

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE PESSOAS NO SERVIÇO PÚBLICO 4ª ED.**

HAROLDO NIEMEYER RESENDE

Recrutamento e Seleção Estratégicos:
Uma reflexão sobre a Administração Pública Federal Brasileira

Brasília-DF
2014

HAROLDO NIEMEYER RESENDE

Recrutamento e Seleção Estratégicos:
Uma reflexão sobre a Administração Pública Federal Brasileira

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público – 4ª Ed, para obtenção do Título de Especialista, sob orientação do Prof. Me. Carlos Henrique Rodrigues, no segundo semestre de 2014.

Brasília-DF
2014

Recrutamento e Seleção Estratégicos:
Uma reflexão sobre a Administração Pública Federal Brasileira

Examinadora

Fabiana Alves de Souza dos Santos

Dedico este trabalho a todos os colegas gestores de RH, aos amigos do SEPAG/FUNAI e especialmente à minha esposa, amiga, companheira e conselheira, sempre me dando provas de que é sempre melhor quando estamos juntos – A.B.W.W.T.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço ao soberano Deus por todo seu amor, graça e proteção divina.

Agradeço a minha esposa Giselle, com seu amor incondicional, apoio e suporte (A.B.W.W.T.).

Aos colegas da FUNAI que contribuíram para mais esta conquista.

Aos professores que facilitaram este desenvolvimento.

Ao orientador e à examinadora com seus sábios apontamentos.

Aos poucos amigos.

Por fim, agradeço a minha família, que apesar das dificuldades, defeitos e erros, sempre foram compreensivos.

A todos vocês, muito obrigado.

RESUMO

O presente estudo objetiva fornecer subsídios para a reflexão sobre um sistema de recrutamento e seleção estratégicos no serviço público brasileiro. Trata-se de uma pesquisa de natureza exploratória, tendo como método a revisão bibliográfica de documentos, artigos, livros, dentre outros, que permitissem a construção de análises históricas das políticas de contratação de pessoal do governo brasileiro. O levantamento permitiu a análise da política de concursos públicos do Brasil e a relação com a gestão estratégica de pessoas. Buscou-se ainda explorar procedimentos de recrutamento e seleção que estão sendo utilizados nos Estados Unidos da América - EUA, país que foi escolhido como fonte de contraste e comparação neste estudo por atender a critérios específicos como Índice de Desenvolvimento Humano, acessibilidade linguística e proximidade geográfica/histórico/cultural. Essa medida permitiu a construção de um paralelo (ou *benchmarking*) do atual sistema de recrutamento e seleção brasileiro com o norte americano. Concluiu-se que os EUA possuem um sistema mais estruturado e bem desenvolvido, com grande autonomia dos gestores de recursos humanos nos processos de recrutamento e seleção. Detectou-se ainda que ambos países possuem pontos de congruência em suas políticas de recrutamento e seleção, porém não existem elementos suficientes para caracterizar o recrutamento e seleção brasileiro como estratégicos.

Palavras-chave: Recrutamento e Seleção, Concurso público, R&S estratégico, Gestão de Pessoas, Políticas Públicas.

ABSTRACT

This study aims to provide tools for reflection on a system of strategic recruitment and selection in the Brazilian public service. This is an exploratory research, with the method of literature review documents, articles, books, among others, to allow the construction of an historical analysis about policies of the hiring of personnel of the Brazilian government. The survey allowed for the analysis of public concourse's policy of Brazil and the relationship with the strategic management of people. We sought to further explore the process of recruitment and selection that are being used in the United States of America - USA, which was selected by specific criteria such as the Human Development Index, linguistic accessibility and proximity geographic / historical / cultural. This in turn allowed the construction of a parallel (or benchmarking) between the current system of recruitment of Brazil and with the North American system. It was concluded that the US has a more structured system and well developed, with large autonomy of human resource managers in recruitment and selection. It turned out that both countries have points of congruency in their recruitment and selection policies, however, in brazilian case there's not sufficient to characterize recruitment and selection as strategic elements.

Keywords: Recruitment and Selection, Public concourse, R & S strategical, Personnel Management, Public Policy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Métodos de seleção e cinco critérios para utilização.....	39
--	-----------

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade.
APF – Administração Pública Federal.
CONSAD – Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração.
ENANPAD – Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.
EPPGG – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.
EUA – Estados Unidos da América.
GEP – Gestão Estratégica de Pessoas.
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
OPM – *Office of Personnel Management*.
PNDP - Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.
PNUD – Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento.
R&S – Recrutamento e Seleção.
RH – Recursos Humanos.
RJU – Regime Jurídico Único.
SES – *Senior Executive Service*.
USA – United States of America.

