relativamente bem-sucedido até 1945, quando então vários organismos públicos passaram a contratar sem concurso público (COSTA, 2008).

No período de redemocratização (1946-1964), o que se observou foi uma crescente cisão entre os modelos de gestão da administração direta e da administração descentralizada (autarquias, empresas, institutos e grupos especiais *ad hoc*). Enquanto a primeira permaneceu submetida aos ditames de normas rígidas e controles administrativos, a outra detinha maior autonomia gerencial e podia recrutar sem concursos. Na tentativa de driblar a rigidez burocrática, constituíram-se as denominadas ‘ilhas de excelência’ no setor público, enquanto o núcleo central da administração era escanteado (BRASIL, 1995; COSTA, 2008).

Costa (2008) aponta que houve avanços isolados durante os governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart. Entretanto, pode-se afirmar que as práticas clientelistas se mantiveram, e que faltou investimento na profissionalização da burocracia existente.

Uma nova investida para a reforma da administração pública se deu com a publicação do Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967). Segundo Costa (2008), esse foi

o mais sistemático e ambicioso empreendimento para a reforma da administração federal, que definiu preceitos claros de planejamento, coordenação, descentralização, delegação, competência e controle para a organização e funcionamento da máquina administrativa. Os esforços de modernização do aparelho de Estado no período de governo militar tiveram como consequência a multiplicação de fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias, com a transferência de competências para a administração indireta no intuito de dinamizar as atividades, intensificando-se o movimento já observado no período anterior. Os recursos humanos continuaram a cargo do DASP e a alteração do regime dos servidores de estatutário para o celetista foi outro marco deste período (COSTA, 2008).

Assim como a Reforma de 1930, a política adotada pelo Decreto-Lei nº 200/1967 restou inacabada. Apesar dos avanços para a consolidação de um modelo de administração profissional, o núcleo estratégico do Estado ficou enfraquecido pela falta de investimento na formação de quadros especializados para os altos escalões do serviço público. Outro aspecto negativo reforçado durante a vigência do decreto foi o ingresso de funcionários sem concurso público, que permitiu a reprodução de velhas práticas patrimonialistas e fisiológicas (COSTA, 2008).

Em 1979 e 1982 dois novos programas foram lançados com vistas ao enxugamento do Estado e à simplificação dos processos administrativos: de desburocratização e de desestatização, respectivamente. Os programas reproduziram no Brasil um movimento também realizado em outros países, quando a crise fiscal passou a afetar grandes economias capitalistas e o modelo de Estado desenvolvimentista mostrou-se desgastado (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; CAVALCANTE, 2019; PACHECO, 2010). Embora não tenha apresentado medidas específicas para a gestão de pessoas, a simplificação dos processos privilegiando o acesso dos serviços públicos aos usuários marcou uma forma inédita de se pensar o Estado (COSTA, 2008) e, indiretamente, afetou o papel que os funcionários públicos deveriam exercer a partir de então. A criação das escolas de governo, como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (CEDAM) em 1986 (BRASIL, 1986), são fenômenos que indicam a preocupação com a formação e a capacitação do quadro de pessoal, processos até então pouco priorizados (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017).

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) promoveu alterações profundas na relação do Estado com os seus servidores. A maior delas foi a obrigatoriedade do concurso público para a ocupação de todos os cargos e o estabelecimento do Regime Jurídico Único (RJU) como principal

modo de vínculo na administração direta e nas autarquias e fundações. Com tais medidas, eliminou-se a flexibilidade da administração indireta, que, apesar de casos de ineficiência e abusos localizados em termos de remuneração, constituía o setor dinâmico da administração pública (COSTA, 2008).

Bresser-Pereira (1998) refere-se às mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 como um retrocesso, com a volta aos ideais burocráticos dos anos 1930 e, no plano político, uma tentativa de retorno ao populismo dos anos 1950. Suas críticas à “aplicação indiscriminada do estatuto da estabilidade” (BRASIL, 1995, p. 35) e aos critérios rígidos para a contratação que impedem a contratação direta do mercado se refletiram no texto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) (BRASIL, 1995), proposta de reforma conduzida pelo próprio Bresser-Pereira à frente do então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). O PDRAE foi concebido num contexto de redefinição do papel do Estado, que deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para se tornar seu promotor e regulador (COSTA, 2008).

A denominada “Reforma Bresser” tinha como objetivo inaugurar a chamada administração gerencial no país. Fundada nos princípios da racionalidade burocrática e da eficiência, almejava aumentar a governança do Estado e sua capacidade de implementar políticas públicas, o que implicaria em rever o próprio papel do Estado, sua estrutura organizacional e seus processos internos (BRASIL, 1995). Nesse sentido, a proposta apresentava como medidas necessárias a priorização do controle por resultados ao invés do controle nos processos, o aumento da autonomia aos gestores e a visão do cidadão enquanto “cliente privilegiado” ou cidadão-cliente dos serviços públicos.

As propostas para a gestão de pessoas foram no sentido de criar uma cultura baseada na avaliação de desempenho. Para isso, o plano previa a profissionalização dos servidores com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público, o aperfeiçoamento das carreiras típicas de Estado por meio da capacitação gerencial e técnica dos servidores, e a realização de processos seletivos anuais para pequenos contingentes, o que possibilitaria a atualização constante dos cargos (BRASIL, 1995; COSTA, 2008). A reforma incluía ainda a alteração das regras de estabilidade, possibilitando o desligamento de servidores por desempenho insuficiente ou em caso de excesso de pessoal. O regime estatutário deveria vigorar apenas para as carreiras exclusivas do Estado, deixando todas as demais sob o regime celetista. Pretendia-se implementar um processo público de seleção para empregados públicos e a manutenção dos concursos públicos apenas para os servidores estatutários (BRASIL, 1995).

A Emenda Constitucional nº 19/1998 (BRASIL, 1998) inseriu no ordenamento jurídico os principais avanços alcançados pela proposta. Do texto aprovado, as principais alterações em relação aos servidores foram a alteração do período de estágio probatório e a determinação para que a União, Estados e Distrito Federal mantivessem escolas de governo com vistas à formação e ao aperfeiçoamento do quadro funcional.

Entretanto, a exemplo de outras reformas empreendidas por governos anteriores, nem todas as mudanças almejadas foram alcançadas (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017; MARCONI, 2005). A administração gerencial não se generalizou e tampouco ocorreu a preconizada combinação entre servidores estatutários de carreiras de Estado e celetistas (CARDOSO JR.; NOGUEIRA, 2011). De acordo com Abrucio *et al.* (2010), a reforma da gestão não teve forças para enfrentar o problema estrutural do sistema político, que viu na modernização administrativa a diminuição de seu poder de interferência. O que se viu foi o enfraquecimento da agenda de gestão no segundo mandato de FHC.

A Reforma Bresser é tida como o último grande esforço político para a implementação de mudanças de grande porte no Brasil. Nos anos 2000, tanto no governo Lula (2003-10) quanto na gestão de Dilma Rousseff (2011-14), não se adotou um discurso oficial reformista, apesar de ambos terem implementado um conjunto de iniciativas relacionadas com a gestão de pessoas (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017).

Diferentemente do que propunha a Reforma Bresser, os processos de progressão e promoção nas carreiras fundamentam-se majoritariamente em critério de antiguidade, para os quais o desenvolvimento de competências e o desempenho individual ou institucional têm pouca relevância (OCDE, 2010). E o processo de ingresso de novos servidores, que será analisado com maior profundidade no presente estudo, deve atender regras rígidas e de limitada interpretação dos conceitos de mérito e impessoalidade.

O relatório de avaliação da gestão de recursos humanos no governo federal brasileiro produzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) aponta que as reformas incompletas e com direcionamentos diversos resultaram em um acúmulo de ferramentas de gestão desconexas (OCDE, 2010). Sem foco estratégico, tais ferramentas não apresentam mensagens claras sobre as prioridades na gestão de pessoal. Em relação aos países membros da OCDE, o sistema de gestão de pessoal do Brasil se tornou inflexível e fragmentado, com pouco espaço para a gestão estratégica e foco em competências e desempenho (OCDE, 2010). Esse entendimento é corroborado por Gaetani (2005), que aponta a sobreposição de problemas na gestão dos quadros de servidores e o desenvolvimento de novas competências, na gestão de estruturas

de incentivo e na flexibilização da força de trabalho dentre os novos desafios a serem enfrentados pela administração pública no Brasil.

De acordo com dados levantados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) acerca da ocupação do serviço público no Brasil na primeira década dos anos 2000, pode-se verificar a elevação do grau de escolaridade dos servidores (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017). Especificamente a respeito da burocracia no Poder Executivo Federal, o estudo de Cavalcante e Carvalho (2017) revela o aumento do nível de escolaridade dos servidores com ingresso por meio de concurso público, o que se deve em parte ao fato dos concursos para cargos operacionais terem diminuído. O estudo também identificou que para os cargos de livre nomeação, para os quais não há qualquer tipo de processo seletivo estruturado, a competência técnica e a experiência profissional foram fatores mais influentes para a contratação do que as afinidades partidárias existentes entre contratantes e contratados.

O aumento do nível de escolaridade dos servidores públicos no Poder Executivo Federal foi acompanhado de outras medidas para o desenvolvimento e capacitação. O Decreto nº 5.707/2006 (BRASIL, 2006), ao instituir a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal, autárquica e fundacional, representou um marco neste ponto. A política apregoava a melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e o gerenciamento das ações de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais.

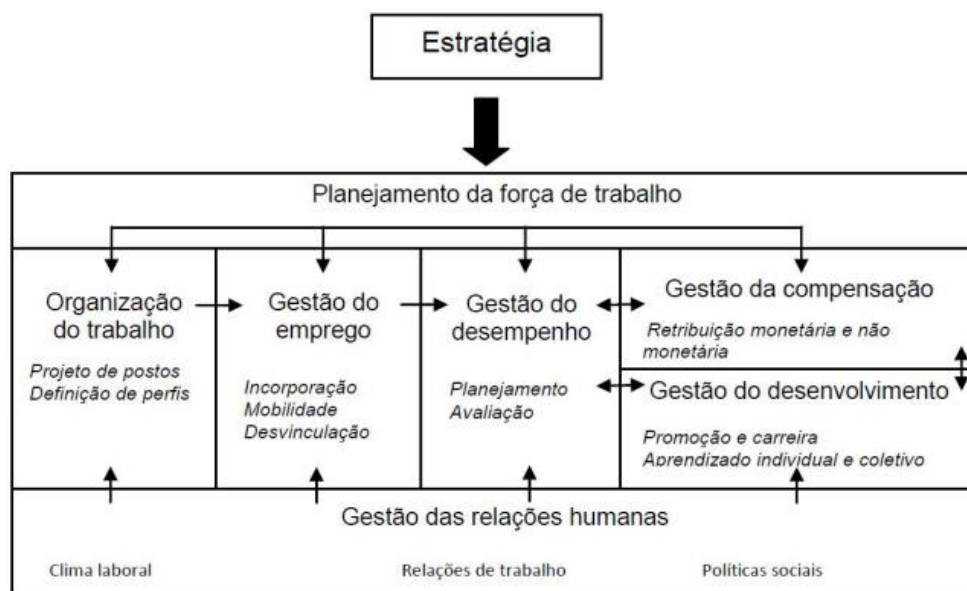
2.3 Gestão de pessoas e seus subsistemas

A gestão de pessoas em uma organização compreende a realização de diversos processos correlacionados entre si e separados em subsistemas, cujas denominações e inter-relações variam de acordo com o autor.

Longo (2007) analisou a gestão de pessoas no setor público a partir das experiências de diversos países da Europa Ocidental, Oceania, Estados Unidos e Japão. Tal comparativo permite a avaliação de tais experiências bem como a análise da gestão de pessoas na administração pública do Brasil em perspectiva, considerando-se as peculiaridades locais. A partir dessa análise, o autor apresenta uma estrutura de subsistemas de gestão de pessoas em organizações do serviço público, que será adotada como referência para o presente estudo, de modo a delimitar os processos a serem

estudados. A Figura 1 sintetiza os processos em gestão de recursos humanos (GRH)³ e as correlações existentes entre eles. Conforme se observa, o autor identifica sete subsistemas interligados entre si, todos decorrentes de uma estratégia preestabelecida. A estratégia, por sua vez, é definida como um conjunto de prioridades ou objetivos básicos que orientam as políticas e práticas de GRH, para colocá-las a serviço da estratégia organizacional (LONGO, 2007).

Figura 1: Subsistemas da gestão de recursos humanos



Fonte: Longo (2007, p. 98)

Da Figura 1 depreende-se ainda que os subsistemas de “planejamento da força de trabalho” e de “gestão das relações humanas” se relacionam diretamente com todos os demais subsistemas. Faz-se necessário que todos eles sejam operacionais e desempenhem práticas e políticas minimamente coerentes entre si. Segundo Longo (2007), a existência de lacunas em qualquer um dos subsistemas compromete a integração do sistema. Esta ideia é apontada por outros autores como fator determinante para a política como um todo (DUTRA, 2011; OCDE, 2010; ULRICH, 2000).

Passando-se ao detalhamento de cada subsistema, o primeiro deles é o de planejamento da força de trabalho, que compreende os processos de: 1) análise das necessidades quantitativas e qualitativas das competências requeridas pela organização, no curto, médio e longo prazo; 2) análise das disponibilidades atuais e futuras da

³ O autor utiliza o termo “gestão de recursos humanos” ou GRH. Neste trabalho, optou-se por utilizar a expressão “gestão de pessoas” em substituição à “gestão de recursos humanos”. No entanto, para a referência dos textos, optou-se por manter o termo originalmente utilizado pelo autor.

organização, com a identificação de cenários futuros, caso não haja intervenção na evolução vegetativa dos recursos existentes; 3) análise resultante da comparação entre os dois processos anteriores - denominada por Longo (2007) de necessidades líquidas - que identificará diferenças por deficiência ou por excesso, seja qualitativa ou quantitativamente; e 4) de programação de ações a serem realizadas de forma a suprir as necessidades líquidas detectadas. Ademais, de acordo com o relatório da OCDE (2010), o planejamento da força de trabalho deve considerar não só a disponibilidade de pessoas e competências, mas todas as mudanças que afetam as organizações governamentais, as possibilidades de realocação de pessoal e terceirização, e as mudanças tecnológicas identificadas.

Visto que o subsistema de planejamento tem relação direta com todos os subsistemas do segundo nível, os processos enumerados precedem cada um dos demais subsistemas da GRH. O subsistema de organização do trabalho compreende os processos de 1) projeção de postos de trabalho e 2) definição de perfis. O processo de projeção de postos de trabalho compreende as etapas de: descrição das atividades, funções, principais responsabilidades, resultados esperados e objetivos que a direção atribui ao posto. O resultado desse processo definirá o padrão em que o ocupante do posto de trabalho deverá desenvolver sua contribuição. O segundo processo se refere à definição das capacidades básicas que o ocupante do cargo deve apresentar um “retrato modelo” do ocupante ideal. Os perfis de idoneidade dos ocupantes dos postos vão além dos requisitos de titulação ou especialização técnica e dos de méritos formais, e identificam outras qualidades baseadas em habilidades, atitudes, capacidades cognitivas, motivações e traços de personalidade (LONGO, 2007).

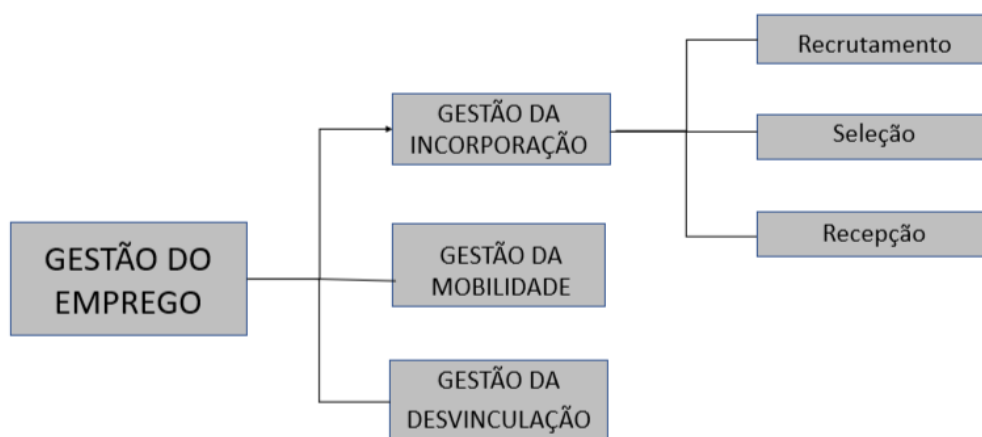
Ter clareza do perfil esperado do ocupante do cargo é imprescindível para assegurar uma gestão correta dos processos de incorporação e orientar as políticas de avaliação de desenvolvimento. Para tanto, a definição do perfil deve incluir poucas qualidades-chave, de modo a orientar os processos de recrutamento e seleção (LONGO, 2007). Em casos em que há uma descrição formal do perfil, mas tal descrição não corresponde com o que é esperado em relação ao desempenho do posto, ou não guarda correspondência com os demais subsistemas de GRH, a caracterização do perfil precisaria ser refeita.

Longo (2007) aponta que a projeção dos postos de trabalho é a segunda grande área de reformas na gestão de pessoas, com a ampliação da descrição dos cargos no sentido horizontal, aumentando o número de funções atribuíveis ao titular do posto no mesmo nível hierárquico, e no sentido vertical, expandindo o leque de níveis de responsabilidades

assumidas das funções que possam vir a ser exigidas do ocupante do cargo. O objetivo dessas transformações é aumentar a versatilidade dos postos e, conseqüentemente, a flexibilidade com que a organização pode dispor de seus recursos humanos em contextos de mudança.

O subsistema de gestão do emprego se refere ao conjunto de políticas e práticas de pessoal destinadas a gerir os fluxos de entrada, movimentação e saída da organização. Portanto, distinguem-se três áreas nesse subsistema: a gestão da incorporação, a gestão da mobilidade e a gestão da desvinculação. O subsistema pode ser visualizado conforme a Figura 2.

Figura 2: Subsistema de gestão do emprego



Fonte: elaboração própria, com base em Longo (2007).

A gestão da incorporação compreende as políticas e práticas concernentes ao acesso das pessoas ao posto de trabalho, abrangendo os processos de recrutamento, seleção e recepção. O recrutamento compreende as políticas e práticas para procurar e atrair candidatos aos postos de trabalho que devem ser preenchidos. A seleção se refere à aplicação de instrumentos para escolha e à tomada de decisão para a atribuição das pessoas aos cargos. Por fim, o processo de recepção inclui as políticas e práticas destinadas a receber adequadamente as pessoas e acompanhá-las em seus primeiros passos no posto e em seu contexto.

Acerca do processo de recrutamento, Longo (2007) reforça a ampla publicidade e concorrência como aspectos essenciais no processo de seleção para cargos públicos. A ampla concorrência implica na aplicação de critérios não discriminatórios e não arbitrários e a exclusão de práticas de apadrinhamento. No contexto brasileiro, entende-se que a formatação dos concursos tal qual estabelecida decorre de um processo histórico e das

diversas reformas empreendidas no âmbito da administração pública visando a profissionalização de seus quadros e a extirpação das práticas clientelistas.

Para Longo (2007), assim como para Coelho e Menon (2018) e Fontainha *et al.* (2014), a avaliação da idoneidade dos candidatos, ou o *ethos público* (COELHO; MENON, 2018), constitui um dos primeiros quesitos a serem avaliados no processo de incorporação. Este critério se torna mais relevante para os serviços públicos da sociedade do conhecimento, caracterizados pela tecnificação crescente das tarefas e o aumento das exigências de qualificação de toda espécie (LONGO, 2007). Todos os demais quesitos do processo seletivo devem ser balizados pelo perfil de candidato definido para os ocupantes dos cargos, conforme definido no subsistema de organização do trabalho. A elaboração de perfis de êxito (“candidato ideal”) é uma tarefa básica, para a qual o modelo de competência mostra-se valioso, pois permitirá estender a descrição do perfil e avaliação dos candidatos além dos conhecimentos técnicos necessários.

Quanto à aferição dos critérios definidos para o perfil, Longo (2007) destaca a relevância de se eleger instrumentos adequados para apreciá-los com precisão. Instrumentos como entrevistas de seleção, provas de aptidão e personalidade, e simulações deveriam fazer parte do repertório das organizações públicas e suas aplicações definidas em função das competências a serem exploradas. Nesse quesito, o estudo desenvolvido por Fontainha *et al.* (2014) traz luz ao processo seletivo na administração pública brasileira e como se desenvolveu um sistema que não atende às necessidades da administração pública a contento, fundamentado em uma interpretação restritiva dos critérios de meritocracia e isonomia. No que se refere à definição dos perfis, a pesquisa identificou que nenhum dos 689 editais avaliados continha a descrição das habilidades ou aptidões necessárias ao exercício do cargo. Ou seja, a Administração não comunica ao candidato as habilidades ou aptidões que precisa ter ou precisaria desenvolver para o seu trabalho, tampouco as utiliza para planejar o processo seletivo.

Outros instrumentos avaliativos ainda pouco utilizados em concursos públicos vêm sendo estudados e recomendados por pesquisadores. Araujo *et al.* (2020), por exemplo, sugerem o aproveitamento da experiência de aplicação da avaliação psicológica em processos seletivos específicos – da área policial, por exemplo - para a introdução do debate acerca da entrevista como etapa em processos seletivos para outros cargos públicos. Outro instrumento avaliativo que merece estudos é o curso de formação já previsto pela Lei nº 10.871/2004 como parte obrigatória do processo seletivo para os cargos de especialista em regulação (BRASIL, 2004).

Silva e Costa (2021) recomendam que o processo de recepção (provisão) de novos servidores sigam diretrizes de modo a tornar o processo mais objetivo e menos politizado: (i) a análise curricular para avaliação de sua experiência prévia; (ii) a realização de entrevistas individuais ou em grupo como forma de socialização e avaliação do seu perfil em relação ao ambiente de trabalho da instituição; (iii) institucionalização de programas de tutoria organizacional para integração de servidores; e (iv) sensibilização dos gestores para evitar indicações políticas. Pinto e Castelo Branco (2021) também indicam o levantamento das características das unidades setoriais que irão receber os novos servidores e o perfil requerido para as atividades laborais.

Nesse aspecto, relevante mencionar o curso de formação enquanto etapa adicional prevista para concursos públicos que visam selecionar servidores para atividades que não correspondem a uma atividade profissional em sentido estrito, cujo teor varia de carreira para carreira: “Em algumas, ele pode ser um conjunto de palestras para boas-vindas, sem avaliação. Em outras, pode ser parte do certame e finda seus efeitos com o término do processo de recrutamento” (FONTAINHA *et al.*, 2014, p.111).

A pesquisa ora proposta tem como um de seus objetivos específicos identificar como os cursos de formação têm sido aplicados nos processos seletivos das agências reguladoras e qual a efetividade deste instrumento no processo de seleção e de recepção dos candidatos.

Em relação à aplicação dos instrumentos escolhidos, Longo (2007) preconiza que essa deve ser feita por profissionais legitimados pelo conhecimento especializado e que atuem com independência no exercício de suas funções. Essa seria a melhor garantia de um sistema de mérito que pretenda ser eficaz (LONGO, 2007). Ao final, as decisões de incorporação devem obedecer a critérios de merecimento e capacidade profissional tecnicamente comprovados. Portanto, ainda que a aplicação dos instrumentos de avaliação seja realizada por agente externo à organização, é relevante criar equipes internas capacitadas para conceber e administrar adequadamente esses instrumentos, sem excluir o recurso ao assessoramento externo, caso necessário (LONGO, 2007).

Para o processo de recepção, Longo (2007) apregoa a aplicação de procedimentos que facilitem a entrada dos empregados na organização e a transmissão de princípios e normas básicas de conduta que aqueles devem conhecer para sua integração. O autor destaca a necessidade de aplicação de procedimentos que visem assegurar o acerto na incorporação e a adoção de medidas corretivas, como períodos probatórios ou similares.

No caso brasileiro, a avaliação de desempenho para o período de estágio probatório se tornou obrigatória por força da Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990) e foi posteriormente

incorporada à Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (BRASIL, 1998), que ampliou a possibilidade de perda de cargo para casos de desempenho insatisfatório. Pelo período de 3 anos, há previsão de avaliações de desempenho periódicas para que, ao final, haja efetivação no cargo, ou não. Fontainha *et al.* (2014) identificaram que o instituto do estágio probatório tem pouca valia em termos práticos, uma vez que há dificuldades por parte dos gestores em aplicá-lo para sua finalidade precípua de avaliar os servidores no desempenho das atividades e, eventualmente, dispensá-los por questões relativas à inadequação ou improdutividade. Embora se aponte a necessidade de estudos mais aprofundados, extrai-se da pesquisa que o estágio probatório não cumpre o seu papel confirmatório, em virtude de dois fatores principais: a inadequada aplicação dos meios de avaliação de desempenho durante o período e as dificuldades inerentes ao processo de desligamento por desempenho insuficiente.

Como possível solução para esta questão, ou seja, “que o estágio probatório se torne efetivamente um estágio e efetivamente probatório”, Fontainha *et al.* (2014, p. 140) recomendam a criação de uma escola profissional focada na formação inicial. Essa escola profissional seria ministrada como última fase do certame e, uma vez confirmada a adequação entre as competências do candidato e as necessidades da administração, o empregado seria efetivado em definitivo no serviço público. Dado o alto custo de manutenção de um servidor estável com reduzida produtividade, Araujo *et al.* (2020) propõem que o estágio probatório seja abordado como etapa do processo de recrutamento e seleção, visto que nessa etapa o desligamento de um servidor que não atende às expectativas não apresenta tantos óbices.

Os outros dois processos compreendidos no subsistema de gestão do emprego são a gestão de mobilidade, subdividida entre mobilidade funcional (movimento que implica alteração das tarefas) e mobilidade geográfica (que se refere à mudança de local de trabalho); e a gestão da desvinculação, que integra as políticas e práticas de GRH relacionadas à extinção da relação de emprego, independentemente de suas razões motivadoras.

Quanto à gestão da desvinculação, Longo (2007) afirma que ainda que as regras sejam bastante distintas entre os países estudados, em todos foram identificados mecanismos para proteção do funcionário público da demissão arbitrária, buscando garantir a manutenção de um comportamento independente e profissional. Em comparação com as relações trabalhistas privadas, os empregados públicos gozavam de maior grau de estabilidade. Pode-se afirmar, portanto, que a estabilidade que tende a

limitar o alcance dos processos de desvinculação caracteriza a relação de trabalho com o Estado, e não se restringe ao regime brasileiro.

O subsistema seguinte é o de gestão do desempenho. Este é o subsistema da GRH que almeja influenciar o desempenho das pessoas no trabalho, no intuito de alinhar o desempenho às prioridades da organização e mantê-lo no nível mais elevado possível, propiciando uma melhora sustentada da contribuição dos empregados para o alcance dos objetivos organizacionais. Espera-se também que a gestão do desempenho possa fornecer informações valiosas para a tomada de decisões de GRH, especialmente em relação aos subsistemas de compensação e desenvolvimento.

A gestão do desempenho compreende os processos de 1) planejamento, 2) acompanhamento, 3) avaliação e 4) retroalimentação. O planejamento do desempenho compreende a definição de padrões de desempenho em sintonia com a estratégia e objetivos da organização; a comunicação eficaz de tais expectativas aos empregados, de forma a conscientizá-los dos aspectos pelos quais serão avaliados; e a obtenção de compromisso por parte desses para adaptar seus desempenhos às expectativas. As pessoas devem ser acompanhadas ao longo do ciclo de gestão e, ao final do ciclo, deve ser conduzida a comparação dos modelos e objetivos do desempenho com os resultados alcançados. A avaliação final pode ser vinculada a outras políticas ou práticas e servirá de subsídio para o planejamento do próximo ciclo avaliativo (LONGO, 2007).

O autor destaca que os critérios de avaliação devem ser percebidos como confiáveis e objetivos pelas pessoas que participam de sua aplicação e que a aplicação de tais critérios deve permitir a distinção eficaz das diferenças de desempenho entre as pessoas. Quanto à retroalimentação do desempenho (*feedback*), recomenda-se que seja feita de forma construtiva, orientada à melhora, num contexto de relação aberta e franca entre avaliador e avaliado.

De acordo com o Longo (2007), a utilidade do subsistema de gestão do desempenho reside principalmente no potencial de oferecer às pessoas e às equipes de trabalho a identificação de áreas de melhora e de desenvolvimento pessoal e profissional. Essas práticas, entretanto, exigem cenários de trabalho distintos dos que caracterizavam as burocracias empresariais da era industrial. Para seu enraizamento e difusão, são necessárias culturas organizacionais mais horizontais e participativas, cujo surgimento não se dá por determinação normativa. Não raro, portanto, que o sistema acabe por converter-se em um fim em si mesmo. Nesse sentido, Bergue (2020) aponta a importação de políticas e práticas do setor privado sem as devidas contextualização e reflexão acerca de sua aplicabilidade ao setor público como uma prática comum a ser evitada.

Longo (2007) identifica que existe separação quase absoluta entre o desempenho no cargo e o funcionamento dos sistemas de promoção e retribuição. As experiências de retribuição ao desempenho chocam-se com a inexistência de mecanismos eficazes de avaliação. Tal posicionamento se coaduna com o de Cardoso e Nogueira (2011) acerca da gestão na administração pública brasileira. Para os autores, a modernização no processo de avaliação dos cargos e carreiras deve estimular a responsabilidade, as atitudes e as habilidades requeridas em cada etapa da progressão funcional do servidor.

No Brasil, a Lei nº 11.784/2008 (BRASIL, 2008) estabeleceu o monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual e institucional do servidor nos órgãos e entidades que compõem o conjunto de carreiras e cargos do Sistema de Pessoal Civil do Executivo Federal. A regulamentação deveria oferecer subsídios para a política remuneratória e colaborar nos processos de capacitação, desenvolvimento e movimentação de pessoal. Conforme observado por Longo (2007) e por Cavalcante (2017), a vinculação do sistema de avaliação de desempenho ao sistema de remuneração perdeu sua relevância com a remuneração por subsídio. Em contraposição, a OCDE (2010) afirma que a ênfase das reformas em gestão de pessoas em seus países membros teve por base a vinculação das promoções ao desenvolvimento de capacidades e ao desempenho dos servidores, com redução no peso da antiguidade no cargo.

O subsistema de gestão da compensação da GRH inclui a gestão do conjunto de compensações retributivas (salariais e extrassalariais) e não retributivas que a organização presta a seus empregados, como contrapartida à contribuição desses aos objetivos da organização, expressa através de seu trabalho. Os processos incluídos nesse subsistema são: a) projetos estruturais salariais; b) benefícios extrassalariais; c) projeto de mecanismos de evolução; d) administração de salários; e e) reconhecimento não monetário.

Para se alcançar a equidade salarial, interna e externa, o projeto de estruturas implica em atribuir a cada cargo uma compensação de acordo com sua contribuição relativa aos resultados organizacionais e coerente com os referenciais salariais do mercado que lhe forem aplicáveis; e classificar os cargos por níveis ou grupos salariais, coerentes com a valorização mencionada e seguindo uma gestão racional das retribuições. O projeto de mecanismos de evolução pressupõe o estabelecimento de políticas de compensação nos campos da evolução global, com vinculação à inflação, por exemplo, e da evolução individual, vinculada à antiguidade ou ao desempenho (LONGO, 2007).

O subsistema de gestão do desenvolvimento tem por objetivo estimular o crescimento profissional das pessoas, de acordo com seu potencial, fomentando o

aprendizado necessário e definindo itinerários de carreira que conjuguem as necessidades organizacionais com os diversos perfis, expectativas e preferências individuais. Este subsistema tem vínculos estreitos com outros três subsistemas da GRH: gestão do emprego, servindo como referencial para o processo de mobilidade; gestão do desempenho, do qual recebe informações para definir tanto as necessidades de aprendizado quanto as oportunidades de promoção; e gestão da compensação, no que concerne aos mecanismos de progressão salarial (LONGO, 2007).

A gestão do desenvolvimento engloba as 1) políticas de promoção e de carreira e as 2) políticas de formação, destinadas a garantir o aprendizado individual e coletivo necessário às finalidades da organização, desenvolvendo a capacidade dos empregados e estimulando sua progressão profissional. Junto com as práticas de recrutamento e seleção, essas políticas são as áreas mais sensíveis à vulnerabilidade do princípio de mérito (LONGO, 2007).

Como ponto crítico para a qualidade da projeção de carreiras, Longo (2007) aponta para a necessidade de aplicação de mecanismos de promoção baseados em desempenho, no potencial e no desenvolvimento de capacidades, e não no mero transcurso do tempo. Idealmente, há fórmulas alternativas à progressão na carreira em sentido estritamente hierárquico, com a possibilidade de desenhos de carreiras horizontais ou no cargo. Essas fórmulas são baseadas no reconhecimento da excelência profissional, sem necessidade de aumentar a autoridade formal dos afetados. Nesse quesito, um aspecto a ser considerado é o conteúdo do trabalho nos diversos níveis de carreira, que pouco ou nada se altera por meio da progressão ou promoção hierárquica. Via de regra, a assunção de novas responsabilidades ou a realização de atividades mais complexas costumam ocorrer com a nomeação em cargos comissionados (CAVALCANTE, 2017), desvinculado do desenho de carreira formalmente instituído.

Outro aspecto sobre o subsistema de gestão do desempenho se refere às políticas de formação, que devem basear-se em diagnósticos confiáveis de necessidades. De modo prescritivo, Longo (2007) assevera que o investimento em formação deve ocorrer mediante planejamento baseado no diagnóstico de necessidades e é concebido para apoiar as prioridades claras da organização.

Por fim, o subsistema de gestão das relações humanas e sociais se dedica à gestão das relações estabelecidas entre a organização e seus empregados em torno das políticas e práticas de pessoal quando, por razões várias, estas adquirem dimensão coletiva. Longo (2007) afirma haver diversas opções de sistematização possíveis neste campo, tendo

adotado uma classificação em três blocos ou áreas de gestão: a 1) gestão do clima organizacional, 2) gestão das relações trabalhistas e 3) gestão das relações sociais.

