




# Policy Brief



## Seleção de Elite – Como Mudar o Concurso Público para Selecionar os Melhores

*Breno Zaban Carneiro  
Cristiano Rocha Heckert  
Esteves Pedro Colnago Junior*

## Sobre os autores

**Breno Zaban** é da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e hoje atua como Gerente de Projetos Especiais na Terracap. Bacharel, mestre e doutor em direito (UnB), mestre em administração de negócios (INSEAD) e mestre em Administração Pública (Harvard). Atuou na Subchefia de Assuntos Jurídicos da Presidência da República (2013-2015), no gabinete do Ministro do Planejamento (2015-2017) e na Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda (2018).

**Cristiano Rocha Heckert** é graduado, mestre e doutor em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo (USP). Atuou por 8 anos no setor privado e desde 2006 é servidor público da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente é Secretário de Gestão no Ministério da Economia, tendo sido anteriormente Secretário de Modernização e Gestão Estratégica no Ministério Público Federal (2016-2017), Secretário de Logística e Tecnologia da Informação no Ministério do Planejamento (2015-2016) e Secretário de Gestão Estratégica no Conselho Nacional do Ministério Público (2012-2015). É professor na Enap e em outras instituições.

**Esteves Pedro Colnago Junior** é economista, Mestre em Ciências Econômicas pela UNB e especialista em Contabilidade Pública. Analista do BCB desde 1998. Analista de Finanças e Controle/STN (1996 a 1998); Coordenador/SPE; Diretor de Programa e Secretário Executivo Adjunto (2004/2016); Diretor de Programa/MPOG (2015); Secretário Executivo Adjunto/MPOG (2016/2017); Secretário Executivo/MPOG (2017/2018) e Ministro/MPOG (2018).



# Seleção de Elite - Como Mudar o Concurso Público para Selecionar os Melhores

## 1. Introdução

A exigência de concurso público foi um avanço institucional inegável no Brasil. Assentou a visão de supremacia da meritocracia na seleção: alguém vira servidor público não por ser amigo de um político, e sim por ter sido aprovado em um processo rígido de seleção. Um processo rígido que é aberto em igualdade de condições a todo o público que atenda as exigências de formação e experiência.

Este avanço não foi isento de falhas. Concursos atualmente privilegiam a capacidade de memória e a habilidade de responder a questões objetivas e subjetivas.

O fato é que o método de provas é eficaz em selecionar quem estudou mais tempo. Essas não são necessariamente as pessoas que irão ser as mais competentes em um trabalho. Características cruciais para desempenho no trabalho, como dedicação e capacidade de agir em equipe, são plenamente ignoradas pelo método dominante.

Se o concurso, como aplicado hoje, não testa características essenciais ao trabalho, então a premissa de meritocracia não necessariamente se sustenta.

A questão, então, é: é possível aprimorar o concurso para se resgatar o ideal de selecionar as pessoas mais aptas?

Este artigo busca explorar esta questão. Iremos discutir algumas das habilidades que um servidor ideal deve ter. Em seguida, observaremos como outros países recrutam pessoas para posições de elite. Discutiremos uma experiência mal sucedida de aprimorar concursos no Brasil. E, finalmente, proporemos uma série de medidas que podem aprimorar a forma como concursos são realizados no Brasil.

Começamos, então, descrevendo as habilidades que deveríamos buscar. Quem queremos que contratar para o serviço público?

## 2. Quem queremos contratar? A Seleção de Características e Habilidades

Servidores públicos eficazes usam uma infinidade de habilidades e características pessoais para serem bem sucedidos em seu trabalho. Um juiz usa paciência e habilidade pessoal para acalmar um advogado e concluir uma audiência. Um gestor usa capacidade quantitativa e persistência para promover uma política pública complexa ao longo de anos. Um diplomata usa carisma e conhecimento sobre relações internacionais para moldar uma parceria com dignitários estrangeiros.

Esta seção irá descrever algumas dessas características. O objetivo aqui é apenas ilustrativo: queremos demonstrar a variedade de fatores que fazem alguém ser útil para a sociedade brasileira. Não se tem a pretensão de dar a última palavra sobre que características são desejáveis.

O foco é descrever o que procuramos em um servidor. E indicar se nossos métodos de concurso efetivamente testam esses fatores.

**1) Memória Conceitual:** É a lembrança de fatos específicos sobre o mundo: desde uma decisão do Supremo Tribunal Federal até o material de construção adequado para uma ponte.

Pode-se pensar em dois motivos para testar memória conceitual. O primeiro é agilidade: se a pessoa não precisa pesquisar a informação, ou se a informação é de difícil acesso, há um ganho de eficiência no trabalho.

O segundo, mais especulativo, é que o conhecimento de fatos específicos pode ser indicativo de uma competência subjacente em uma área. Por exemplo, talvez alguém que saiba o que o STF decidiu seja competente em análises jurídicas.

Essa premissa talvez seja a principal justificativa de concursos hoje em dia. É preciso notar que ela é altamente especulativa. O fato de alguém decorar jurisprudência, atualidades, especificações técnicas e outros fatores não necessariamente indica que essa pessoa seria competente em um ambiente de trabalho. É preciso analisar suas outras habilidades. É o que se propõe aqui.

**2) Habilidade quantitativa:** É a capacidade de compreender os números por trás da realidade e utilizá-los na tomada de decisão. Um exemplo é a habilidade de enxergar padrões estatísticos no fluxo de entrada de passageiros em um aeroporto para decidir quantos agentes de imigração devem ser alocados em um determinado horário.

Provas objetivas não testam todas as facetas de habilidades quantitativas: não testam, por exemplo, a criatividade do candidato em pensar em novas fontes de dados que possam influenciar a decisão. O que não afasta o fato de que este é talvez o fator mais facilmente testável em provas objetivas: questões matemáticas tem uma única resposta certa, que pode ser indicada pelo candidato.

**3) Habilidade verbal:** É a capacidade de compreender e produzir linguagem verbal, seja falada, seja escrita. Um exemplo é a habilidade de um promotor de escrever uma denúncia que seja facilmente compreendida pelo juiz que a recebe.

Provas escritas testam diretamente essa habilidade em diversos aspectos, como questões de múltipla escolha sobre interpretação de texto, ou verificação de erros gramaticais e amplitude de vocabulário em textos produzidos pelo candidato. Estes testes podem ser complementados por provas orais em que proficiência do candidato em se comunicar é testada.

**4) Habilidade inter-pessoal:** É a capacidade de trabalhar com outras pessoas para coordenar esforços e superar resistências e obstáculos. Um exemplo seria a capacidade de um representante

do governo negociar um texto legislativo no Congresso Nacional. Outro exemplo seria a capacidade de um controlador incentivar sua equipe de auditores a gastar mais tempo e energia em uma auditoria, ainda que não haja chance de aumento salarial pelo esforço adicional.

Provas escritas são eminentemente individuais e não testam tais habilidades. Títulos usualmente indicam experiência em funções que a princípio requerem tais habilidades, sem necessariamente avaliar proficiência na habilidade. E provas verbais tendem a demonstrar apenas um mínimo de habilidade de interação interpessoal com a banca.

**5) Dedicção a trabalho:** É a disposição a tomar iniciativa, assumir responsabilidade e dedicar tempo e energia para garantir resultados. É a diferença entre, de um lado, um servidor que só realiza o que for mandado e sai do trabalho assim que dá seu horário, e, de outro lado, o servidor que assume responsabilidade para garantir que o público seja atendido e não se importa em ficar até mais tarde para que o trabalho seja bem feito.

Provas são completamente ineficazes para testar tal perfil. O fato de o candidato ter dedicado tempo de sua vida para decorar matéria de prova não significa que ele irá dedicar seu tempo para o trabalho após ser elevado a um cargo com estabilidade. A experiência dos autores é repleta de exemplos de servidores que passaram em concursos difíceis e, após aprovação, devotam mínima energia e dedicação ao serviço público.

**6) Criatividade:** É a capacidade de identificar novos processos, produtos e concepções que podem melhorar e ampliar os serviços oferecidos ao público. É o caso do agente público que propõe a inversão de fases em licitação, prática inovadora que acelerou substancialmente o trâmite de certames públicos.

Este tipo de capacidade certamente não é testada em provas dedicadas primordialmente a testar conhecimentos

jurídicos. Provas são capazes de testar, no máximo, criatividade em abordar um tema específico nos limites do formato verbal; não demonstram um padrão de habilidade em pensar (e efetivamente produzir) fora dos parâmetros usuais.

**7) Honestidade:** É a disposição e disciplina para não só manter conduta íntegra pessoal, como também para combater conduta indevida no ambiente de trabalho. Envolve o tipo de personalidade e a força de vontade necessárias para comprar uma briga com agentes poderosos, seja para assegurar que a verdade seja observada em procedimentos públicos, seja para denunciar e disputar práticas nocivas ao erário e ao público.

Provas obviamente não testam em nenhuma forma a honestidade do candidato. Uma forma mitigada de tal sondagem que é prevista em concursos é a verificação de antecedentes criminais e disciplinares. Este mecanismo tem um âmbito limitado, sendo restrito apenas aos casos de violação mais evidente de deveres de conduta.

**8) Visão:** Talvez o item de mais difícil definição. Entendemos por visão a capacidade de ler o ambiente econômico, político e institucional, e tomar decisões estratégicas eficazes dentro deste ambiente. É a habilidade de ver como o mundo é hoje, ver como ele pode ser e decidir que ações concretas podem ser tomadas para fazer essa transformação.

Um exemplo excepcional de tal característica foi demonstrado pela Juíza Magáli Dellape Gomes, coordenadora do Projeto Conciliar e Constelar no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios<sup>1</sup>. O projeto utiliza técnica terapêutica para identificar conflitos subjacentes a processos judiciais em questões familiares. Casos encaminhados ao projeto

<sup>1</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. "Juíza do TJDF fala sobre Constelação Familiar ao Bom Dia DF". Disponível em <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2018/fevereiro/juiza-do-tjdft-fala-sobre-constelacao-familiar-ao-bom-dia-df>. Último acesso em 16/01/19



observam uma taxa média de 79% de acordos.

A Juíza leu o ambiente, teve uma visão estratégica de como poderia ser melhor abordado, e fez esta visão virar realidade. É uma forma de atuar que vai muito além da perspectiva padrão de simples trâmite judicial de processos.

Provas não são desenvolvidas para testar tal característica. Esta singularidade de candidatos, aliás, parece ser contrária à noção de um processo padronizado como o observado em provas objetivas. Visão é demonstrada pela forma como o candidato leu situações passadas e reagiu de forma bem sucedida a elas. Não é algo testável em um ambiente simulado de provas. E, como observado no DF, é o que pode fazer a diferença para que a atuação estatal alcance um padrão de excelência.

**9) Imparcialidade:** É a capacidade de se distanciar das pessoas e dos interesses do caso concreto para que a decisão seja tomada com base em parâmetros gerais e universais. Envolve desde a habilidade do agente de segurança evitar tomar lados em uma disputa familiar até a capacidade de um cientista aceitar os fatos concretos mesmo quando sejam contrários à tese que ele tenha defendido.

Trata-se, mais uma vez, de um padrão de comportamento observado pela pessoa ao longo de sua vida. Não é algo testável ad hoc em um momento restrito de prova escrita ou oral.

**10) Empatia:** É a habilidade de compreender como outros se sentem e conseguir se colocar em seu lugar. É um talento crucial para aqueles que lidam diretamente com o público e que precisam lidar com reações de insatisfação, medo e agressividade que podem impedir ou inviabilizar um atendimento. É essencial em qualquer negociação, ocasiões em que emoções de seres humanos frequentemente impedem que soluções idealmente racionais sejam tomadas. É indispensável para aqueles no topo da hierarquia, cuja sustentabilidade política depende da compreensão e aceitação de suas medidas pelo público.

Provas escritas e verbais não testam empatia. Esta é uma habilidade do dia a dia, que deve ser testada em um ambiente de cansaço, rotina e possível antagonismo.

Com base nesta descrição inicial, preparamos a seguinte tabela indicativa de nossa perspectiva acerca de como o modelo atual de concursos testa as habilidades e características descritas nesta seção:

Fator de Seleção	É testado a fundo hoje em concursos?	Pode ser testado em métodos diferentes de concurso?
Memória Conceitual	Sim	Sim
Habilidade quantitativa	Sim	Sim
Habilidade verbal	Sim	Sim
Habilidade interpessoal	Não	Sim
Dedicação a trabalho	Não	Sim
Criatividade	Não	Talvez
Honestidade	Talvez	Talvez
Visão	Não	Sim
Imparcialidade	Não	Sim
Empatia	Não	Sim

Observa-se da tabela que, em nossa perspectiva, o modelo atual de concursos não testa a grande maioria das características e habilidades desejáveis em um servidor público. A questão é: é possível fazer melhor? Como pode ser diferente? É o que a próxima seção dedica-se a ilustrar.

## 3. Como pode ser? Experiências de outros países

### 3.1 Gestores Governamentais em Cingapura<sup>2</sup>

Cingapura é frequentemente mencionada como exemplo de governança competente, e por bons motivos. Sua economia cresceu a uma taxa média de 6,8% de 1976 a 2015. Desemprego é baixo e as contas públicas são robustas. A taxa de poupança é próxima de 50%<sup>3</sup>. Seu PIB per capita cresceu de 427 dólares em 1960 para mais de 52.900 dólares em 2016<sup>4</sup>. O país está hoje no 5º

lugar no ranking de Índice de Desenvolvimento Humano<sup>5</sup>.

Por trás de tal desempenho invejável, encontram-se fortes habilidades em gestão. A pergunta natural é, então: como o governo de Cingapura recruta os gestores que fazem esse sucesso acontecer?

É um processo meticulosamente estruturado. Para fins deste artigo, iremos focar a *Public Service Commission Scholarship*, uma das portas de maior prestígio para entrada na elite do governo de Cingapura<sup>6</sup>.

A avaliação começa cedo, quando estudantes estão prestando os *A-Levels*, uma espécie de vestibular para ingresso à universidade<sup>7</sup>. Entes governamentais divulgam ativamente oportunidades futuras de emprego, visando atrair aqueles com as 5% maiores notas nos exames.

Para aqueles que prestam serviço militar obrigatório, seu desempenho pode ser utilizado para avaliar sua adequação para o serviço público. Durante os primeiros meses no serviço, as forças de defesa testam os melhores candidatos para avaliar seu potencial de liderança. Esse exercício busca identificar virtude, competência e habilidade de trabalhar

2 Os autores gostariam de manifestar gratidão a Julius Kim, HKS MC/MPA 2018, por seu auxílio na obtenção de informações sobre práticas de recrutamento no serviço público em Cingapura. Os autores assumem plena responsabilidade por quaisquer incorreções ao longo deste texto.

3 THE ECONOMIST. "The years that were fat - After decades of prudence, Singapore is well prepared for most eventualities." Edição de 16/07/2015. Disponível em <https://www.economist.com/special-report/2015/07/16/the-years-that-were-fat>. Acesso em 05/06/2018

4 THE WORLD BANK. GDP per Capita (current US\$). Disponível em <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=SG>. Acesso em 05/06/2018.

5 UNITED NATIONS. Singapore - Human Development Indicators. Disponível em <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/SGP>. Acesso em 05/06/2018

6 SINGAPORE PUBLIC SERVICE COMMISSION. Overview of PSC Scholarships. Disponível em <https://www.psc.gov.sg/Scholarships/psc-scholarships/overview-of-psc-scholarships>. Acesso em 05/06/2018

7 SINGAPORE EXAMINATIONS AND ASSESSMENT BOARD. GCE A-LEVEL - General Information. Disponível em <https://www.seab.gov.sg/pages/nationalExaminations/GAL/general>. Acesso em 05/06/2018

como um time. Testes situacionais são usados para aferir tanto a capacidade de tomar decisão como a habilidade de resolver problemas. Espera-se que os candidatos demonstrem raciocínio rápido.