Na gestão do clima organizacional enquadram-se as políticas e práticas de comunicação, bem como um elenco de políticas de pessoal destinadas a manter e melhorar a percepção da satisfação coletiva dos empregados. A gestão das relações trabalhistas inclui a negociação coletiva dos salários e das condições de trabalho, no espaço em que a gestão integra as práticas de pessoal estabelecidas, bem como todo o conjunto de relações entre a direção da organização e os interlocutores que representam os empregados ou grupos destes. As relações trabalhistas reproduzem os objetivos, os valores e as aspirações de poder das partes, e desenvolvem-se mediante processos de acordo, negociação ou conflito de diversas naturezas, provocando impacto sobre diversas áreas da GRH. Já a gestão das políticas sociais, inclui as políticas de saúde laboral, as quais ocupam um espaço proeminente e se estendem ao conjunto de políticas e práticas cujo objetivo é facilitar benefícios coletivos e auxílio a indivíduos ou grupos especialmente necessitados, dentro do coletivo de empregados.

2.4 O subsistema de recrutamento e seleção

Como visto no tópico 2.1, os processos em gestão de pessoas são separados em subsistemas. Conforme demonstrado na Figura 2, para Longo (2007), o processo de incorporação abrange os processos de recrutamento, seleção e recepção. Para Coelho (2018), o sistema de ingresso engloba os processos de recrutamento, seleção e recepção.

Para Pinto e Castelo Branco (2021), o processo de provisão não se limita apenas ao recrutamento e à seleção: ele é composto pela interligação entre subsistemas inerentes à entrada de novos servidores, que envolvem desde a identificação das necessidades para a abertura do concurso público até o acompanhamento do novo servidor durante o estágio probatório.

2.5 O estado da arte em técnicas de seleção de candidatos

Uma vez que esta pesquisa tem por objeto a formação dos quadros permanentes das agências reguladoras, torna-se relevante a atualidade dos instrumentos e o sistema de ingresso em um sentido amplo.

Muito embora os processos de recrutamento e seleção tenham se iniciado no setor público, foi por parte das organizações privadas que eles se aprimoraram ao longo do

século XX (SOARES *et al.*, 2020). Portanto, identificou-se a necessidade de avaliar a atualidade dos instrumentos aplicados e validados por organizações públicas e privadas.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa em duas etapas. Na primeira delas, buscou-se na base de dados *Spell* ANPAD⁴ publicações a partir dos seguintes critérios: “seleção de pessoal”, “recrutamento”, “seleção de pessoas”, “processo seletivo”, “concurso público” e “validade preditiva”. Para o período de 2011 a 2021, e excluídas as referências repetidas, foram encontradas 56 publicações. A partir da leitura dos títulos e resumos, restaram 18 publicações cujo objeto mostrou-se relevante para a presente pesquisa.

Em uma segunda etapa, buscou-se referências em publicações internacionais, a partir da base de dados *Web of Science*. Para o período de 2016 a 2021, identificou-se 181 artigos com a palavra-chave “*personnel selection*” nas áreas de “*management*”, “*applied psychology*”, “*multidisciplinary science*” e “*social psychology*”. Após a leitura dos títulos e resumos, definiu-se pela leitura integral de 27 artigos julgados relevantes para o escopo deste trabalho.

Dentre as publicações nacionais, destaca-se a revisão sistemática de literatura realizada por Soares *et al.* (2020), que analisaram a produção científica nacional sobre recrutamento em seleção. Para o período de 2006 a 2017, as autoras identificaram 26 artigos sobre o tema em periódicos qualificados dentre as principais publicações nacionais⁵, e dos 32 periódicos avaliados, 16 não veicularam artigos sobre o tema no período estudado. Denota-se, portanto, que há uma lacuna na produção científica nacional acerca do tema recrutamento e seleção. Demonstrou-se também a preferência por estudos no setor privado, que é o mais procurado pelos pesquisadores, comparativamente com o setor público e o terceiro setor. Com relação ao enfoque temático, identificou-se 16 temas, dos quais atração de candidatos (37,5%) e recrutamento e seleção on-line (12,5%) se destacam para o objetivo do presente estudo. Para o setor público, destaca-se a aplicação de testes de conhecimento, em contraponto aos instrumentos mais utilizados por parte das organizações privadas: análise curricular e entrevistas.

O processo de recrutamento vinculado à gestão estratégica da organização é abordado nos trabalhos de Moreira (2017) e de Stradiotto e Bulhões (2019), tendo o primeiro realizado pesquisa bibliográfica e o segundo um estudo de caso.

⁴ Ferramenta virtual que agrega a produção científica disponibilizada eletronicamente por periódicos nacionais das áreas de Administração Pública e de Empresas, Contabilidade e Turismo, reunindo artigos científicos, artigos tecnológicos, pensatas, entrevistas, editoriais, resenhas, casos de ensino, resumos de teses e dissertações, apresentações de fóruns, assim como seus similares.

⁵ Classificadas pelo sistema Qualis como maiores ou iguais a B2.

Quanto ao concurso enquanto processo seletivo no setor público, identificou-se o artigo de Maia (2021), que apresenta uma abordagem sócio-histórica acerca do concurso público no país desde a década de 1930 até 2018, por meio de pesquisa documental e revisão bibliográfica. O trabalho de Gonçalves (2021) teve por objeto a legalidade na substituição da testagem no concurso público pelo instrumento da avaliação psicológica. Dois artigos abordaram o processo seletivo da alta administração pública, tema de duas publicações: D'Araujo e Petek (2018) comparam o padrão de recrutamento e o perfil dos dirigentes de dois ministérios da área econômica e dois da área social no período de 1995 a 2012; Lamelo *et al.* (2017) abordaram a experiência de seleção pública para um cargo de secretário municipal a partir da literatura da alta direção pública.

Especificamente acerca do processo seletivo para professores em universidades federais houve três publicações. O trabalho de Fonseca e Cruz (2018) compara os processos de seleção de docentes para o curso de administração em uma instituição pública e outra privada no Mato Grosso. Almeida Neto, Siqueira e Binotto (2017) realizaram uma pesquisa exploratória tendo por objeto a percepção dos professores do curso de administração de uma universidade pública do Nordeste acerca do processo seletivo do qual participaram como candidatos. E o terceiro artigo, de Ribas *et al.* (2018), que aborda a seleção por competências em universidades federais brasileiras à luz do princípio constitucional da impessoalidade.

Dentre as publicações internacionais, observa-se a frequência de publicações acerca do uso das tecnologias em processo de recrutamento e seleção (SCHICK; FISCHER, 2021), como a consulta de redes sociais (CUBRICH *et al.*, 2021), especificidades dos processos seletivos remotos (MELCHERS *et al.*, 2021) e o desenvolvimento e aplicação de um método específico para seleção de candidatos (YALÇIN; YAPICI PEHLIVAN, 2019). O artigo de Lievens, Sackett e Zhang (2020) analisa a validade substantiva dos procedimentos de seleção mais aplicados a partir de dados metanalíticos e apresenta uma revisão das pesquisas que investigam o impacto do processo de seleção no nível de performance organizacional.

Acerca da seleção de pessoal no setor público, Rodríguez e López-Basterra (2018) destacam que esta submete-se a fatores legais, políticos e sociais que diferem daqueles aplicados ao setor privado. Sob essa perspectiva, declaram ser de relevância social que a legislação e a jurisprudência garantam a seleção sob o ponto de vista da predição de desempenho futuro e, contemporaneamente, que o processo ocorra de maneira justa, objetiva, meritocrática e neutra. Nesse sentido, Rodríguez e López-Basterra (2018) avaliaram em sua pesquisa a validade preditiva dos critérios para a seleção de candidatos

para o cargo de auxiliar administrativo no país basco: prova de conhecimentos, teste de julgamento situacional, valoração da experiência prévia, valoração dos títulos acadêmicos e valoração do conhecimento de idiomas. Dentre os aspectos avaliados, a prova de conhecimentos apresentou correlações mais elevadas, seguidas dos testes de juízo situacional, apontando-se a necessidade de realizar estudos de validade de conteúdo para melhorar a adequação das provas ao conteúdo aos postos ofertados.

A seleção de gestores públicos na Espanha foi objeto de estudo de García-Izquierdo, Ramos-Villagrasa e Lubiano (2020), cuja pesquisa teve por objetivo desenvolver itens válidos para a seleção de alto escalão no setor público e comprovar a utilidade da lógica difusa no desenvolvimento de escalas com dados biográficos para escolher os melhores itens em termos de desempenho laboral, equidade e privacidade.

Outro estudo sobre o processo seletivo no setor público do país basco foi realizado por Balluerka *et al.* (2021). Partindo da premissa que os comportamentos de cidadania organizacional (OCBs) são um aspecto importante da performance no trabalho e a efetividades das organizações, a pesquisa realizada com 678 empregados públicos teve por objetivo de avaliar se a adequação pessoa-organização (*PO fit*) e a performance adaptativa aumentam a capacidade da personalidade de predizer os OCBs.

2.6 Gestão de pessoas e planejamento estratégico organizacional

Conforme apresentado por Longo (2007), os processos em gestão de pessoas são conexos e complementares entre si. Há de se compreender ainda que estes processos se dão em um contexto organizacional específico e têm relação direta com os demais processos organizacionais e com os objetivos institucionais. Assim, a razão de existência do sistema integrado de gestão de pessoas é a adequação das pessoas à estratégia de uma organização ou de sistema multiorganizacional, para a produção de resultados alinhados com as finalidades perseguidas (LONGO, 2007).

Têm-se, portanto, que os processos vinculados ao planejamento de recursos humanos e aqueles designados como processos de planejamento estratégico se confundem: a análise das necessidades quantitativas (necessidades brutas) e qualitativas (necessidade líquidas) de recursos humanos a curto, médio e longo prazo, compara as necessidades detectadas com suas capacidades internas e identifica as ações que devem ser empreendidas para cobrir as diferenças entre umas e outras (LONGO, 2007).

Para Marconi (2005), a gestão estratégica de pessoas compreende a definição de

políticas e diretrizes em relação aos recursos humanos de modo a aumentar a habilidade dos servidores na realização de suas atividades e, conseqüentemente, a capacidade do órgão público em atingir seus objetivos institucionais. Baseia-se, portanto, na gestão estratégica da própria organização pública, com a definição de sua missão e seus objetivos para os próximos anos a partir da análise das necessidades atuais e futuras da sociedade.

Esta concepção aparentemente lógica e irreparável apresenta suas nuances quando da sua aplicabilidade. Longo (2007) pondera que se exige da gestão de recursos humanos sua coerência estratégica, isto é, seu alinhamento à estratégia da organização, uma vez que a qualidade das políticas e práticas de pessoal depende disso. De outro lado, no entanto, essa estratégia frequentemente não existe, ou são consideráveis as dificuldades que os gestores de pessoas encontram para detectar, nas organizações públicas, estratégias consistentes e reconhecíveis como tais.

A compreensão de que produção de planejamentos estratégicos não é sinônimo de gestão estratégica (BERGUE, 2020) complementa o sentido da afirmativa de Longo (2007): a existência do instrumento não necessariamente representa a existência da política. A formulação da estratégia, mais do que um instrumento, pressupõe a existência de um pensamento estratégico. Um processo de planejamento formalístico é deficiente, não se integra com o sistema de gestão da organização e inviabiliza a implementação da gestão estratégica de pessoas nas organizações públicas.

A implementação de uma gestão estratégica tem como principais vetores a alta administração, a área de gestão de pessoas e os líderes em geral. O compromisso da alta direção é fundamental no patrocínio das ações, imprimindo parcela substantiva de legitimidade no processo (BERGUE, 2020). A área de gestão de pessoas atua como coordenadora das ações. Por fim, os líderes diretos devem ser incluídos e compreenderem-se coparticipantes e implementadores diretos das políticas em gestão das pessoas.

Para Bergue (2020), a gestão estratégica de pessoas é um processo em constante elaboração, e não uma condição a ser alcançada, o que contrasta com as práticas convencionais de gestão de recursos humanos com foco estritamente operacional. Neste sentido, a contínua avaliação das políticas de gestão de pessoas nas organizações é central, na medida em que tudo nas organizações se processa por meio dessas políticas. O tema assume maior destaque quando pensado no contexto da administração pública, visto que parte substantiva da geração de valor público, materializada em bens e serviços públicos, tem sua produção intensivamente centrada em pessoas (BERGUE, 2020).

Conforme o relatório da OCDE (2010), as práticas de gestão de recursos humanos no governo federal brasileiro tendem a concentrar-se mais no controle do cumprimento

das regras e normas básicas, com pouco espaço para a gestão estratégica baseada em competências e desempenho. O relatório recomenda que as unidades de gestão de recursos humanos central e as unidades de gestão de recursos humanos nos ministérios e nas agências adotem políticas mais estratégicas de gestão de pessoas.

Muitos países têm estabelecido procedimentos e processos que ligam o planejamento de pessoal ao planejamento estratégico de organizações, incluindo mecanismos de prestação de contas para os gestores relatarem o planejamento de sua força de trabalho. A OCDE (2010) considera que a gestão estratégica de competências é uma parte importante do planejamento estratégico da força de trabalho, sendo mais abrangente do que análises de quantidade e custos. Enquanto “a maioria dos países membros da OCDE têm feito esforços neste sentido, a fim de melhor adaptar a sua força de trabalho às necessidades das organizações”, na experiência brasileira não há indicação de que os ministérios e as agências tenham uma visão estratégica de sua força de trabalho que envolva escolhas difíceis com base em uma análise dos *trade-offs* envolvidos (OCDE, 2010, p. 68).

No Brasil, entretanto, os gestores públicos enfrentam a falta de uma política de gestão de pessoas que reflita as diretrizes estratégicas da organização (SILVA; BISPO; AYRES, 2019). Reconhecendo tal problemática, os autores indicam os aspectos a serem considerados na delimitação de uma política de gestão de pessoas nas organizações no setor público que transponha as determinações legais para a realidade e, contemporaneamente, reflita as diretrizes estratégicas da organização.

Silva, Bispo e Ayres (2019) afirmam que a base do plano é a orientação estratégica da organização. A partir daí deve-se definir os princípios da gestão de pessoas, “que são as crenças e valores compartilhados pelos servidores” (SILVA; BISPO; AYRES, 2019, p. 51). Na sequência, definem-se os objetivos que caracterizam as finalidades da área de pessoas, as diretrizes e a definição dos subsistemas que integrarão a política. Uma vez delimitados os subsistemas, deve-se estruturar os programas que garantirão a operacionalização da política. Por fim, deve-se definir os resultados esperados, que reflitam o compromisso assumido pela área com a implantação da política. Todas as etapas elencadas podem ser visualizadas na Figura 3.

Figura 3: Etapas do plano



Fonte: Silva, Bispo e Ayres (2019, p. 54)

Para as agências reguladoras federais, a Lei nº 13.848/2019 (BRASIL, 2019) que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social nas agências reguladoras, instituiu como instrumento de controle externo a determinação de elaboração de plano estratégico para cada período quadrienal e plano de gestão anual alinhado às diretrizes estabelecidas no plano estratégico. Entretanto, antes da publicação da referida lei, as agências já tinham seus planejamentos estratégicos elaborados e disponibilizavam seus resultados por meio de relatórios, seja por iniciativa própria ou por recomendação dos órgãos de controle.

Ainda no âmbito dos ajustes de políticas em gestão de pessoas às determinações externas, o Ministério da Economia (BRASIL, 2022) institucionalizou o dimensionamento da força de trabalho por meio de modelo referencial que tem, dentre outros objetivos, os de aprimorar o planejamento e a gestão da força de trabalho por meio de dados e indicadores, e de fundamentar novos pedidos de concursos públicos, contratações temporárias e movimentação de pessoal. Como será abordado na análise dos dados, algumas das organizações objeto desse estudo, ainda que disponham de um planejamento estratégico formal (BERGUE, 2020), não implementaram os processos estratégicos para a gestão de pessoas (LONGO, 2007), o que reforça tanto a diferença entre instrumento e política como a inexistência do pensamento estratégico em gestão de pessoas na(s) organização(ões).

A determinação do Ministério da Economia, ainda que movida por questões orçamentárias, poderá estimular as organizações a entenderem o certame público não apenas como um requisito jurídico a ser cumprido, ou um agregado de provas a ser aplicado (FONTAINHA *et al.*, 2014), desvinculado de todos os demais processos e objetivos institucionais.

2.7 Gestão por competências

A noção de competência aparece na gestão contemporânea dos recursos humanos a partir de uma série de estudos empíricos desenvolvidos nos Estados Unidos a partir do estudo de McClelland, publicado em 1973 (DUTRA, 2011; LIRA; CAVALCANTE, 2021; LONGO, 2007). Os achados relacionam os resultados obtidos pelas pessoas no trabalho com a prática reiterada de uma série de comportamentos observáveis no contexto da atividade produtiva decorrentes de determinadas características pessoais, e não de conhecimentos técnicos especializados, tidos como preditores do sucesso até então.

O conceito de competências não é unívoco, podendo distinguir-se duas vertentes (LIRA; CAVALCANTE, 2021; SANTOS, 2015): de um lado, uma linha mais funcionalista/instrumentalista (DUTRA, 2011), iniciada pelos autores estadunidenses e que identifica competência como o conjunto dos conhecimentos, habilidades e atitudes preditivos de desempenho, sempre a partir da perspectiva individual; de outro, uma perspectiva social, adotada inicialmente pelos autores franceses (CAPUANO, 2015; ZARIFIAN, 2001), na qual competência é associada ao contexto organizacional e ambiente de trabalho.

Considerando-se que os conhecimentos especializados adquiridos num certo momento têm sua vida útil paulatinamente reduzida, os processos permanentes de aprendizagem e requalificação são vistos como inerentes ao sucesso no trabalho. Nesse contexto, Longo (2007) compreende que as competências genéricas, que tornam possíveis esses processos de ajuste, podem chegar a ter tanta ou mais importância que o saber técnico específico possuído num dado momento (LONGO, 2007). De acordo com Santos (2015), as competências referem-se a capacidades que poderão ser mobilizadas em situações imprevistas e relacionadas a novos usos e processos na organização.

A gestão por competências em organizações públicas reflete o aproveitamento pelo setor público de ferramentas e técnicas de gestão desenvolvidas no setor privado, que teve início nas últimas décadas do século XX (FERLIE *et al.*, 1999). A propagação da gestão por competências no serviço público começou com a implementação deste modelo no Reino Unido na década de 1980 (LONGO, 2007; OCDE, 2010), onde 95% das organizações dependentes do governo central, motivadas pelo desejo de imputar valores e habilidades gerenciais especialmente entre altos servidores públicos (OCDE, 2010), utilizam modelos de competências como base para recrutamento, desenvolvimento e avaliação (LONGO, 2007). Desde então, a gestão por competências se expandiu rapidamente para os países de influência anglo-saxônica e exerce influência na

administração de diversos outros países, inclusive naqueles onde as tradições administrativas dificultam sua introdução, como na Alemanha e na França (LONGO, 2007). A OCDE reforça que em países como Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Bélgica, Finlândia, Holanda, Suécia, Estônia, França e Alemanha, a gestão por competências possibilitou a criação de uma linguagem comum entre os subsistemas de gestão de pessoas, a implantação da gestão de pessoas orientada para necessidades futuras, além do aumento da competitividade do governo e fomento de uma cultura de autodesenvolvimento contínuo (OCDE, 2010).

As lições de Bergue (2020, p. 42) elucidam o insucesso das tecnologias importadas do setor privado para a administração pública esperando-se mudanças significativas em um curto período de tempo: “as mentes envolvidas nesses processos nem sempre modificam seus referenciais conceituais e valorativos a fim de ajustá-los aos pressupostos em que se sustentam as inovações pretendidas. Prevalece, em suma, o pensamento cartesiano, formal, linear, redutor e reprodutivista”. Por isso, um dos principais desafios identificados para a adoção da gestão por competências é fazer com que as chefias de linha entendam que não se trata simplesmente de mais uma tramitação burocrática, mas que, de fato, agrega valor à organização (LONGO, 2007).

Especificamente em relação à gestão por competências, Bergue (2019) indica que a sua aplicação em uma organização implicaria na mudança da gestão de pessoas conduzida por uma perspectiva tradicional, pautada em cargos e na delimitação de suas atribuições, para uma organização das atividades baseadas nas competências individuais. Representaria, portanto, mudança deveras significativa, que vai de encontro ao modelo estabelecido. O autor afirma, ainda, que o fundamento essencial para a adoção da gestão por competências é promover impactos substantivos na gestão de desempenho e essa, por sua vez, tem como fundamento informar as necessidades de capacitação e as sinalizações e potencialidades de alocação ou de realocação de pessoas.

Quanto à aplicabilidade, Bergue (2019) vislumbra a aplicação do modelo em quatro momentos críticos: a) na preparação conceitual das pessoas; b) no mapeamento de competências; c) na produção das soluções gerenciais; e d) na utilização e aperfeiçoamento do sistema de gestão. Cronogramas flexíveis, que coloquem no centro do processo as pessoas e o propósito e não o tempo, são fundamentais em todos esses movimentos. Com relação aos processos de gestão, o autor considera possível aperfeiçoar diversos deles por meio das competências, como os processos de concurso público (recrutamento, seleção e formação inicial), de desenvolvimento continuado de pessoas de

planejamento e organização da força de trabalho, da gestão do desempenho e da gestão de talentos.

No recrutamento e na seleção, as reformas têm o objetivo de suplantar os mecanismos avaliativos baseados exclusivamente em conhecimentos técnicos especializados e mérito formal, característicos dos processos tradicionais da função pública. Esta referência se aplica tanto aos critérios estabelecidos para o acesso aos cargos públicos quanto para os processos de promoção interna (LONGO, 2007).

Conforme Longo (2007), a introdução desses enfoques exige inovações significativas em três frentes principais. Primeiro, exige mudanças quanto às definições dos perfis dos titulares dos postos, que devem se basear no somatório de qualidades pessoais, muitas delas não consideradas pelos sistemas habituais. Segundo, porque demanda alterações nos instrumentos de seleção, que devem ser ampliados de acordo com os vários perfis a serem explorados. E, por fim, requer inovações nos próprios órgãos de seleção, que devem incorporar especialistas na administração desses instrumentos.

Para que as competências sejam aplicadas enquanto ferramenta de gestão estratégica, elas precisam ser elencadas e ligadas a outros elementos da gestão de recursos humanos. As ligações que a maioria das organizações tende a fazer são com recrutamento e seleção de pessoal, treinamento, desenvolvimento, planejamento de sucessão e planejamento de carreira, para que essas atividades estejam alinhadas com as necessidades da organização e entre si (OCDE, 2010).

Embora a gestão por competência centre sua atenção nas pessoas e em suas qualidades e características individuais, ela também serviu de base para orientações de gestão baseadas na dimensão coletiva e organizacional. Os conceitos de “competência distintiva” ou “competências-chave” (*core competences*), difundidos por Prahalad e Hamel (DUTRA, 2011; LONGO, 2007), dependem não só da qualidade da soma dos recursos humanos individuais reunidos pela organização, mas da própria capacidade dessa última para aprender coletivamente.

Neste contexto, as organizações que desejarem ser “organizações que aprendem” devem estar dispostas a desenvolver um conjunto de políticas e práticas de gestão cujo centro seja as ações e relações humanas no interior da organização (LONGO, 2007). Nas organizações públicas, para as quais o conceito de competitividade é mitigado algumas competências são igualmente relevantes e poderiam ser denominadas competências transversais da administração pública. Na visão de Longo (2007), as competências relacionadas à prestação de serviços a pessoas têm e continuarão tendo um peso muito maior do que outras competências. As exigências de especialização técnica coexistirão

com exigências significativas de versatilidade e multidisciplinaridade. Para o autor, dado o caráter dinâmico dos contextos em que as organizações estão inseridas, contar com pessoas adaptáveis é uma fonte de vantagem competitiva, tanto no mundo empresarial quanto para as administrações públicas.

2.7.1 O modelo de competências na administração pública brasileira

No setor público brasileiro, pode-se dizer que a aplicação da gestão por competências está em estágios iniciais e é abordada como meio de reforçar a formação e desenvolvimento dos servidores e inculcar uma cultura de desenvolvimento contínuo. No entanto, ela não tem sido aplicada como uma forma de ajudar as organizações a planejar suas necessidades de trabalho.

Conforme o relatório da OCDE (2010), a aplicação da gestão por competências é muito recente para que ela possa orientar o planejamento da força de trabalho no Brasil, configurando-se então como uma prioridade no futuro. Embora a recomendação seja para a utilização de gestão por competências como um mecanismo de integração e desenvolvimento da gestão de recursos humanos, o relatório (OCDE, 2010) alerta sobre o risco de que a política se torne mais um peso burocrático e inútil para os gestores, como já identificado em outros países (LONGO, 2007). As formas de evitar esta situação incluem: envolver os gestores e servidores na definição das competências; rever periodicamente o rol de competências para garantir que elas ainda seguem relevantes; manter o sistema simples, com foco das competências nos acontecimentos que afetam os resultados para os usuários dos serviços públicos; e investir na formação dos gerentes para aplicação do método e no desenvolvimento de pessoal com base em competências (OCDE, 2010).

Como recomendação, a OCDE (2010) afirma que o governo federal deve continuar seus esforços para reforçar o papel das competências na gestão de pessoal por meio da criação de um quadro de competências para toda a administração, o qual irá fornecer uma referência comum para o recrutamento, gestão por desempenho e promoções. A definição das demais competências devem ser descentralizadas para que os ministérios e agências possam definir as competências do seu pessoal.

A formalização do modelo na administração pública brasileira se deu a partir da publicação do Decreto nº 5.707/2006 (BRASIL, 2006) que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal no âmbito do Poder Executivo Federal, com o objetivo de estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública

federal. A política é lastreada no conceito de competências e no senso de mobilização dessas para a qualificação das entregas no serviço público (BERGUE, 2019), apresentando como uma de suas finalidades a “adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual” (BRASIL, 2006)

O conceito de competência e sua aplicação à gestão de pessoas nas organizações, temas amplamente debatidos na academia entre as décadas de 1970 e 1990 (DUTRA, 2011) estão contidos de maneira resumida no inciso II, artigo 2º da norma: “gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando o alcance dos objetivos da instituição”. A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal ainda estabeleceu em seu artigo 5º o sistema de gestão por competências como um dos instrumentos da política.

A edição do Decreto nº 5.707/2006 (BRASIL, 2006) não foi o suficiente para que a política descrita fosse implementada a contento. Santos (2015) aponta alguns aspectos internos e externos que comprometem a implementação do modelo nas organizações da Administração Pública Federal. Quanto aos fatores externos, aponta: (i) o descolamento cultural do modelo de competências, visto que o contexto no qual o modelo surgiu não se coaduna com a cultura da administração pública brasileira, marcada pelo ambiente competitivo e necessidade de reconhecimento individual; (ii) o descolamento conceitual do modelo de gestão de competências, que pressupõe alta aprendizagem e flexibilidade, em relação à rigidez do modelo atual de cargos e carreiras da administração pública; (iii) as áreas de recursos humanos, unidades responsáveis pela implantação do modelo, estão distantes do poder decisório, com perfil excessivamente operacional e em uma estrutura desfavorável à implantação de projetos estratégicos; (iv) a ausência de definições estratégicas na área de competências, e em muitos casos tornou-se fragmentado teórica e metodologicamente; e (v) a ausência de incentivos para uso do modelo na administração federal: a adoção do incentivo direcionado unicamente para a capacitação tem empobrecido o modelo e parece ser insuficiente para a adição do modelo na administração pública.

Como fatores internos, são apontados os seguintes elementos: (i) a estrutura organizacional e de pessoal inadequada para implantação de projetos estratégicos, tanto em termos quantitativos como qualitativos; e (ii) a falta de apreensão do conceito e da metodologia utilizadas nos projetos de gestão por competências, em virtude da falta de definições centrais a respeito do tema e da falta de capacidade operacional de conduzir o projeto (SANTOS, 2015).

Nesse contexto, Santos (2015) afirma que na administração pública federal a abordagem das competências e as decorrências da sua aceitação ainda são bastante incipientes. Atribui a não implementação à baixa apropriação do modelo por parte das organizações públicas que, no Brasil, nasce e se desenvolve na iniciativa privada. Para a autora:

A construção de um modelo autóctone passa pela alteração do objetivo da gestão por competências, assim como pelo desenvolvimento de uma metodologia sólida para construção e validação de instrumentos de avaliação. Além disso, deficiências estruturais devem ser sanadas como a baixa capacidade das áreas de recursos humanos para implementar modelos de grande impacto organizacional e o desconhecimento de servidores e gestores dos objetivos e benefícios desse novo modelo de gerir pessoa (SANTOS, 2015, p. 20).

Silva e Costa (2021) entendem que há falta de orientação para que as organizações públicas implementem um sistema de gestão de pessoas por competências, sendo a atuação do gestor público crucial para que a política legalmente instituída se concretize.

O Decreto nº 5.707 foi revogado pelo Decreto nº 9.991/2019 (BRASIL, 2019), que substituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, com o objetivo de promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Com o novo normativo, novos instrumentos foram instituídos, sendo o principal deles o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), cuja elaboração deve ser precedida pelo diagnóstico de competências. O PDP deve ainda alinhar as necessidades de desenvolvimento de competências com a estratégia do órgão ou da entidade e estabelecer objetivos e metas institucionais como referência para o planejamento das ações de desenvolvimento. Em suma, enquanto o decreto anterior tomava por referência o modelo de gestão por competências, a nova política se fundamenta nos preceitos da gestão estratégica, que, por sua vez, está atrelada ao desenvolvimento de competências.

Confirma-se, portanto, o diagnóstico apresentado pela OCDE (2010) de que no Brasil a gestão por competências tem sua aplicação restrita ao âmbito da capacitação e da criação da cultura do desenvolvimento contínuo entre os servidores. Permanecem também os entraves quanto à forma de introduzir as competências no processo de recrutamento para o serviço público de forma a obter um melhor ajuste entre as necessidades da organização e as competências e capacidades das pessoas recrutadas. De acordo com o mesmo relatório (OCDE, 2010), o processo de recrutamento para o serviço público brasileiro poderia ser melhorado por meio do desenvolvimento de perfis profissionais

padrão, com definição dos resultados, responsabilidades e competências exigidas para o emprego. No mesmo sentido que Longo (2007), o relatório sugere que o desenvolvimento do perfil com informações sobre as habilidades necessárias, conhecimentos e outros requisitos é o ponto de partida essencial para definir o que a organização espera da pessoa que irá fazer o trabalho (OCDE, 2010).

2.7.2 Competências transversais para o serviço público federal

Em decorrência da publicação do Decreto nº 9.991/2019 (BRASIL, 2019), foi atribuída à ENAP, em articulação com as demais escolas de governo e unidades administrativas competentes do Poder Executivo federal, a tarefa de uniformizar diretrizes para as competências transversais de desenvolvimento de pessoas. O desenvolvimento desta atividade havia sido recomendado no relatório de avaliação da gestão de recursos humanos no governo brasileiro (OCDE, 2010), conforme exposto no tópico 2.3. O trabalho final, denominado “Competências transversais de um serviço público de alto desempenho” (ENAP, 2021), identificou as competências com o objetivo de desenvolver conceitos compartilhados e promover um entendimento comum das ideias e métodos básicos em variadas partes da administração, com possibilidade de transferência entre diferentes ocupações e configurações de trabalho. Nesse aspecto, aproximam-se do conceito de competências essenciais para a ocupação de cargos públicos na administração pública federal (ENAP, 2021).

Foram então estabelecidas sete competências transversais, que devem nortear os processos de desenvolvimento de pessoas e mobilização de capacidades nos órgãos da administração pública federal. Além de menção aos planos de desenvolvimento e capacitação, o documento faz referência aos processos de gestão do desempenho, sem, contudo, mencionar a aplicabilidade aos processos de seleção por concurso ou para cargos de livre nomeação (ENAP, 2021).

2.8 O concurso público como processo seletivo no setor público brasileiro

O concurso público foi instituído no Brasil como processo seletivo para a ocupação de funções públicas no fim do século XIX, quando o funcionário público deixou de ser um servidor pessoal da coroa para servir ao Estado, entidade regida pelas leis (LONGO, 2007). Com a separação entre o público e o privado e entre político e administrativo, tem origem a função pública moderna, que, em princípio é acessível a todos em bases isonômicas e acessível por critérios de mérito (LONGO, 2007).

A substituição de um sistema de apadrinhamento por uma burocracia pública profissional mostrou-se como condição necessária, porém não suficiente para o desenvolvimento dos países, dependendo ainda da instituição de meios não políticos para a admissão e para demissão de pessoas e a da instituição de carreira profissional baseada na promoção interna (LONGO, 2007). A segurança jurídica é, portanto, um dos elementos fundamentais da função pública enquanto instituição de valor. Nas últimas décadas, outro elemento fundamental foi agregado: a eficácia das ações governamentais (LONGO, 2007).

No subcapítulo 2.2 do presente trabalho foi apresentado o histórico dos esforços envidados no âmbito da administração pública brasileira para a profissionalização de seus quadros, bem como a evolução do concurso público no país enquanto processo seletivo. A formação de uma burocracia weberiana ocorreu em diversos países, em modelos distintos entre si. Sumariamente, pode-se dividi-los entre os países que adotaram o sistema de emprego e selecionam por cargo (como Estados Unidos e Reino Unido) e aqueles que adotaram o sistema de carreira pública, com postos de acesso reservados à promoção interna (como a Alemanha, a França, o Japão e a Espanha) (LONGO, 2007). Considerando-se os dois modelos em relação às alterações no formato e critérios de seleção para ingresso no serviço público, nos países de modelos tradicionais, como França e Alemanha, observou-se maior resistência à incorporação do conceito de competências aos processos em gestão de pessoas (LONGO, 2007).

No contexto brasileiro, a permeabilidade do conceito de competências difere entre os distintos processos de gestão de pessoas, tendo sua aplicação iniciada nos processos de treinamento e desenvolvimento (OCDE, 2010). As questões de Estado e de administração pública no Brasil estão historicamente vinculadas ao campo das ciências jurídicas (BERGUE, 2020). A gestão de recursos humanos, do mesmo modo, vê-se limitada pelos padrões jurídicos normativos. Em relação à presente proposta de pesquisa, é possível identificar uma estreita conexão do objeto de estudo com os princípios constitucionais que regem a atuação da administração pública: legalidade, publicidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. Em decorrência da tradição legalista e dos princípios constitucionais aplicáveis ao processo de acesso aos cargos públicos, o tema do concurso público é visto como tradicional no Supremo Tribunal Federal (FONTAINHA *et al.*, 2014), assim como em outras instâncias do judiciário (COELHO; MENON, 2018).

Além do impacto das restrições legais e judiciais impostas, outros dois aspectos contribuem para que o concurso público não seja adotado como elemento estratégico nas organizações públicas brasileiras. Um deles é o papel exercido pelas áreas de recursos

humanos: suas atividades, via de regra, ainda são restritas àquelas dos departamentos de pessoal, relativas unicamente às funções de administrar folhas de pagamento, frequência e afins, com pouca ou nenhuma participação em ações de cunho estratégico (COELHO; MENON, 2018). O outro advém do órgão central, cujas orientações em matéria de gestão de pessoas no serviço público são sobrepostas e desalinhadas entre si, e não comunicam de forma clara as diretrizes adotadas.

Estes três fatores característicos do serviço público brasileiro – legalismo estrito, área de recursos humanos sem visão estratégica e falta de alinhamento nas diretrizes - ajudam a explicar a evidência relatada pela OCDE (2010) de que o Brasil usa métodos modernos de teste de habilidades e aptidões em processos seletivos com menor frequência do que os países membros da OCDE ou do que o setor privado nacional. A experiência anterior do candidato também não é considerada, exceto se for parte dos requisitos básicos para a entrada em uma categoria específica (OCDE, 2010). De acordo com Fontainha *et al.* (2014), os concursos públicos são apenas um efeito colateral da marcha pela superação da aristocracia pela República em prol de igualdade.

Além das questões internas, um componente importante dos concursos é sua exposição ao controle externo. As questões relativas a concurso no Judiciário ganham contornos de defesa dos direitos individuais do candidato, em detrimento da defesa dos interesses da administração pública de se prover de pessoal adequado ao cumprimento de suas funções (FONTAINHA *et al.*, 2014). Tal entendimento tende a inviabilizar o processo seletivo como um todo. Diante de todo o longo processo que o órgão público deve cumprir para que um concurso seja autorizado, o custo de impugnação é muito alto, de forma que um concurso que não sofre restrições do Poder Judiciário é considerado um processo bem sucedido (COELHO; MENON, 2018).

Com todos estes elementos, o atual sistema atende a exigência primária de prevenir o patronato e assegurar um processo objetivo e transparente de acesso ao emprego público, mas não garante que as pessoas recrutadas tenham as competências, habilidades e aptidões exigidas para as diferentes partes da administração federal, tampouco assegura que o recrutamento seja realizado em tempo oportuno para que os servidores estejam disponíveis quando necessário (OCDE, 2010).

A aplicação excessiva de provas de múltipla escolha (FONTAINHA *et al.*, 2014) é um efeito deste formato na medida em que se busca reduzir o tempo e os custos do processo. Por outro lado, com a pretensão de aferir competências que não são perceptíveis por tal metodologia avaliativa, o formato limita o espectro de avaliação dos candidatos,

figurando como causa dos problemas na escolha dos candidatos com melhores condições para ocupar o cargo.

Os conceitos de isonomia e impessoalidade, interpretados de forma restritiva, atribuem um peso excessivo aos conhecimentos e méritos formais (LONGO, 2007) e testam a capacidade de acúmulo de conhecimento, privilegiando os candidatos que dispõem de mais tempo para estudo (COELHO; MENON, 2018). O formato adotado é visto como um exercício legalista desenhado para assegurar a transparência nos processos de recrutamento, e não como uma maneira de obter a melhor pessoa para o trabalho (OCDE, 2010). Testar os conhecimentos não leva em conta toda a gama de méritos do candidato; e aqueles com experiência, habilidades e aptidões superiores podem ser ultrapassados por candidatos com nada além de aptidão para bons resultados em testes escritos sob condições controladas. Portanto, tais métodos geram um alto risco no recrutamento e é provável que cada organização selecione alguns servidores que não são adequados para as tarefas para as quais foram recrutados.

Como forma de atender aos preceitos jurídicos da administração pública de transparência e mérito e, contemporaneamente, introduzir métodos de recrutamento para mensuração de competências de experiências anteriores, Fontainha *et al.* (2014) sugerem que, para além das atribuições, toda carreira do serviço público deve elaborar em sucinta ementa o rol de habilidades, aptidões e competências necessárias ao seu pleno exercício – o que é denominado de perfil de cargo por Longo (2007). Essa ementa deverá ser parte integrante do edital de abertura de todos os certames por força de norma, sob pena de nulidade.

No mesmo sentido, Omuro *et al.* (2014) apontam que o modelo gerencial corrobora o princípio da eficiência, assim como a implementação de medidas a partir da retomada do conceito de competências e sua aplicação ao processo seletivo.

De acordo com o relatório da OCDE (2010), o aprimoramento dos métodos de recrutamento seria um bom ponto inicial para o estabelecimento de competências na gestão do pessoal, especialmente para os que exigem um nível mais alto de qualificação. Testes de competência feitos por computador, casos práticos escritos e entrevistas em painel são exemplos de instrumentos que não são mais contestados e são tidos como confiáveis, mesmo em países com processos muito legalistas de gestão de recursos humanos. Deve-se destacar que o texto aprovado no Projeto de Lei nº 2.258 de 2022, que admite a realização de provas total ou parcialmente à distância, por meio de acesso a plataforma eletrônica. A OCDE (OCDE, 2010) sugere que a implementação de tais modificações devem ser precedidas de um processo de sensibilização do judiciário

visando obter consenso no judiciário de que o teste acadêmico de múltipla escolha não é a única forma de evitar o nepotismo, e que dificulta o recrutamento ideal.

Para lidar com o fato de que tais métodos de recrutamento não são adequados para atender às necessidades de competências, algumas organizações de serviço público utilizam o período de experiência para avaliar as competências e preencher eventuais lacunas por meio de treinamentos de indução (OCDE, 2010). Nesse contexto, o curso de formação como etapa adicional do concurso público para determinados cargos pode ser considerado um instrumento valioso. Pelo fato de não estar submetido a regras e configurações rígidas, e por se estender no tempo⁶, tais cursos podem ser uma etapa relevante para aferir características dos candidatos não detectáveis pelas provas, com potencial para contribuir tanto com o processo de seleção quanto com o de recepção (PINTO; CASTELO BRANCO, 2021).

No Poder Executivo Federal, há previsão de realização de curso de formação para os cargos cujas atividades não correspondem a uma atividade profissional em sentido estrito. Essa determinação está contida em leis específicas de cada carreira, a exemplo da Lei nº 10.871/2004, que tornou obrigatória a etapa do curso de formação para a seleção de especialistas em regulação. Entretanto, a lei não especifica o formato ou critérios mínimos a serem adotados, apenas informando que será de caráter eliminatório e classificatório.

Nesse quesito, o Projeto de Lei nº 2.258/2022, em seu texto aprovado pela Câmara dos Deputados oferece mais elementos quanto ao formato e resultados pretendidos para esta etapa da seleção, conferindo maior segurança e direcionamento aos gestores e facilitadores dos cursos de formação:

Art. 11 (...)

§ 1º O curso ou programa de formação poderá ser de caráter eliminatório, classificatório, ou eliminatório e classificatório, introduzirá os candidatos às atividades do órgão ou ente, avaliará seu desempenho na execução de atribuições ligadas ao posto e compreenderá:

I – instrução quanto à missão, às competências e ao funcionamento do órgão ou ente; e

II – treinamento para as atividades, as práticas e as rotinas próprias do posto.

§ 2º A instrução e o treinamento do candidato poderão ser feitos por meio de aulas, cursos, palestras ou outras dinâmicas de ensino, presenciais ou a distância, e serão avaliados com base em provas que garantam impessoalidade na avaliação.

§ 3º O treinamento para as atividades terá por base práticas que integrem a rotina do posto, vedado o exercício de competências decisórias que possam impor dever ou condicionar direito.

⁶ O tempo designado para o curso de formação não é fixo e, portanto, varia de acordo com cada processo. Em geral, compreende o período de 4 a 8 semanas e tem as datas da primeira turma de classificados previstas no edital.

2.8.1 Debates sobre mudanças no processo de recrutamento e seleção públicos no Brasil

Iniciativas acadêmicas, governamentais e de organizações não governamentais constituídas com o propósito de desenvolvimento da gestão pública brasileira têm buscado interferir no modo como os processos seletivos são desenvolvidos no serviço público brasileiro e inserir o tema da gestão de pessoas no setor público na agenda política. No entanto, conforme apontado por Coelho e Menon (2018), existe uma carência de publicações nacionais sobre o sistema de ingresso no setor público, o que foi confirmado pelo levantamento realizado na base de dados Spell da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) como parte da presente pesquisa⁷.

Quanto aos trabalhos sobre gestão de pessoas no setor público, ganha destaque o tema de competências (COELHO; MENON, 2018). O tema de competências se destaca também nas publicações referentes ao processo seletivo. A partir da pesquisa nos repositórios das principais instituições nacionais⁸, pode-se afirmar que as iniciativas do setor público têm se voltado principalmente para o aprimoramento dos processos seletivos para cargos comissionados, de livre provimento e dos processos de exoneração. Estes encaminhamentos se alinham com a sugestão apresentada no relatório OCDE (2010) de profissionalização do recrutamento de pessoal nos cargos pertencentes ao grupo de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) por meio de aplicação da avaliação por competências.

Para os cargos de livre nomeação, quando há previsão legal ou normativa, os critérios estabelecidos para o ocupante de determinado cargo de livre nomeação são genéricos como idade mínima, nacionalidade e tempo de experiência profissional, por exemplo. O que se observa, a partir da pesquisa nos repositórios, é o movimento das instituições e trabalhos produzidos no sentido de incutir a necessidade de: i) se estabelecer uma concorrência entre os candidatos em contraposição à indicação de um nome específico geralmente com base em critérios exclusivamente políticos, e ii) de avaliar os candidatos por critérios objetivos, por meio de aferição de experiência e competências para o exercício do cargo.

Nesse contexto, o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD) elaborou o “Guia de seleção de lideranças no serviço público”, em trabalho

⁷Pela palavra-chave “seleção”, foram encontrados 21, sendo quatro referentes ao setor público e nenhum referente ao ingresso em carreiras no Brasil

⁸Foram consultadas as bases da ANPAD, da ENAP e da Revista de Administração Pública (RAP), além dos sítios da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) e do Conselho Nacional de Secretários de Administração (CONSAD).

realizado a partir de experiências realizadas na administração pública em nível estadual (CONSAD, 2021). O guia se presta a ser um documento de referência para a implementação do planejamento e condução de processo seletivo com base em competências, contendo ferramentas e instrumentos práticos a serem aplicados, como a análise curricular, a aplicação de um estudo de caso e apresentação do candidato por vídeo. É também um meio para a difusão das práticas propostas pela OCDE (2010) de nomeação de cargos de livre provimento por meio de processo transparente e meritocrático.

Carneiro, Heckert e Colnago (2019) publicaram pela ENAP o *Policy Brief* denominado “Seleção de Elite – Como Mudar o Concurso Público para Selecionar os Melhores”. O trabalho elenca as dez características principais de um servidor, na visão dos autores, em contraposição ao que é avaliado pelos concursos públicos. Centrada na avaliação da memória conceitual, habilidades quantitativa e verbal dos candidatos, os autores enfatizam que os concursos públicos dão maior atenção à parte mais substituível e menos importante do perfil do candidato. Ao comparar com exemplos de seleção em outros países, o *policy brief* propõe medidas aos gestores para o aprimoramento do sistema atual, obedecendo às restrições impostas pela ordem jurídica nacional e buscando o interesse público, para selecionar os melhores. Tais medidas são: i) o aumento gradual na pontuação conferida à experiência profissional do candidato; ii) a inversão de fases do concurso para posições mais seniores, com análise curricular prévia à realização das provas objetivas, o que permitiria a elaboração de provas mais sofisticadas; iii) a aplicação de provas voltadas à resolução de problemas ao invés de múltipla escolha; iv) a instituição do estágio de formação, mecanismo já existente em alguns processos seletivos com mais candidatos do que vagas disponíveis; v) a contratação temporária para experiência.

2.9 Síntese conceitual e quadro analítico

Tendo em vista a amplitude dos conceitos e atores abordados ao longo deste capítulo, esta última seção tem por objetivo sintetizar os temas e autores adotados como referência para a pesquisa, bem como as respectivas operacionalizações conceituais que servirão de quadro referencial para a análise dos casos estudados.

A análise dos dados será estruturada adotando-se por referência os subsistemas de gestão de recursos humanos de acordo com o modelo heurístico apresentado por Longo (2007), conforme descrito no subcapítulo 2.3. Considerando que esta pesquisa tem por objeto o processo seletivo em agências reguladoras, a análise será centrada nos subsistemas de recrutamento, seleção e recepção, vinculados à gestão da incorporação.

Além desses subsistemas, mostrou-se necessária a análise dos subsistemas de planejamento da força de trabalho e organização do trabalho, uma vez que esses precedem a gestão da incorporação, como pode ser visualizado anteriormente na Figura 1 (p.27).

A análise dos subsistemas de planejamento da força de trabalho, organização do trabalho e gestão da incorporação serão complementadas por outros dois conceitos. Os estudos de Bergue (2020) e de Silva, Bispo e Ayres (2019) acerca do planejamento estratégico em gestão de pessoas em organizações públicas complementarão as análises quanto ao planejamento da força de trabalho. Para as análises relacionadas ao subsistema de gestão da incorporação, e organização do trabalho- especialmente no que se refere à definição de perfis, será mobilizado o conceito de competências individuais, adotando-se a acepção de Dutra (2011).

No que se refere aos meios de avaliação empregados pelas organizações estudadas, bem como os resultados obtidos a partir de suas aplicações, serão utilizados três outros referenciais. Para análise comparativa entre os resultados obtidos neste estudo em relação aos meios avaliativos e resultados obtidos em outros processos seletivos da administração pública federal, será utilizado como paradigma o estudo carreado por Fontainha *et al.* (2014) e os estudos de Coelho e Menon (2018). Quanto a instrumentos não aplicados nos processos avaliados por Fontainha *et al.* (2014) tomar-se-á como referência os instrumentos abordados por Araujo e Oliveira (2020). Todas as referências mencionadas neste subcapítulo serão correlacionadas com os objetivos específicos desta pesquisa e mobilizados nos Capítulos 5 e 6.

Por fim, a tabela abaixo resume os temas e autores principais abordados na presente pesquisa:

Tabela 1: Síntese de revisão da literatura

Temas abordados	Principais autores
Gestão de pessoas no setor público e seus subsistemas	Longo (2007)
Planejamento estratégico e gestão de pessoas	Bergue (2020); Silva, Bispo e Ayres (2019)
Gestão por competências	Dutra (2011); Longo (2007)
Concursos públicos	Fontainha <i>et al.</i> (2014); Coelho e Menon (2018); Araujo e Oliveira (2020).

3. OBJETO DE ESTUDO E *LOCUS* EMPÍRICO

3.1 As agências reguladoras federais no Brasil

As agências reguladoras foram introduzidas na administração pública brasileira a partir da reforma iniciada na década de 1990, baseada no Plano de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (BRASIL, 1995). Um dos pilares do plano foi a premissa de que a crise do Estado, iniciada na década de 1970 e evidenciada nos anos de 1980, decorreu da sua incapacidade de promover o desenvolvimento econômico por meio da intervenção direta no mercado. Deduz-se, a partir desse entendimento, que a prestação de serviços deve estar a cargo da iniciativa privada, cabendo ao Estado assumir o papel de promotor e regulador das atividades (BRASIL, 1995; COSTA, 2008).

Paradigmático dos países de tradição liberal, o Estado regulador aparece, nesse contexto, como alternativa de governança ao modelo interventor e burocrático tradicional, tendo como princípios fundamentais a descentralização, a privatização e a delegação com autonomia (FARIAS; RIBEIRO, 2014). Com isso, as instituições passaram por drásticas mudanças, sobretudo na década de 1990, mediante o processo de desestatização e instauração das agências reguladoras (CARDOSO JR.; NOGUEIRA, 2011).

Peci (2007) destaca que a concepção das agências reguladoras no Brasil é vista como um quadro de uma importante mudança estrutural, na qual a flexibilização da gestão pública é apontada como um de seus componentes principais. De acordo com a autora, o conjunto de medidas adotadas tinha por principal objetivo enfatizar conceitos como responsabilização, busca de resultados e medidas que aproximassem a administração pública da administração privada. Em outras palavras, a criação das agências reguladoras ocorreu em um momento de incorporação dos conceitos da Nova Gestão Pública e, contemporaneamente, assumiram o papel de difusoras desse modelo no país (CUNHA, 2018).

Legalmente, as agências reguladoras foram constituídas como autarquias especiais caracterizadas por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica e autonomia financeira (PECI, 2007). Todas elas são vinculadas a um ministério com área de atuação relacionada ao setor por ela regulado. São dotadas de autonomia decisória em matéria regulatória e fiscalizatória, o que se busca assegurar pela existência de conselho diretor, cujos membros são nomeados por mandatos fixos e não coincidentes.

O primeiro projeto de criação de uma agência reguladora foi enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional no final de 1995. Inicialmente adotou-se um modelo de autarquia convencional, sem autonomia decisória e nem independência financeira para

regular o setor elétrico. O modelo foi questionado pelo Conselho da Reforma do Estado e pelo próprio Congresso Nacional, tendo em vista a experiência regulatória internacional (PACHECO, 2003). Após extensos debates, a ANEEL foi criada em 1997 de acordo com o modelo consagrado na experiência internacional: autonomia decisória e financeira, com mandatos fixos para seus dirigentes e não coincidentes com os do Executivo. Embora o modelo tenha sido questionado no início de 2003, especialmente quanto à não coincidência dos mandatos (PACHECO, 2003), não houve alterações nas suas características essenciais quando da mudança de governo.

No que se refere às políticas de gestão de pessoas, muito embora haja previsão de independência administrativa, as agências são alcançadas pelas diretrizes emanadas pelo Poder Executivo Federal. Atualmente, o Ministério da Economia é o responsável pela pasta de gestão de pessoas. No início da formação dos quadros das agências reguladoras, estabeleceu-se que o regime de contratação seria por emprego público, medida suspensa por meio de decisão adotada em ação de inconstitucionalidade e, posteriormente, consolidada com a publicação da Lei nº 10.871/2004 (BRASIL, 2004). Sendo a função regulatória precípua do Estado, considera-se que as carreiras das agências reguladoras pertençam ao seu núcleo estratégico (BRASIL, 1995; CAVALCANTE, 2017). A tabela abaixo apresenta as características principais das organizações objeto de estudo.

Tabela 2: Principais características das agências reguladoras

	LEI DE CRIAÇÃO	VINCULAÇÃO	SETOR ECONÔMICO
ANEEL	Lei nº 9.427/1996	Ministério de Minas e Energia	Energia elétrica
ANATEL	Lei nº 9.472/1997	Ministério das Comunicações	Telecomunicações e Radiofusão
ANP	Lei nº 9.478/1997	Ministério de Minas e Energia	Petróleo, derivados e biocombustíveis
ANVISA	Lei nº 9.782/1999	Ministério da Saúde	Produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária
ANS	Lei nº 9.961/2000	Ministério da Saúde	Assistência complementar à saúde
ANA	Lei nº 9.984/ 2000	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	Recursos Hídricos
ANTT	Lei nº 10.233/2001	Ministério dos Transportes	Transportes rodoviário e ferroviário
ANTAQ	Lei nº 10.233/2001	Ministério de Portos e Aeroportos	Transportes aquaviários
ANCINE	Medida Provisória nº 2228-1	Ministério da Cultura	Cinema e Audiovisual
ANAC	Lei 11.182/ 2005	Ministério de Portos e Aeroportos	Aviação civil
ANM	Lei nº 13.575/2017	Ministério de Minas e Energia	Mineração

Fonte: elaborada pela autora.

Com a publicação da Lei nº 13.575/2017, que extinguiu o Departamento Nacional de Produção Mineral e criou a Agência Nacional de Mineração, o quadro de agências reguladoras federais passou a perfazer o total de onze, número corroborado pela Lei nº 13.848, de 2019, que dispõe sobre a gestão, organização, o processo decisório e controle social das agências reguladoras no âmbito da administração pública federal.

Quanto às carreiras das agências, deve-se esclarecer que a Lei nº 10.871/2004 abrange o quadro de oito das onze agências. A ANAC e a ANM, por terem sido criadas após a publicação da referida lei, tem seus quadros regulados por suas respectivas leis de criação. E a ANA teve seu quadro de pessoal regulamentado pela Lei nº 10.768/2003.

De acordo com Cunha (2018), o modelo de agências reguladoras, que assumem a função de alinhar os interesses privados ou individuais a metas de interesse público, representaria um grupo burocrático específico, o qual denominou de “regulocracia”. Assevera que as características ideais típicas desse grupo são condizentes com os preceitos da nova gestão pública.

Assim, diante de suas funções institucionais das agências de promover a competição, a eficiência das prestadoras de serviços de interesse público e a necessidade de endereçar falhas de mercado o autor indica algumas características que deveriam estar presentes no “regulocrata”: rigorosa expertise técnica, o que permitiria maior segregação entre técnica e política; especialização substantiva, representada pelo conhecimento do mercado de atuação, e excelência nas áreas de economia, engenharia e direito; relativa capacidade de articulação; habilidades de projeção e mensuração de alternativas na implementação de políticas públicas; zelo pela procedimentalização e perfil gerencialista pró-mercado, que permitiria maior permeabilidade a mudanças na teoria econômica e no mundo dos negócios (CUNHA, 2018, p. 387-389).

4. CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

4.1 Problema de pesquisa

O problema de pesquisa se refere à defasagem do modelo de seleção para servidores de carreiras públicas e busca identificar como as agências reguladoras têm planejado e realizado o processo de incorporação (LONGO, 2007) em suas respectivas organizações.

4.2 Justificativa do trabalho

A presente proposta de pesquisa se justifica diante das limitações empíricas e acadêmicas sobre o tema de recrutamento e seleção no serviço público brasileiro. Sob o ponto de vista acadêmico, os dados evidenciam a baixa produção científica nacional acerca do recrutamento e seleção em administração pública e a escassez de bibliografia acerca dos certames federais evidenciada por autores do tema (LEVY; COELHO; MENON, 2017; FONTAINHA *et al.*, 2014), bem como pelo levantamento bibliográfico realizado pela autora da pesquisa, conforme descrito no subcapítulo 2.5 deste trabalho.

Do ponto de vista empírico, conforme apresentado na revisão de literatura, bem como a partir de excertos dos relatórios analisados, os instrumentos atualmente empregados para a seleção e provimento de servidores de cargos públicos de carreira revelam-se limitados na avaliação dos candidatos (FONTAINHA *et al.*, 2014; OCDE, 2010), o que gera consequências não desejáveis e de longo prazo para a administração pública (BRASIL, 2013; FONTAINHA *et al.*, 2014; OCDE, 2010). Nesse sentido, a pesquisa pretende, a partir do estudo de casos múltiplos, verificar como as agências reguladoras que demonstraram indícios de inovação em relação às práticas de gestão de pessoas, planejam e executam os processos de incorporação (LONGO, 2007) de novos servidores.

4.3 Objetivo Geral

A pesquisa desenvolvida teve por objetivo descrever o processo de incorporação de novos servidores de carreira nas agências reguladoras federais estudadas.

4.4 Objetivos Específicos

Especificamente, a partir da perspectiva de Longo (2007), a pesquisa tem por objetivo:

- Identificar as práticas adotadas no planejamento do processo seletivo e sua relação com planejamento estratégico e objetivos institucionais;
- Identificar as formas e critérios avaliativos aplicados durante o processo seletivo e sua relação com as competências requeridas para o exercício dos cargos;
- Descrever como os cursos de formação têm sido aplicados nos processos seletivos das agências reguladoras estudadas;
- Relatar as práticas adotadas na recepção dos servidores na estrutura da organização.

4.5 Metodologia

Uma vez formulado o problema de pesquisa, cabe ao pesquisador identificar dentre os métodos e instrumentos validados aqueles que permitam a melhor aproximação com o tema. Com a pesquisa, pretende-se identificar a presença de elementos de aprimoramento aos processos de incorporação (LONGO, 2007) realizados pelas agências reguladoras e a relação desse processo com os objetivos organizacionais. Desta forma, a pesquisa ora proposta se caracteriza como um estudo de casos múltiplos.

A pesquisa utiliza a abordagem qualitativa, porquanto busca revelar informações aprofundadas de um fenômeno social (COLLIS; HUSSEY, 2005). Quanto aos fins, esta pesquisa se classifica como sendo do tipo descritiva, pois tem como objetivo identificar práticas das agências reguladoras em processos de incorporação (LONGO, 2007) que possam ser replicadas em outras organizações públicas.

De acordo com Yin (2003), estudo de caso é a estratégia preferida para responder perguntas de “como” e “por que”, e para pesquisas em que o investigador tem pouco controle sobre os eventos, tendo por objeto um fenômeno contemporâneo no contexto da vida real. É o método que permite ao investigador obter características globais e significativas de determinado evento, como, por exemplo, processos organizacionais. Desta forma, entende-se que o estudo de caso seja o método mais adequado para responder à pergunta de pesquisa posta.

4.5.1 A coleta de dados

A coleta de dados para uma pesquisa do tipo estudo de caso tem como vantagem a possibilidade de lidar com a variedade de fontes de evidências e deve atender a três princípios: i) o uso de múltiplas fontes de evidência, de modo a permitir a triangulação de dados, com a convergência de linhas de investigação; ii) a criação de um banco de dados de cada caso, de forma a documentar e organizar os dados coletados para futuras pesquisas; e iii) a manutenção de uma cadeia de evidências, de modo que um observador externo seja capaz de acompanhar a derivação de qualquer evidência, do início da pesquisa até suas conclusões finais, com possibilidade de perfazer o caminho inverso (YIN, 2003).

Assim, o estudo de caso requer a formação de um grande corpo de dados, principalmente qualitativos, e a coleta deve se pautar em diversas fontes, nas quais os dados coletados devem convergir. Geralmente métodos diferentes são usados em combinação entre si, buscando a triangulação. A triangulação dos dados é a forma de coleta e processamento de informações por meio de diferentes operacionalizações, fontes de dados e métodos. Por meio de uma abordagem diversificada, coleta-se o maior número de informações possível de forma a garantir que os dados sejam convergentes entre si.

Nesse sentido, a pesquisa teve início a partir do relatório produzido pela Casa Civil (BRASIL, 2013), que teve por objeto a análise dos recursos humanos nas agências reguladoras (dados secundários) e dos Relatórios de Gestão dos anos de 2020 e 2021 de cada uma das agências (dados primários). Tendo em vista que a pesquisa qualitativa requer multiplicidade de fontes de dados e métodos (VAN THIEL, 2014), também foram consultadas as leis aplicáveis ao tema, assim como as normas internas expedidas pelo Poder Executivo Federal e pelas próprias instituições estudadas. Como dados primários também foram consultados editais de processos seletivos, notícias e documentos de caráter público produzidos pelas organizações estudadas. Por fim, para complementação do *corpus* da pesquisa, foram realizadas entrevistas orientadas por roteiro semiestruturado (CRESWELL, 2010).

A partir do referencial teórico foram elaborados dois roteiros semiestruturados para orientar as entrevistas, que constam como apêndices deste trabalho. O primeiro deles foi aplicado aos gestores com o objetivo de obter informações sobre sua própria instituição e o segundo foi aplicado no intuito de colher informações e percepções sobre a gestão de pessoas nas agências federais como um todo. Os entrevistados foram escolhidos por seleção intencional dentre atores que pudessem contribuir para a produção de evidências acerca da gestão de pessoas nas agências reguladoras federais (BAUER; GASKELL,

2008). A distribuição dos entrevistados se deu entre atores capazes de fornecer informações acerca de uma das três agências estudo de caso e atores com atuação em outras agências com o objetivo de contextualizá-las em relação a suas pares. Nesse sentido, as entrevistas foram realizadas de acordo com a distribuição indicada na tabela abaixo:

Tabela 3: Distribuição dos entrevistados entre as agências

AGÊNCIA	NÚMERO DE ENTREVISTADOS
ANP	4
ANVISA	4
ANAC	4
ANEEL	2
ANA	1
ANM	1
ANTAQ	1
ANTT	1
TOTAL	18

Fonte: elaborada pela autora.

A tabela seguinte qualifica os entrevistados de acordo com o cargo ocupado na organização. Considerando a diversidade de nomenclatura adotadas nas organizações pesquisadas, optou-se por classificar os cargos de acordo com o nível hierárquico mais alto em relação ao tema gestão de pessoas, a distribuição dos entrevistados se deu da seguinte forma:

Tabela 4: Distribuição dos entrevistados quanto ao cargo ocupado

CARGO OCUPADO	NÚMERO DE ENTREVISTADOS
1º Nível	6
2º Nível	7
3º Nível	1
Ex-ocupantes de cargo no setor	4
TOTAL	18

Fonte: elaborada pela autora.

Os entrevistados foram selecionados por desempenharem – ou terem desempenhado um passado recente – funções diretamente relacionadas à gestão de pessoas em suas respectivas organizações. Os entrevistados serão identificados pelo nome da agência em que ocupam cargo complementado por um número atribuído de acordo com a ordem em que as entrevistas foram realizadas. Dentre os entrevistados – dez mulheres e oito homens – apenas três não pertencem ao quadro permanente da agência em que atuam: uma entrevistada pertence ao quadro permanente de outra agência reguladora; o segundo

é ocupante comissionado de livre nomeação e o terceiro pertence ao quadro de outra carreira do Poder Executivo Federal.

Outro ponto relevante se refere ao fato de que, em virtude de funções ocupadas no momento da entrevista ou em passado recente, quatro dos entrevistados puderam apresentar informações sobre outras agências reguladoras além daquela em que ocupam cargo atualmente. Três entrevistados o fizeram em virtude das funções assumidas no Fórum de RH das agências reguladoras, cuja função será detalhada no subcapítulo 5.1.4 e outra ocupou o cargo de gestora de pessoas em duas agências reguladoras.

As entrevistas foram conduzidas pela pesquisadora no período entre setembro de 2022 e janeiro de 2023, individualmente e em formato virtual por meio das plataformas *Google Meet*® ou *Microsoft Teams*®. Os entrevistados concordaram em participar espontaneamente da pesquisa e assinaram Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Todas as entrevistas foram integralmente transcritas e analisadas por meio da leitura das transcrições combinada com a oitiva das gravações. Para a análise e categorização das unidades de registro e de unidades de contexto (BARDIN, 2016) adotaram-se como referência os objetivos específicos e suas derivações. Para a sistematização das unidades de análise utilizou-se o software *ATLAS.ti*®, específico para análise de dados em pesquisa qualitativa.

4.5.2 A seleção dos casos

O referencial teórico desenvolvido teve por objetivo a construção de um conjunto de proposições a respeito do processo de recrutamento e seleção em organizações públicas, que orientarão a coleta e análise de dados (YIN, 2003). De forma a evitar vieses que possam advir da análise de um caso único (VAN THIEL, 2014), optou-se por realizar o estudo abrangente no que se refere a este grupo de organizações públicas. Embora o estudo trate de múltiplos casos, o objetivo não é compará-los, mas compreendê-los em suas particularidades dentro de suas similitudes, enquanto organizações da administração pública federal criadas em um mesmo contexto e finalidades comuns, forma de organização e propósitos semelhantes. Trata-se, portanto, de um estudo de casos múltiplos de natureza homogênea.

A seleção de vários casos pode ser comparada ao processo de desenhar uma amostra, sendo possibilitado ao pesquisador pode fazer uma seleção intencional (VAN THIEL, 2014). Considerando o universo de onze agências reguladoras federais, a definição dos casos a serem estudados deu-se a partir das evidências coletadas em

pesquisa. A partir da análise documental preliminar, particularmente do relatório de gestão elaborado pela Casa Civil (BRASIL, 2013) e dos relatórios de gestão referentes aos exercícios de 2020 e 2021 elaborados por cada uma das agências concluiu-se que as práticas da ANP e da ANAC em gestão de pessoas, particularmente no que tange os processos de seleção de servidores distintos de concurso público⁹ se aproximavam mais das prescrições apresentadas no quadro teórico. A definição da terceira organização só foi possível após a complementação da análise documental. As entrevistas realizadas com a finalidade de se obter informações globais sobre as agências apontaram que além da ANAC e a ANP, a Anvisa seria dentre as demais aquela cujas políticas em gestão de pessoas estariam mais avançadas.

Desses levantamentos, e cotejando-os com as prescrições do quadro teórico, concluiu-se que dentre as agências reguladoras federais, a ANP, a Anvisa e a ANAC apresentaram mais indícios de incorporação das práticas a serem analisadas na presente pesquisa. Dessa forma, a escolha foi realizada buscando intencionalmente os casos que poderiam contribuir de forma mais acentuada para a problemática da pesquisa.

4.6 Análise dos dados

Após a constituição do *corpus* da pesquisa, os dados foram analisados de acordo com a análise de conteúdo desenvolvida por Bardin (2016), compreendendo as etapas de pré-análise, exploração, tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

A análise de conteúdo apresenta duas funções que, na prática, são indissociáveis: uma função heurística, por enriquecer a tentativa exploratória e aumentar a propensão à descoberta; e uma função de “administração da prova”, na medida em que a partir da análise de conteúdo as hipóteses serão confirmadas ou refutadas (BARDIN, 2016).

A aplicação da metodologia requer a definição de categorias de fragmentação da análise, as quais devem ser homogêneas e, portanto, devem tratar de um único elemento; exaustivas; exclusivas, o que significa que um mesmo elemento não pode ser classificado em duas categorias diferentes; e adequadas ou pertinentes, ou seja, adaptadas ao conteúdo e ao objetivo da pesquisa.

Dentre as técnicas de análise de conteúdo, aplicou-se a análise temática (BARDIN, 2016), de modo que os documentos e entrevistas foram analisados a partir de categorias

⁹ Deve-se considerar que nos anos de 2020 e 2021 não foram realizados concursos públicos para as agências reguladoras. Nesse contexto, foram considerados os dados referentes a processos seletivos para movimentação interna de servidores e para a seleção de servidores oriundos de outros entes públicos.

temáticas definidas considerando os objetivos específicos delineados para a presente pesquisa.