Após os primeiros seis meses, candidatos são classificados e selecionados. Uma bolsa é oferecida aos melhores candidatos para financiar seus estudos. Os selecionados são então inscritos em um processo estruturado que irá definir os próximos anos de suas vidas.

Os selecionados voltam então à universidade para concluir seus estudos. Após se formarem, começam o programa acelerado de gestão (*management fast track program*). Nos próximos anos, eles farão um rodízio, trabalhando em pelo menos duas posições distintas no serviço público, com pelo menos uma posição em cada uma das cinco áreas temáticas de governo: economia; infra-estrutura e meio-ambiente; social; segurança; administração central<sup>8</sup>.

Após cerca de cinco anos, é avaliada a possibilidade de candidatos serem convidados ao Serviço Administrativo. Entre os 60,000 servidores do Serviço Civil de Cingapura, há apenas 230 oficiais do serviço administrativo (*Administrative Service Officers*)<sup>9</sup>. O processo é tão rígido que o candidato só é convidado a uma entrevista para tal cargo após passar por múltiplas entrevistas e avaliações pela hierarquia superior do serviço civil, além de ter sido aprovado pela Comissão de Serviço Público.

O processo de seleção é baseado na premissa de que candidatos devem ser avaliados com base em um conjunto

diverso de fatores, e não somente por provas ou desempenho acadêmico. Nas palavras de um Ministro para o Serviço Público de Cingapura (Minister in Charge of the Public Service)<sup>10</sup>:

---

**O Serviço considera, para avaliar a adequação de um candidato para uma posição, vários aspectos importantes, além de qualificações acadêmicas, tais como caráter, motivação, compromisso para com o serviço público, iniciativa e habilidades interpessoais.**

---

Em conclusão, observa-se que Cingapura escolhe servidores de elite por meio de um processo que vai muito além de provas escritas. E estes gestores transformaram Cingapura, de um país pobre nos anos 1960, a uma das nações mais desenvolvidas da Terra em 2019. Esse processo de seleção merece nossa atenção.

### 3.2 Diplomatas nos EUA<sup>11</sup>

Os Estados Unidos da América tiveram, pelo menos desde o século 20, um papel dominante em como relações internacionais são conduzidas ao redor do mundo. Representantes dos EUA estiveram envolvidos em uma variedade de questões globais complexas, tais como

---

8 CINGAPURA. Public Service Leadership Programme. Disponível em <https://www.psd.gov.sg/what-we-do/developing-leadership-in-the-service/public-service-leadership-programme>. Acesso em 11/01/2019

9 <https://community.jobscentral.com.sg/articles/few-good-men>

---

10 Livre tradução de “When recruiting officers, the Service considers several important aspects, beyond academic qualifications, such as character and motivation, commitment to public service, initiative, and interpersonal skills, to assess suitability for a particular job”. CINGAPURA. “Speech by Deputy Prime Minister Teo Chee Hean at Committee of Supply 2015” March 10, 2015. Available in

11 Os autores gostariam de manifestar gratidão a Steve Conlon, HKS MC/MPA 2018, por seu auxílio na obtenção de informações sobre práticas de recrutamento no Departamento de Estado dos EUA. Os autores assumem plena responsabilidade por quaisquer incorreções ao longo deste texto.



conversas com a União Soviética para limitação de armas nucleares nos anos 1970, contenção de gases nocivos à camada de ozônio nos anos 1980 e criação da Organização Mundial do Comércio nos anos 1990. Para se engajar em tal variedade de questões, é necessário dispor de um corpo técnico competente. Vale a pena, então, observar como o Departamento de Estado dos Estados Unidos da América seleciona seus diplomatas.

Um ponto interessante é que o processo mudou substancialmente nos últimos 20 anos. Assim como o concurso brasileiro, o foco do processo era em testes escritos. O resultado era uma admissão pouco diversa, concentrada em profissionais jovens e pouco experientes. A seleção privilegiava aqueles que poderiam ser referidos como “pale, male from Yale” - brancos, homens e de universidades de elite como Yale.

Desde então, o serviço diplomático adicionou elementos de avaliação oral, passou a considerar a experiência de trabalho prévia dos candidatos e passou a buscar um grupo mais diverso e experiente de candidatos. O processo que será descrito a seguir resultou na seleção de um número maior de diplomatas com experiências de vida e profissionais mais ricas e diversas.

O Departamento de Estado busca avaliar candidatos para o Serviço Diplomático (*diplomatic corps*) ao longo de 13 dimensões<sup>12</sup>:

1. **Compostura (*Composure*):** a habilidade de se manter calmo e eficaz em situações estressantes
2. **Adaptabilidade cultural (*Cultural adaptability*):** a habilidade de trabalhar com pessoas com valores e culturas diferentes
3. **Experiência e motivação (*experience and motivation*):** ter a motivação certa e conhecimentos, habilidades e outros atributos úteis
4. **Integração e análise de informação (*information integration and analysis*):** a habilidade de avaliar e processar informação complexa rapidamente
5. **Iniciativa e liderança (*initiative and leadership*):** reconhecer e assumir responsabilidade pelo trabalho, persistir em uma tarefa, influenciar e motivar pessoas
6. **Juízo (*judgment*):** discernir o que é apropriado e factível, avaliar demandas contrapostas
7. **Objetividade e integridade (*objectivity / integrity*):** evitar vieses pessoais e falsidade; ser honesto
8. **Comunicação oral (*oral communication*):** falar fluente e persuasivamente, comunicando nuances adequadamente
9. **Organização e planejamento (*planning and organizing*):** ordenar tarefas efetiva e sistematicamente para alcançar objetivos com recursos limitados
10. **Engenhosidade (*resourcefulness*):** formular soluções criativas e mostrar flexibilidade em circunstâncias imprevistas
11. **Trabalhar com outras pessoas (*working with others*):** interagir de forma harmônica, firmando relacionamentos positivos e ganhando confiança de outros, usando humor quando apropriado
12. **Comunicação escrita (*written communication*):** escrever concisamente, bem e de forma persuasiva em tempo restrito
13. **Análise quantitativa (*quantitative analysis*):** alcançar conclusões ade-

<sup>12</sup> UNITED STATES OF AMERICA STATE DEPARTMENT. “13 dimensions” Available at <https://careers.state.gov/work/foreign-service/officer/13-dimensions/>. Last access in 27/06/2018

quadas a partir dos dados pertinentes

Para avaliar estas dimensões, o Departamento de Estado conduz um processo com oito passos<sup>13</sup>. Em primeiro lugar, os candidatos escolhem uma especialidade na carreira (career track) entre cinco focos diferentes: consular, econômico, gestão, político e diplomacia pública. Então, eles se inscrevem para o *FSOT - Foreign Service Officer Test*. Esta é uma prova escrita padronizada, feita por computador.

Os candidatos então prestam o FSOT. O FSOT é realizado três vezes por ano, e cobre as seguintes áreas de conhecimento e habilidades<sup>14</sup>:

- proficiência em inglês escrito
- compreensão do governo dos EUA
- história, sociedade, costumes e cultura dos EUA
- história e geografia mundiais
- economia
- matemática e estatística
- princípios de gestão, psicologia e comportamento humano
- comunicação
- computadores e internet

Candidatos que passam no FSOT são então convidados ao quarto passo: apresentar Narrativas Pessoais para o Painel de Avaliação de Qualificações. Isso consiste em seis documentos com

não mais do que 1.300 caracteres cada. Os documentos devem abordar as habilidades do candidato de liderança, conduta interpessoal, comunicação, gestão e capacidade intelectual, assim como seu conhecimento substantivo<sup>15</sup>.