4.7 Caracterização do *locus* de pesquisa

Conforme explicitado anteriormente, optou-se por realizar o presente estudo abrangendo todas as onze agências reguladoras federais e, a partir dos dados primários e secundários obtidos por meio de documentos e entrevistas, aprofundou-se a análise de três delas, selecionadas de acordo com a presença dos indícios de práticas condizentes com aqueles prescritos pelos autores selecionados.

As agências reguladoras são organizações independentes, ou seja, não subordinadas, mas vinculadas aos ministérios que formulam as políticas regulatórias. Seus dirigentes são indicados pelo Presidente da República e sabatinados pelo Senado Federal. Todas elas têm como órgão máximo seu colegiado, composto por um diretor-presidente¹⁰ e outros diretores. De acordo com a Lei nº 13.848 de 2019, as agências reguladoras se caracterizam como autarquias de natureza especial, por gozarem de autonomia funcional, decisória, administrativa financeira e estabilidade de seus dirigentes durante os mandatos.

No que tange ao objeto da presente pesquisa, destaca-se as restrições impostas quanto à gestão de seus quadros, em particular quanto aos processos de incorporação, denotam que a autonomia administrativa das agências é relativa. Nesse quesito, existe um rito a ser cumprido para que as agências, assim como para órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, possam realizar processos seletivos para ocupação de cargos públicos¹¹.

Os órgãos interessados em realizar concurso para provimento de cargos públicos deverão encaminhar as solicitações de autorização de concursos públicos ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos¹² até 31 de maio de cada ano, com vistas a sua compatibilização com o projeto de lei orçamentária anual para o exercício subsequente.

Os pedidos devem ser acompanhados de informações que o fundamentem, como: evolução do quadro funcional dos últimos cinco anos, previsão de aposentadorias para os cinco anos subsequentes, resultado das avaliações institucionais do órgão, impacto

¹⁰ Presidente ou diretor-geral são outras nomenclaturas adotadas para o cargo.

¹¹ De acordo com a Instrução Normativa nº 2, de 27 de agosto de 2019, do Ministério da Economia, as carreiras de Advocacia Geral da União, procurador da Fazenda Federal, procurador Federal, a carreira de diplomata e a carreira de policial federal estão excluídas dessa regra e seus provimentos serão autorizados respectivamente pelo Advogado- Geral da União, pelo ministro das Relações Exteriores e pelo diretor-geral da Polícia Federal.

¹² Decreto nº 11.345, de 01 de janeiro de 2023. Até então os pedidos eram encaminhados ao Ministério da Economia.

orçamentário e em políticas públicas no caso de atendimento do pleito. Note-se que mesmo as contratações para substituição de servidores que se aposentaram ou se desligaram do órgão devem ter suas reposições aprovadas pelo órgão central. Nesse sentido, por determinação do então Ministério da Economia¹³, as agências reguladoras, assim como todos os demais órgãos vinculados ao Poder Executivo Federal, deveriam realizar o dimensionamento de sua força de trabalho, seguindo o modelo referencial do próprio Ministério.

¹³ Portaria SEDGG/ME nº 7.888, de 1º de setembro de 2022.

5. ANÁLISE DE DADOS

A análise de dados foi realizada de acordo com o modelo desenvolvido por Bardin (2016), a análise de conteúdo. Segundo a autora a técnica em questão analisa os dados coletados por meio de três fases, a saber: (1) pré-análise, faz-se a organização e sistematização dos materiais disponíveis para a pesquisa e que colaborem com a interpretação final; (2) exploração do material, procura-se compreender o significado dado pelos envolvidos no estudo ao *corpus* da pesquisa; e (3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação, denominada de categorização.

Superada a fase de pré-análise, estabeleceu-se que a análise seria realizada por temas definidos a partir dos objetivos específicos determinados para a pesquisa: planejamento, competências, curso de formação e recepção.

A exploração do material teve início com a leitura do relatório denominado “Recursos Humanos das Agências Reguladoras: situação atual, diagnóstico e recomendações” (BRASIL, 2013), elaborado pela Casa Civil. Referido relatório teve por objetivo apresentar um diagnóstico a respeito da adequação dos quadros de pessoal de cada uma das dez agências existentes até então. Para tanto, realizou-se uma pesquisa como base em análise documental e aplicação de questionário semiestruturado aos gestores de cada uma das agências constituídas antes de 2012. Os questionários, aplicados no final do ano de 2012, abrangiam algumas perguntas acerca do então cenário atual, curto prazo (1 a 2 anos) e médio prazo (3 a 5 anos).

A partir da análise desse relatório, foram extraídas algumas percepções relevantes acerca da forma de condução dos processos em gestão de pessoas, dos quadros de servidores então existentes e da previsão de força de trabalho para o médio e longo prazo. Esses achados foram analisados em conjunto com as informações relativas à gestão de pessoas contidas nos Relatórios de Gestão dos anos de 2020 e 2021¹⁴ elaborado por cada uma das agências estudadas. Em um segundo momento foram analisadas as transcrições das entrevistas com os gestores. Todas as legislações e documentos esparsos mencionados nos relatórios e nas entrevistas complementam o *corpus* da pesquisa e foram objeto de análise.

¹⁴ Divulgados respectivamente em 2021 e 2022.

5.1 O panorama nas agências reguladoras

As agências reguladoras são organizações autônomas porém, guardam similitudes entre si. Existe um reconhecimento dessas organizações como uma categoria distinta se comparada com outros entes públicos, além da designação de autarquia em regime especial concedida pelas respectivas leis de criação e pela Lei nº 13.848/2019. A percepção dos entrevistados confirma essa diferenciação em aspectos diversos:

A agência tem um universo bem menor, se a gente comparar com administração direta, e isso eu acho uma vantagem, existe uma certa autonomia também (...) eu percebo que o público das agências, os servidores, eles são mais críticos, talvez por esse universo menor, sabe? (...) essa cobrança constante não gera acomodação, sabe? (ANAC 1)

A gente experimenta ações de inovação desde a fundação das agências. É um ambiente muito rico porque a própria estrutura de criação das agências permite isso. Então, são estruturas mais horizontalizadas, não tem tanta hierarquia, você tem acessos mais velozes (...). Isso tudo são ambientes favoráveis à inovação. Então, nos aspectos, não só de gestão de pessoas, mas se a gente olhar até os aspectos finalísticos, ou seja, regulatórios, eles são inovadores por si só. (ANP 1)

(...) (por) as agências serem órgãos mais recentes, que já surgiram num contexto de reforma do aparelho do estado, então, tem uma preocupação com a eficiência, não que outros órgãos não tenham, claro que têm, mas eu digo assim, já crescemos como instituição nesse discurso (...) teve uma valorização salarial expressiva lá em 2008, isso atraiu também muitos talentos para as agências. Então, a gente enxerga um grau de profissionalização que acabou virando referência. (ANEEL 1)

(...) as agências, autarquias, têm um RH muito mais avançado do que a administração direta, até porque a forma como a gente se organiza, esse é um ponto importante, também, se você analisar a estrutura organizacional das agências, todas elas que têm área dedicada à gestão de pessoas, conseguiram implementar políticas e estão muito mais desenvolvidas. (ANAC 1).

As agências enquanto autarquias independentes possuem organizações internas que, embora distintas, guardam similitudes. Observa-se que na ANAC e na ANM os processos relacionados à gestão de pessoas estão a cargo de uma superintendência subordinada ao colegiado, instância superior do órgão. Na ANP, ANEEL, Anvisa e ANS, a gestão de pessoas está vinculada a um dos cargos de diretoria. Na ANATEL, ANA, ANCINE, ANTAQ, ANTT, os processos referentes à gestão de pessoas estão delegados a uma gerência, ou seja, pertencem ao terceiro nível hierárquico da organização.

5.1.1 Quadro de Servidores

A quantidade de vagas previstas para a maioria das agências reguladoras é determinada pela Lei nº 10.871 (BRASIL, 2004), com exceção da ANA¹⁵, ANAC¹⁶ e ANM¹⁷. De acordo com o Relatório formulado pela Casa Civil (BRASIL, 2013b), as agências contavam com 9.715 cargos distribuídos em classes: Especialistas em Regulação; Técnicos em Regulação; Analistas Administrativos e Técnicos Administrativos. Esses dados são anteriores à criação da ANM, deve-se acrescentar os 1.200 cargos previstos na Lei nº 13.575/2017.

Embora o contingente pareça alto, a tônica do discurso é que o número é insuficiente para o atendimento adequado das demandas organizacionais. O Relatório da Casa Civil (BRASIL, 2013) sintetiza:

Todas as agências apontaram a existência de carências nas suas forças de trabalho. Em algumas, há limitações pontuais em parte dos cargos e, na maioria, a insuficiência é identificada em todos os cargos efetivos. Solicitadas a estimar os quantitativos de pessoal ocupantes de cargos efetivos necessários na fase atual, bem como, em curto (1 a 2 anos) e em médio prazo (3 a 5 anos), as agências apresentaram esses números acompanhados de indicações sobre as áreas mais necessitadas e de justificativas como, por exemplo, o crescimento do setor regulado ou a ampliação das competências da agência em decorrência de legislação recentemente aprovada.

A justificativa de que o mercado regulado se ampliou ou que outras competências foram absorvidas pela agência após a publicação da lei são reforçadas por diversos exemplos. De acordo com a entrevista ANEEL 1:

Com o quadro da Lei lá de 2004, quer dizer, depois disso, quantas demandas já não surgiram a mais no setor elétrico, por exemplo? Em termos de... olha, a energia solar que não existia naquela época, praticamente, hoje é o tema da moda, energia solar, agora está se falando de hidrogênio verde, energia eólica que tem um salto também enorme. Então, assim, tudo isso regulado aqui pela gente, veículos elétricos... está aí também com uma demanda. Então, assim, tudo isso regulado aqui pela Aneel, isso não existia quando fizeram nosso quadro de servidores e todas essas rotinas envolvem, significam uma análise aqui, onde tem que ter uma análise dos técnicos da Aneel. (ANEEL 1).

Para a ANA, a publicação da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, significou a responsabilidade por uniformizar a regulação do setor e divulgação de melhores práticas dos serviços públicos de saneamento básico e foi classificada como um desafio para a área de gestão de pessoas em seu Relatório de Gestão de 2021 (ANA, 2022).

Outro exemplo advém da entrevista ANTT1:

¹⁵ Apenas o cargo de técnico administrativo desta Agência está previsto na Lei nº 10.871/2004. Os demais cargos estão previstos na Lei nº 11.292, de 26 de abril de 2006.

¹⁶ Previstos na Lei nº 11.292, de 26 de abril de 2006.

¹⁷ Previsto na Lei nº 11.046, de 17 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004b).

De 2022 para 2023, a quantidade de rodovias que a ANTT vai ter, vai mais que quase dobrar. Ou seja, a gente vai receber aqui, principalmente, por conta do Paraná, vai aumentar significativamente a quantidade de rodovias que a gente vai regular. E, também, pelo novo marco regulatório de ferrovias, então, a quantidade de trabalho que a nossa área ferroviária está fiscalizando também vai aumentar.

As alterações apontadas não foram acompanhadas de provisão de novas vagas ou novas aprovações para concursos. Em seu relatório anual de gestão 2020, a ANEEL (2021, p. 18) informou que elaborou pedido de autorização de concurso público para preencher 179 cargos vagos efetivos e demonstrou a insuficiência de servidores em seu quadro, tendo por base o quantitativo deferido para a Agência por meio da Lei nº 10.871/2004¹⁸ (BRASIL, 2004). Todas as entrevistas apontaram que têm tido seus pedidos para a realização de novos concursos reiteradamente negados desde 2016 (ANEEL 2). A ANM foi a única das agências que conseguiu obter aprovação para a realização de concurso para preenchimento de 40 das 150 pleiteadas, no contexto relatado na entrevista ANM1:

Hoje, a gente tem um pedido de concurso de 150 vagas para especialista em recursos minerais. Esse pedido vem sendo discutido com o governo ao longo desses quatro anos, todo ano a gente reapresenta, reitera, mas a gente ainda não teve a aprovação dele. O que a gente teve aprovação? A gente teve a aprovação de 40 vagas para segurança de barragens, por quê? Porque a gente teve, infelizmente, os desastres de Mariana e de Brumadinho e, dentro de toda a repercussão pública decorrente desses desastres, ficou muito claramente demonstrado, para todas as autoridades envolvidas, que o déficit pessoal da agência comprometia a sua atividade finalística, especialmente, naquela área. (...) o pedido de barragens que foi atendido por força não só dos desastres, mas de uma intervenção do Ministério Público Federal, que fez uma pactuação de um termo de acordo prevendo uma série de insumos e contrapartidas da agência, focado em segurança de barragens. (...) mesmo com esses dois desastres e mesmo com a ACP, a ação civil pública, com tudo isso, ainda não foi fácil. Exigiu muita articulação, muita coisa para que o processo saísse.

Outra razão apontada pelos entrevistados é que o número de vagas previsto em lei - já considerado defasado - não representa o quadro efetivo das agências. As entrevistas ANAC 1 e ANTAQ 1 afirmaram expressamente que desde a criação da agência, há vagas que não foram preenchidas:

A gente costuma pedir o limite autorizado em lei (...). A gente não conseguiu fechar o aprovado em lei ainda (...) nunca, nunca. A gente não fechou o número de vagas da lei, não conseguimos. Sempre é aprovado um número menor. (ANTAQ 1)

¹⁸ Segundo o relatório (ANEEL, 2021), das 765 vagas autorizadas, 588 estavam ocupadas. O quadro de servidores era de 674 no total.

Como dito anteriormente, a aprovação de um concurso depende da autorização do órgão central do Poder Executivo. Portanto, a disponibilidade orçamentária do órgão e nem mesmo a fundamentação técnica da necessidade são critérios suficientes:

Discussões de concurso público no Brasil hoje não é um tema estritamente técnico. A parte técnica é 5%, 10%, 15%, talvez, mas, assim, você precisa instituir um processo bem instruído, isso é o mínimo, mas isso é básico, isso é fácil. Só que isso não garante nada, o fato de você ter um processo bem instruído, de você seguir a legislação, as INs e tudo, não garante nada. Você precisa de uma articulação política muito grande para fazer um concurso ser aprovado. (ANM 1)

Nesse contexto de negativas reiteradas, duas consequências podem ser observadas. A primeira delas é que as agências têm recorrido a meios distintos do concurso para atrair pessoas, ainda que em caráter temporário, que são: a contratação de servidores temporários, a terceirização do serviço mediante contratação de empresa prestadora de serviço ou a movimentação de servidores e empregados de outros órgãos ou empresas públicas. A ANM e a ANP, em 2021 e em 2022, respectivamente, obtiveram autorização para realizar processo seletivo simplificado para contratação por tempo determinado, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público. Para a contratação temporária faz-se necessária a aprovação pelo SIPEC e comprovação do caráter transitório da demanda:

Um dos requisitos para você fazer uma contratação temporária é você apresentar um plano de trabalho, um plano de metas, o quanto essa força de trabalho vai contribuir e que atividades, que resultados, a gente vai alcançar. (ANM1)

A contratação de empresa terceirizada para a realização de atividades acessórias não requer aprovação do SIPEC, mas também encontra restrições:

Uma contratação de terceirização também é muito difícil, a gente consegue mas, assim, para gente terceirizar atividades passíveis de delegação que a gente... que realmente possam ser terceirizadas, a gente consegue, mas é muito difícil também, porque a legislação de contratações é muito amarrada também, é muito burocrática (...) vamos supor que o RH da ANTAQ queira fazer uma contratação de assistente administrativo ali para dar um apoio para os servidores da agência e tal, poder desafogar um pouco os servidores fazendo ali... documentos mais simples, um Word, um Excel para ajudar os técnicos, analistas, especialistas. Olha, o RH ali vai suar para conseguir isso, para que a área de contratações consiga, autorize esse processo licitatório acontecer, vai ter mil impedimentos. (ANEEL 1)

A terceira e última alternativa ao concurso é o recrutamento de servidores e empregados públicos autorizados pelo Ministério da Economia nos termos da Portaria nº 282, de 2020, posteriormente substituída pela Portaria SEDGG nº 8471, de 2022

(BRASIL, 2022). Sobre essa modalidade de recrutamento, os relatos foram de que tem sido adotada como medida paliativa:

Foi nos dado muita responsabilidade e não nos foi dado pessoas. Então, o que amenizou um pouquinho foi que eles, junto com o Ministério da Economia, óbvio, com negociações políticas, a gente conseguiu alguns servidores de outros órgãos, então, existem alguns servidores, hoje, de outros órgãos, que foram cedidos, situações diversas, que estão trabalhando com saneamento aqui na ANA. (ANA 1)

O concurso público da ANAC foi em 2015, então, assim, tem bastante tempo. Então, de 2015 para cá, a gente vem fazendo muitos processos seletivos nesse formato [movimentação para reposição da força de trabalho], lembrando a iniciativa privada. (ANAC 3)

Desta forma, depreende-se que qualquer das três possibilidades para suprimento da falta de servidores atendem apenas parcialmente as necessidades da organização. Medidas complementares também foram adotadas, mas, do mesmo modo, têm se mostrado insuficientes:

A ANEEL, acredito que na sua agência, também, ela vem investindo muito em tecnologia para suprir a mão de obra que a gente não tem mas, mesmo assim, não é suficiente para abrir mão de um processo seletivo. (ANEEL 2)

5.1.2 Planejamento da Incorporação

A segunda consequência observada é que a ausência de previsibilidade de realização de concursos públicos desestimula o planejamento das organizações anteriores à aprovação do pedido:

É muito duro você conseguir aprovar um concurso. Na hora que você aprova, você tem um prazo muito curto para publicar um edital, se você parar para pensar, seis meses para você publicar um edital é um prazo curto, porque se você vai ter que, dentro desses seis meses, contratar uma banca, você está falando de um processo licitatório. (ANM1)

Como será detalhado nos itens 5.2, 5.3 e 5.4, depreende-se que grande parte das decisões em relação aos últimos concursos realizados nas respectivas agências foram adotadas por comissões formadas internamente após a autorização do concurso pelo órgão central (ANVISA 2, ANVISA 3, ANP 3, ANP 4 e ANAC 3). Ações de caráter contínuo e perene, como o treinamento de uma equipe para conduzir processos seletivos (ANAC 1) ou a recepção de novos servidores (ANP1) são mais raros e são aplicados para atividades distintas do concurso público.

Nesse contexto, destaca-se o estímulo à aplicação do dimensionamento da força de trabalho no âmbito do Poder Executivo Federal. ANVISA (ANVISA 1), ANP (ANP 3) e ANA (ANA1) relataram que as agências tinham realizado seus respectivos dimensionamentos, em estágios e com aplicabilidades distintas, antes da determinação

pelo então Ministério da Economia. De acordo com a pesquisa de Mendonça (2020), a ANATEL possui um planejamento da força de trabalho vinculado às competências e atrelado à função exercida pelo servidor:

A partir da análise quantitativa (quantas pessoas seriam necessárias para cada processo de trabalho) e da análise qualitativa (quais as competências seriam necessárias para cada processo), seria possível identificar as lacunas ou *gaps* de competências para alocação das pessoas conforme o seu perfil, para movimentação de pessoal alinhada às competências existentes e para movimentação de servidores na Agência (MENDONÇA, 2020, p.77).

Após a publicação da Portaria SEDGG nº 7888, de 1º de setembro de 2022, definiu-se um modelo referencial, que deveria ser replicado por todos os órgãos e entidades da administração pública federal:

As agências estão impedidas de contratar isso de forma, com uma consultoria, estão impedidas de contratar isso por um particular por conta de um ato do próprio Ministério da Economia, mas então você tem que utilizar metodologia que ou já usaram antes uma metodologia privada, ou forem fazer hoje, utilizar a metodologia da economia. (ANEEL 1)

Relatou-se nas entrevistas que, ao longo do ano de 2022, alguns projetos pilotos e treinamentos para a aplicação da referida metodologia foram iniciados (ANM 1, ANAC 3, ANTAQ 1 e ANTT 1), mas ainda em fase inicial. Não obstante a falta do dimensionamento da força de trabalho de acordo com a metodologia requerida, as agências adotaram medidas neste sentido:

Mesmo quem não utilizou tem, de alguma forma... faz um dimensionamento, fez algum dimensionamento com recursos próprios ali de RH, pode um pouco já ter sido feito há algum tempo, pode estar um pouco defasado ou com alguma deficiência ali na questão mercadológica, técnica, mas algum tipo de dimensionamento tem. (ANEEL 1)

Como é que a gente fez essa fase preparatória? A gente usa vários instrumentos que a gente tem na casa, instrumentos diversos, relatórios de consultorias, relatórios gerados por órgãos de controle, o histórico da nossa força de trabalho, os passivos processuais. Então, na falta de um DFT, que a gente está em construção, a gente usa todos esses documentos para que a gente possa chegar a uma priorização dos cargos mais essenciais. (ANM 1)

Ainda no quesito planejamento da incorporação, relevante mencionar a judicialização dos concursos apontada pela doutrina como um fator determinante para o modelo de avaliação adotado pelas organizações públicas (ARAUJO; OLIVEIRA; CARDOSO, 2020; COELHO; MENON, 2018). Nas entrevistas realizadas, nenhum dos entrevistados apresentou a questão de forma espontânea, o tema só foi abordado quando diretamente questionado. Colhe-se dos depoimentos, entretanto, que a possibilidade de o certame ser impugnado judicialmente é uma questão latente e se reflete na busca de respaldo buscada com as bancas examinadoras desde a elaboração do edital (ANTAQ 1; ANVISA 4) e é evidenciada no excerto abaixo:

Isso [evitar fazer o que não está previsto em lei pela possibilidade de judicialização] é real. Quando a gente vai montar um processo seletivo de concurso a gente realmente pensa nisso: como qualificar ao máximo, gerando o mínimo risco possível. (...) a gente tem que entender que quando você está falando de concurso existe um componente político sério, é muito duro você conseguir aprovar um concurso. (...) Na hora que você publica [o edital], os riscos de uma impugnação, dependendo de onde vai parar judicialmente, você descredibiliza todo processo (...) não é uma questão de medo, mas é uma questão da responsabilidade, da credibilidade do processo. (ANM1)

Nesse sentido, a pesquisa reforça o entendimento apresentado no referencial teórico de que a impugnação do processo é vista como um fracasso (COELHO; MENON, 2018), um temor latente que justifica interpretações legalistas nas decisões e adoção de métodos avaliativos que evitem menos questionamentos, ao invés de primar pela avaliação do candidato por um espectro mais amplo.

5.1.3 Resultados

No que tange os resultados obtidos a partir dos concursos anteriores, há a compreensão de que os processos foram bem-sucedidos (ANEEL 2, ANAC3, ANP4):

Os concursos foram muito bem realizados, os quadros que entraram são talentos de grande potência (...) pessoas que foram escolhidas com um patamar muito elevado. (ANP 1).

De outro lado, entretanto, existe o entendimento de que os novos servidores não estarão aptos de imediato a cumprir suas respectivas atividades plenamente, especialmente aqueles selecionados para atuar na área de regulação:

É difícil você trazer um servidor bom. Por exemplo, a área regulatória, você vai encontrar um bom engenheiro de rodovias, um bom engenheiro, talvez de ferrovias, agora que está começando a vir ferrovias, mas por exemplo, passageiros, de onde que você vai tirar alguém de passageiro? (ANTT 1)

Outro exemplo advém do depoimento da ANATEL, constante do relatório elaborado pela Casa Civil (BRASIL, 2013): o nível de escolaridade, embora alto, muitas vezes não significa experiência na área na qual o servidor irá trabalhar; na prática, muitas vezes aquele é o primeiro emprego, exigindo muito da capacitação *on the job* e da capacitação técnica especializada (BRASIL, 2013, p. 45). Em outra oportunidade, a ANATEL afirmou que a solicitação de concurso público para atender a demanda específica de um projeto não seria uma alternativa adequada, pois um recém concursado não conseguiria contribuir no mesmo nível que os profissionais já formados que compõem o quadro da Agência, a menos que tenha alguma experiência prévia no setor de

telecomunicações, o que não é o mais comum no perfil dos concursados” (BRASIL, 2013, p. 179).

Não obstante tais afirmativas, não foram identificadas na pesquisa a adoção de medidas voltadas ao aprimoramento da seleção. Nesse sentido, depreende-se das evidências que coletadas que a limitação dos instrumentos em avaliar a aptidão dos candidatos para a execução das atividades laborais foi, em certa medida, internalizada pelas organizações estudadas. E como consequência, as agências em regulação adotam como medida permanente a capacitação de servidores, investindo parcelas expressivas de seus respectivos orçamentos para essa finalidade (ANATEL, 2021; ANS, 2021; ANTAQ, 2022):

Então, eu tenho pessoas que são formadas em odontologia, educação física, eu tenho veterinária e como é que a gente faz, então, para suprir essa diferença numa área tão técnica? capacitação. As pessoas conseguem aprender. A gente conseguiu dimensionar; colocar, de acordo com a formação, nas diversas unidades da agência. E naquelas mesmo que são técnicas, a gente consegue dar formação, capacitação técnica para auxiliar no desenvolvimento das atividades (...) e uma vantagem da ANEEL é que o investimento em capacitação é amplo. Então, a gente tem o apoio da diretoria e eu considero que a gente tem até um bom orçamento para isso. (ANEEL 2)

5.1.4 Espaços de Articulação

Ao longo dos anos, as agências reguladoras desenvolveram espaços de articulação política e técnica entre si, notadamente em três âmbitos específicos. Por meio da Portaria Conjunta nº 1, de 17 de setembro de 2018 (BRASIL, 2018), criou-se a Rede de Articulação das Agências Reguladoras (RADAR). Trata-se de uma câmara permanente composta pelas então dez agências reguladoras federais existentes à época com o objetivo de estabelecer uma rede de contato contínuo para “facilitar o compartilhamento de informações e conhecimentos, bem como a troca de experiências visando identificar e fomentar as melhores práticas para temas de interesse comum”.

Além do RADAR, que trata de assuntos de diversas naturezas, destacam-se o Fórum de Dirigentes das Agências Reguladoras, que congrega os maiores representantes de cada uma das organizações e o Fórum de RH das Agências Reguladoras, por meio do qual há troca de informações, experiências e entendimentos acerca de práticas relativas à gestão de pessoas. O Fórum de RH, embora não seja legalmente instituído realiza reuniões frequentes e representam um papel relevante para as organizações na solução de questões técnicas no que tange a gestão de pessoas:

Ali foi um espaço adequado para essa troca de experiências, de boas práticas, e para a gente dividir com o colega, a gente pode perceber que todo mundo sofria do mesmo mal. (ANAC 1)

Desde casos singulares até políticas macro, a gente consegue discutir no Fórum com muita tranquilidade. (ANP 1)

O Fórum, eu acho que ele foi algo assim, muito importante. Ele é, na verdade... porque a troca de experiência a gente realizava todo ano o encontro de fórum de RH e, nesse encontro, a gente organizava mais ou menos: olha, você pode falar sobre qualidade de vida, porque você está mais avançado nesse tema, você pode falar de processo seletivo para cargo comissionado? E, assim, a gente montava o fórum (...) no fórum de RH a gente [ANAC] pegava uma agência já expert em determinado assunto ou processo de gestão de pessoas, entendeu? E a gente começou a aprender muito com isso, porque tinha muitas lições aprendidas até chegar numa certa maturidade ali. (ANAC 1)

Além da relevância enquanto espaço para aprendizados técnicos, tanto o fórum de RH quanto o fórum de dirigentes revelaram-se como espaços relevantes para nas articulações políticas das agências:

O Fórum existe desde 2005 (...) é um fórum bastante ativo e importante na vida das organizações, porque a gente consegue conectar o Ministério da Economia com mais potência. A gente usa outros *stakeholders* que estão atuando em razão dos servidores, como o sindicato, como associações, então, a gente acaba se movimentando com mais potência. (ANP 1)

Outros pontos, assim, importantes, as agências hoje são setoriais do SIPEC, mas antes nós éramos seccionais, ou seja, eu precisava falar por meio do Ministério para quando se chegar no SIPEC, não era a agência falando, era o Ministério falando em nome da agência. (...) a gente foi lá no Ministério, como fórum de RH organizado e falamos assim: olha, a gente quer ter assento na cadeira aqui, a gente precisa ter acesso direto, entendeu? Nosso universo é diferente de Ministério, nossas regras são diferentes e tal, e o Ministério nos ouviu. Por exemplo, o Ministério do Planejamento, então, apesar de ser uma seccional, a gente tinha acesso e se sentava na cadeira igual ao Ministério se sentava. (...) Então, foi uma articulação institucional bacana entre as agências e logo depois do fórum de RH das agências, surgiu o fórum dos dirigentes das agências. Então, hoje, as agências já se organizam em termos de dirigentes também e conseguimos fazer alguns pleitos importantes, por exemplo, sobre progressão e promoção. (ANAC 1)

5.2 A Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA

A Anvisa tem por finalidade institucional promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e consumo de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, a exemplo de alimentos, medicamentos, cosméticos, saneantes e agrotóxicos, bem como o controle de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados. A Agência tem sua sede localizada no Distrito Federal, e possui

postos em diversos pontos do território nacional por meio das coordenações de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados¹⁹.

A gestão de pessoas na Anvisa está a cargo da Gerência Geral de Gestão de Pessoas (GGPES). Esta unidade é subordinada diretamente ao diretor-presidente da organização. De acordo com o Relatório de Gestão de 2021 (ANVISA, 2022), a Agência contava com 1.658 servidores em exercício. Comparativamente com os anos anteriores, desde 2014 o contingente está em tendência de queda e atualmente com um total próximo àquele apurado no ano 2000, quando ainda estava em processo de instalação contava apenas com contratos de prestação de serviço terceirizado e pelo quadro específico.

O denominado quadro específico é formado por servidores redistribuídos de outros órgãos e que foram incorporados por algumas agências em suas fases iniciais de organização. Trata-se de cargo em extinção e que seria paulatinamente substituído pelos servidores efetivos. Neste particular, o Relatório da Casa Civil (BRASIL, 2013) destacou que a redução da força de trabalho em consequência de aposentadorias não chegou a ser identificada pela maior parte das agências como uma questão emergente. Entretanto, no caso de algumas agências, o problema realmente preocupa e se concentra no Quadro Específico – Redistribuído, no qual a idade média dos servidores é mais alta. O estudo destaca o caso da Anvisa que conta com 967 servidores nessa categoria, dos quais 617 contavam, no período de 2010 a 2014, com requisitos para a aposentadoria integral.

O impacto da aposentadoria de servidores para as quais não haverá reposição foi reiterado pelo Relatório de Gestão de 2020:

Atualmente, as Coordenações de Vigilância Sanitária de Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados (CVPAFs), localizadas nas unidades federadas, são compostas, majoritariamente, por servidores do quadro específico, que representam aproximadamente 40% da atual força de trabalho desta agência. À medida em que forem concedidas as aposentadorias dos servidores do quadro específico, os cargos serão extintos por força de lei (§ 2º do art. 19 da Lei nº 9.986/2000). Esse fato impacta significativamente na redução do quadro de servidores, na medida em que não há criação de novas vagas na mesma proporção. (...) considerando o total de 379 servidores desse quadro, isso representa uma redução de mais de 65% da força de trabalho, em especial nas PAF. (...) destaca-se que a saída de uma quantidade tão grande de servidores, sem reposição, pode comprometer o cumprimento da missão institucional e os resultados da agência (ANVISA, 2021, p.153).

Depreende-se, portanto, que há uma queixa no que se refere ao quantitativo total de servidores na autarquia, e quanto à redução do quadro servidores para atuar na fiscalização dos pontos de entrada do país.

¹⁹ <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/acessoinformacao/institucional>

5.2.1 O planejamento do processo seletivo

Criada pela Lei nº 9.782, de 1999, a Agência realizou seu primeiro concurso em 2004. A demora se deu em consequência da discussão judicial acerca do regime de trabalho, conforme exposto no Relatório (BRASIL, 2013, p.3): “(...) a administração daquele período [anterior a 2001] pretendia que as relações de trabalho nas agências fossem regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e legislação trabalhista correlata, em regime de emprego público”. Nessa hipótese, num cenário de maior autonomia administrativa, as agências estabeleceriam os seus quadros funcionais.

Liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal em ação direta de inconstitucionalidade suspendeu a implantação do regime celetista e mediante a Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, foram criadas as carreiras e estabelecidos os cargos efetivos a serem providos sob o regime jurídico único para cada uma das agências.

No total, foram cinco processos seletivos realizados pela Anvisa²⁰. Apenas os concursos publicados em 2004 e em 2013 tiveram por objetivo selecionar servidores para os cargos de nível superior. Em 2007, 2010 e 2016 foram publicados editais de concurso público exclusivamente para o cargo de técnico administrativo.

O concurso realizado em 2004 teve por objetivo compor a força de trabalho da sede. Conforme relato da entrevista ANVISA 4:

Quando a ANVISA foi criada, ela já tinha um quadro de pessoal da antiga secretaria de vigilância sanitária. (...) de 1999 a 2004, quando a gente fez o primeiro concurso - nós ficamos impedidos de fazer concurso - então, a gente trabalhava com esse quadro antigo de servidores, que a maioria era nos estados, em portos, aeroportos e fronteiras. Em Brasília, a gente começou a trabalhar com contrato UNESCO, contrato por prazo determinado, então, os primeiros processos seletivos que a gente fez foi nesse sentido de compor a força da sede em Brasília.

Portanto, grande parte do quadro da Anvisa deveria ser substituído por servidores contratados sob a égide do regime jurídico único. De acordo com o edital²¹, o concurso teve por objetivo selecionar 575 servidores para os cargos de especialista em regulação e analista administrativo. Deste total, apenas 19 vagas eram para o Rio de Janeiro, todas as

²⁰ Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/acessoainformacao/servidores/concursos>>. Acesso em: 06. jan. 2023.

²¹ <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/acessoainformacao/servidores/concursos/2004/arquivos/7654json-file-1>. Acesso em: 06. jan. 2023.

demais tiveram lotação prevista para Brasília. A banca contratada para a realização das provas foi o CESPE/UnB.

À época, a Anvisa estava em processo de estruturação e o setor de gestão de pessoas não dispunha de um levantamento prévio do perfil de servidor se buscava atrair. Muitos daqueles que já atuavam na agência por meio de outros tipos de contratação participaram das provas e não poderiam atuar diretamente no processo, motivo pelo qual o planejamento do processo não foi amplamente discutido dentro da organização. A partir das entrevistas, obteve-se os seguintes relatos:

A gente chegou a montar um roteiro de temas que quando a gente foi apresentar para o CESPE, ele falou que se a gente publicasse aquele edital, com aqueles conteúdos, eles iam falar que a gente estava direcionando, por quê? Porque, na época, nós tínhamos 800 pessoas contratadas dentro da ANVISA, entendeu? Então, eles acharam que a gente estava direcionando, de uma forma, que só quem estava na ANVISA podia dar conta. Aí, tivemos que mudar tudo. (...) então, nós chegamos no nível de sentar com a diretoria e definir os temas que comporiam o edital, sabe? e a gente ficou mais, vamos dizer assim, mais confortável mesmo com a sugestão deles [CESPE], sabe? Porque a gente queria fazer, era o primeiro concurso da ANVISA e tinha que ser uma coisa muito isenta, muito séria. (ANVISA 4)

Nesse concurso de 2005 [2004], a discussão sobre o conteúdo foi muito mais restrita, porque boa parte da ANVISA ia participar do concurso, então, foi uma discussão da gerente geral na época com a diretoria. Basicamente, foi entre eles que foi decidido o conteúdo, um ou outro gerente geral, na época, que não iria participar do concurso, mas não foi possível ampliar muito a discussão sobre o conteúdo. (ANVISA 3)

Dessa forma, o perfil desejável teve como premissa a formação acadêmica entendida como adequada pelas áreas para as quais as vagas foram destinadas. Conforme entrevista:

Nessa época, a seleção era feita através e consulta às áreas. Em 2005, foi muito enviesado, porque as áreas informavam um perfil de acordo com as pessoas que elas tinham. (ANVISA 3)

No processo realizado em 2013 algumas modificações foram observadas em relação ao planejamento de 2004. A organização que em 2004 estava a cargo da equipe de gestão de pessoas foi apoiada por uma comissão formada por representante de todas as áreas da agência.

Os gerentes gerais participavam da discussão sobre o conteúdo, capitaneado pela área de gestão de pessoas, como eu disse, teve um determinado concurso que teve uma comissão, foi formada por representantes das diretorias para discutir esse conteúdo. Então, foi possível discutir de forma mais ampliada. (...) a responsabilidade da comissão era discutir forma, a organização do concurso, qual a banca organizadora, quais os temas que seriam cobrados - ainda que não tivesse um detalhamento muito grande, mas em linhas gerais, quais os temas. Eu não me recordo, mas eu acho que a comissão discutiu um pouco a questão de alocação para sugerir para a diretoria, a decisão era da diretoria e ela era

composta por representantes das cinco diretorias, representantes da área de gestão de pessoas, representante da associação dos servidores da agência, da ANVISA e do sindicato, do Sinagências. (...) era uma comissão mais para poder pacificar essas questões, quais seriam em linhas gerais os conteúdos, como é que seria a distribuição das pessoas dentro da Casa. Mas, sempre, em relação ao conteúdo, a área de gestão de pessoas batendo martelo junto com a diretoria e a distribuição de pessoas a cargo da diretoria, a decisão final. A comissão não tomava decisão, ela só sugeria. (ANVISA 3)

Em 2012, a Anvisa havia incluído em seu planejamento estratégico como uma de suas iniciativas principais o dimensionamento de sua força de trabalho de forma a demonstrar tecnicamente os riscos de não haver uma reposição gradual e sistemática da força de trabalho e afirmou que estava em processo de contratação de empresa especializada para realizar o dimensionamento de sua força de trabalho (BRASIL, 2013b, p. 74). Como não dispunham de dados estruturados que pudessem dar suporte à decisão de quais áreas seriam atendidas, a distribuição de vagas se deu por convenção dos gestores, com o aval da diretoria. De acordo com as entrevistas:

Quando a gente fez o concurso, a gente não tinha nem uma coisa nem outra [dimensionamento da força de trabalho e mapeamento de competências], então, ia muito assim, a área que perdeu, quem teve vacância, da área que teve servidor que foi para outra área, que eventualmente se aposentou e era assim, quem gritava mais alto e a diretoria acatava. (ANVISA 2)

Assim como em 2004, não havia o mapeamento prévio do perfil desejável para os candidatos. Em 2013, entretanto, a discussão sobre o que seria relevante foi mais ampla do que a mera definição da formação acadêmica dos candidatos:

Houve um certo amadurecimento sobre essa questão da formação embora, em alguns casos, ainda tenham ficado marcadas algumas formações específicas, eu acho que amadureceu um pouco na agência essa percepção de que a graduação não é o fundamental para você estabelecer no concurso (...) porque a sua graduação, claro, ela é importante, mas tem outra formação ali para frente, experiência e tal, que a gente precisa levar em consideração e eu acho que as áreas acabaram percebendo isso um pouco. (ANVISA 3)

A gente acabou pegando o cargo de especialista e fazendo grupos, então, eu lembro que tinha um grupo da saúde, grupo das engenharias... e acho que tinha um outro grupo aberto, assim, que podia ser qualquer formação. (ANVISA 2)

Portanto, comparando-se os processos de 2004 e 2013, nota-se que os conhecimentos requeridos na avaliação adquiriram um peso maior, em comparação com a formação acadêmica. No concurso para especialista em regulação de 2004, as vagas foram subdivididas em 26 áreas, das quais apenas duas – ou 46 das 575 vagas - possibilitavam graduação em qualquer área de formação ou qualquer área de saúde. Já no

edital de 2013, as 166 vagas foram subdivididas em três áreas: formação em engenharia, graduados na área de saúde e a terceira para graduados em qualquer área.

Acerca do planejamento do processo de ingresso, colheu-se do depoimento dos entrevistados a percepção de que a falta de previsibilidade quanto à ocorrência de novos processos seletivos desestimula o planejamento estruturado do processo, como se depreende do seguinte excerto:

Especificamente, nessa questão da formação da força de trabalho, eu acho que são integrações pontuais: ah, vamos fazer um concurso. Tá bom, então vamos montar uma comissão com a área de planejamento e a área de gestão de pessoas, pontual, para resolver esse concurso. (ANVISA 3).

Como dito anteriormente, a realização do concurso na agência é precedida pela autorização do órgão central do Poder Executivo Federal e, quando aprovado, o órgão deve publicar o edital no prazo de seis meses. Como consequência, a instituição é afetada tanto pela falta de servidores quanto pela chegada desses em grande volume. Dos depoimentos, colhe-se as seguintes percepções:

Essa interrupção nos processos de ingresso, ela traz um prejuízo enorme para a instituição. Os concursos, eles têm que ser contínuos, com poucas pessoas, para que essas pessoas sejam integradas à cultura e ao processo de trabalho da agência. (ANVISA 3)

Você imagina só... você entrar com 500 profissionais de uma vez só, dentro de uma organização, isso já é uma loucura, né? Mas aí, o que a gente pensava? A gente faz esse primeiro concurso e, depois, a cada ano, a gente vai renovando as coisas. Isso não acontece, para você ter ideia, quando a ANVISA for fazer um novo concurso hoje, ela vai fazer, de novo, para uns 500, provavelmente, sabe? Isso é muito ruim, o governo tinha que ter uma forma de reposição da força de trabalho sistematizada, planejada, e não é... é uma loucura. É um baque dentro do órgão. (ANVISA 4)

Questionados acerca do dimensionamento da força de trabalho, obteve-se a resposta de que foi realizado o dimensionamento em 2016 e que não foi atualizado em virtude da mudança de diretriz do órgão central:

Depois disso [2016], a ANVISA adquiriu, foi treinada na metodologia do Ministério, para um novo dimensionamento, mas a gente ainda não conseguiu aplicar um novo dimensionamento dentro dessa metodologia em razão dessa limitação que existe ainda em discussão [restrição quanto a terceirização da execução]. (ANVISA 1)

Ademais, foi apontada uma limitação da metodologia a ser aplicada na medida em que esta não permite a mensuração do passivo, ou seja, das demandas que deixam de ser

atendidas pela organização (ANVISA 1). Acerca da eventual aplicação do instrumento como referencial para os próximos processos seletivos foi dito que:

(...) a gente tem uma base referencial, comparando com 2016, quanto foi perdido. Mas isso, a gente sabe que isso não pode ser usado *per se*, ou seja, sozinho, porque a gente teve processos de trabalho que foram alterados, a gente teve demanda que foi alterada, então, a gente termina associando isso a outras informações que nos são passadas pelos próprios gestores em termos de leitura, realmente, de necessidades. (ANVISA 1)

Eu acho que a gente está tentando retomar esse trabalho todo, fazer um trabalho de atualização de tudo isso, aí sim, a gente teria condições de, realmente, usar essas competências, usar esse dimensionamento num concurso, se autorizasse hoje um concurso, seria assim, uma fonte de consulta, mas não seria, assim, determinante para as decisões em relação ao concurso. (ANVISA 2)

Identificou-se a partir das falas que a Anvisa tem envidado esforços em aprimorar seu planejamento estratégico (ANVISA 2). Entretanto, a relação entre o planejamento do concurso com o planejamento estratégico ainda é distante, reforçado pelo relato abaixo:

A gente precisa amadurecer, é a agência olhar para frente. Eu estou selecionando pessoas para resolver os problemas que a ANVISA terá, os desafios que a ANVISA terá daqui para a frente não os que ela tinha daqui para trás. Preciso escolher pessoas para enfrentar os desafios futuros. Quais são esses desafios, para onde a agência quer ir. (ANVISA 3)

Entende-se que essa desconexão se deve às incertezas que envolvem a realização de um futuro processo seletivo e resumido no excerto: "concurso parece uma coisa tão distante que a gente não tem uma estratégia montada" (ANVISA 2).

5.2.2 A avaliação das competências no processo seletivo

Tendo em vista o conceito de competência como conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes analisados a partir da perspectiva individual (DUTRA, 2011), obteve-se a partir das entrevistas que a avaliação de competências nos processos seletivos para a formação do quadro permanente é restrita. A principal limitação apontada se refere ao fato de a avaliação do candidato estar centralizada na aplicação de prova escrita, adotada como medida para assegurar a impessoalidade e a acessibilidade das vagas aos cargos públicos. Desta forma, em relação ao conceito de competência, o método permite apenas a averiguação do conhecimento do candidato. As limitações do método enquanto meio de seleção dos candidatos mais adequados às necessidades da organização são representadas nos seguintes excertos:

Você não sabe quem você está trazendo, a verdade é essa, entendeu? Você sabe que as pessoas têm um determinado conhecimento (...) prova de concurso, para mim, olha, você tem que torcer para os profissionais que vão entrar serem bons, a verdade é essa, porque lá no desempenho que você vai ver quem é quem. (ANVISA 4)

Se o seu objetivo do processo seletivo é a gente ter a pessoa certa no lugar certo, eu acho que a gente precisa associar ao processo seletivo outras ferramentas de avaliação de perfil, aí entra tanto a certificação, a questão da certificação das competências técnicas quanto a questão da avaliação das competências socioemocionais. (ANVISA 1)

Embora seja o mais evidente, esse não é o único fator restritivo. A partir das entrevistas, apurou-se que não há convenção acerca dos conhecimentos a ser requerida para o ingresso na instituição e, conseqüentemente, a adequação desses aos objetivos organizacionais:

A gente precisa ter mais clareza de qual é, de fato, o conhecimento que a gente precisa dentro daquela área. Eu acho que isso a gente ainda não tem tão claro, apesar de ter evoluído no mapeamento de competências, evoluído numa série de questões dentro da agência, eu acho que isso ainda precisa ter uma evolução. (ANVISA 3)

Nesse período, a gente não fez uma vinculação tão próxima de competências com o perfil profissional, era muito a opinião das áreas e uma crítica ali da área de gestão de pessoas. (ANVISA 3)

Foi apontado na coleta de dados que a equipe da gestão de pessoas percebe a necessidade de receber servidores aptos ao desempenho de atividade de fiscalização. Durante as entrevistas foi relatado que os cursos de capacitação oferecidos pela instituição, ou seja, a aquisição de conhecimento teórico, não foram suficientes para suprir tal necessidade no curto prazo:

Tecnicamente, a gente sente a necessidade de que os servidores, eles estejam... eles tenham uma formação básica um pouco mais voltada para a parte prática da fiscalização (...) o curso só não dá ao fiscal a capacidade de realmente fiscalizar. Então, a gente teria que ter alguma atividade, algum período de atividade prática. (ANVISA 1)

Nesse sentido, retoma-se a pesquisa de Fontainha *et al.* (2014) quanto à relevância de se considerar a experiência prévia do candidato nos processos seletivos. No caso da Anvisa, a queixa está centralizada na necessidade de recrutar pessoas que tenham vivência de fiscalização. Em outras palavras, há necessidade de servidores que disponham de habilidades e atitudes necessárias à realização na atuação direta com a população, no papel de burocrata de nível de rua (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES; 2018). Os números apresentados nos relatórios demonstram que o contingente de servidores que atuam nos pontos de fiscalização está em declínio e os concursos realizados não foram capazes de

selecionar candidatos que atendam esse perfil específico. Por outro lado, a experiência prévia dos candidatos tem pouca relevância na pontuação geral, representando menos de 10% (dez por cento) do total.

Ainda quanto aos instrumentos aplicados na seleção, deve-se destacar a iniciativa da Anvisa em aplicar prova discursiva para os cargos de nível médio – e não apenas para os de nível superior como requerido pela lei – no intuito de avaliar o candidato de forma mais ampla:

A gente entendia que prova discursiva era fundamental para que você conhecesse minimamente a capacidade de organização, capacidade de argumentação, capacidade analítica, de raciocínio, enfim, dos candidatos, porque embora a prova objetiva tenha o seu valor, ela tem uma limitação na mensuração do conhecimento. (ANVISA 3)

5.2.3 O curso de formação

Conforme disposição dos editais de concurso de 2004 e de 2013, o curso de formação constituiu parte classificatória e eliminatória do processo de seleção para os dois cargos de nível superior na Anvisa: especialista em regulação e analista administrativo, extrapolando as determinações legais, que preconizam a realização de curso de formação apenas para o cargo de especialista em regulação.

O curso tinha por objetivo apresentar informações sobre cada uma das áreas da agência, de forma que o candidato pudesse adquirir conhecimentos sobre o funcionamento da agência, partindo do entendimento de que todos os participantes já estariam selecionados:

A gente fez a questão de já no curso de formação não ser teórico, ele já foi mais mostrando o que era a agência, o que eles iam encontrar. (ANVISA 4)

A gente foi reunindo várias coisas que a gente achava que era importante de o servidor já entrar sabendo, porque ele, com certeza, estudou boa parte disso para o concurso, muito conteúdo de vigilância sanitária e de regulação já foi pedido no concurso. Mas aí a gente fez aquele filtro mais aplicando, mostrando na realidade, o dia a dia, como é que funcionava. Então, essa foi a intenção. (ANVISA 2)

Processo de trabalho, ferramentas utilizadas, sistemas utilizados, código de ética, enfim, a legislação mais interna da agência, então, era uma tentativa de preparar as pessoas para a execução da sua atividade, muito mais do que uma expectativa de ser uma etapa de seleção. A gente enxergava o curso de formação, apesar de ser uma etapa do processo de seleção, muito mais como um processo formativo dessas pessoas, a gente já considerava que todas elas estariam na agência. (ANVISA 3).

A partir dos relatos, nota-se que tampouco nessa etapa foram aplicados outros instrumentos ou meios de avaliação capazes de identificar as competências ou experiência prévia dos candidatos, ou mesmo de assumir o caráter eliminatório dos candidatos caso

habilidades necessárias ao cumprimento das atividades não fossem identificadas. Ao revés, assume-se que os candidatos pouco conhecem sobre os conteúdos relevantes para a execução de suas atividades laborais, o que se infere a partir da declaração de uma das entrevistadas, ao relatar que os entrevistados “eram obrigados” a fazer um curso de especialização depois de tomarem posse, pois “as pessoas não tinham noção do que era vigilância sanitária” (ANVISA 4).

Pode-se concluir que esta etapa do concurso para a Anvisa apresentou um viés conteudista, baseado nos processos realizados pela Agência, associado à ambientação dos futuros servidores. O período de curso de formação se mostrou ainda como uma etapa relevante no processo de recepção dos servidores, conforme abordado no próximo subcapítulo.

5.2.4 A recepção dos servidores

Sobre os critérios para recepção dos servidores foi apontada a limitação quanto à avaliação individualizada e minuciosa de cada um dos selecionados devido ao volume de servidores que ingressam em um único processo:

Eram 500 [selecionados], 250 era só de farmácia, para você ter ideia. Então, era impossível entrevistar, foi mesmo essa distribuição e, depois, sim, foram fazendo alguns pequenos ajustes (ANVISA 4).

Colheu-se ainda que, especialmente no concurso de 2004, em grande medida a lotação dos futuros servidores já estava pré-definida a partir das formações acadêmicas dos selecionados, conforme previsto no edital:

Essa lotação já estava meio que definida antes, quando a gente definiu as vagas por unidade organizacional. Então, para você ter ideia, a GGMed, que é a gerência geral de medicamentos, ela tinha 250 vagas de farmacêutico, não tinha como colocar esses farmacêuticos em outra área. (ANVISA 4).

O curso de formação foi outro fator importante na definição das alocações. Os entrevistados mencionaram que o curso foi em grande parte ministrado por servidores em exercício na Agência, que tinham o papel de apresentar os processos a cargo de cada uma das áreas, normativo aplicável e outras informações relevantes aos servidores que pudessem ser lotados naquela área. Nesse momento, os futuros servidores foram estimulados a declaram em quais áreas eles teriam interesse em atuar:

Já no próprio curso de formação, a gente já trabalhou a lotação deles para que eles pudessem já ir assimilando com quem que eles estavam falando. (ANVISA 4)

Durante o curso de formação, a gente pediu o currículo dos alunos, dos candidatos e pedimos que eles sugerissem áreas que tivessem interesse. E nós tentamos fazer um alinhamento entre o interesse da área e o interesse da pessoa. (ANVISA 3)

De outro lado, os gestores das áreas finalísticas também foram consultados para que fizessem suas escolhas a partir dos currículos apresentados. O mesmo procedimento foi adotado em diferentes concursos conforme relatos:

[Em 2005] Eu chamei todos os gerentes gerais juntos, coloquei uma lista com o currículo de todo mundo, eles tiveram acesso a quem era quem, qual era a formação e aí eles foram escolhendo pela formação, foi assim a distribuição e, aí, depois que eles entraram, a gente foi fazendo alguns ajustes. (ANVISA 4)

[Em 2013] em primeiro lugar, a gente alocava as pessoas nas áreas que elas gostariam, reunimos os chefes das áreas e apresentamos os currículos e eles discutiram entre eles a alocação de cada servidor. (ANVISA 3)

[No concurso de 2013] aí a gente ia recebendo o currículo e a gente ali na GGPEs [Gerência-Geral de Gestão de Pessoas] mesmo ia dando uma olhada e vendo qual área que achava que atendia mais. Quando era uma pessoa que atendia mais de uma área, a gente falava: ah, esse aqui tem perfil para três áreas diferentes. Aí, a gente circulava o currículo nas áreas para as áreas darem uma opinião. (ANVISA 2)

Para o concurso de nível médio de 2016, cujas atividades poderiam ser realizadas em diversas áreas da agência, relatou-se que houve análise de currículos para a definição das alocações.

Quando a gente fez concurso de técnico administrativo lá [em 2016], o que eu fiz? antes de o pessoal tomar posse, eu mandei um e-mail para todos eles com um formulário para eles falarem um pouco sobre o perfil deles e até sobre as expectativas deles de áreas de trabalho e a gente usou o resultado desse formulário para definir a lotação deles. (...) a gente sabe que as pessoas que tomam posse em concurso, hoje, são pessoas de nível muito alto, mesmo no cargo de nível médio, vem gente com mestrado, vem gente com doutorado, vem gente com muita experiência prévia (...) a gente teve esse cuidado de, antes de eles virem, a gente entender o perfil deles, quem eles eram, qual era a formação, a experiência e as expectativas. Eles, inclusive, puderam, entre as áreas que tinham vagas, dizer quais eram as que eles tinham preferência de atuação (...) a gente pegou os papéis com os resultados lá e ficou tentando esse encaixe da melhor forma, pegar essas pessoas com os conhecimentos e as expectativas que tinham e encaixar nas vagas que existiam. (ANM 1)

5.2.5 Outros achados

Ao longo da pesquisa foram identificadas outras evidências relacionadas ao processo de incorporação de novos servidores na Agência, que, no entanto, não estão diretamente relacionadas aos subitens anteriores. Assim, considerando-se a pertinência temática, decidiu-se por registrar tais evidências em subcapítulo apartado.

Durante as entrevistas foram relatadas duas iniciativas distintas ainda relativas à incorporação dos servidores e voltadas à ambientação dos servidores selecionados. Para os selecionados para cargos de nível médio foi realizado um “curso de ambientação”:

Para os dois cargos de nível médio, a gente fez uma ambientação tentando trazer muita coisa desse curso de formação, aquilo que a gente entendia que se aplicava a esses cargos, também (...) nessas ambientações, a gente participava fazendo algumas dinâmicas, então, eu mesma conduzia dinâmicas, coisas assim de apresentação, de as pessoas irem se conhecendo. (ANVISA 2)

Outra iniciativa relatada refere-se à designação de um colega da área, denominado “padrinho” para receber o recém-chegado:

A gente fez um treinamento dos padrinhos, orientando: olha, receba a pessoa, dê uma volta com ela na ANVISA, mostra... orientando, o que era importante para uma ambientação da pessoa. Esse padrinho seria uma pessoa de referência. O ideal é que não fosse o chefe para, justamente, a pessoa ter um colega ali de referência. Então, essa foi uma prática legal, quem seguiu direitinho... o pessoal gostou de ter esse apoio, acho que valeu a pena. (ANVISA 2)

Para pessoas que ingressam na agência para ocuparem cargo comissionado, também há um processo adotado pela GGPEs para recepcioná-los:

A gente criou, dentro dessa lógica, um programa de boas-vindas aos gestores, a gente tem o manual do gestor, a gente tem... de gerente para cima a gente faz uma reunião apresentando várias coisas, justamente para isso, para tentar receber bem a pessoa, porque a gente acredita que a forma que essa pessoa vai ser recebida é o retorno que ela vai dar para instituição. (ANVISA 2)

Ainda como parte do processo de incorporação dos servidores, destacou-se a realização de um programa com os novos selecionados para apresentação de algumas empresas participantes do mercado que passariam a regular, como forma de tangibilizar os impactos das decisões adotadas pela instituição. De acordo com a entrevista:

No concurso de 2013, a gente teve uma experiência muito bacana que os servidores recém-empossados, eles participavam de um programa de formação que a gente fazia junto com as indústrias. Então, esses servidores, iam visitar o setor produtivo para ter uma noção um pouco mais clara de impacto regulatório. Então, o foco era a gente, digamos assim, inculir nesses servidores a percepção de que o impacto regulatório precisa ser avaliado. E por que que precisa ser avaliado? aí vinha a indústria para poder trazer elementos práticos de impactos, tanto para beneficiamento quanto para complicação da vida deles. (ANVISA 1)

Desta forma, a ambientação dos novos servidores abrange não somente os colegas e ambiente físico da instituição, e passa a incluir outros atores do setor econômico no qual passarão a atuar.

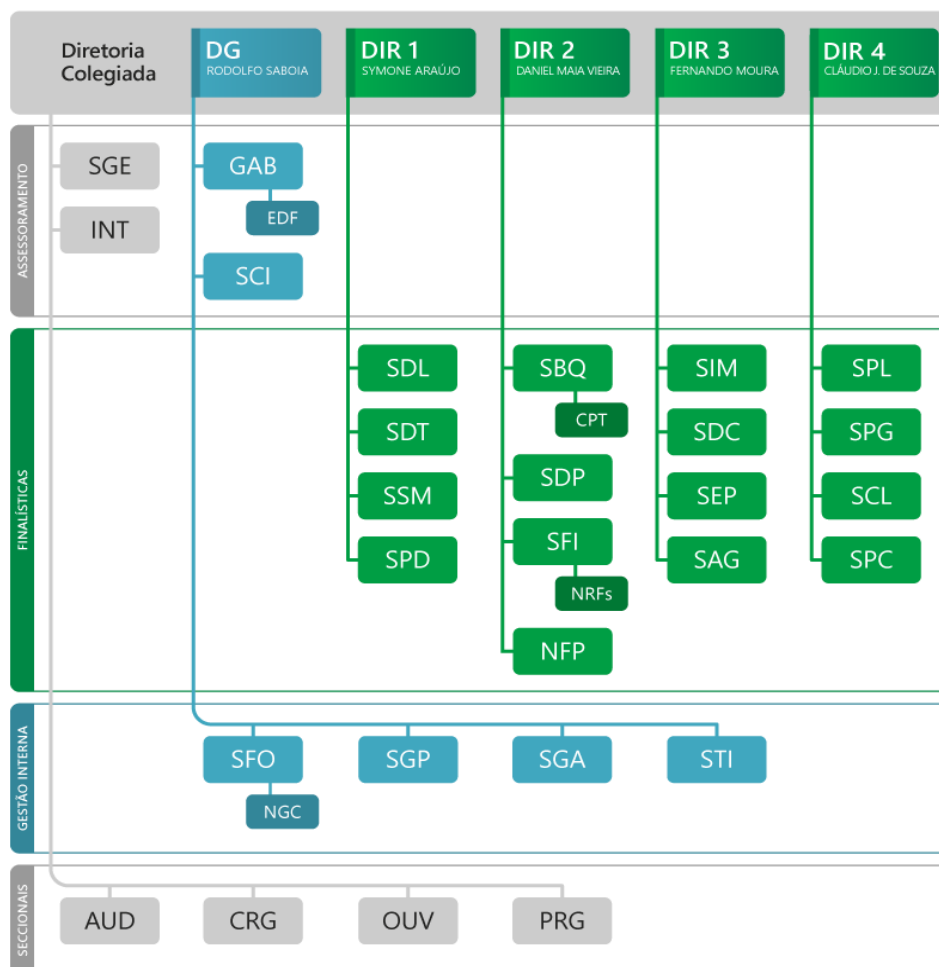
5.3 Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP

A Agência Nacional de Petróleo foi criada pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e tem por principais atribuições implementar a política nacional de petróleo, gás

natural e biocombustíveis; garantir o suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional; e proteger os interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos.

Em sua estrutura organizacional, a ANP designou a atual Superintendência de Gestão de Pessoas e do Conhecimento (SGP) como área responsável pelos processos relativos à incorporação dos novos servidores. A SGP, assim como as outras superintendências que tratam da gestão interna da Agência são diretamente subordinadas ao gabinete do diretor-geral. Todas as áreas finalísticas da Agência são vinculadas a uma das demais diretorias, conforme pode ser observado na Figura 4:

Figura 4 : Organograma da ANP



Fonte: ANP (2023)

O Relatório de Gestão referente ao ano de 2021 (ANP, 2022) informa que a ANP dispunha de 805 servidores em exercício e que “houve uma variação significativa do perfil de servidores da ANP de 2020 para 2021, sobretudo devido aos esforços de atração de servidores de outros órgãos por meio das movimentações para compor força de trabalho”

(ANP, 2022, p. 143) na modalidade de processo seletivo prevista pela Portaria nº 282, de 2020, do Ministério da Economia (BRASIL, 2020).

5.3.1 O planejamento do processo seletivo

Desde a sua criação, a ANP realizou quatro concursos para formação de quadro permanente, que ocorreram nos anos de 2005, 2008, 2012 e 2015²². Em 2022, a organização promoveu um processo de seleção simplificado para a contratação de profissionais de nível superior por tempo determinado.

Assim como na Anvisa, antes da realização do primeiro concurso, o corpo de servidores da ANP era composto por servidores que foram redistribuídos de outros órgãos para a autarquia e reforçado por contratados a título temporário, situação que passou a se modificar a partir de 2007, com o aumento do número de servidores efetivos ocupantes de cargos da Agência (BRASIL, 2013).

Em 2005 e em 2008 os concursos selecionaram candidatos para todas as carreiras. O concurso de 2012 foi realizado apenas para as carreiras de nível superior, e o de 2015, somente para os cargos de técnico em regulação e técnico administrativo.

A Agência informou na pesquisa realizada em 2012 (BRASIL, 2013), que a experiência obtida até então com a realização de concursos para a seleção dos ocupantes dos principais cargos havia sido parcialmente adequada. Afirmou-se na oportunidade que “houve uma melhor delimitação de perfis, especificando melhor as necessidades da Agência após entrevistas com os gestores para quais seriam direcionados os novos servidores” (BRASIL, 2013b, p. 60). Tal assertiva foi corroborada pelos depoimentos colhidos. Segundo os relatos, depois da autorização do concurso em 2012, a distribuição interna das vagas foi definida por uma comissão interna designada especificamente para tratar dos assuntos relativos ao processo seletivo:

[Em 2012] tinha a comissão do concurso que eram pessoas representantes das diretorias que ficavam ali, das áreas subordinadas às diretorias. E, tinha uma comissão que era como se fosse de apoio, que era da área de gestão de pessoas, do RH, na época. (ANP3)

A gente observava as áreas mais carentes e aí fez uma distribuição, a diretora geral, à época, opinou bastante e fez as mudanças dela e depois a comissão chancelou aquilo (...) a partir dessa distribuição de vagas que a gente fez, aí a gente entrevistou as áreas e a partir dessas entrevistas que nós definimos os perfis. (ANP4)

²² Disponível em: < <https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/concursos-anp>>. Acesso em: 20.jan.2023.

A comissão, composta por representantes de todas as diretorias, além de membros do então setor de recursos humanos, atuou em conjunto com os diretores na distribuição interna das vagas e, a partir de então, na definição dos perfis desejados e do conteúdo programático. Depreende-se que até então a distribuição interna das vagas era definida sem o suporte de um instrumento de gestão específico e foi definido a partir da percepção de necessidade dos membros da comissão (ANP 4).

Dos relatos, tem-se que a constituição de uma comissão interna nesses moldes ocorreu pela primeira vez no concurso de 2012 e não se repetiu no concurso de 2015:

No primeiro concurso que eu participei [2012], a gente criou uma comissão com representantes da diretoria e tal. Aí, já no segundo concurso [2015], como ele era mais direcionado, a gente deixou mais na esfera da SGP, era mais uma comissão aqui interna, nós e diretoria, então, não teve tantos representantes. (ANP4)

Desde a realização do concurso de 2015, a ANP passou a utilizar outros instrumentos aplicados à gestão de pessoas. Entre 2015 e 2016 (ANP2 e ANP4), a Agência contratou consultoria para o desenvolvimento de uma ferramenta, o que permitiu o mapeamento dos processos da Agência, a identificação do número de servidores necessários em cada unidade organizacional e a elaboração de um plano de trabalho para cada posição:

A gente construiu uma ferramenta com eles [consultoria externa contratada] que agora a gente está fazendo internamente, não tem mais apoio da fundação, de dimensionamento da força de trabalho e de competências. Então, hoje a ANP, desde 2019, 2020 e 2021, a gente refez isso, a gente teve todos os processos mapeados, a carga horária de cada processo, quem atua em cada processo. Então, a gente consegue saber o que tem de passivo em cada atividade da ANP hoje. Então, na hora de alocar e construir esse perfil, a gente consegue identificar. (ANP2)

Na ANP, hoje, todas as posições são completamente mapeadas, todas as estruturas organizacionais internas das áreas são construídas pela área de gestão de pessoas junto com a área técnica. (ANP1)

Atualmente, “para cada cargo já existe um plano de trabalho ali dizendo quais são as atividades para serem executadas” (ANP 3). Desde a implantação da ferramenta, os resultados obtidos fundamentam os pedidos de autorização para novos concursos encaminhados ao Ministério da Economia. Com esses insumos, a organização foi capaz de apresentar para o órgão central um requerimento voltado para a formação de quadros permanentes e outro para a contratação com o objetivo de atender demandas temporárias:

A gente tinha uma demanda X, a gente tem um número reduzido já de vagas para concurso, que a gente está quase ocupando tudo, faltam mais 120 e tem

algumas atividades que são transitórias, então, tem as características ali da contratação temporária. Então, na hora que foi fazer o pedido, a gente fez um pedido separando claramente, assim, o que que é pedido realmente de concurso que não é demanda transitória. (ANP 3)

Como decorrência dessa segregação, a ANP logrou êxito no segundo pleito em contraponto às respostas negativas obtidas pelas demais agências. Outra consequência observada se refere à predestinação das vagas, uma vez que havia clareza quanto ao trabalho a ser desenvolvido pelos futuros contratados. Novamente nesse caso, as áreas contempladas foram convocadas a contribuírem na definição do conteúdo programático:

Então, a gente consegue apontar que processos estão carentes de pessoal e o perfil de cada um para atender, tanto é que esse concurso, agora [de 2022], saiu para três áreas específicas. (ANP2)

São três áreas que vão receber pessoas e aí a gente fez uma comissão com essas áreas, era um representante de cada área e aí eles definiram o que que eles achavam importante para cada perfil deles. (ANP 3)

Destaca-se nas entrevistas que a ANP aplica e mantém atualizado seu dimensionamento da força de trabalho, bem como possui um plano de trabalho desenvolvido para cada uma das vagas, estejam ocupadas ou não (ANP 1). As informações decorrentes do dimensionamento da força de trabalho são utilizadas, juntamente com o diagnóstico de competências para os processos de movimentação interna e para o provimento de determinados cargos em comissão:

Toda vez que alguém se candidata a um cargo comissionado existe um pacto, pré-formal, pré-feito, entre o candidato e aquele gestor, porque já está tudo mapeado e definido, a pessoa não sai para um determinado lugar com um acordo verbal, apenas, existem planos de trabalho muito estruturados, posição na hierarquia muito estruturada e um padrão. (ANP 1)

Foi apontada a pretensão de ampliar os usos da ferramenta no que se refere aos processos seletivos²³ e atrelar o quantitativo ao perfil requerido dos servidores, atrelado às competências (ANP 3 e ANP 4):

A gente tem, hoje, o dimensionamento ainda está fechado... então, assim, ele dá que você tem tantas pessoas e você precisa de tantas pessoas. A gente ainda vai chegar numa etapa posterior de abrir esse quantitativo por perfil. (ANP 3)

Desta forma, vê-se que as atividades a serem desenvolvidas em cada uma das unidades, e, portanto, para os cargos, estão definidas na organização. Todavia, o rol de

²³ De acordo com a entrevista ANP4, os dados do dimensionamento da força de trabalho e planos de trabalho já estão vinculados ao programa de gestão por desempenho (PGD), que permite o controle de resultados em detrimento de controle de horas de trabalho presencial. Por se tratar de assunto não diretamente relacionado ao objeto da presente pesquisa, não será aprofundado.

habilidades, aptidões e competências necessárias ao pleno exercício das atividades conforme sugerido por Fontainha *et al.* (2014) ainda é uma etapa a ser iniciada.