As narrativas são então avaliadas pelo painel, que é composto de diplomatas experientes e capacitados, tanto na ativa como já fora do Serviço Diplomático. Esses são os indivíduos que são considerados capazes de compreender o valor profissional de uma experiência de vida específica, tais como ter passado semanas na África em um projeto da universidade ou ter trabalhado como estagiário no Departamento de Estado.

O painel classifica os candidatos em comparação com outros na mesma especialidade. Essa fase não é eliminatória em si, mas o número de candidatos convidados para a próxima fase poderá variar de acordo com as demandas de contratação. Somente os candidatos mais bem colocados serão convidados.

O passo 5 é a entrevista oral. Candidatos são avaliados de acordo com as 13 dimensões descritas acima. A avaliação é conduzida por quatro avaliadores que observarão o desempenho do candidato em uma variedade de situações elaboradas para permitir que o candidato demonstre as habilidades relevantes. Os avaliadores são oficiais do serviço diplomático de diferentes especialidades e com experiências variadas.

A avaliação oral começa com um exercício em que são formados grupos de três a seis candidatos que são solicitados a alocar recursos a projetos distintos. Os candidatos recebem material para estudar e devem apresentar projetos individuais, discutir com outros candidatos para se alcançar consenso, e então apresentar aos avaliadores os resultados.

<sup>13</sup> UNITED STATES OF AMERICA STATE DEPARTMENT. "8 Steps to Becoming a Foreign Service Officer" Available at <https://careers.state.gov/work/foreign-service/officer/test-process/>. Last access in 11/07/2018

<sup>14</sup> UNITED STATES OF AMERICA STATE DEPARTMENT. "Information Guide to the Foreign Service Officer Selection Process". p. 9. Available in <https://careers.state.gov/wp-content/uploads/2018/04/FS-Selection-Process-Information-Guide-March-2018.pdf>. Last access in 11/07/2018

<sup>15</sup> Idem, p. 12

A segunda parte da avaliação oral é a entrevista estruturada. Primeiro, candidatos são questionados sobre sua experiência e motivação. Então, recebem uma série de cenários hipotéticos para se testar sua capacidade de tomada de decisão em uma situação concreta. Por fim, os avaliadores pedem aos candidatos que citem exemplos concretos de sua experiência pessoal nas dimensões testadas.

A terceira parte da avaliação oral é o exercício de gestão de caso. Candidatos recebem uma quantidade substancial de material, incluindo e-mails de empregados diferentes, resumos de problemas, detalhes sobre desempenho prévio da equipe, entre outros. O candidato deve então escrever um memorando respondendo as tarefas que ele recebeu. O material que o candidato recebe é muito maior do que o candidato conseguiria ler no tempo disponível; o objetivo da tarefa é avaliar a capacidade do candidato de gerir tempo e priorizar entre tarefas.

Candidatos que passam pela avaliação oral irão então passar ao passo 6: obter liberações médicas e de segurança. A liberação de segurança irá investigar fatores como condenações criminais ou outras violações da lei, abuso de drogas, e expulsão desonrosa das forças armadas.

O passo 7 é a avaliação de adequação. Neste passo, um Painel de Avaliação de Adequação (*Suitability Review Panel*) irá analisar o histórico pessoal do candidato e decidir se ele é adequado para representar os Estados Unidos da América. O painel irá avaliar questões como irresponsabilidade financeira, abuso de álcool e enganiosidade no processo de avaliação. O painel tem a autoridade para reprovar uma candidatura. É relativamente raro que um candidato seja reprovado nessa fase.

O último passo é ser incluído no registro de aprovados. Os candidatos que passam por todas as fases são posicionados em uma lista ordenada para cada

especialidade. Aqueles no topo da lista recebem ofertas quando novas vagas são abertas. Estar no registro de aprovados não garante uma oferta. Candidatos ficam no registro por até 18 meses, após o que sua candidatura perde validade. Dos candidatos que se inscrevem no FSOT, apenas de 4 a 5% acabam recebendo uma oferta para uma posição como diplomata (*Foreign Service Office*).

Além deste processo padrão de recrutamento, o Departamento também oferece programas de bolsas (*fellowship*) para atrair estudantes. O Departamento pode pagar parte dos estudos em troca de o estudante entrar no serviço diplomático após formatura.

Observando-se o processo como um todo, nota-se claramente um esforço rigoroso para ser baseado em mérito. O processo também é bastante voltado a selecionar habilidades efetivamente aplicáveis à prática profissional.

O lado negativo é que é um processo longo e oneroso, com pouca certeza para o candidato acerca de se receberá ou não uma oferta de emprego. O serviço diplomático pode estar perdendo pessoas competentes devido à lentidão e incerteza do processo. É difícil para candidatos administrar sua carreira e vida pessoal enquanto esperam por resultados.

### 3.3 Juízes no Reino Unido

O Judiciário britânico ocupa uma posição de preeminência mundial em matéria de direito empresarial. Cerca de 70% dos casos em cortes comerciais inglesas envolvem uma parte estrangeira<sup>16</sup>. Em 2015, o Reino Unido “exportou” 3,4

<sup>16</sup> THE ECONOMIST. “Courtly competition - Foreign jurisdictions try to lure legal business from London” Edição de 31 de agosto de 2017. Disponível em <https://www.economist.com/finance-and-economics/2017/08/31/foreign-jurisdictions-try-to-lure-legal-business-from-london>. Último acesso em 09/01/19.

bilhões de libras esterlinas (19,4 bilhões de reais<sup>17</sup>) em serviços jurídicos. A reputação de justiça e a previsibilidade decorrente de séculos de precedente são vantagens que outros países tem dificuldade em replicar.

Um sistema judicial desta qualidade depende de juízes excepcionais. Nesta seção, descreveremos o processo pelo qual o Reino Unido escolhe magistrados de tal gabarito.

No Reino Unido, a Judicial Appointments Commission - JAC seleciona candidatos para postos judiciais na Inglaterra e no País de Gales<sup>18</sup>. A JAC também é responsável pela seleção de posições de maior hierarquia no judiciário, tais como de Lord Chief Justice e de Lords Justices of Appeal.

O primeiro passo na seleção é a inscrição do candidato<sup>19</sup>. A inscrição envolve a apresentação de um volume expressivo de informações e pode levar várias horas. O candidato deve apresentar seus dados pessoais, seu histórico educacional, sua experiência profissional e sua experiência jurídica.

O candidato deve também apresentar todas as informações relevantes para apuração de seu caráter e integridade<sup>20</sup>. A JAC checa as informações apresentadas com os registros de antecedentes criminais, autoridades tributárias, servi-

ços de insolvência e órgãos reguladores (como a Ordem de Advogados). Questões como penalidades por delitos de trânsito (excedendo certa pontuação) podem ser suficientes para inviabilizar uma candidatura. Da mesma forma, um histórico de insolvência financeira pessoal ou negligência profissional podem também interromper o processo para um candidato já no início.

A JAC solicita informações acerca de diversidade, tais como gênero, etnicidade e deficiências<sup>21</sup>. Estas informações são utilizadas de forma anonimizada para que a JAC possa aprimorar o processo<sup>22</sup>. Em casos especiais, se há um empate entre dois ou mais candidatos de igual mérito, a JAC pode decidir por um deles com o propósito de aumentar diversidade<sup>23</sup>.

Em seguida, o candidato deve apresentar uma auto avaliação<sup>24</sup>. O candidato deve refletir e avaliar como sua experiência se adequa às competências demandadas de um juiz. E deve escolher e descrever exemplos de sua vida real que demonstre as competências indicadas.

Para o posto de *Deputy District Judge*, a JAC descreve a seguinte estrutura de competências desejadas<sup>25</sup>:

- Juízo (*exercising judgement*): integridade e raciocínio independente

17 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Conversão de moedas. Cotação da libra esterlina em 31/12/2015 de 5,78BRL/GBP. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/conversao>. Último acesso em 09/01/19.