5.3.2 A avaliação das competências no processo seletivo

Retomando-se o conceito de competência a partir da perspectiva individual (DUTRA, 2011), obteve-se a partir das entrevistas que a instituição contratou consultoria para o desenvolvimento de uma ferramenta para dimensionamento de trabalho e mapeamento de suas competências (ANP 2). Conforme relatado no subcapítulo anterior, a ferramenta é atualizada frequentemente, porém, no que se refere às competências, demonstrou-se a necessidade de refinamento e definição das competências individuais:

E a gente não tem o perfil ainda desenhado do gestor, dos cargos comissionados, em termos, assim, de formação... a gente só tem o plano de trabalho. O que a pessoa vai fazer, a gente tem que desdobrar esse plano de trabalho e o que que a pessoa precisa ter de competências para poder cruzar os dois. É isso que falta, assim, é esse final. (ANP 3)

A gente está buscando também outras ferramentas de análise que não só a parte técnica como... a competência é muito voltada para o técnico, né, habilidade técnica. (ANP 2)

A gente planeja aí... talvez contratar uma consultoria para gente fazer análise de perfil, então, nesse ano a gente entrevistou algumas empresas para conhecer o produto, que é de ferramentas de análise de perfil, para a gente ver quais que se adequariam mais à ANP. (ANP 4)

Ademais, a ANP utiliza uma ferramenta denominada “Diagnóstico de Competências da ANP”, por meio da qual os servidores fazem sua autoavaliação e podem autorizar a publicação dos seus resultados, permitindo que outros servidores possam identificar as referências em determinadas competências:

Ela é, constantemente, aberta a gente trabalha com um modelo de autoavaliação. Então, o próprio colaborador nosso vai num curso ou entrou na ANP, a gente fomenta que ele realize o diagnóstico de competência. (ANP 2)

Depreende-se ainda que tais informações são utilizadas para fins de gestão do conhecimento e mobilidade dos servidores (LONGO, 2007). No que se refere à incorporação de novos servidores por meio de concurso público, novamente observa-se a restrição de avaliação de competências por meio de provas de conhecimento e definição do conteúdo programático constante do edital:

Além do detalhamento do perfil e isso a gente passou para o CESPE, para eles desenvolverem as provas e o edital [de 2012], a gente captou ali com eles os conteúdos programáticos, não a definição do conteúdo, porque isso a banca trabalharia, mas, assim, quais são os pontos que a gente precisaria, ... meio quais as competências que o profissional precisaria ter, aí o CESPE, à época, fazia essa tradução dos conteúdos programáticos (ANP 4)

Assim como na experiência da Anvisa, a experiência prévia do candidato teve peso equivale a menos de 10% da pontuação total, mesmo que os concursos de 2008 e 2012 tenham sido executados por bancas distintas.

Foi relatado que no concurso de 2015 houve um caso isolado em que se buscou a identificação de habilidades dos candidatos por uma das áreas:

Nesse [concurso] de 2015, que a gente começou no âmbito, mas numa questão muito específica ali, era de TI, que aí a gente observou que, assim, as exigências dos últimos concursos estavam muito em questões de TI que a gente não utilizava e que aí a gente queria que isso se traduzisse, que eles conseguissem, a partir da prova, captar a habilidade do candidato. (ANP 4)

Acerca da experiência obtida com a realização de concursos para a seleção dos ocupantes dos principais cargos, a Agência avalia que os resultados foram parcialmente adequados. Quando da realização da pesquisa pela Casa Civil em 2012, foi relatado que:

Em nossa nova proposta de concurso público houve uma melhor delimitação de perfis, especificando melhor as necessidades da Agência após entrevistas com os gestores para quais seriam direcionados os novos servidores. Mesmo assim, sempre se faz necessário para os novos servidores capacitações focadas nas particularidades de nossos processos (BRASIL, 2013, p. 60).

Em outras palavras, existe a compreensão de que as atividades desenvolvidas pela agência reguladora são muito específicas e quaisquer que sejam os conhecimentos ou experiências prévias que os candidatos possam ter, elas precisarão ser complementadas ou aprimoradas para que possam executar plenamente suas funções na organização.

Questionados sobre o assunto, os entrevistados apontaram limitações decorrentes da forma de seleção aplicada:

De uma forma geral, a gente foi bem atendido... vieram servidores muito preparados, mas, assim, no aspecto comportamental, a gente teve uns pontos fora da curva (...) teve alguns servidores que eram, assim, altamente capacitados, super bem colocados no concurso, mas que do ponto de vista comportamental não se adequaram tanto. (ANP 4)

A gente tem o problema que é a fiscalização de campo do abastecimento [postos de gasolina]. Além de ela ser perigosa, é uma atividade bem operacional e se viaja muito, fica o tempo todo na rua viajando, viajando o tempo inteiro. (...)

tem um movimento de saída enorme, enorme... é uma dificuldade muito grande de... as pessoas pedem para ir para outras áreas (...) [no concurso de 2008] eu vi gente virando as costas e falando: não, eu não vou entrar, porque era fiscalização de posto. (...) então, uma coisa que a gente fez no concurso de 2013 foi escrever, explicitamente, no edital do concurso, que essa atividade era para a fiscalização de posto de gasolina. (...) aí eu achei que deu uma melhoria, entendeu? pelo menos. Ainda é uma situação difícil, mas deu uma melhoria. (ANP 3)

Para o primeiro caso, foi apontado que o exame psicotécnico do candidato ou a realização de entrevistas seriam medidas capazes de sanar a questão (ANP 4). O encaminhamento proposto se coaduna com a verificação da higidez mental e aptidão psicológica do candidato posta por Araújo *et al.* (2020). Conforme apontado pelas autoras, para que a avaliação psicológica seja parte do processo seletivo, deve haver previsão legal, o que não se aplica ao caso das agências reguladoras.

O segundo relato, por outro lado, remete ao estudo realizado por Fontainha *et al.* (2014) acerca do edital enquanto forma de comunicação entre a administração pública e os candidatos e que “a Administração não apresenta para o candidato as habilidades ou aptidões que precisa ter ou precisaria desenvolver para seu trabalho e, tampouco, considera tais características como partes integrantes do processo seletivo” (FONTAINHA *et al.* 2014, p. 52).

Tal assertiva toma maior ênfase com a análise do edital do concurso em questão, do qual se extrai os seguintes requisitos para o desempenho das atividades de fiscalização de abastecimento, conforme descrito em entrevista e nas atribuições do cargo previsto no Edital nº 1/2012-ANP:

Os candidatos aprovados para o perfil 15, serão designados, preferencialmente, para atividades de fiscalização do abastecimento. (...) PERFIL 15: ESPECIALISTA EM REGULAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, ÁLCOOL COMBUSTÍVEL E GÁS NATURAL – ÁREA VIII. REQUISITOS: Diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de graduação de nível superior em Química, Engenharia Civil, Engenharia de Produção, Engenharia Elétrica, Engenharia Eletrônica, Engenharia Mecânica, Engenharia Metalúrgica, Engenharia do Petróleo ou em Engenharia Química, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo MEC.

Os candidatos que atendam os requisitos acima descritos deveriam realizar prova objetiva e discursiva (uma redação e duas questões) sobre os seguintes assuntos: língua portuguesa, língua inglesa, noções de informática, direito administrativo, conhecimentos sobre a Constituição Federal, estrutura da indústria do petróleo, gás natural e biocombustível, noções de estrutura e regulação da indústria petrolífera, noções de legislação ambiental. Superada essa etapa, passam pela fase de avaliação de títulos e curso de formação.

Nesse sentido, o caso corrobora as considerações de Fontainha *et al.* (2014), segundo as quais as etapas da seleção não simulam contextos análogos aos que o servidor enfrentará na carreira, as habilidades que serão necessárias ao desempenho da atividade específica não avaliam e sequer são adequadamente comunicadas pelo edital.

Não obstante as restrições apontadas pelo processo seletivo por meio de concurso público, as entrevistas apontam que as competências são avaliadas pela instituição nos processos de seleção de servidores oriundos de outros órgãos, para movimentações internas, conforme será descrito no subcapítulo 5.3.5.

5.3.3 O curso de formação

De acordo com a Lei nº 10.871/2004, o curso de formação enquanto etapa do processo seletivo é obrigatório apenas para o cargo de especialista em regulação. No entanto, no primeiro concurso realizado pela ANP o curso de formação foi aplicado para os cargos de especialista e de analista administrativo, de forma conjunta (ANP 1).

Nos concursos seguintes, o curso de formação enquanto etapa do processo seletivo para analista administrativo foi motivado pela dificuldade enfrentada na convocação de candidatos para as vagas remanescentes:

Por que que a gente fez isso? Quando você bota por formação para todos os perfis, o curso de formação te prende muito na convocação das próximas etapas, né? Tipo, quando você está no cadastro, está no cadastro de reserva, você tem muito mais fluidez para ir convocando quando alguém vai dando vacância. Então, a gente achou melhor o que não era exigido por lei, não botar curso de formação. (ANP 3)

No que se refere ao conteúdo, assim como ocorreu na fase anterior à aplicação das provas, as áreas foram consultadas para que fosse definido o que seria ministrado durante o curso. Primou-se nessa etapa pela transmissão de conteúdos de caráter prático:

Na hora de ver o que que precisa, tipo, a equipe de capacitação conversava com as áreas técnicas, com representantes para ver o que que precisa ser cobrado, o que a área quer, acha importante que a pessoa saiba antes (...) a gente deixou a parte de conteúdo mais acadêmico na prova, o curso de formação sempre foi bem prático, mesmo, bem... tanto que quem dava aula de curso de formação eram os próprios gestores das áreas. (ANP 3).

A intenção era mais dar um panorama geral, assim, do campo de atuação da agência e trazer conhecimentos básicos sobre todos os segmentos da agência. Não, necessariamente, aqueles onde o servidor ia atuar (...) a gente queria dar um panorama completo da agência e, seja qual fosse a área para onde o servidor iria, ele ia ter uma noção geral aí da agência. (ANP 4)

Assim como relatado no caso da Anvisa, o curso de formação exerce um papel relevante na ambientação (ANP 3), tanto na aproximação dos candidatos entre si quanto na familiarização com os servidores e atividades desenvolvidas pela organização (ANP 1). Ciente desse papel, e uma vez decidido que o curso de formação seria aplicado apenas para os casos determinados em lei, a organização passou a realizar o processo de recepção dos novos servidores por outros meios, conforme descrito em detalhes no subcapítulo 5.3.5. Não foram encontradas evidências de que tenha havido avaliação atitudinal ou de habilidades dos candidatos durante a realização do curso de formação.

5.3.4 A recepção dos servidores

Quanto à recepção dos servidores na estrutura enquanto etapa do processo de recepção relatou-se dois momentos da instituição, que implicaram em diferentes encaminhamentos em relação a esta etapa do processo de recepção. De acordo com as entrevistas, no concurso de 2008 a distribuição se deu por escolha dos gestores, de forma pouco estruturada:

Eu sei que, no concurso de 2008, foi quase que uma guerra. Tinha um monte de currículo espalhado numa mesa, isso me contaram. E aí, as pessoas iam puxando e, eu sei, inclusive, que a superintendente de RH, à época, pegou os currículos que ela achou melhor antes, ninguém viu... (ANP 3)

Nos concursos de 2012 e 2015, os candidatos já selecionados foram convocados a apresentar seus currículos, que foram analisados pela superintendência de gestão de pessoas. Os currículos foram então analisados pelo setor, que apresentou uma proposta de lotação, considerando o perfil das vagas de cada área e o currículo dos candidatos selecionados:

A gente acabou fazendo... a gente fez uma seleção antes, prévia, por perfil, separou os perfis, e aí a gente fez as áreas escolherem dentro daquelas vagas que a gente achava que tinha perfil, sabe? A gente fez uma definição tentando fazer isso de forma mais adequada, assim. (ANP 3)

Então, foi meio que por perfil profissional, mas à época um perfil não mapeado. Assim, muito na base da percepção, mas, assim, a partir de entrevistas, análise curricular e aí discussão com as unidades, com base na análise curricular. (ANP 4)

O procedimento em questão não foi adotado no processo seletivo para servidores temporários, uma vez que os perfis já estavam pré-definidos no edital (ANP 2). Em reflexão acerca dos procedimentos adotados, os entrevistados avaliam que "apesar dessas entrevistas, apesar da análise curricular, muita coisa passou" (ANP 4) e consideram que os próximos processos de recepção podem ser aprimorados:

Num próximo concurso, eu acho que agora com a ferramenta do Teams, para a gente usar, ficou muito mais fácil. Sem dúvida, eu acho que tem que ter uma entrevista, a gente faria mais similar ao que a gente faz hoje no processo da 282 [movimentação de servidores de outros órgãos], que a gente já tem entrevista com a psicóloga, tem entrevista com o RH e tem entrevista com a área. (ANP 3)

5.3.5 Outros achados

A partir da análise do *corpus*, identificar evidências relacionadas ao processo de incorporação, que, todavia, não estão diretamente relacionadas aos subitens anteriores. Dada a pertinência entre os achados e o tema ora sob análise, optou-se por apresentá-los separadamente.

O primeiro fato a ser destacado é que a ANP mantém uma página permanente em seu portal da internet dedicada ao recrutamento de servidores e empregados públicos de outras instituições para a Agência por meio de movimentação consensual²⁴, nos moldes autorizados pelo então Ministério da Economia²⁵. As vagas disponíveis são divulgadas publicamente por meio de um painel dinâmico e permitem candidatura a qualquer tempo. De acordo com a entrevista ANP 1, essa iniciativa não tem paralelo na administração pública federal:

A gente criou um processo de recrutamento e seleção que não existe para órgão público, porque isso não existe, existe o concurso público, depois do concurso público, aí existe as requisições, que são pessoas específicas que vão para cá e vão para lá e que se conectam na organização, nesse caso não, eu tenho vaga, eu tenho perfil, acontece uma entrevista com a nossa área de saúde, com a psicologia, acontece com nós da gestão de pessoas e acontece com a área técnica, se der *match* a gente faz o processo para o Ministério da Economia, para trazer novos servidores para casa. (ANP 1)

A seleção de servidores por intermédio desse processo compreende o preenchimento de formulário de interesse e etapas de avaliação que pouco se assemelham ao processo seletivo por meio de concurso público:

A seleção dos servidores passíveis de movimentação para a ANP é composta por análise curricular, entrevistas com psicóloga, com os servidores da área de gestão de pessoas e com os gestores da possível unidade de lotação. Durante a seleção é verificada a adequação do candidato às competências técnicas e comportamentais requeridas pela

²⁴Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/oportunidades-de-trabalho/oportunidades-para-movimentacao-consensual>>. Acesso em: 07.nov.2022.

²⁵ A política foi regulamentada pela Portaria n° 282 de 2020, posteriormente substituída pela Portaria n° 8471, de 26 de setembro de 2022, ambas do Ministério da Economia.

posição, bem como a compatibilidade entre as atividades a serem desenvolvidas na ANP e as atribuições do cargo de origem. (ANP, 2021, p. 113).

Embora a ANP ainda não tenha concluído o mapeamento de competências por cargo, as competências transversais constam do painel de divulgação das vagas e são avaliadas no processo seletivo. De acordo com o Relatório Gestão 2021 da ANP (ANP, 2022), houve uma variação do perfil de servidores, com o aumento de 8% em 2020 para 11% em 2021 de servidores de outros órgãos em exercício na Agência, o que se atribui aos esforços de atração de servidores de outros órgãos por meio das movimentações para compor força de trabalho.

Outro ponto a ser destacado se refere ao processo de recepção dos servidores após a posse. Como dito no subcapítulo 5.3.3, o curso de formação exerce um papel relevante na ambientação dos servidores que ingressam no cargo de especialista em regulação. Como essa etapa não é requerida para o processo seletivo dos demais cargos, para os demais cargos há uma etapa de recepção dos novos servidores após o momento da posse. Nas entrevistas foi relatado que os métodos adotados foram distintos para cada um dos concursos:

Isso variou de ano para ano. No primeiro concurso [em 2005], como teve curso de formação, o pessoal já entrou meio ambientado porque todo mundo tinha curso de formação, eles conheciam todos ali. No meu concurso [2008] teve uma coisa muito legal, eles faziam ambientação, no dia que a gente entrava, ele juntava todo mundo que tinha entrado naqueles, tipo, dois dias. (...) Quem ia entrando mais para o final, já tinha pouca gente. Então, para eles, não foi tão forte assim. Então, deu muito certo para quando as pessoas entravam um grupo maior, entrava no início logo. (...) no de 2013 a gente fez uma ambientação virtual, cada um que entrava ganhava um DVD com uma apresentação da área, um gestor da área falando e teve uma apresentação de todo mundo num dia. (...) o de 2015, também foi isso, também foi virtual. Agora [em 2022], a gente está fazendo uma questão um pouco mais virtual, mas ela é um pouco mais abrangente, não é mais um DVD, você faz um arquivo on-line, mas a gente está fazendo, já foi gravada a apresentação inicial do diretor-geral, teve uma fala maior explicando, falando o que que ele achava da ANP. A gente vai colocar coisas também de RH ali, explicando onde que você encontra cada coisa. (ANP 3)

O processo de recepção dos servidores selecionados no concurso de 2022 da ANP (*onboarding*) será aplicado neste formato pela primeira vez:

O curso de formação serve para aspectos muito formais técnicos, mas como você disse, a gente quer trabalhar um processo também mais relacionado às condições de soft skills, à condição de gestão de pessoas, às condições de liderança, então, a gente vai ter o nosso primeiro *onboarding* ANP, ou seja, a gente vai ter um trabalho diferenciado para a chegada desses novos 48 servidores temporários, vai ser interessante vivenciar isso, a gente não usou isso no passado. (ANP1)

Este modelo, estruturado em cinco etapas a serem adotadas no período de 30 dias, pressupõe a participação das áreas envolvidas na recepção do novo servidor: alta direção, dos gestores, coordenadores e demais integrantes da equipe.

Por fim, o terceiro aspecto a ser destacado se refere à estrutura adotada na Superintendência de Gestão de Pessoas e do Conhecimento, com a criação de um cargo de assessoria técnica para exercer o papel de *business partner*. O papel desse profissional é criar um relacionamento entre a área de gestão de pessoas e as áreas finalísticas:

É como se fosse um vínculo da atividade finalística com a área de gestão de pessoas, então, a ideia é assim, você é uma pessoa que entende mais o que o finalístico está fazendo e tenta adaptar as ferramentas, o que está na gestão de pessoas para isso e não só isso, atua um pouco como coaching de gestão. Então, assim, fica um pouco mais próximo dos gestores e vê o que que eles precisam (...) é um profissional de gestão de pessoas que tem já na maioria das empresas privadas grandes. Eu até fiz uma pesquisa aqui para mostrar (...) todas as empresas grandes, praticamente, têm hoje esse perfil e isso não existe na administração pública. (ANP 3)

A função do *business partner*, embora não tenha sido desenvolvida para contribuir com o processo de incorporação de novos servidores, poderá contribuir para o planejamento de futuros processos uma vez que o setor de gestão de pessoas terá mais conhecimentos sobre as necessidades das áreas e dos processos finalísticos da Agência.

5.4 A Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC

A ANAC, criada pela Lei nº 11.182 de 2005, tem como objetivo institucional regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária. Originalmente fora vinculada ao Ministério da Defesa, hoje a Agência é vinculada ao Ministério de Portos e Aeroportos. Além da sede, localizada em Brasília, a ANAC possui um centro de treinamento, três unidades de representação regional e doze núcleos regionais de aviação civil.

Quanto à sua organização interna, a ANAC tem como seu órgão de deliberação máxima a diretoria colegiada, composta por um diretor-presidente e outros quatro diretores. A unidade responsável pela gestão de pessoas é a Superintendência de Gestão de Pessoas (SGP), subordinada diretamente à diretoria colegiada e subdividida em cinco gerências: Gerência Técnica de Assessoramento, Gerência de Administração de Pessoas,

Gerência de Desenvolvimento de Pessoas, Gerência Técnica de Capacitação e Gerência Técnica de Recrutamento, Seleção, Desempenho e Qualidade de Vida²⁶.

Assim como em outras agências, a ANAC teve seu quadro inicial formado por servidores cedidos de outros órgãos e contratação por tempo determinado. Na medida em que os servidores concursados foram admitidos, os contratos temporários foram encerrados e servidores retornaram a seus órgãos de origem (ANAC, 2010).

De acordo com o Relatório de Atividades a ANAC referente ao ano de 2017, o quadro de servidores da Agência é composto por três categorias: os servidores específicos, os servidores oriundos do Ministério da Ciência e Tecnologia e os servidores efetivos. As duas primeiras categorias formam o quadro inicial da Agência, cujas carreiras estão em extinção. Os servidores efetivos compreendem as quatro carreiras regulamentadas pela Lei nº 10.871, cujas vagas não podem ser providas por novos concursos.

Segundo o Relatório da Casa Civil (BRASIL, 2013), em 2011 foi realizado um diagnóstico do dimensionamento de recursos humanos, no qual se constatou que a quantidade ideal de servidores da Agência era cerca de 55% acima do que realmente existia. Considerando-se um futuro de médio prazo – 5 anos –, a previsão era de agravamento das necessidades. O mesmo diagnóstico apontou que o quantitativo ideal de servidores seria cerca do dobro do então disponível. Tal afirmação foi justificada pelo intenso crescimento vivido pelo setor de aviação civil no período de 2006 a 2011 e, portanto, o aumento de volume de trabalho da Agência desde a sua criação (BRASIL, 2013b). Ao final de 2021 havia 1.341 servidores em exercício na Agência, contingente em declínio desde 2018 (ANAC, 2022).

5.4.1 O planejamento do processo seletivo

Desde a sua criação, a ANAC realizou concursos nos anos de 2007, 2009, 2012 e 2015. Nos quatro concursos houve oferta de vagas para os quatro cargos do quadro efetivo: analista administrativo, técnico administrativo, especialista em regulação e técnico em regulação.

O planejamento do concurso tem início com o pedido de autorização ao órgão central do Poder Executivo Federal. De acordo com as entrevistas, a fundamentação do pedido foi alterada ao longo dos anos:

²⁶ Disponível em: <<https://www.gov.br/anac/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/anac.pdf>> Acesso em: 30.jan.2023.

Durante muito tempo a gente ficou pedindo o que estava em aberto, ou seja, a diferença do que eu tinha preenchido e do que estava previsto em lei, depois não, da última vez que eu, enquanto gestor [em 2021] e já com uma diretriz alinhada com a presidência, com a diretoria, foi de ser modesto, assim, vamos pedir, de fato, o que a gente está precisando (...), mas a gente conseguiu mapear, de fato, nesse último pedido aí, a necessidade exata de cada setor e de cada área. (ANAC1)

A própria forma de pedir concurso para o Ministério, ela mudou muito (...). Internamente, a gente também tem evoluído nos nossos processos, está mais claro para a ANAC, depois desse último planejamento estratégico [período de 2020-2026], os macroprocessos. Então, está mais fácil para a gente delimitar esses perfis mais críticos ... esses dois últimos, 21 e 22, que a gente pediu, que a gente fez a solicitação para o ministério, como a gente vinha de um período de recessão na aviação civil, então, a gente focou mais em tentar, porque como é descrição de perfil, a gente não sabe como que é, mas a gente tentou buscar, pegou o que a gente tinha de perdas nessa pandemia, dado o cenário econômico, e colocou para eles: olha, a gente está tentando repor só o que a gente perdeu na pandemia e o que o cenário da aviação está prevendo para os próximos cinco anos: olha, ela ficou esse tempo estagnado, mas agora a curva vai ser ascendente, então, para isso a gente vai precisar de mão de obra em X, Y, Z. E, aí, justificou para eles. (ANAC 4)

Dessa forma, compreende-se que os pedidos para preenchimento de vagas deixaram de ter como fundamento apenas a previsão legal, e passaram a ser justificados na necessidade da agência, considerando seus processos internos, número de servidores e prognóstico de demanda futura decorrente da evolução do setor regulado.

A caracterização dos perfis de candidatos a serem selecionados ocorre apenas após a autorização pelo órgão central do Poder Executivo, que da realização do concurso e definição do número de vagas aprovadas para contratação. De posse do número total, as vagas são distribuídas internamente e, em um segundo momento, a definição dos perfis desejados é feita de forma conjunta:

A partir do momento que o número de vagas é autorizado pelo Ministério da Economia, a gente se reúne, todas as unidades da ANAC que vão ser atendidas pelo concurso público e a gente define quais são os conteúdos e o que vai ser necessário, tanto em termos de requisitos obrigatórios quanto os conteúdos programáticos do edital. (...) a gente monta uma comissão de concurso, tá? Mas essa comissão de concurso é para definir. Exatamente. esses perfis. A gente chama um representante de cada unidade organizacional da ANAC, que vai ser contemplado no concurso. E, aí, a gente define todos esses perfis e conhecimentos, tudo que a gente vai colocar no edital. (ANAC 3)

A gente começa com um levantamento dentro da agência, de necessidades junto a todas as superintendências, assessorias e até mesmo à diretoria. Com esse levantamento, a gente faz também um batimento com o que a gente tem de exonerações, demissões, aposentadorias, tanto aposentadorias que a gente já teve como a gente projeta, também, os próximos cinco anos. Depois disso, a gente vai ter uma conversa com a diretoria para saber o que que eles estão pretendendo de estratégia para esse concurso (...) a gente pede para as áreas, normalmente, a gente indica para eles um formulário para que eles descrevam o perfil. Então, nesse perfil, a gente pede para eles descreverem qual a formação, quais são as atividades que eles vão desenvolver e se tem algum projeto estratégico envolvido (...) depois que a diretoria diz para a gente, define

para a gente o que que ela vai querer atacar, aí a gente pesa no conteúdo programático. (ANAC 4)

Assim, de acordo com os relatos, o perfil dos candidatos é definido segundo dois aspectos primordiais: a atividade a ser realizada pelo futuro servidor e a estratégia da organização. A partir dessas premissas, as vagas são divididas em áreas, para as quais são requeridas formações acadêmicas e conhecimentos específicos a serem avaliados em prova:

O perfil é com base na formação acadêmica e, também, nos conhecimentos necessários para a ANAC naquele momento (...) especialista área 1, no concurso de 2009, era um especialista; no concurso de 2012, era outro tipo, especialista área 1 era outra coisa, porque é mutável. Então, você tem estratégias, então, a gente tem que buscar acompanhar essa estratégia. (ANAC 3)

Assim, de acordo com os relatórios e entrevistas, a ANAC tem mapeamento das atividades a serem desenvolvidas por cada unidade e cada ocupante de cargo para o cumprimento de seus resultados. Assim como no caso da ANP, não foram colhidas evidências de que estejam definidos os perfis por cargo (LONGO, 2002)

Quanto ao dimensionamento da força de trabalho, a ANAC ainda não implementou a ferramenta. A Agência participou durante o segundo semestre de 2022 do projeto em desenvolvimento pelo então Ministério da Economia, que, quando concluído, deverá ser aplicado em todos os órgãos do Poder Executivo: "concluíram essa fase de testes lá junto ao Ministério [da Economia]. De teste não, de projeto piloto junto ao Ministério, e aí a ideia agora, se for para frente, esse módulo de dimensionamento, a gente vai rodar dentro da agência" (ANAC 4).

Embora a ANAC não faça uso do dimensionamento da força de trabalho em seu planejamento, a Agência possui o levantamento do quantitativo de servidores ideais em cada uma de suas unidades de representação regional. Em complemento, adota-se como referência para o planejamento de seus processos um sistema denominado "Gerenciador de Força de Trabalho":

Se não me engano, em 2015, acho que foi isso, a ANAC lançou um sistema, desenvolveu aqui, internamente, um sistema que é um GFT, que é um Gerenciador da Força de Trabalho, acho que é gestão de fluxo de trabalhos, acho que era esse o nome do sistema... ele fazia o seguinte, ele até hoje funciona, ele está sendo meio que, agora, substituído aos pouquinhos, mas ele é uma base muito importante ainda para agência toda. A ideia foi, a agência lançou um programa de fortalecimento institucional e, na conta desse programa, uma das coisas era mapear os processos da agência. (ANAC 2)

Como revelado em entrevista, o GFT constitui um dos subprodutos instituídos na Agência a partir do programa de fortalecimento institucional, o qual será apresentado em detalhes no subcapítulo 5.4.5.

5.4.2 A avaliação das competências no processo seletivo

Na pesquisa realizada pela Casa Civil em 2012 (BRASIL, 2013), obteve-se a seguinte declaração por parte da ANAC:

Embora seja indiscutível que o concurso público é o processo mais transparente e democrático para o acesso aos cargos públicos (na medida em que proporciona igualdade de oportunidade a todos que preenchem os requisitos estabelecidos na lei e no edital), ainda existem algumas lacunas no que se refere à necessária interação entre cargos e candidatos. Assim sendo, é importante pensar no desafio de realizar concursos públicos, baseados no Modelo de Gestão por Competências, possibilitando a seleção de pessoas com fundamento na definição das competências e habilidades necessárias para cada instituição. (BRASIL, 2013, p. 159).

Das evidências colhidas nesta pesquisa, depreende-se que os processos de seleção por concurso público de 2012 e 2015 não adotaram o modelo de gestão por competências:

Apesar de ter uma metodologia de matérias de competência na ANAC, mas o concurso não foi via essa metodologia, foi dentro da comissão mesmo, que tinha um representante de cada área da ANAC, em que a gente definiu os perfis que a gente precisava naquele momento. Em que pese, a gente tenha o mapeamento de competências e uma metodologia para isso, não foi isso que baseou o nosso edital. (ANAC 3)

A não aplicação da metodologia se justifica pelas determinações legais a serem atendidas pelo concurso público, que centralizam a avaliação dos candidatos quanto aos conhecimentos auferidos por meio de prova escrita:

No concurso público a gente está vinculado a uma legislação, a gente não tem como fugir muito. Você tem uma... como que eu posso dizer... você vai ter uma parte que vai avaliar conhecimentos, que são as provas, que é a parte de... é bem focado no conhecimento mesmo, você não consegue pegar o perfil mesmo da pessoa, então, a pessoa que está chegando, você tem que adaptar o que tem. (ANAC 3)

Conforme os editais de concurso, as provas aplicadas pela ANAC para todos os cargos e nos quatro processos realizados pela instituição incluíram avaliação discursiva para os cargos de nível superior e de nível médio, o que destoam dos achados de Fontainha *et al.* (2014) no que se refere à aplicação exclusiva de provas de múltipla escolha para os candidatos.

A experiência dos candidatos é considerada como elemento classificatório, mas não eliminatório, nos cargos de nível superior. Assim como dos demais concursos analisados nessa pesquisa, a pontuação atribuída à atividade profissional prévia representa um percentual baixo, cerca de 3% em relação à pontuação total, com exceção para a experiência para os cargos específicos de piloto nos editais de 2012 e 2015, para os quais a experiência poderia representar cerca de 5% da pontuação total.

Não obstante as limitações legais na aplicação de instrumentos de avaliação foi relatado que, de modo geral, os candidatos selecionados têm atendido as expectativas da organização:

É um corpo técnico jovem, mas muito capacitado. Então, quando eles vêm, eles já vêm muito capacitados (...) no cômputo geral, sim, a gente tem conseguido por meio do concurso público preencher os nossos cargos bem, com exceção do Técnico Administrativo, porque aí eles são os nossos concurseiros. Às vezes, a gente acaba o cadastro reserva antes de expirar, de tão grande que é a rotatividade deles. (ANAC 4).

A percepção é de que o processo seletivo não seria capaz de selecionar o perfil com todas as habilidades necessárias ao desempenho de suas atividades – ou, ao menos, essa seria uma exceção diante do total de vagas ofertadas - e que é preciso investir na capacitação dos servidores após o seu ingresso na organização:

A ANAC, quando ela foi criada, ela recebeu o pessoal da Ciência e Tecnologia, do quadro de Ciência e Tecnologia, e aí são pessoas mais sênior, que são poucas dentro da agência, deve ter questão de cem, cento e poucos, mas eles têm se aposentado e é um conhecimento que a gente precisa pelo menos de dez anos para formar uma pessoa (...) a gente já fez esse mapeamento, para formar esse pessoal é, no mínimo dez anos (...) esse conhecimento a gente não consegue na Infraero e em nenhum outro local. (ANAC 4)

A gente já teve cargos que a gente não conseguiu preencher. Como eu te disse, como aviação é muito específica, a gente acabou pesando e aí, quando eu falo “a gente”, é porque a gente direcionou o conteúdo. (ANAC 4)

Conforme será relatado nos subitens 5.4.4 e 5.4.5, a avaliação das competências ocorre no processo de incorporação da ANAC na etapa da recepção e nos processos seletivos para cargos comissionados.

5.4.3 O curso de formação

Em todos os concursos realizados pela ANAC, o curso de formação foi aplicado como etapa apenas para o cargo de especialista em regulação. De acordo com as

entrevistas, o curso de formação é conduzido apenas para os candidatos ao cargo de especialista. Durante o curso são ministradas aulas expositivas, no intuito de apresentar aos candidatos conhecimentos aplicados diretamente nas atividades realizadas pela Agência:

O curso de formação foi feito pelas bancas organizadoras com o apoio da ANAC, claro, com a coordenação da ANAC, mas, normalmente, você aprofunda nos conhecimentos e atividades que a ANAC exerce (...) então, você tem vários instrutores que falam sobre a atuação da ANAC e, no final do curso de formação, você tem uma prova sobre isso. (ANAC 3)

O conteúdo ministrado durante o curso de formação reflete as atividades desenvolvidas pelas diversas áreas da Agência, conforme indicam as entrevistas, complementar àquele exigido na prova objetiva:

No curso de formação você começa a ensinar como que a ANAC atua mesmo, dentro da parte de regulação, certificação, fiscalização... normalmente, funciona dessa forma. (ANAC3)

Da mesma forma que essa comissão se reuniu para fazer o conteúdo [das provas do concurso] e tal, também vai se reunir com eles para sugerir conteúdo, enfim, do curso de formação, onde quer atacar mais, de acordo com o que foi traçado lá atrás com a diretoria. (...) ele passa desde a história da aviação civil e aí, normalmente, passa por todas, pelo menos pelas principais operações em aeronavegabilidade, infraestrutura e toda a parte de gestão. (ANAC 4)

Nesse sentido, o curso de formação na ANAC, assim como nos demais casos estudados, tem o objetivo de transmitir conteúdo relacionados à organização. Não foram colhidas evidências de que sejam aplicados testes de aptidões ou atividades que promovam contato com o trabalho típicos do exercício do cargo.

Conforme relatado nas entrevistas, grande parte dos instrutores do curso de formação são servidores da Agência, o que, conjuntamente com a convivência diária com os demais selecionados, promove os primeiros contatos do candidato com o futuro ambiente de trabalho, possibilita a identificação ou não com as atividades desenvolvidas com as diversas áreas proporciona a formação das primeiras redes de contato (ANAC 4).

5.4.4 A recepção dos servidores

De acordo com o Relatório de Gestão e Atividades ANAC 2020, para o processo de recepção de novos servidores ingressantes por meio de concurso público:

[...] a Agência realiza a análise curricular, além da análise das informações em formulário de perfil preenchido pelos candidatos aprovados no concurso público antes da alocação desses candidatos nas unidades da ANAC, o que busca adequar o perfil profissional do candidato à necessidade da instituição. (ANAC, 2021, p. 114).

As informações contidas no relatório se confirmaram com as entrevistas realizadas. De acordo com as entrevistas ANAC 3 e ANAC 4, os candidatos selecionados são convocados a apresentar seus currículos e a preencher o formulário de levantamento de interesses (Anexo 1), no qual informam suas expectativas quanto à atuação na Agência, preferências quanto à forma de trabalhar e aos macroprocessos institucionais:

Depois que a gente recebe esses candidatos e a gente tem definido o número de vagas para cada unidade operacional, a gente pega o currículo desse candidato, a gente analisa e a gente, também, encaminha um questionário de interesses para eles, sabe? Encaminhando esse questionário de interesses, baseado no currículo, a gente pega, faz uma distribuição inicial, em que a gente encaminha, também, para os titulares das áreas das unidades organizacionais, eles podem fazer uma avaliação dos currículos e dos questionários, dos formulários de interesses e fazer algumas trocas, então, a gente tenta, como que eu posso dizer... a gente tenta conciliar o perfil da pessoa com o perfil que a unidade organizacional tem. (ANAC 3)

(...) para todos os cargos a gente faz [análise de currículo]. De posse lá daquele levantamento de perfil a gente vai fazendo a adequação, a alocação desses outros cargos, também, válida com cada gestor e até mesmo entre eles, eles trocam ali, mas com a gente envolvido. (ANAC 4)

Em alguns casos, as informações constantes do currículo e do formulário são complementadas por entrevistas individuais com a área fim, acompanhada ou não do setor de gestão de pessoas:

Além disso, os superintendentes ou as áreas, elas podem entrevistar essas pessoas, fazer uma entrevista e tal e, se necessário for, o RH acompanha também. Como são muitos, às vezes, a gente não consegue acompanhar todos, a gente vai, normalmente, assim, depois vai fazendo as trocas. (ANAC 3)

Às vezes, pelo currículo a gente não consegue absorver ali, totalmente, a experiência. Tem currículos que são ótimos, mas tem currículos que estão tão resumidinhos, aí a gente chama para conversar, para entender melhor mesmo, assim, o currículo dele, saber um pouquinho mais da experiência profissional. A gente não faz com cem por cento, mas a gente faz com boa parte deles. (ANAC 4)

Questionados sobre os procedimentos adotados nos últimos concursos e quais procedimentos adotariam de diferente, apontou-se a avaliação das competências socioemocionais dos candidatos:

Eu acho que a gente precisaria de uma avaliação de perfil profissional mais voltada para as competências, *soft skills*. Porque, de fato, a gente não tem. Então, talvez, no curso de formação ou em algum momento, assim, a gente tivesse que adotar isso, porque uma coisa é você avaliar só a experiência profissional e os conhecimentos da pessoa; outra coisa é você pensar nessa parte de *soft skills* e tal, dentro das áreas, então, seria algo muito bom se a gente conseguisse fazer. (ANAC 3)

5.4.5 Outros achados

Ao longo da pesquisa encontrou-se elementos particulares relacionados ao processo de incorporação da ANAC que, todavia, não se relacionam diretamente com aqueles apresentados nos itens anteriores. Desta forma, optou-se por discorrer sobre o processo de ambientação dos servidores, processos seletivos distintos de concurso público e programa de fortalecimento institucional separadamente.

Como relatado no subcapítulo 5.4.3, o curso de formação exerce um papel relevante no processo de recepção dos novos servidores, ainda que formalmente seja etapa do processo seletivo. Entretanto, essa etapa existe apenas para o cargo de especialista em regulação. Dessa forma, a ANAC optou por incluir um programa de ambientação como parte do processo de recepção dos novos servidores. O programa é destinado aos selecionados para todos os cargos, com duração aproximada de uma semana, com o objetivo de apresentar a instituição, os projetos e processos que cada área está envolvida.

Qual é a ideia? É que cada um dos novos concursados entenda a dinâmica da agência, então, vai ter um pouquinho de cada superintendência, cada assessoria vai passar por ali, vai colocar qual é a finalidade dela, quais são os principais projetos que eles estão ali desenvolvendo, o que tem para o futuro. Então, tem um pouquinho de informação da estrutura da ANAC, da história da aviação civil, também, porque eles precisam, mas o interessante é eles conhecerem como a ANAC está formada, como que as superintendências estão integradas, quais são os macroprocessos que são envolvidos e, aí, passa pelo planejamento estratégico, é onde eles vão ter uma visão geral da ANAC. (ANAC 4)

Outro aspecto relativo ao processo seletivo se refere ao ingresso de servidores oriundos de outros órgãos e empresas públicas. A ANAC, assim como a ANP, tem buscado atrair servidores de outros órgãos e empresas públicas como forma de suprir sua demanda por servidores não atendida por meio de concurso público:

Como a gente, na agência, a gente ficou esse tempo todo sem fazer concurso público, a gente tem se virado de outras formas. Como a gente não conseguiu, via concurso público, a gente tem feito outros processos seletivos para tentar suprir as nossas carências ali de pessoal. Uma parceria que tem sido muito relevante para a agência é a questão da Infraero, como ela está sendo desmobilizada e a finalidade casa muito com as atividades da ANAC. (ANAC 4)

Para as vagas disponíveis na Agência são abertos processos seletivos divulgados para todos os servidores públicos federais na página da internet do então Ministério da Economia, além da busca em empresas e carreiras específicas (INFRAERO e gestores públicos, por exemplo).

De 2015 para cá, a gente vem fazendo muitos processos seletivos nesse formato, lembrando a iniciativa privada, que você faz o primeiro recrutamento, com currículo; depois faz entrevistas com a área de gestão de pessoas, depois entrevistas com a área demandante e aí você pega toda essa parte de perfil profissiográfico, experiência profissional, formação acadêmica e, também, a parte de competências e essa parte mais comportamental. (...) o processo seletivo para os cargos comissionados e para as pessoas que a gente está trazendo para a ANAC, que estão na INFRAERO ou de outros órgãos públicos, a gente consegue definir um perfil muito mais focado [em comparação com o concurso público], muito mais customizado para o que a área quer e realmente encontrar essa pessoa, com base no que a área está precisando. (ANAC 3)

O mesmo formato tem sido aplicado para processos seletivos para cargos de livre nomeação na Agência. Sobre o recrutamento para ocupação de cargos comissionados, a ANAC afirma em seu Relatório de Atividades 2020 que “desde 2017 são realizados processos seletivos para cargos comissionados vagos disponíveis em quaisquer das Unidades da Agência” e que no ano de 2020 houve aumento de processos seletivos para cargo gerencial (ANAC, 2021, p. 114). Foi relatado em entrevista que os processos tiveram início em decorrência de uma pesquisa realizada por consultoria externa:

A gente contratou, junto a UNB, uma pesquisa para diagnosticar uma série de coisas dentro da agência e dar origem ali a um programa de qualidade de vida. Dentre o escopo da pesquisa a gente tinha práticas de gestão (...) e apareceu muita coisa do tipo: cara, cargo comissionado só assume quem é amigo de chefe, quem é amigo do rei (...) e a partir desse diagnóstico, que deu origem a um programa de qualidade de vida, a gente estruturou um programa, uma série de projetos nos quesitos que fomos pior avaliados dentro desse diagnóstico que ele realizou. E, para essa questão do cargo comissionado, o projeto endereçado foi: vamos criar a seleção para cargo comissionado, entendeu? (ANAC 1)

Os processos são realizados pela área de gestão de pessoas, mediante demanda do gestor:

A gente não criou essa obrigatoriedade, isso é para quem quiser: olha, agência... e aí, a gestão de pessoas assumia, ou seja, a gente treinou uma equipe para fazer seleção (...) como a gente não partiu para essa obrigatoriedade, eu acho que foi um acerto. Então, as áreas começaram a nos procurar, e aí tem um ponto muito importante, que um diretor-presidente chega e pede um processo seletivo para sua assessoria, então, a gente percebe o exemplo vindo de cima, então, isso é muito marcante. (ANAC 1)

Nesses processos, as informações obtidas no mapeamento de competências e ferramentas de inventário comportamental são aplicadas no intuito de fornecer subsídios à área para que esta decida sobre quem deve assumir a posição:

No processo seletivo para cargo comissionado eu deixo muito claro sempre que a área é dona do processo, ele sabe o que ele quer, ele sabe o que ele precisa. A parte de gestão de pessoas, ele vai só recomendar, assessorar e ajudar a área a

tomar uma decisão, no final, o martelo é deles (...) o processo seletivo para ocupação de cargos comissionados, ele é muito mais preciso, até pela natureza desse processo, porque ele avalia tanto a parte de conhecimentos, experiência e a parte também do *soft skills*, que nem eu estava falando, e de perfil comportamental. Eu sou chefe e eu tenho facilidade para trabalhar com determinado tipo de perfil e não tem facilidade para trabalhar com outro, e o cargo comissionado, ele pressupõe isso, e a gente só meio que ajuda o chefe a identificar esse tipo de coisa... então, talvez esse fosse o diferencial do nosso tipo de processo. (ANAC 3)

A partir da leitura dos relatórios de atividades anuais produzidos pela Agência, depreende-se que as mudanças verificadas do processo seletivo na Agência decorrem de um esforço institucional em aprimorar a gestão iniciado em 2012 (ANAC, 2012).

A pesquisa desenvolvida por Mendonça (2020) aponta que em 2012 a ANAC instituiu o Programa de Fortalecimento Institucional – PFI, com o objetivo de aprimorar os processos organizacionais e melhorar a prestação dos serviços da Agência, com mais qualidade e mais eficiência:

Segundo relatos, o PFI foi o grande marco de modernização da gestão de pessoas na ANAC. Entre as diretrizes do PFI, observa, havia a valorização e o fortalecimento da gestão dos recursos humanos e, com isso, houve um aumento significativo no apoio da diretoria às ações de gestão de pessoas a partir do referido projeto, inclusive para a gestão por competências. Ressalta, ainda, que o processo de implantação de GC [gestão por competências] na Agência iniciado em 2011 não obteve êxito, principalmente, pela falta de apoio da alta administração. No âmbito do PFI, em 2014, iniciou-se o projeto de mapeamento de competências da ANAC, que passou a ser prioritário e foi realizado juntamente com o mapeamento dos processos (MENDONÇA, 2020, p. 71).

Nas entrevistas realizadas identificou-se que os processos relativos à gestão de pessoas na ANAC refletem esse esforço institucional para que os processos institucionais fossem aprimorados de forma alinhada:

A gente conseguiu avançar muito e não foi uma ação isolada (...). A agência estruturou, de uma certa forma, as áreas “meio”, vamos chamar assim, planejamentos institucional, administração e finanças. Tudo isso caminhou junto, teve um programa de fortalecimento institucional que começou a olhar para tudo isso, a estrutura de governança. (...) então, esse alinhamento das áreas meio, por meio desse programa de fortalecimento institucional, eu acho que foi o grande diferencial da agência. (ANAC 1)

(...) em 2015, isso virou uma superintendência de gestão de pessoas, dentro dessa mesma lógica que eu te falei antes, do programa de fortalecimento institucional, que é quando a ANAC começa a alinhar os processos, começa a se organizar de outra forma. A gestão de pessoas, hoje, faz bem o papel estratégico, assim, não tinha antes. (ANAC 2)

Os depoimentos referentes ao Programa de Fortalecimento Institucional da ANAC demonstram a coesão existente entre as ações adotadas em cada subsistema de gestão de pessoas, e remetem ao modelo de Longo (2007) e seu modelo de correlações entre os subsistemas de gestão de pessoas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como última parte do trabalho, este capítulo cumpre o papel de apresentar as conclusões do trabalho. Em complemento às análises apresentadas ao longo do capítulo 5, serão tecidas algumas considerações globais sobre a pesquisa.

Longo (2007) aponta as seguintes etapas do planejamento da força de trabalho: 1) análise das necessidades quantitativas e qualitativas das competências requeridas pela organização, no curto, médio e longo prazo; 2) análise das disponibilidades atuais e futuras da organização, com a identificação de cenários futuros, caso não haja intervenção na evolução vegetativa dos recursos existentes; 3) comparação entre os dois processos anteriores que identificará necessidades líquidas, por deficiência ou por excesso, qualitativa ou quantitativamente; e 4) programação de ações a serem realizadas de forma a suprir as necessidades detectadas.

Considerando as etapas retromencionadas, observa-se que o planejamento da força de trabalho na ANP encontra-se estruturado no que se refere às necessidades e disponibilidades quantitativas nos cenários de curto e médio prazos. Conforme se depreende das entrevistas e relatórios analisados, a agência realizou o dimensionamento da força de trabalho que é capaz de identificar as deficiências e excessos de servidores em cada área. Quanto ao levantamento das necessidades qualitativas, a agência encontra-se em fase inicial, uma vez que já foram identificadas as atividades vinculadas a cada uma das vagas, com definição de planos de trabalho individualizados e realização do diagnóstico de competências existentes na organização.

As mesmas considerações podem ser feitas em relação à ANAC, visto que a agência desenvolveu e aplica uma ferramenta para mapeamento de seus processos internos e as competências necessárias ao desenvolvimento das atividades. Em outras palavras, realizou a análise quantitativa e qualitativa das competências requeridas. Pode-se afirmar, ainda, que a agência tem o diagnóstico das disponibilidades quantitativas atuais e futuras, sem evidências suficientes para afirmar que há o diagnóstico das disponibilidades qualitativas. O formulário de interesse preenchido por todos os ingressos por meio de concurso e o perfil profissiográfico realizado para os processos seletivos internos denotam encaminhamentos no sentido de se auferir as competências disponíveis na agência, porém realizada com finalidades específicas (alocação original e seleções internas, respectivamente) e de curto prazo.

Quanto ao planejamento de ações, quarta e última etapa do planejamento da força de trabalho para Longo (2007), um fator comum a todas as onze agências é que, embora

sejam reconhecidas como autarquias dotadas de autonomia administrativa, elas detêm baixa autonomia na adoção de medidas que impliquem em contratação de servidores. Nesse sentido, observa-se que foram adotadas ações por parte das três agências estudadas no intuito de suprir as necessidades quantitativas das respectivas organizações, porém com impactos limitados. Em termos qualitativos, e justamente pelo fato de os processos se aplicarem a um quantitativo restrito, o recrutamento de servidores de outros órgãos e empresas públicas, relatados pela ANP e ANAC, foram efetivos na medida em que permitiram a análise individualizada do perfil do servidor e sua aderência à uma vaga específica.

No que se refere à projeção dos postos de trabalho e descrição de perfis, enquanto etapas do subsistema organização do trabalho (LONGO, 2007), novamente, pode-se observar a partir dos resultados da pesquisa que ANP e ANAC realizaram as atividades referentes à primeira delas. A descrição das atividades a serem desenvolvidas pelo servidor, a relação destas com os macroprocessos e os resultados esperados foram elementos descritos nas entrevistas de ambas as instituições.

Depreende-se que a implementação de práticas que requeiram análises subjetivas encontra mais dificuldades, “porque a casa é muito técnica” (ANP 2). Nesse sentido, o processo de definição de perfis, ou seja, a definição de um “retrato modelo” do ocupante ideal (LONGO, 2007), que suplante requisitos objetivos como titulação ou especialização técnica, é prática ainda não suportada pela cultura organizacional.

Quanto aos objetivos específicos delineados para a presente pesquisa, identifica-se que o planejamento dos processos seletivos por parte das agências estudadas resta prejudicado diante da ausência de previsibilidade quanto à sua realização, que por sua vez decorre da falta de autonomia do órgão para tanto. Considerando que o fator determinante acomete grande parte dos órgãos e entidades vinculadas à administração pública federal, pode-se inferir que o planejamento das etapas da gestão da incorporação (LONGO, 2007) seja diretamente afetado do mesmo modo nas demais organizações submetidas às mesmas condições.

A pesquisa realizada permite concluir que, nos três casos estudados, as agências tinham ciência do quantitativo de vagas necessárias no curto e médio prazo, bem como as áreas internas prioritárias à organização. Assim, a tendência de a administração pública federal não realizar uma avaliação efetiva das suas necessidades, como apontado por Fontainha *et al.* (2014), não encontra ressonância nas autarquias estudadas.

Por outro lado, observou-se que todos os demais aspectos que envolvem o processo seletivo por concurso são planejados após a autorização do órgão central, ou seja, no

período legal de seis meses para a publicação do edital. Nesse sentido, a autonomia das agências reguladoras não é plena e tem consequências negativas para a gestão dos subsistemas de planejamento da força de trabalho e de incorporação, uma vez que a adoção de ações prévias é percebida como inócua. Depreende-se que as organizações não alocam servidores dedicados com exclusividade a esses processos e o curto período para a publicação do edital após a aprovação, não permite o planejamento adequado.

As evidências colhidas apontam para a necessidade de maior previsibilidade na realização de processos seletivos, e maior frequência na reposição de servidores, resultados que se coadunam àqueles obtidos pela pesquisa da Fontainha *et al.* (2014). Um elemento adicional se refere ao número de vagas ofertados pelos certames, conforme evidenciado na seguinte fala:

Essa interrupção nos processos de ingresso, ela traz um prejuízo enorme para a instituição, os concursos eles têm que ser contínuos, com poucas pessoas, para que essas pessoas sejam integradas à cultura e o processo de trabalho da agência, não o contrário, o processo de trabalho da agência seja completamente modificado pelas pessoas que estão entrando. (ANVISA 3)

Além da completa alteração da cultura institucional, a avaliação dos currículos, experiência prévia e perfil comportamental dos candidatos para fins de alocação foi limitado devido ao grande volume de ingressantes (ANP 4 e ANAC 4), o que não ocorre nos processos de recrutamento e seleção por movimentação de servidores de outros órgãos (ANP 3 e ANAC 3).

No que se refere à relação do processo seletivo realizado com o planejamento estratégico e objetivos institucionais, depreende-se dos respectivos relatórios de atividades que todas as agências reguladoras possuem planejamento estratégico plurianuais e objetivos institucionais definidos conforme preconiza a Lei nº 13.848/2019.

Retomando-se as lições de Bergue (2020), a existência do plano estratégico – no caso das agências reguladoras, determinado por lei - não necessariamente representa a existência da política estratégica. O compromisso da alta direção como fator determinante para imprimir legitimidade no processo (BERGUE, 2020) foi destacado na entrevista ANAC1 como fundamental para que os processos organizacionais fossem executados de forma integrada a partir de 2015. Infere-se, portanto, que na ANAC a política de gestão de pessoas reflete as diretrizes estratégicas da organização (SILVA; BISPO; AYRES, 2019).

Observa-se que o alinhamento entre os respectivos processos seletivos e o planejamento estratégico institucional nas organizações estudadas foi modificado desde os primeiros processos seletivos até os últimos realizados, o que se deve tanto ao

aprendizado com as experiências anteriores (ANVISA 3 e ANP3) quanto ao mapeamento de seus processos internos (ANP 3 e ANAC 1), que permitiram mais clareza quanto às atividades a serem desenvolvidas quanto às competências requeridas. O dimensionamento da força de trabalho enquanto instrumentos de planejamento e gestão, novamente exemplifica a baixa de autonomia administrativa das agências, na medida em que tiveram que acolher as determinações do órgão central em sua integralidade. Tal fato demonstrou um retrocesso em relação às organizações que já estavam com o processo customizado em andamento (ANP3 e ANA1).

A partir das entrevistas realizadas extrai-se que nas três agências reguladoras estudadas, o planejamento dos editais que regeram os processos seletivos se deu a partir das necessidades organizacionais de curto e médio prazos. Ressalta-se que essa observação se refere ao aspecto qualitativo da seleção, ou seja, a definição dos requisitos objetivos a serem atendidos pelos candidatos e o conteúdo programático das provas a serem aplicadas, uma vez que a organização não tem autonomia para decidir o quantitativo de servidores selecionados. Todavia, os editais avaliados não mencionam as habilidades ou aptidões que precisa ter ou precisaria desenvolver para seu trabalho (FONTAINHA *et al.*, 2014).

Como consequência, a prática verificada nas agências pesquisadas não corrobora o entendimento externado por Fontainha *et al.* (2014), no qual o certame é pensado como um agregado de provas e nunca apreciado enquanto um meio completo para seleção de pessoal. Acerca desse tema, cabe destacar a relação do órgão demandante e a prestadora de serviços eleita para prestar apoio na elaboração do edital e aplicação das provas. Pode-se observar que a maturidade institucional, o envolvimento dos servidores e a experiência pessoal e institucional afeta diretamente o tipo de relação a ser estabelecida entre as partes e a forma de cobrança de conteúdo nas avaliações escritas.

A maior aderência do conteúdo do edital e da forma de cobrança às competências necessárias ao cumprimento dos objetivos institucionais decorre da participação ativa dos representantes da organização demandante, em contraponto a um modelo de edital e formatos de prova já testados pela banca examinadora. Entende-se que a participação ativa dos servidores do órgão demandante e a maior clareza das atividades a serem desenvolvidas nas unidades que receberiam os selecionados justifiquem a percepção positiva quanto aos processos seletivos realizados. Nos três casos estudados, as comissões internas formadas para o planejamento do processo seletivo buscaram vincular as disposições dos editais ao planejamento então existente na organização e as experiências

com concurso público foram consideradas bem-sucedidas – embora haja o entendimento de que o processo seletivo depende de capacitação complementar.

Retomando-se o trabalho de Fontainha *et al.* (2014), os dados colhidos na presente pesquisa corroboram o entendimento então externado: o órgão demandante dá o tom do certame, ou seja, define os perfis a serem selecionados e a ênfase que deseja conferir a cada um dos pontos do conteúdo programático das provas; a entidade organizadora avalia a viabilidade do projeto e, atingindo um consenso entre o que o órgão quer e o que se pode fazer, todo o certame passa a ser gerido pela entidade.

Quanto ao segundo objetivo específico estabelecido, qual seja, identificar os critérios avaliativos aplicados durante o processo seletivo e sua relação com as competências requeridas para o exercício dos cargos, obteve-se a partir das entrevistas, que as provas objetivas são o cerne da avaliação, considerando-se o percentual da pontuação a ser obtida em relação ao total. No entanto, para os três casos estudados, no planejamento dos concursos públicos buscou-se registrar no edital e para a banca executora os conhecimentos necessários ao exercício das atividades vinculadas ao cargo e, paralelamente, maior flexibilidade quanto à formação acadêmica dos candidatos nos editais mais recentes.

Relevante mencionar que as três agências estudadas privilegiaram a realização de provas discursivas para a avaliação dos candidatos aos cargos de nível médio como meio de averiguar as capacidades analítica e de argumentação dos candidatos. Essa prática revela dois aspectos: primeiro, implica na transposição do mero cumprimento da determinação legal aplicável ao caso no intuito de ampliar os elementos de avaliação dos candidatos com base em instrumentos validados; segundo, pode ser apontada como outro fator responsável pela percepção positiva quanto aos resultados dos processos seletivos, em contraponto aos achados da pesquisa de Fontainha *et al.* (2014).

Nesse quesito, aponta-se que a crítica ao modelo de seleção baseado em provas escritas pode ser mais bem explorado pelos avaliadores, a exemplo da implementação de prova discursiva, que permite avaliar os conhecimentos do candidato relevantes para o exercício do trabalho, bem como sua capacidade de argumentação e comunicação escrita, fundamental para o atendimento da formalidade nos atos da administração pública.

Considera-se que nas agências estudadas buscou-se avaliar durante o processo seletivo determinados conhecimentos e habilidades vinculadas ao exercício das atividades laborais. Nesse sentido, denota-se que, ainda que de forma incipiente e não intencional, a abordagem por competências foi aplicada nos processos mais recentes.

Para os cargos de analista administrativo e especialista em regulação, há a etapa classificatória que contempla a apresentação de títulos e comprovação de experiência profissional. Nesse quesito, a atenção se volta para o fato de a pontuação atribuída à experiência ser inferior a 5% do total do certame e da equivalência aproximada de 3 anos de prática a um título de pós-graduação *lato sensu*. A similaridade desse aspecto em todos os editais avaliados aponta para um modelo já consolidado pelas bancas examinadoras e acolhido pelas organizações demandantes como meio de minimizar os riscos envolvidos no rito do concurso. Por fim, destaca-se que nenhum dos editais anteviu a previsão de realização de prova prática pelos avaliados, em contradição à recomendação da OCDE (2010).

Nesse cenário que privilegia os candidatos capazes de obter as maiores pontuações em prova e o baixo reconhecimento da experiência profissional, o modelo aplicado tem como consequência a seleção de candidatos que disponham de tempo e renda para se dedicar aos estudos. Esses pontos corroboram as constatações de Fontainha *et al.* (2014), ao destacarem que não são nem os melhores profissionais experimentados nem os melhores egressos do sistema de ensino. São recrutados aqueles que têm mais sucesso na realização de provas de certames.

Perguntados sobre o resultado das provas, os entrevistados não mencionaram dificuldade de se atingir o perfil de candidato desejado, ou seja, os conhecimentos esperados teriam sido alcançados. Por outro lado, entrevistados das três organizações enfatizaram a capacitação como etapa essencial para que os selecionados pudessem executar suas atividades, especialmente nas atividades diretamente relacionadas com a regulação do mercado, mais do que das atividades de apoio para que os servidores pudessem entregar aquilo que deles é esperado.

Portanto, na visão dos entrevistados os resultados dos processos seletivos avaliados foram satisfatórios para suas respectivas organizações. Entende-se que este posicionamento decorre do fato de que as limitações do processo seletivo foram assimiladas e admitidas como intransponíveis, tentando corrigi-las *a posteriori*, no processo de gestão do desempenho (LONGO, 2007). De modo geral, existe a percepção de que grande parte do conhecimento e das habilidades requeridas para o exercício das atividades executadas pelas agências reguladoras são desenvolvidas quase exclusivamente dentro das próprias instituições e que o mercado não seria capaz de preparar os candidatos plenamente. Em outras palavras, não se tem a expectativa de encontrar por meio do processo seletivo candidatos que já detenham as competências individuais plenas para a execução das atividades, especialmente no que se refere às atividades regulatórias.

Quanto aos resultados obtidos, foi apontado que a falta de avaliação de aspectos comportamentais ou psicológicos dos candidatos fez com que a seleção permitisse a entrada de servidores que não se adaptaram ao ambiente organizacional (ANAC 3 e ANP 4). As sugestões apresentadas pelos entrevistados de aplicação de testes psicotécnicos e avaliação comportamental vão ao encontro do proposto por Araújo *et al.* (2020). Não houve menção dos entrevistados ou nos documentos consultados acerca de aplicação de prova prática, conforme recomendado pela OCDE (2010), nem sobre provas orais e avaliação de vida pregressa (FONTAINHA *et al.*, 2014), enquanto meios de avaliação já consolidados para algumas carreiras, a exemplo das seleções para ABIN, Polícia Federal e carreiras jurídicas.

O *ethos* público (COELHO; MENON, 2018; FONTAINHA *et al.*, 2014) não foi avaliado. Sequer foram apresentadas propostas para que esse quesito fosse avaliado durante o processo seletivo, ou mesmo no período de estágio probatório, tendo o assunto sido abordado apenas em uma das entrevistas realizadas: “(...) a gente precisa aproveitar os concursos, seja por meio dos conteúdos, seja por meio do curso de formação, para tentar buscar pessoas que tenham vocação como servidor, muito mais do que conhecimento sobre o serviço público” (ANVISA 3). A atração de candidatos cujos valores mostram-se incompatíveis com o papel do servidor público é um fator que reforça a necessidade de atenção para o processo seletivo enquanto critério para avaliar os candidatos de forma global.

No que se refere aos cursos de formação nos processos seletivos das agências reguladoras estudadas depreende-se que nessa fase os candidatos devem participar de aulas expositivas e são cobrados conhecimentos por meio de prova. Ao final do período os candidatos são submetidos a uma segunda prova, repetindo o modelo de se auferir conhecimentos teóricos, com conteúdo correlato, porém distinto daquele exigido na etapa anterior.

A Anvisa e a ANP acrescentaram o curso de formação como etapa ao concurso de analista administrativo, sendo que no último concurso realizado para o cargo a ANP excluiu essa etapa. Alegou-se que a necessidade de formação de turma para a realização de um novo curso adiou a reocupação das vagas (ANP3). Portanto, depreende-se que os benefícios percebidos com a inclusão dessa fase ao processo foram menores do que os entraves causados.

Apenas os candidatos selecionados dentro do número de vagas disponíveis foram convocados para os cursos de formação. Ministrados em um ambiente em que os participantes não concorrem entre si por uma vaga, a convivência promovida entre os pré-

selecionados exerce um papel relevante no processo de recepção do novo servidor posto que, a partir dela, tem-se a oportunidade de se aproximar dos ingressantes e dos instrutores, em sua maioria também pertencentes ao quadro funcional e dos temas tratados pelas unidades da organização. Nesse sentido, essa etapa do processo possibilita a formação das alianças políticas, que podem ser determinantes na alocação do futuro servidor.

De outro lado, observa-se que o caráter eliminatório desta etapa é inexistente na prática. Novamente observa-se que o fato da legislação não impor limites restritos ou critérios claros como o curso de formação deveria ser desenvolvido torna-se um elemento inibidor dos gestores quanto à aplicação de instrumentos avaliativos de espectro mais amplo. Não houve relatos de realização de testes práticos (OCDE, 2010) ou de atividades que simulassem o contexto profissional a ser vivenciado em caso de ingresso na instituição (FONTAINHA *et al*, 2014). Considerando-se que a forma e conteúdo a serem adotados no período curso de formação ainda não são regulamentadas, entende-se que esta etapa poderia englobar atividades que aproximassem o candidato das atividades cotidianas a serem executadas - como análise de casos e atividades de campo supervisionadas – o que permitiria que os candidatos tivessem mais informações sobre a organização e, conseqüentemente, mais elementos para decidir pelo ingresso. Da mesma forma, a aplicação de avaliações profissiográficas individuais ou coletivas, permitiria que a organização tivesse mais informações sobre os candidatos e poderiam fazer alocações mais aderentes ao perfil das vagas disponíveis.

As recomendações encontram respaldo no texto do Projeto de Lei nº 2.258 de 2002, aprovado na Câmara dos Deputados e em trâmite no Senado Federal. Seu artigo 11 que o curso de formação tem a função de introduzir os candidatos às atividades do ente e avaliará o desempenho do candidato na execução das atribuições ligadas ao posto (§1º) e compreenderá treinamento para as atividades, as práticas e rotinas próprias do posto (§ 1º, II).

Quanto ao quarto objetivo específico, identificar os critérios adotados na alocação dos servidores na estrutura da organização, destaca-se que a aplicação de entrevista e análise de currículo foram instrumentos apontados pelas três agências na etapa de recepção dos servidores. Entretanto, o que se observa é que os resultados obtidos têm validade relativa na alocação interna dos servidores. Tal fato pode ser explicado por duas razões. Primeiramente, pelo fato de serem selecionadas muitas pessoas que ingressam na organização ao mesmo tempo, os gestores têm dificuldade de realizar entrevistas com todos ou mesmo de analisar detidamente cada um dos currículos e avaliar a experiência

prévia de cada um. O segundo fator se deve às disputas políticas e poder de influência dos gestores e dos candidatos quanto à definição de suas lotações que, eventualmente, se sobrepõem aos critérios técnicos aplicados. A alta demanda por servidores em todas as áreas da organização gera disputas políticas internas sobre quais áreas serão contempladas, o que dificulta a prevalência de critérios técnicos na seleção e alocação em detrimento do poder de influência perante a alta direção do órgão.

Ainda no que se refere à recepção (LONGO, 2007), destacam-se as políticas e práticas destinadas a receber os servidores e acompanhá-los em seus primeiros passos no posto e em seu ambiente profissional. A pesquisa demonstrou que as três agências aplicam práticas voltadas para o acolhimento dos novos servidores, ingressos por meio de concurso público, por movimentação ou para a ocupação de cargos comissionados.

Com o término da pesquisa, algumas considerações acerca das limitações enfrentadas merecem ser expostas. O primeiro deles é que a maioria dos entrevistados pertencerem aos quadros de servidores das respectivas organizações estudadas e o fato de quase todos terem ingressado por meio dos processos seletivos estudado, podem representar viés nas respostas obtidas na pesquisa. Outra limitação se refere ao perfil dos entrevistados quanto à posição ocupada dentro da organização: todos os entrevistados foram selecionados pela sua relação direta (atual ou no passado recente) com a unidade central de gestão de pessoas em suas respectivas organizações. Não foram entrevistados gestores das denominadas áreas finalísticas, que poderiam ter apresentado uma visão distinta sobre os resultados dos processos seletivos quanto ao atendimento das necessidades organizacionais.