18 Disponível em <https://www.judicialappointments.gov.uk/what-jac-does>. Último acesso em 09/01/2019

19 Disponível em <https://www.judicialappointments.gov.uk/starting-your-online-application>. Último acesso em 09/01/2019

20 <https://www.judicialappointments.gov.uk/sites/default/files/sync/good-character-guidance-jan2019.pdf>. Último acesso em 09/01/2019

21 <https://www.judicialappointments.gov.uk/equality-and-diversity>. Último acesso em 09/01/2019

22 <https://www.judicialappointments.gov.uk/providing-diversity-information-jac>. Último acesso em 09/01/2019

23 <https://www.judicialappointments.gov.uk/equal-merit-provision>. Último acesso em 09/01/2019

24 <https://www.judicialappointments.gov.uk/completing-your-self-assessment>. Último acesso em 09/01/2019

25 [https://www.judicialappointments.gov.uk/sites/default/files/sync/selection-exercises-2016/competency-framework-ddj-mc-031\\_0.pdf](https://www.judicialappointments.gov.uk/sites/default/files/sync/selection-exercises-2016/competency-framework-ddj-mc-031_0.pdf). Último acesso em 09/01/2019



para tomar decisões justas e juridicamente sensatas;

- Posse e aquisição de conhecimento (*possessing and building knowledge*): saber o direito relevante e ser capaz e disposto a aprender mais;
- Assimilação de informação (*assimilating and clarifying information*): assimilar informação disponível, identificar questões relevantes e esclarecer incertezas explorando informações;
- Habilidade interpessoal (*working and communicating with others*): conectar com pessoas, comunicar adequadamente e demonstrar empatia com magistrados, equipe e jurisdicionados;
- Eficiência no trabalho (*managing work efficiently*): capaz de planejar e gerir os recursos disponíveis para completar carga de trabalho pesada.

Um ponto crucial dessa avaliação envolve os exemplos dados pelo candidato de suas ações na vida real. Candidatos bem sucedidos tendem a ter mostrado entre um e três exemplos concretos de cada uma das competências citadas. A descrição dos exemplos deve detalhar as ações realizadas pelo candidato e o resultado observado.

O candidato deve apresentar também duas referências para atuar como avaliadores independentes<sup>26</sup>. Estas são pessoas que conhecem o candidato e seu trabalho. As avaliações independentes podem ser de três tipos: profissional, pessoal e judicial. No caso da judicial, deve ser escrita por um juiz que possa dar exemplos concretos do desempenho do candidato. A JAC entrará em conta-

to diretamente com os avaliadores independentes.

Após a conclusão desta primeira fase de inscrição, a JAC começa o processo de eliminação de candidatos para restringir aqueles que passarão pelas fases seguintes (*short listing*)<sup>27</sup>.

A JAC utiliza dois métodos para fazer essa seleção. O primeiro é a análise da auto-avaliação do candidato por um painel composto por três membros. O segundo método envolve provas, e normalmente são usadas para seleções maiores e para posições de instâncias inferiores (“*below the level of Circuit Judge*”).

As provas são avaliações feitas pela internet para testar primariamente a capacidade do candidato de absorver informação rapidamente, identificar questões e aplicar o direito<sup>28</sup>. As provas podem ser feitas na hora e lugar que for conveniente para o candidato. Provas de múltipla escolha serão avaliadas automaticamente, e testes escritos serão avaliados por juízes. A JAC determina qual é o número mínimo de candidatos que passam para a próxima fase.

A JAC também emprega uma avaliação por telefone<sup>29</sup>. O candidato é notificado com antecedência do que será envolvido na ligação. Pode envolver a análise de um pronunciamento ou de uma decisão judicial.

Os candidatos que forem selecionados para a próxima fase são convidados para o dia de seleção. Este dia pode envolver uma entrevista por uma banca, que buscará avaliar competências, podendo fazer perguntas sobre os exemplos citados pelo candidato na auto-

<sup>26</sup> <https://www.judicialappointments.gov.uk/references-guidance-candidates>. Último acesso em 09/01/2019

<sup>27</sup> <https://www.judicialappointments.gov.uk/shortlisting>. Último acesso em 09/01/2019

<sup>28</sup> <https://www.judicialappointments.gov.uk/qualifying-tests>. Último acesso em 09/01/2019

<sup>29</sup> <https://www.judicialappointments.gov.uk/telephone-assessments>. Último acesso em 09/01/2019



avaliação. Pode consistir em questões sobre cenários concretos que um juiz deve enfrentar. Pode ser uma simulação de um procedimento judicial em que o candidato deve desempenhar o papel de juiz. E pode ser uma apresentação pelo candidato, normalmente para posições de maior hierarquia.

Em seguida, é realizado um procedimento de consulta<sup>30</sup> a uma autoridade que tenha exercido o cargo em seleção. São também verificados os antecedentes dos candidatos.

Os Conselheiros da JAC irão então, com base em toda a informação produzida pelo candidato e pelas bancas e avaliadores, tomar uma decisão para recomendar um candidato. A recomendação é então levada à autoridade adequada (*Lord Chancellor, Lord Chief Justice ou Senior President de Tribunals*) para decisão. A JAC também apresenta feedback para que candidatos compreendam por que sua candidatura não foi bem sucedida.

Em conclusão, a seleção de juízes no Reino Unido coloca ênfase expressiva no desempenho demonstrado pelo candidato ao longo de sua carreira. Provas testando memória conceitual de temas de direito podem ser aplicadas; este é um entre vários métodos para testar uma das competências buscadas, e não o foco principal da seleção. O comportamento do candidato na vida real, verificado em seus antecedentes e episódios de conduta pessoal, determinam se o candidato poderá ser recomendado para uma posição judicial. Essa dinâmica permite ao Reino Unido dispor dos juízes que mantém sua preeminência jurídica mundial.

## 4. Como não fazer?

Em 2013, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão lançou edital para a contratação de novos membros para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. O concurso, organizado pela Escola Superior de Administração Fazendária - ESAF, atraiu alguma atenção ao aumentar a pontuação atribuída a experiência profissional.

Após controvérsias acerca dessa pontuação e de sua forma de aferição, o concurso foi suspenso e anulado por decisões do Tribunal de Contas da União, da Justiça Federal e do próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Este evento é significativo para este trabalho como uma indicação de como **não** se deve fazer uma inovação em concursos.

No âmbito do TCU, a matéria foi discutida no acórdão 3.248/2013<sup>31</sup>. O relatório registra denúncia alegando: 1) falta de parâmetros objetivos para aferição do quesito “experiência profissional exercendo atividade gerencial” na prova de títulos; 2) pontuação excessiva atribuída à experiência profissional.

Nota-se que o edital previa a seguinte divisão de pontuação: 1) 200 pontos para a prova objetiva; 2) 260 para a prova discursiva; 3) 200 pontos reservados para reconhecimento de títulos e experiência.

No caso específico do título relativo a “atividade gerencial”, previa-se 15 pontos “para cada ano de experiência profissional”, até o máximo de 150. Além deste, havia previsão de possível 5 pontos por ano executando “atividades profissionais de nível superior”, até o máximo de 50

30 <https://www.judicialappointments.gov.uk/statutory-consultation>. Último acesso em 09/01/2019

31 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 3.248/2013 - Plenário na Denúncia 023.972/2013-0. Relator Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 27/11/2013.

pontos. Estes títulos, somados a outros indicados no edital, poderiam alcançar em conjunto o máximo de 200 pontos.

De acordo com a área técnica do TCU, estas disposições não seriam necessariamente problemáticas:

---

**16. Não há dúvidas de que a experiência profissional foi mais valorizada** do que a titulação, haja vista a possibilidade de se obter até 200 (duzentos) pontos naquela contra 120 (cento e vinte) nesta de um total de 660 (seiscentos e sessenta) pontos. **Tal exigência, no entanto, é perfeitamente justificável** em face da natureza do cargo e da complexidade de suas atribuições, que exigem de seus ocupantes experiência e conhecimentos que permitam executar atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (art. 1º da Lei 7.834/1989).