Enquanto recomendação para as organizações, sugere-se que os próximos editais apresentem juntamente do descritivo do cargo as habilidades esperadas dos candidatos, assim como mais detalhes sobre as possíveis atividades a serem desenvolvidas no cargo. Tais adendos permitiriam melhor avaliação quanto ao perfil desejado pela organização, bem como uma avaliação mais acurada por parte dos candidatos.

Infere-se a partir dos relatos que durante esta etapa que o curso de formação enquanto etapa seletiva dos candidatos é subaproveitada, na medida em que reproduz o modelo de avaliação da etapa anterior. Nesse contexto, entende-se que a inserção de atividades distinta de aulas expositivas, como avaliação de perfil profissiográfico, simulações de situações em contexto laborativo, atividades de sensibilização quanto aos valores intrínsecos à atividade pública possibilitariam a avaliação do candidato de forma mais ampla, bem como permitiriam que os candidatos decidissem sobre o ingresso ou não na instituição de forma mais embasada.

Por fim, a partir dos achados deste trabalho e os contrapontos em relação a pesquisas anteriores, entende-se que há um vasto campo para pesquisas correlatas. Pontua-se a possibilidade de investigar processos seletivos em carreiras públicas paradigmáticas, como a diplomacia e a advocacia pública. A partir da vertente das agências reguladoras, há vasto campo de estudo ainda para estudo das demais agências que não foram objetos de estudo deste trabalho. Sob a perspectiva comparativa, um estudo buscando contrapor a experiência nacional com aquela realizada por agências reguladoras em outros países mostra-se bastante promissora para o aprimoramento dos processos em gestão de pessoas no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ALMEIDA NETO, F. S.; SIQUEIRA, E. S.; BINOTTO, E. A Percepção dos Professores do Curso de Administração de uma Universidade Federal do Nordeste sobre o Processo Seletivo Para Docentes. **Revista de Administração da UFSM**, v. 10, n. 2, p. 223-244, 2017.

ANA. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Relatório de Gestão 2020**. Belo Horizonte: ANA, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-aud/relatorio-de-gestao/relatorio_2020.pdf/view>. Acesso em: 24 fev. 2022.

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. **Relatório de Atividades ANAC 2009**. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-arquivos/relatorio_de_atividades_anac_2009.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2023.

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. **Relatório de Atividades 2012**. Brasília, DF: ANAC, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-arquivos/relatorio_de_atividades_anac_2012.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. **Relatório de Atividades 2017**. Brasília: ANAC, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-arquivos/rel_ativ_anac_2017.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. **Relatório de Gestão e Atividades 2020**. Brasília: ANAC, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/anac/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-arquivos/RelatriodeGestoeAtividades2020.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. **Relatório de Gestão e Atividades 2021**. Brasília: ANAC, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-arquivos/ANAC_Relatorio_de_Gestao_e_Atividades_2021_low.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2023.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Relatório Anual de Gestão 2020**. Brasília: ANATEL, 2021. Disponível em: <https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO7WGrElvTz1_rj8nrMF-QM9oN9YJznGAw7n0RtP46wrHKG9JxftAZtduI1twGiTCE97imTxROoxD5Z4y36esrt>. Acesso em: 18 fev. 2022.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Relatório Integrado de Gestão 2020**. Brasília: ANEEL, 2021. Disponível em: <<https://portal.unila.edu.br/institucional/arquivos/relato-integrado-de-gestao-2020.pdf>> Acesso em: 22 fev. 2022.

ANCINE. Agência Nacional do Cinema. **Relatório de Gestão 2020**. Brasília: ANCINE, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-prestacao-de-contas/RG20202021.04.141.pdf>> Acesso em: 23 fev. 2022.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Relatório de Gestão 2021:Relatório integrado**. Brasília: ANEEL, 2022. Disponível em: <<http://biblioteca.aneel.gov.br/acervo/detalhe/223304?guid=49b8b97be7e5de8d0dd9&returnUrl=%2fresultado%2flistar%3fguid%3d49b8b97be7e5de8d0dd9%26quantidadePaginas%3d1%26codigoRegistro%3d223304%23223304&i=7>>. Acesso em: 21 set.2022.

ANM. AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. **Relatório de Gestão 2020**. Brasília: ANM, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/anm/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/relatorio-gestao/relatorio-gestao-exercicio-2020.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **EDITAL N° 1/2012 – ANP, de 19 de outubro de 2012**. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/concursos-anp/arquivos/2012/edital-01.pdf>>. Acesso em: 26. fev. 2023.

ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Gov.br, 2023. **Organograma/Quem é quem**. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/composicao/organograma>>. Acesso em: 26. fev. 2023.

ANS. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Relatório Anual de Gestão e de Atividades Exercício 2020**. Rio de Janeiro: ANS, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/ans/pt-br/arquivos/aceso-a-informacao/transparencia-institucional/prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao/relatorio-gestao-2020.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

ANS. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Relatório Anual de Gestão Exercício 2021**. Rio de Janeiro: ANS, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/ans/pt-br/arquivos/aceso-a-informacao/transparencia-institucional/prestacao-de-contas/RelatorioAnualdeGestoRAG2021_Rev12.pdf>. Acesso em: 17.fev.2023

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Relatório de gestão 2020**. Brasília: ANTAQ, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/antaq/pt-br/noticias/2021/antaq-apresenta-seu-relatorio-de-gestao-2020>>. Acesso em: 24 fev. 2022.

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Relatório de gestão 2021**. Brasília: ANTAQ, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/antaq/pt-br/aceso-a-informacao/prestacao_de_contas/relatorio-de-gestao>. Acesso em: 17 fev. 2023

ANTT. Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Relatório Anual de Atividades**

2020. Brasília: ANTT, 2021. Disponível em: <<https://portal.antt.gov.br/documents/860252/0/RELATÓRIO+ANUAL+DE+ATIVIDADES++2020.pdf/aabc9f22-fbbf-c8da-e507-656cc582519b?t=1619784159213>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Relatório de Gestão 2020**. Brasília: ANVISA, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/gestao/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2020.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Relatório de Gestão 2021**. Brasília: ANVISA, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/gestao/relatorios-de-gestao/relatorio_2021_compressed.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2022.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Relatório de Gestão da ANP 2020**. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia/relatorio-gestao-2020.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2022.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Relatório de Gestão da ANP 2021**. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia/rg/relatoriogestao-2021-pdf.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2023.

ARAUJO, A. L. G.; OLIVEIRA, K. P.; CARDOSO, G. A. A culpa é da indústria concursista? Reflexões sobre o concurso público. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 7, n. 2, p. 128–146, 2020.

BALLUERKA, N. *et al.* Assessment of Personality in Basque Public Sector Employees and its role in predicting organizational citizenship behaviors in selection process. **Frontiers in Psychology**, v. 12, article 787850, 2021.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016. 141 p.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2008.

BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor público**. Brasília: Enap, 2019.

BERGUE, S. T. **Gestão estratégica de pessoas no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BRASIL Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2258, de 2022**. Dispõe sobre as normas gerais relativas a concursos públicos. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9192148&ts=1680555025198&disposition=inline&_gl=1*1oxqsci*_ga*MTc5MTMyNDQ0NC4xNjY5MjEzNTI4*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4MjYwOTc0NC40LjAuMTY4MjYwOTc0NC4wLjAuMA..>. Acesso em: 5.mar.2023.

BRASIL. Casa Civil. Recursos humanos das Agências Reguladoras: situação atual, diagnóstico e recomendações. Brasília: **Casa Civil**, 2013. Disponível em:

<<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/documentos/biblioteca-nacional/2013/diagnostico-da-alocacao-dos-quadros-efetivos-comissionados-e-terceirizados-das-agencias-reguladoras-federais/view>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Rio de Janeiro, Brasil: Diário Oficial da União. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 16 fev. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Assembleia Constituinte. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Proposta de Emenda à Constituição 32. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília: **Câmara dos Deputados**. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0gqngzcvixw91w3ka9siq98kd47499605.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020>. Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL. Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013. Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**. 2013^a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8180.htm>. Acesso em: 18 fev. 2022.

BRASIL. Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 16 fev. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenv. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9991.htm>. Acesso em: 20. fev. 2022.

BRASIL. Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986. Institui a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública - CEDAM, e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**.

1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d93277.htm>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. Instrução Normativa nº 2, de 27 de agosto de 2019. Dispõe sobre os critérios e procedimentos gerais para autorização de concursos públicos e provimento de cargos públicos no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União** Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-2-de-27-de-agosto-de-2019-213477322>>. Acesso em 29 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a criação de Carreiras e do Plano Especial de Cargos do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L11046.htm>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004. Dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**. 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.871.htm>. Acesso em: 13 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Brasília: **Diário Oficial da União**. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112485.htm>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Brasília: **Diário Oficial da União**. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm>. Acesso em: 13 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE. Brasília: **Diário Oficial da União**. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111784.htm>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília: **Diário Oficial da União**. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 13 fev. 2022.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: **Presidência da República**. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> >.

Acesso em: 13 jan. 2022.

BRASIL. Portaria Conjunta ANTT/ANA/ANATEL/ANCINE/ANEEL/ANP/ANTAQ/ANAC/ANS/ANVISA nº 1, de 17 de setembro de 2018. Brasília: **Diário Oficial da União**. 2018. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/materia-in-41231500>> Acesso em 26 dez. 2022.

BRASIL. Portaria nº 282, de 24 de julho de 2020. Dispõe sobre a movimentação de servidores e empregados públicos federais para composição da força de trabalho de que trata o § 7º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e institui o Comitê de Movimentação - CMOV, no âmbito do Ministério da. Brasília: **Diário Oficial da União**. 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-282-de-24-de-julho-de-2020-268521327>>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. Portaria SEDGG/ME nº 7.888, de 1º de setembro de 2022. Estabelece orientações aos órgãos e entidades da administração pública federal quanto aos procedimentos a serem observados para o dimensionamento da força de trabalho. Brasília: **Ministério da Economia**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sedgg/me-n-7.888-de-1-de-setembro-de-2022-427278710>>. Acesso em: 29 dez. 2022

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma nova gestão para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, p. 5–24, 2001.

CAPUANO, E. A. Gestão por competências no setor público: experiências de países avançados e lições para o Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 371–394, 2015.

CARDOSO JR., J. C.; NOGUEIRA, R. P. Introdução. *In*: CARDOSO JR., J. C. (coord.). **Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro**: Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. 5, 2011. p. 448.

CARNEIRO, B. Z.; HECKERT, C. R.; COLNAGO JR., P. E. *Policy Brief Seleção de Elite – Como Mudar o Concurso Público para Selecionar os Melhores*. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/media_files/documentos/2019_ENAP_SeleçãoElite.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2022.

CAVALCANTE, P. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao Pós-NPM. Texto para Discussão n. 2319, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, Brasília, p. 1–48, 2017.

CAVALCANTE, P. Trends in Public Administration after Hegemony of the New Public Management. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 2, p. 195–218, 2019.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal

brasileira (1995-2014): Avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1–26, 2017.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G.S; PIRES, R. R.C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (coord.) **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea - Enap, 2018. p. 227- 246.

COELHO, F. S.; MENON, I. O. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 151–180, 2018.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CONSAD. **Guia de seleção de lideranças no serviço público**. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2021. Disponível em: <<https://www.consad.org.br/noticias-consad/gt-de-gestao-estrategica-de-pessoas-lanca-guia-de-selecao-de-liderancas-e-papel-das-unidades-centrais-no-1o-forum-de-2021/>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829–874, 2008.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: ARTMED, 2010. 296 p.

CUBRICH, M. *et al.* Examining the criterion-related validity evidence of LinkedIn profile elements in an applied sample. **Computers in Human Behavior**, v. 120, p. 106742, 2021.

CUNHA, Bruno Queiroz. As agências reguladoras e seu hibridismo burocrático. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: ENAP, 2018.

D'ARAÚJO, M. C.; PETEK, J. Recrutamento e Perfil dos Dirigentes Públicos Brasileiros nas Áreas Econômicas e Sociais entre 1995 e 2012. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 5, p. 840-862, 2018.

DENHARDT, R. B.; CATLAW, T. J. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The new public service: serving, not steering**. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2007.

DUTRA, J. **Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna**. São Paulo: Atlas, 2011.

ENAP. Escola Nacional da Administração Pública. Competências transversais de um setor público de alto desempenho. Brasília: **Escola Nacional da Administração Pública**, 2021. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5663/4/1_Compete%CC%82ncias%20transversais%20de%20um%20setor%20pu%CC%81blico%20de%20alto%20desempenho_16.12.2021.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2021.

FARIAS, P. C. L.; RIBEIRO, S. M. R. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 79–94, 2014.

FERLIE, E. *et al.* **A nova administração pública em ação**. Brasília: UnB/ENAP, 1999.

FERLIE, E.; GERAGHTY, K. J. **Professionals in public services organizations: implications for public sector “reforming”**. The Oxford handbook of public management. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 501–527.

FONSECA, M. G.; CRUZ, S. S. Recrutamento e Seleção de Docentes do Curso de Administração: Diferentes Caminhos em uma Universidade Federal e uma Particular. **Desafio Online**, v. 6, n. 2, p. 214-238, 2018.

FONTAINHA, F. C. *et al.* **Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos?** Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014.

GAETANI, F. Estratégia e gestão de mudanças nas políticas de gestão pública. *In*: LEVY, E.; DRAGO, P. A. (coord.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FUNDAP, 2005.

GARCÍA-IZQUIERDO, A. L.; RAMOS-VILLAGRASA, P. J., LUBIANO, M. A. Developing Biodata for public manager selection purposes: a comparison between fuzzy logic and traditional methods. **Journal of Work and Organizational Psychology**, v. 36, n.3, 2020.

GONÇALVES, C. A legalidade na avaliação psicológica: implicações jurídicas de substituí-la pela testagem em contexto de concurso público. **Ética, direito e responsabilidade**, v. 6, n. 10, 2021.

HANAI, J. L. *et al.* A literatura estrangeira na Gestão de Pessoas: um olhar atento para as práticas de recrutamento e seleção em organizações do setor público. *In*: XIII Congresso de Administração, Sociedade e Inovação. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 20 e 21 de maio de 2021.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (coord.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. p. 23–40.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JENKINS, W. I. **Policy analysis: a political and organisational perspective**. London: Martin Robertson, 1978.

KEINERT, T. M. M. Do aparelho estatal ao interesse público: crise e mudança de paradigmas na produção técnico-científica em administração pública no Brasil (1937-

1997) análise de conteúdo dos artigos publicados na revista do serviço público (1937-...) e revista de administração pública (1967-...). 1998. **Fundação Getúlio Vargas - EAESP**, 1998. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/4609>>. Acesso em: 17 dez. 2021.

LAMELO, T. M. *et al.* Processo Seletivo Público para Escolha de Secretário Municipal: Análise da Experiência da Cidade de Londrina, PR. **RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 16, ed. especial, p. 235-258, 2017.

LEVY, E.; COELHO, F. S.; MENON, I. O. Avanços, dilemas e desafios na construção de uma burocracia competente: gestão de pessoas no Congresso Consad (2008 – 2016).. *In: X Coongresso CONSAD dee Gestão Pública*. 2017. **Anais [...]**. Brasília: [s.n.], 2017. Disponível em: <https://drive.google.com/open?id=1JmcDaG12SQ39QfvDXp_iqHvN9V18It-2>. Acesso em: 17 dez. 2021.

LIRA, J. O. L.; CAVALCANTE, K. O. Gestão por competências nas instituições públicas. *In: SILVA, Anielson Barbosa da (coord.). Gestão de pessoas por competências nas instituições públicas brasileiras*. João Pessoa: Editora UFPB, 2021. p. 56–76.

LOBATO, F. H. S.; ALBERTO, D. P. S. “O estudo é com você, a viagem é com a gente”: as agências de turismo especializadas em viagens a concursos públicos no Brasil. **Revista Turismo, Visão e Ação**, v. 21, n. 2, p. 82–101, 2019.

LONGO, F. **Mérito e Flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público**. São Paulo: FUNDAP, 2007.

MAIA, B. A. Institucionalização do Concurso Público no Brasil: Uma Análise Sócio-histórica. **Revista do Serviço Público**, v. 72, n. 3, p. 663-684, 2021.

MARCONI, N. Políticas integradas de recursos humanos para o setor público. *In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. (coord.). Gestão pública no Brasil contemporâneo*. São Paulo: FUNDAP, 2005.

MELCHERS, Klaus G. *et al.* A comparison of conventional and technology-mediated selection interviews with regard to interviewees’ performance, perceptions, strain, and anxiety. **Frontiers in Psychology**, v. 11, p. 603632, 2021.

MENDONÇA, Izabel Lima de. **Implantação da gestão por competências nas agências reguladoras federais: estudo de caso comparado**. 2020. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) - Escola nacional de Administração Pública (Enap), Brasília, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5622>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

OCDE. Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo - Relatório da OCDE: Brasil 2020: Governo Federal. Paris: **OECD Publishing**, 2010. Disponível em: <https://br.search.yahoo.com/yhs/search?ei=UTF-8&hspart=iry&hsimp=yhs-fullyhosted_003&type=mdrd2¶m1=¶m2=&p=Portaria+SRH+nº+1.261,+de+5+de+maio+de+2010>. Acesso em: 12 fev. 2022.

PACHECO, R. S. Agências Reguladoras no Brasil: Ulisses e as sereias ou Narciso e Eco? *In: VIII CONGRESSO INTERNACIONAL DO CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO (CLAD) SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*, 2003, Panamá. **Anais [...]**. Panamá: CLAD, 2003.

PACHECO, R. S. A agenda da nova gestão pública. *In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. (coord.). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 183–218.

PECI, A. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 1, p. 11–30, 2007.

PINTO, M. R. R.; CASTELO BRANCO, U. V. Provisão de servidores nas instituições públicas. *In: SILVA, A. B. (coord.). Gestão de pessoas por competências nas instituições públicas brasileiras*. João Pessoa: Editora UFPB, 2021. p. 140–171.

RHODES, R. A. W. **Understanding Governance**. Buckingham: Open University Press, 1997.

RIBAS, R. T. M.; SOUZA, G. M.; SILVA, C. L.; DALMAU, M. B. L. O princípio constitucional da impessoalidade e a seleção por competências nas Universidades públicas federais brasileiras. **Revista da Ciência da Administração**, v. 20, ed. especial, 2018.

RODRÍGUEZ, A.; LÓPEZ-BASTERRA, J. Predictores Selectivos en el Sector Público: Validez Predictiva, and Reacciones de los Candidatos. **Journal of Work and Organizational Psychology**, v. 34, n. 1, p.16-28, 2018.

SANTOS, A. P. Gestão por competência na administração pública: balanço da experiência federal e análise de casos de organizações. *In: VIII CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA*. 2015. p. 132-157.

SCHICK, J.; FISCHER, S. Dear Computer on My Desk, Which Candidate Fits Best? An Assessment of Candidates' Perception of Assessment Quality When Using AI in Personnel Selection. **Frontiers in Psychology**, v. 12, p. 739711, 2021.

SILVA, A. B.; BISPO, A. C. K. A.; AYRES, S. M. P. M. **Desenvolvimento de carreiras por competências**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4287/1/11_Livro_Desenvolvimento de carreiras por competencias.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4287/1/11_Livro_Desenvolvimento_de_carreiras_por_competencias.pdf)> Acesso em: 12 fev. 2022.

SILVA, A. B.; COSTA, A. L. Diretrizes e etapas para a implantação do sistema de gestão de pessoas por competências. *In: SILVA, A. B. (coord.). Gestão de pessoas por competências nas instituições públicas brasileiras*. 2. ed. João Pessoa: Editora UFPB, 2021. p. 109–139.

SOARES, S. M. *et al.* Recrutamento e Seleção: o que diz a produção nacional de primeira linha? **Revista Pretexto**, v. 21, n. 4, 2020.

STRADIOTTO, A.; BULHÕES, R. O recrutamento e a seleção de talentos, alinhados à

estratégia organizacional. **CAP Accounting and Management**, v. 13, n. 1, p. 66-75, 2019.

THOMPSON, J. R. Relação e parceria trabalho-gestão: elas foram reinventadas? *In*: PETERS, G.; PIERRE, J. (coord.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo; Brasília: UNESP & ENAP, 2010. p. 99–124.

ULRICH, D. **Recursos humanos estratégicos**. São Paulo: Futura, 2000.

VAN THIEL, Sandra. **Research Methods in Public Administration and Public Management**: an introduction. New York: Routledge, 2014.

YALÇIN, N.; YAPICI PEHLIVAN, N. Application of the fuzzy CODAS method based on fuzzy envelopes for hesitant fuzzy linguistic term sets: A case study on a personnel selection problem. **Symmetry**, v. 11, n. 4, p. 493, 2019.

YIN, R. K. **Case study research design and methods**. Thousand Oaks: SAGE, 2003.

ZARIFIAN, P. **Objetivo competência**: por uma nova lógica. São Paulo: Atlas, 2001.

ANEXO I: Formulário de levantamento de interesses da ANAC**LEVANTAMENTO DE INTERESSE****CONCURSO PÚBLICO ANAC – 2015/2016**

Prezado candidato, o formulário abaixo tem o objetivo de avaliar o seu macroprocesso de interesse e sua preferência na forma de trabalhar para auxiliar na distribuição interna de vagas do concurso. As informações prestadas podem subsidiar a decisão da sua alocação, mas não garantem que as preferências indicadas serão atendidas integralmente.

NOME:	
<input type="checkbox"/> ESPECIALISTA EM REGULAÇÃO ÁREA 1	<input type="checkbox"/> ESPECIALISTA EM REGULAÇÃO ÁREA 3
<input type="checkbox"/> ESPECIALISTA EM REGULAÇÃO ÁREA 4	<input type="checkbox"/> ESPECIALISTA EM REGULAÇÃO ÁREA 5
1. Possui disponibilidade para viajar () Sim () Não	
a. Caso tenha marcado sim, qual a frequência?	
i. <input type="checkbox"/> Semanal	
ii. <input type="checkbox"/> Quinzenal	
iii. <input type="checkbox"/> Mensal	
2. Como você pretende contribuir para a ANAC nas suas atividades? Quais são as expectativas para sua atuação na Agência?	

3. Indique abaixo até três macroprocessos em ordem de preferência (1, 2 e 3):	
Macroprocesso	Processo
<p>() Gestão Interna: compreende processos de suporte ou de gestão cujos clientes são servidores e áreas internas da Agência, de forma a manter ou melhorar processos internos, competências, estrutura e infraestrutura administrativa</p>	<p>Comunicação Interna</p> <p>Governança e controle interno</p> <p>Gestão de Pessoas</p> <p>Gestão Orçamentária e Financeira</p> <p>Gestão de Infraestrutura e Patrimônio</p> <p>Gestão da Informação</p> <p>Gestão de processos e projetos</p> <p>Gestão de Tecnologia da Informação – Desenvolvimento e Infraestrutura</p> <p>Planejamento e Elaboração de Normas Internas</p>
<p>() Regulamentação: compreende os processos relacionados ao estabelecimento de requisitos a entidades do Sistema de Aviação Civil por meio da elaboração e atualização de atos normativos de competência da ANAC</p>	<p>Planejamento e Elaboração de Normas Finalísticas</p> <p>Isenção de Requisitos</p>
<p>() Certificação e Outorgas: compreende os processos relacionados a verificação do atendimento a requisitos estabelecidos em atos normativos para que produto, empresa, processo, serviço ou pessoa possa prestar serviços, executar atividades ou ser operado dentro do Sistema de Aviação Civil</p>	<p>Autorização de Voos</p> <p>Certificação de Empresa Aérea</p> <p>Outorga de Serviço Aéreo Público</p> <p>Cadastro e Certificação de Aeródromos</p> <p>Concessão de Aeroportos</p> <p>Regulação de Tarifas Aeroportuárias</p> <p>Certificação de Organização De Manutenção</p>

	<p>Certificação de Organização De Produção</p> <p>Certificação de Produto Aeronáutico</p> <p>Certificação de Pessoal</p> <p>Certificação de Organizações E Credenciados</p> <p>Certificação de Entidades de Ensino</p>
<p>() Fiscalização: compreende os processos relacionados a verificação da conformidade de produtos, empresas, processos, serviços ou pessoas que atuam, de forma lícita ou ilícita dentro do Sistema de Aviação Civil, e a respectiva ação da Agência em caso de não conformidade</p>	<p>Monitoramento de Voos</p> <p>Vigilância Continuada de Empresas de Transporte Aéreo</p> <p>Vigilância Continuada de Produto Aeroportuários</p> <p>Vigilância Continuada de Organização de Manutenção</p> <p>Vigilância Continuada de Organização de Produção</p> <p>Vigilância Continuada de Entidades de Ensino</p> <p>Vigilância Continuada de Aeródromos</p> <p>Vigilância Continuada de Pessoal</p> <p>Gestão de Contratos de Concessão de Infraestrutura</p> <p>Vigilância Continuada de Organizações e Credenciados</p> <p>Gestão das Ocorrências Aeronáuticas</p> <p>Ações fiscais junto aos regulados irregulares nos sítios aeroportuários ou nos locais onde as irregularidades estão ocorrendo</p>
<p>() Relações Institucionais: compreende os processos de relacionamento da ANAC com entes externos, dentro e fora do Sistema de Aviação Civil, a exceção dos processos já relacionados a outros macroprocessos</p>	<p>Transparência e Atendimento Ao Cidadão</p> <p>Atuação Internacional</p> <p>Acompanhamento e Produção De Informações sobre o setor</p> <p>Representação Institucional</p> <p>Prestação de Contas à Sociedade e aos órgãos de controle</p>

3. Assinale abaixo com um “X” apenas uma opção por linha, aquela que caracteriza, em geral, a sua preferência na forma de trabalhar:	
<input type="checkbox"/> Produzo melhor quando trabalho individualmente.	<input type="checkbox"/> Produzo melhor quando trabalho com outras pessoas.
<input type="checkbox"/> Em geral, não gosto de ter que aprender sobre novas ferramentas de informática.	<input type="checkbox"/> Em geral, gosto de aprender sobre novas ferramentas de informática.
<input type="checkbox"/> Prefiro sintetizar informações a desenvolver análises e estudos detalhados.	<input type="checkbox"/> Prefiro desenvolver análises e estudos detalhados a sintetizar informações.
<input type="checkbox"/> Comparando com a média das pessoas, trabalho bem sob pressão.	<input type="checkbox"/> Comparando com a média das pessoas, não trabalho bem sob pressão.
<input type="checkbox"/> Gosto de trabalhar com números, cálculos e planilhas.	<input type="checkbox"/> Não gosto de trabalhar com números, cálculos e planilhas.
<input type="checkbox"/> Gosto de trabalhar com textos e redações.	<input type="checkbox"/> Não gosto de trabalhar com textos e redações.
<input type="checkbox"/> Comparando com a média das pessoas, lido bem com eventuais conflitos.	<input type="checkbox"/> Comparando com a média das pessoas, não lido bem com eventuais conflitos.
<input type="checkbox"/> Quando domino um tema, tenho facilidade para expressar verbalmente minhas ideias para um grande público.	<input type="checkbox"/> Mesmo tendo domínio sobre um tema, tenho dificuldade em expressar verbalmente minhas ideias para um grande público.
<input type="checkbox"/> Comparando com a média das pessoas, tenho facilidade para improvisar (apresentar sem ter planejado) um discurso sobre um assunto que eu domine.	<input type="checkbox"/> Comparando com a média das pessoas, tenho dificuldade para improvisar (apresentar sem ter planejado) um discurso sobre um assunto que eu domine.
<input type="checkbox"/> Em geral, barulhos durante o trabalho não desviam muito a minha atenção.	<input type="checkbox"/> Em geral, barulhos durante o trabalho desviam muito a minha atenção.
<input type="checkbox"/> Prefiro trabalhar com processos de trabalhos estruturados e com procedimentos pré-definidos.	<input type="checkbox"/> Prefiro trabalhar com processos de trabalhos pouco estruturados e que me permitam construir algo novo.
<input type="checkbox"/> Prefiro trabalhos que exijam maior tempo de análise e estudo, mas com grandes resultados no longo prazo.	<input type="checkbox"/> Prefiro trabalhos que exijam menor tempo de análise e estudo, mas com pequenos resultados visíveis no curto prazo.
<input type="checkbox"/> Prefiro atividades que eu tenha alta autonomia para tomar decisões quanto a forma de trabalho.	<input type="checkbox"/> Prefiro atividades que não exijam alta autonomia e que eu deva seguir orientações quanto a forma de trabalho.
<input type="checkbox"/> Na maioria das vezes, prefiro usar o raciocínio e a lógica para resolver um problema a usar intuição e criatividade.	<input type="checkbox"/> Na maioria das vezes, prefiro usar a intuição e a criatividade para resolver um problema a usar o raciocínio e a lógica.
<input type="checkbox"/> No trabalho, prefiro gerenciar uma equipe a desenvolver um trabalho analítico e técnico.	<input type="checkbox"/> No trabalho, prefiro desenvolver um trabalho analítico e técnico a gerenciar uma equipe.
<input type="checkbox"/> Prefiro tentar coisas novas nunca testadas anteriormente, mesmo sabendo que não poderá funcionar.	<input type="checkbox"/> Prefiro fazer coisas que sei que darão certo, mesmo que possam ser repetitivas.
<input type="checkbox"/> Prefiro trabalhos nos quais eu tenha que sempre estar aprendendo coisas novas.	<input type="checkbox"/> Prefiro trabalhos nos quais eu não precise sempre estar aprendendo coisas novas.
<input type="checkbox"/> Em geral, tomo decisões mais rápido do que a média das pessoas.	<input type="checkbox"/> Em geral, tomo decisões mais devagar do que a média das pessoas.

() Em geral, quando as pessoas discordam da minha opinião, busco convencê-las.	() Em geral, quando as pessoas discordam da minha opinião, não busco convencê-las.
() Comparando com a média das pessoas, sou bastante sociável, pois busco conhecer e interagir com diversas pessoas.	() Comparando com a média das pessoas, não sou tão sociável, pois não busco conhecer e interagir com diversas pessoas.
() No trabalho, prefiro desempenhar funções com atividades diferentes e variadas.	() No trabalho, prefiro desempenhar funções com atividades semelhantes.
() Gosto de trabalhar com atendimento presencial/por telefone a clientes, servidores ou outros públicos.	() Não gosto de trabalhar com atendimento presencial/por telefone a clientes, servidores ou outros públicos.
() Gosto de trabalhos que envolvam negociação e/ou representação de interesses e decisões.	() Não gosto de trabalhos que envolvam negociação e/ou representação de interesses e decisões.

Fonte: <https://www.gov.br/anac/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/concurso-publico/concurso-2015/formulario-levantamento-de-interesses-er/view>

APÊNDICE I: Roteiros de entrevista

Roteiro de entrevista 1 – Gestores da AR

FUNDAMENTAÇÃO	OBJETIVO	PERGUNTA
Bauer e Gaskell (2008). (Representatividade da amostra)	Qualificação do/da entrevistado/a	Nome: Idade: Sexo:
	Contribuição para o objeto de pesquisa	1) Qual o seu papel atual na Agência? Há quanto tempo? 2) Antes deste cargo, você ocupou outras posições aí? Quais?
Longo (2007) Hanai, <i>et al.</i> (2021) Soares <i>et al.</i> (2020)	Identificar o foco estratégico da área de Gestão de Pessoas	3) Sobre os concursos anteriores, como se deu a fase pré-edital? 4) A Agência está se organizando para o próximo concurso? De que forma? 5) A Agência tem mapeamento da força de trabalho e identificação do perfil de servidores desejados?
Hanai, <i>et al.</i> (2021) Soares <i>et al.</i> (2020)	Identificar a aplicação de instrumentos de seleção referendados	6) As provas aplicadas em prova buscam aferir algum aspecto do candidato além do conhecimento? 7) Qual a participação da Agência X participação da banca executora nesta etapa?
	Identificar a aplicação de instrumentos de seleção em outras etapas	8) Além dos critérios de seleção elencados no edital, foi aplicado algum instrumento de seleção para a alocação dos servidores?
Longo (2007).	Identificar o papel estratégico da área de Gestão de Pessoas (retroalimentação)	9) Em relação aos processos seletivos anteriores, o perfil dos candidatos selecionados atendeu as expectativas da Agência?
Coelho e Menon (2018)	Entraves jurídicos ao processo	10) Pretende-se fazer alguma mudança em relação aos processos anteriores? Na sua visão, isso seria possível?
Hanai, <i>et al.</i> (2021) Soares <i>et al.</i> (2020)	Identificar a aplicação de instrumentos de seleção em outros processos	11) A Agência realiza processos seletivos estruturados para cargos comissionados? Se sim, quais instrumentos são utilizados na seleção?

	Concluir a entrevista com abertura ao entrevistado	12) Existe alguma outra consideração sobre o tema que você considere relevante mencionar?
--	--	---

Roteiro de Entrevista 2 – Atores externos às ARs estudadas, que possuem conhecimento do processo

FUNDAMENTAÇÃO	OBJETIVO	PERGUNTA
Bauer e Gaskell (2008). (Representatividade da amostra)	Qualificação do/da entrevistado/a	Nome: Idade: Sexo
	Contribuição para o objeto de pesquisa	1) Qual o papel do(a) entrevistado(a) na instituição? Há quanto tempo? 2) Qual o seu contato com as áreas de pessoas das demais agências reguladoras?
	Informações acerca da gestão de pessoas nas agências	3) Das Agências Reguladoras federais, quais você considera que a área de gestão de pessoas tem um perfil mais atuante na instituição? Poderia citar algum exemplo?
	Informações específicas acerca de processo de seleção e alocação	4) Quais delas realizam processos seletivos para cargos comissionados?
	Indicação de outros entrevistados	5) Quem você acredita que poderia contribuir para a realização desta pesquisa?
	Concluir a entrevista com abertura ao entrevistado	6) Existe alguma outra consideração que você considere relevante sobre o concurso que julga relevante mencionar?