**17. Da mesma forma, também plenamente justificável a valoração específica de experiência gerencial**, que pode conferir ao candidato até 150 (cento e cinquenta) pontos, na medida em que, além das atividades supracitadas, o ocupante do cargo de EPPGG deve estar preparado para executar atividades relacionadas à direção e assessoramento em escalões superiores da Administração Direta e Autárquica, previsão também contida no mesmo art. 1º do citado diploma legal. (...)

**19. Não há plausibilidade, ainda, no argumento de que não foram definidos os parâmetros que nortearão a avaliação da banca examinadora quanto ao que será aceito como atividade gerencial.** Ora, esse critério, conforme se

*observa no quadro acima, foi estabelecido de forma clara e bastante ampla, de modo que toda e qualquer atividade gerencial, pública ou privada, deverá ser considerada, inexistindo razões que gerem incertezas acerca da atribuição dos pontos a quem comprovar o exercício desse tipo de experiência. (...)*

*22. Por essas razões, a meu sentir, as regras consagradas da experiência profissional no certame estão adequadas a busca do interesse público, prestigiando a eficiência e a profissionalização que tanto se exigem do serviço público, não se mostrando, por consequência, desproporcionais, como tentou fazer crer o denunciante. (grifos dos autores)*

---

O relator, Ministro Raimundo Carreiro, divergiu do entendimento da unidade técnica:

---

13. Embora o Edital disponha várias condições objetivas para a validação dos documentos probatórios da experiência profissional dos candidatos, inclusive com a descrição das atividades exercidas, conforme subitens 11.7 a 11.11, **não há garantias para se evitar, por exemplo, que a Banca Examinadora considere como de natureza gerencial as atribuições de determinado cargo ou função comissionada na Administração Pública, mas não o faça em relação a atividades análogas em empresas privadas ou de economia mista.**

14. Sobre essa questão, pondero que os esclarecimentos trazidos pelo MPOG e pela ESAF não elidiram esse ponto da denúncia. As respostas às

diligências concentraram-se nas justificativas para a elevação dos pontos destinados à experiência com atividades gerenciais dos candidatos, comparativamente com os concursos anteriores para o mesmo cargo, o que constitui o segundo ponto questionado pela denunciante.

15. Por essas razões que entendo ser a Denúncia parcialmente procedente, no que tange à **falta de critérios objetivos para definir o que sejam “atividades gerenciais”**.

16. Sem prejuízo dessa conclusão, anoto que **essa falha não deva conduzir, obrigatoriamente, à anulação do certame nesta oportunidade. Isso porque ela pode ser perfeitamente sanada, caso se garanta a utilização de critérios isonômicos** de avaliação dos candidatos, com a republicação do Edital corrigido. (...)

23. É certo que a fórmula adotada no concurso em análise privilegia, em grande medida, os candidatos com experiência gerencial. Porém, o que importa considerar, aqui, é se essa preferência dada aos candidatos com experiência gerencial ocorreu em um grau que extrapola os limites de razoabilidade, como alega a denunciante. (...)

**27. Destarte, considero fundamental que se aprofunde a análise no ponto da Denúncia que trata da alegação de que houve valorização “excessiva” ou desproporcional da experiência gerencial dos candidatos no concurso objeto do Edital ESAF nº 48/2013.**

Em conclusão, o Tribunal decidiu pela suspensão cautelar do concurso e pela realização de oitivas.

Nota-se, assim, que a divergência entre a área técnica e o relator centrou-se na razoabilidade do aumento de pontuação e da forma de aferição da experiência. O Tribunal não condenou este critério de seleção como ilegal ou ilegítimo *per se*; apenas destacou a necessidade de se fundamentar adequadamente um aumento tão expressivo de seu peso no certame. E enfatizou a necessidade de se estabelecer métodos isonômicos de avaliação de experiência.

Em outras palavras, a suspensão do certame providenciada pelo TCU não significa uma rejeição à lógica de maior apreciação da experiência. O que se destacou foi a necessidade de fundamentar tal valorização em bases mais firmes e objetivas.

A matéria também foi analisada pelo Poder Judiciário, no âmbito do Mandado de Segurança Coletivo 0034718-86.2013.4.01.3400. Em primeira instância<sup>32</sup>, entendeu-se, entre outros pontos, que o pedido de anulação do concurso seria juridicamente impossível, por ofender o princípio de reserva da administração. Citou-se entendimento de que o Poder Judiciário não deveria formular política pública “pertinente ao perfil do cargo de gestor de políticas públicas”. Indeferiu-se, então, o pedido.

Em sede de apelação a esta decisão, o Relator Convocado decidiu cautelarmente pela suspensão do concurso<sup>33</sup>. Baseou esta decisão no precedente es-

<sup>32</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Sentença no Mandado de Segurança Coletivo 0034718-86.2013.4.01.3400/DF. Sentença datada de 11 de julho de 2013. Juiz Federal Antonio Claudio Macedo da Silva.

<sup>33</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Decisão na Apelação Cível 0034718-86.2013.4.01.3400/DF. Decisão de 08 de outubro de 2013. Relator Convocado o Juiz Federal Marcio Barbosa Maia.

tabelecido pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.522/RS, em que o STF teria declarado inconstitucionais dispositivos que atribuíam, na avaliação de títulos, pontuação três vezes maior a quem tivesse experiência em área diversa.

A ADIN 3.522/RS<sup>34</sup>, referida pelo relator, envolvia lei estadual que dispunha sobre concursos de ingresso nos serviços notarial e registral. Entendeu-se então que a previsão que atribuía pontos ao prévio exercício profissional na atividade envolvida no concurso envolveria favorecimento de candidatos de um certo segmento. Não se enquadraria entre os “requisitos lineares passíveis de serem alcançados pelos cidadãos” que seria um dos pressupostos de concurso público.

Nesta oportunidade, um dos Ministros que acompanham o relator destacou a afronta ao princípio da impessoalidade, uma vez que se trataria de um “domínio em que, durante décadas, essas funções foram exercidas mediante mera designação pelo poder político, e essas pessoas constituem o alvo dessas vagas”. Outro ministro questionou o que autoriza a se valorar o “título de notário em até três vezes mais que a do título de advogado, juiz, promotor?”.

Alguns dos Ministros chegaram a indicar desconforto com o maior peso da avaliação de títulos. Uma das Ministras entendeu que “a valoração de títulos em concurso público é subsidiária à avaliação intelectual específica”. Outro Ministro afirmou que a experiência profissional “tem de se manifestar em um concurso de provas”.

Ante o exposto, observa-se que tanto o Poder Judiciário como o Tribunal de Contas da União indicam alguma resistência a mecanismos em concursos que possam remover o caráter objetivo e iso-

nômico do certame. Não há necessariamente uma objeção firme a se dar maior peso à experiência profissional, apesar de alguns magistrados comunicarem certo desconforto com este critério se sobrepor à prova de conhecimentos em si.

É importante destacar que o concurso também chamou atenção por outros fatores que suscitavam dúvida acerca da lisura da disputa. Um ponto que recebeu algum destaque em discussões à época foi a baixa pontuação mínima exigida para que candidatos passassem à segunda fase: apenas 60 de 200 pontos. Esta dinâmica levou a uma aprovação, à segunda fase, de 5.806 dos 6.400 candidatos que realizaram a prova, uma taxa de sucesso acima de 90%<sup>35</sup>. Elementos como este reforçaram o receio de que as regras deste concurso foram adaptadas para favorecer pessoas específicas.

Em conclusão, entende-se que eventuais mudanças de concursos públicos que privilegiem experiência devem buscar fundamentação firme e objetiva para a definição e valoração dos títulos de experiência. E que o valor da aferição da experiência em face do simples desempenho em provas deve ser demonstrado para se legitimar e expandir este critério de seleção perante o Poder Judiciário.

## 5. Como fazer?

Nas seções anteriores, nós discutimos o que procuramos em candidatos. Observamos como outros países realizam tais seleções. E verificamos as lições de uma experiência não concluída de dar

<sup>34</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.522-3 / RS. Relator Ministro Marco Aurélio. Acórdão de 24 de novembro de 2005.

<sup>35</sup> MIGALHAS. TCU mantém anulação de concurso para gestor público do Ministério do Planejamento. Notícia de 17/09/15. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,-MI226999,51045-TCU+mantem+anulacao+de+concurso+para+gestor+publico+do+Ministerio+do>. Acesso em 28/01/19



maior peso à experiência profissional no Brasil.

Esta seção utiliza as perspectivas apresentadas até agora para propor medidas concretas para aprimoramento de seleções públicas. O foco agora é na lógica, na legalidade e na forma de implementação. O objetivo aqui é delinear o que o gestor pode fazer, obedecendo às restrições impostas pelo ordenamento jurídico nacional e buscando o interesse público, para selecionar os melhores.

## 5.1 Prioridade à Experiência Profissional

A medida mais óbvia é atribuir à experiência profissional maior valor do que a proficiência em provas escritas. A premissa é simples: o melhor jeito de avaliar o potencial de trabalho de alguém é verificar como a pessoa trabalhou no passado.

Neste âmbito, há diversas medidas distintas a serem tomadas.

A primeira é simplesmente aumentar a pontuação a ser atribuída a experiência profissional. Como indicado no concurso para EPPGGs indicado acima, não necessariamente há óbice a maior pontuação para tal aspecto. Dito isso, cautelas devem ser tomadas para evitar suscitar objeções.

Idealmente, novos concursos devem aumentar gradualmente a pontuação a experiência, sem mudanças drásticas. Esta abordagem gradual permite familiarizar a sociedade e órgãos de controle com métodos alternativos de seleção. E permite a órgãos governamentais aprimorar gradualmente seus métodos de avaliação de títulos de experiência.

Outra preocupação é evitar critérios de pontuação que privilegiem grupos com acesso restrito a posições excepcionais. O caso da ADI 3.522, registrado anteriormente, registra o desconforto de

órgãos judiciais com disposições que parecem limitar indevidamente a concorrência. Quanto mais acessível a posição, idealmente com equivalência a funções similares no setor privado abertas a todos, menor o risco de resistência.

A segunda medida de destaque é a possível inversão de fases. Ao invés de se iniciar com uma prova objetiva genérica para milhares de interessados, o concurso pode se iniciar com uma avaliação de títulos para identificar aqueles com maior experiência e treino. Os melhores qualificados podem então realizar as provas.

Esta inversão não reduz a preponderância das provas. Pelo contrário, aumenta o valor e qualidade da prova.

Hoje, uma prova feita para milhares de candidatos invariavelmente tem um caráter padronizado e genérico. Não se aprofunda a análise das habilidades do candidato; pelo contrário, busca-se questões difíceis, mas de estrutura simples e menos questionáveis. A distinção que se faz entre candidatos acaba privilegiando memória e familiaridade com o formato atual de provas.

O fato é que, com milhares de candidatos disputando uma vaga, simplesmente não é possível fazer uma análise mais aprofundada. Os custos de revisão de provas seriam substanciais. O tempo para conclusão do concurso mais simples seria alongado.

Com a inversão de fases, é possível realizar provas mais sofisticadas. O resultado de cada candidato pode ser objeto de escrutínio por avaliadores diversos, com tempo e disposição a avaliar com profundidade as respostas.

Esta regra é especialmente importante para posições mais seniores, como altos executivos, juízes e diplomatas. Como descrito acima, no Reino Unido a verificação dos antecedentes do candidato é o primeiro passo do processo. No setor privado, ao escolher o Presidente de uma empresa, nenhuma empresa pro-



fissional realiza provas ao invés de análise de currículos. O governo não deveria aceitar métodos menos competentes para escolher sua elite.

A terceira medida necessária para dar maior valor à experiência profissional envolve criar a capacidade, no âmbito do governo, de efetivamente avaliar adequadamente tal experiência. Esse é o foco do próximo tópico 5.2.

## 5.2 Procedimentos Objetivos de Avaliação de Títulos

Um fator crítico na avaliação do concurso de EPPGG citado anteriormente foi a percepção de que não teriam sido providos critérios objetivos para a definição do que constituiria “atividades gerenciais”.

Há duas formas de se abordar esta matéria: uma substantiva e uma procedimental.

A abordagem substantiva envolve descrever com maior precisão as características da atividade profissional que mereceriam pontuação a título de excelência. Trata-se de descrever os tipos de cargos, as funções realizadas, o número de pessoas sob supervisão, os volumes de recursos e o impacto gerado. E, obviamente, os produtos concretos realizados. Uma descrição mais detida, acompanhada de exemplos concretos, é capaz de reduzir o espaço de ambiguidade.

A abordagem substantiva avança no sentido de evitar arbitrariedades. Talvez não seja suficiente. Para certas atividades, é possível que seja necessária uma avaliação profissional complexa que não possa ser reduzida a diretrizes iniciais. Como na seleção para diplomatas nos EUA, é possível que seja necessário o olhar dedicado de um profissional experiente sobre uma situação concreta.

É para isso que serve a abordagem procedimental.

Trata-se aqui de quem e como deve avaliar a experiência alegada pelo candidato. Propõe-se aqui que tal análise deve ser realizada por banca de especialistas. Esta banca pode ser composta tanto de profissionais internos ao ente contratante como de agentes privados com competência e habilidade para influir no processo de escolha. Trata-se de algo análogo ao que concursos para juízes já fazem, ao incluir advogados nas bancas de seleção.

Quanto mais ampla e diversa for tal banca, melhor será a avaliação de títulos de experiência profissional. Em casos simples, haverá consenso entre profissionais diversos e certeza quanto à adequação do procedimento. Em casos complexos, uma decisão por maioria representa uma solução procedimental adequada à ambiguidade enfrentada.

Esta dinâmica pode ser acelerada por entidades não governamentais especializadas na seleção de pessoal. Já há tradição, por parte de entes públicos, de contratar bancas particulares para a condução de concursos. Não se observa óbice em aumentar essa demanda privada, buscando entes que tem se especializado na identificação e seleção de pessoal com experiências adequadas a uma função governamental.

## 5.3 Provas Voltadas a Resolução de Problemas

O método clássico de elaboração de provas de concurso é o de questões de múltiplas escolhas que testam fatos verificáveis e objetivos sobre o mundo. Há alguma lógica por trás dessa escolha como método predominante. O custo de elaboração de questões e correção é mínimo. O critério de pontuação é idêntico entre candidatos, evitando alegações de parcialidade. E questões sobre fatos concretos são de fácil demonstração.

Infelizmente, o trabalho de servidor público não consiste em responder questões de múltipla escolha. O trabalho envolve resolver problemas reais de forma eficiente. Não há relação direta ou necessária entre responder questões em uma prova e fazer a máquina pública funcionar melhor.

Questões de múltiplas escolhas testam primariamente capacidade de memorização. O que, no mundo real, é frequentemente substituível por uma busca na internet.

É importante destacar isso: nossos concursos tendem a dar a maior atenção para a parte mais substituível e menos importante do perfil do candidato.

Isso não significa que provas não sejam úteis. Elas podem ser elaboradas de forma eficaz para testar atuação real. É o caso, por exemplo, de provas de sentença em concursos de juiz, ou da prova prático-profissional do exame da Ordem dos Advogados do Brasil.

Esses precedentes podem ser aprofundados e aprimorados. Pode-se testar como um policial abordaria uma situação crítica, como um professor lidaria com um aluno problemático, como um médico responderia a um paciente real. Os métodos e critérios devem ser aprofundados para se adequar às características precisas do cargo em seleção.

A constituição prevê que a seleção de servidores depende de “provas e títulos”. O fato de que devemos fazer provas não significa que devemos fazer da forma menos eficaz e competente possível. Devemos mudar o foco de provas de múltipla escolha para questões complexas que indiquem competência em solucionar problemas concretos.

O candidato ideal não deve ser aquele com a melhor memória, e sim aquele que melhor resolve problemas.

## 5.4 Estágio de Formação

Um mecanismo já previsto em algumas seleções, que merece destaque e expansão, é o estágio de formação. A lógica aqui é permitir que os melhores colocados em uma seleção tenham a oportunidade de demonstrar na prática a sua capacidade de trabalho.

O mecanismo já existe. O que demanda aprimoramento é o seu emprego como critério de seleção.

O fato é que, na experiência dos autores, há grande relutância por gestores públicos em realizar avaliações rígidas dos servidores sob seu comando. Não há clareza sobre qual é a causa deste fenômeno: talvez a cultura seja contrária a tais confrontos, talvez haja receio de servidores não demissíveis decidirem criar problemas a gestores.

Qualquer que seja a causa, o fato é que a média de avaliações de desempenho de integrantes da carreira de especialistas em políticas públicas e gestão governamental foi de 98,79% nos período de 01/03/2018 a 31/08/2018<sup>36</sup>. Se nem a carreira de elite de gestão do governo federal realiza avaliações rígidas, não se pode esperar maior diligência do restante da administração.

Um possível método para otimizar tal seleção seria impor (a) curva forçada de notas associada a (b) estágio de formação com mais candidatos do que vagas disponíveis para seleção.

A curva forçada obriga o supervisor a classificar os candidatos em categorias de desempenho. Ao invés de dar 100% de rendimento para todos, o avaliador é forçado a designar quem está em cada patamar de qualidade. Quebra-se assim a tendência à não diferenciação.

---

36 Dados obtidos junto à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia em 12/02/2019

O estágio de formação com mais candidatos do que vagas atribui peso à curva forçada. Saber que só os melhores irão ser selecionados preserva o espírito competitivo do concurso. E força os candidatos a demonstrarem seus talentos em pontos não observáveis em provas objetivas, como criatividade e dedicação. Aqueles mais aptos a demonstrar tais habilidades terão melhores resultados e, conseqüentemente, mais chance de serem contratados.

O estágio de formação é uma oportunidade única para avaliar o candidato com base no desempenho da função específica. Por outros profissionais que já estão trabalhando na área. Em proximidade plena com o candidato. Este mecanismo deve ser usado com maior eficácia, e a curva forçada com vagas limitadas é o método apropriado para tanto.

## 5.5 Contratações Temporárias para Experiência

A prévia experiência em uma função é um excelente indicador da adequação de um candidato a um trabalho. O problema é que, para boa parte das funções públicas, simplesmente não há como o candidato ter tido experiência naquela função sem ter passado no concurso público antes. Por exemplo, os únicos com experiência direta de atuar na área finalística do Banco Central são os concursados do Banco Central. Os únicos que podem atuar como agentes de polícia são os que passaram para concurso de agente ou delegado.

A exceção a esta regra é o estágio de estudantes universitários. Estes estudantes ficam lotados nas áreas e tem contato com o trabalho finalístico. Ocorre que esta experiência tende a ser limitada a pessoas mais jovens e com pouca vivência profissional. Trata-se de experiência limitada como indicadora de competência para seleções futuras em concursos.

E, como visto no exemplo de Cingapura, a chance de testar a proficiência de um profissional ao longo de um período maior de tempo e em situações variadas é crucial para avaliar seu potencial.

Uma possibilidade é instituir contratações temporárias. A lógica é contratar pessoas por tempo pré-determinado para atuar em uma determinada área. Este tipo de contratação gera menos impacto definitivo sobre as contas públicas. E permite abordar picos de demanda de trabalho, contratando pessoas para lidar com momentos de maior necessidade de serviço.

E, mais importante para fins deste artigo: permite testar pessoas para funções permanentes no futuro.

A ideia aqui é realizar contratações temporárias de forma regular, para continuamente testar novos candidatos. E, em concursos para cargos permanentes, utilizar os anos de experiência, e a avaliação recebida nestas contratações temporárias, como título para seleção entre candidatos.

A ideia é simples. Expande formas de contratação para governo lidar com surtos de demanda. Permite que candidatos tenham a experiência e descubram se realmente tem o perfil para aquele trabalho. Permite que órgãos públicos testem e avaliem futuros candidatos. E cria as bases para a contratação futura de uma força de trabalho competente e experiente.

## 5.6 O que os métodos propostos avaliam?

No início deste artigo, indicamos uma série de habilidades, talentos e características que formam um bom profissional. E registramos que o padrão atual de concursos não é eficaz em testar tais elementos.

Acreditamos que os métodos propostos agora são eficazes em testar tais elementos, com destaque para:

*Prioridade à experiência / processos objetivos de avaliação de títulos:* O que a pessoa fez no passado, e as suas realizações, são uma medida direta de sua dedicação a trabalho ao invés de dedicação a fazer provas. A trajetória profissional da pessoa também evidencia sua visão: qual foi sua estratégia de posicionamento, como ela conduziu sua carreira, que realizações resultaram de sua capacidade de fazer algo acontecer.

*Provas voltadas à resolução de problemas:* Evitar questões de múltipla escolha em benefício de testes mais complexos permite ao candidato demonstrar criatividade. Essa é a chance dele mostrar como resolveria um problema concreto de forma diferente. E permite demonstrar sua visão, sua percepção de como agiria e melhoraria o Brasil se colocado naquela posição concreta.

*Estágio de formação:* Trabalhar com outras pessoas por meses permite ao candidato demonstrar sua habilidade interpessoal e dedicação a trabalho em centenas de oportunidades. O candidato também tem a chance de indicar sua visão, tomando decisões concretas sobre prioridades e priorizando estratégias para maior impacto. Sua capacidade de empatia pode ser verificada também caso as funções que exerçam envolvam contato contínuo e concentrado com pessoas em situações críticas (e.g. professores atendendo alunos carentes).

*Contratações temporárias para experiência:* Este é, de todos os métodos citados, o mais amplo e eficaz. Trata-se de oferecer ao candidato a chance de mostrar, no exercício efetivo da atividade, sua dedicação ao trabalho. Sua habilidade interpessoal é demonstrada no convívio ao longo de tempo considerável. Oferece-se um número ainda maior de oportunidades de demonstração de criatividade, honestidade, imparcialidade

e empatia na solução de casos concretos no mundo real. Não se enxerga melhor forma de testar um candidato que permiti-lo atuar temporariamente e considerar seu desempenho como título em contratação permanente futura.

## 6. Conclusão

Este artigo destacou muitas das limitações de concursos públicos, na forma como atualmente realizados. Isso não significa que os autores rejeitem o valor e relevância da lógica de seleções públicas para seleção de servidores.

Nós reiteramos que o concurso foi um grande avanço institucional para o país. E queremos que o Brasil dê os próximos passos para consolidar e aprimorar esse avanço.

Não faltam ideias para tais aprimoramentos. Pode-se dar maior peso à conduta pregressa do candidato para avaliar seu perfil e experiência. Pode-se criar métodos e processos para comparação entre características que, apesar de inerentemente subjetivas, são essenciais para a função pública. Pode-se mudar o perfil de provas para melhor se aproximarem da realidade do serviço.

E, talvez a opção com maior potencial, podemos criar oportunidades temporárias para que candidatos mostrem suas habilidade no dia a dia no serviço público. Não há método melhor para se avaliar a adequação do candidato para a função de forma permanente.

Nosso sistema já estabeleceu a supremacia do concurso. Agora é nosso dever como Brasileiros buscar novos métodos para que essa supremacia se justifique.