SUMÁRIO

1. Introdução	11
1.1 Problematização	11
1.2 Objetivos	13
1.2.1 Geral	13
1.2.2 Específicos	13
1.3 Justificativas	13
1.4 Método de Pesquisa	14
1.5 Questões introdutórias sobre Gestão Estratégica de Pessoas	17
2. R&S na APF Brasileira	22
2.1 Aspectos Históricos do R&S na APF.....	22
2.2 R&S Estratégicos.....	27
3. Recrutamento e Seleção na Administração Pública Federal Norte Americana	32
4. Semelhanças e disparidades entre os modelos	43
Considerações finais	46
Bibliografia	50

1. Introdução

Os estudos na área de gestão de pessoas têm se desenvolvido consideravelmente nas últimas décadas, oriundos principalmente dos contextos norte americano e europeu. Um exemplo disso são as reformas conhecidas como *New Public Management* na década de 70, impulsionados pelas mudanças sociais advindas das transformações econômicas iniciadas com a revolução industrial e que culminaram a “revolução” informacional desta contemporaneidade, sendo uma área com muitas linhas de pesquisa.

Embora existam várias linhas de pesquisa, todas parecem caminhar em uma única direção: o aumento de produtividade. Grande parte das fontes de pesquisa são as corporações multinacionais e sua busca por maior lucratividade e menor custo, ou seja, produção mais eficiente e eficaz. São teorias produzidas sob a égide do capital, o qual visa a obtenção de lucro com o menor dispêndio de recursos possível. Este leque de possibilidades é permitido pelo próprio objeto de estudo, o trabalhador biológico, psicológico, social, cultural, espiritual e ecológico.

Assim, é possível listar, após uma breve busca por sítios acadêmicos, trabalhos sobre avaliação de desempenho, liderança, qualidade de vida no trabalho, gestão por competência, gestão estratégica, *coaching*, treinamento e desenvolvimento, remuneração, recrutamento e seleção, benefícios, valores organizacionais, clima organizacional, cultura organizacional, etc. Ainda, ligados a estes trabalhos, muitos casos de sucesso de estratégias e programas aplicados a empresas e grandes conglomerados industriais (MENESES, *et al*, 2012). Diante destas possibilidades, uma linha de pesquisa foi mais atrativa para a elaboração do presente trabalho: Recrutamento e Seleção (R&S), uma vez que, este subprocesso é pouco abordado no serviço público.

1.1 Problematização

Dentre outras particularidades, a diferença básica desta linha para as outras está no relacionamento da organização com o trabalhador, a instituição está lidando com atração de profissionais que ela julga interessante para seus quadros e com a

seleção daqueles os quais julga mais preparados para contribuir com sua estratégia organizacional. É um momento em que as políticas da organização não interferem diretamente sobre o candidato, como é o caso da avaliação de desempenho ou da análise de clima organizacional, por exemplo. Aliás, muitas destas estratégias são frutos da diversidade/diferença entre as expectativas institucionais e individuais, conforme Tamayo e Paschoal (2003, p.36), se o trabalhador “não encontrar no trabalho meios de satisfazer as suas expectativas e de atingir as metas principais da sua existência, ele não se sentirá numa relação de troca, mas de exploração”

Outro grande incentivo para esta pesquisa reside na necessidade de discutir R&S no âmbito da Administração Pública Federal (APF). Essa necessidade fica evidente ao considerar Bresser-Pereira (1995) citado por Teixeira e Salomão (2013)

- b) Uniformização do tratamento de todos os servidores da administração direta e indireta. Limitou-se o ingresso ao concurso público, sendo que poderiam ser também utilizadas outras formas de seleção que tornariam mais flexível o recrutamento de pessoal sem permitir a volta do clientelismo patrimonialista.
- c) Os concursos públicos, por outro lado, são realizados sem nenhuma regularização e avaliação periódica da necessidade de quadros, fato que leva à admissão de um contingente excessivo de candidatos a um só tempo, seguida de longos períodos sem uma nova seleção, o que inviabiliza a criação de verdadeiras carreiras. (p. 8).

Após levantamento em algumas bases de dados, pode-se constatar que o quantitativo de publicações que diz respeito a R&S é muito inferior às demais linhas de pesquisa, o que será abordado na metodologia. Diante dessa escassez de trabalhos é possível questionar: Os concursos públicos na APF permitem a realização de um processo de Recrutamento e Seleção alinhado às necessidades institucionais, isto é, Recrutamento e Seleção são estratégicos?

São várias instituições, poderes, cargos, carreiras, formas de provimento, mas apenas uma entrada: concurso público, conforme preconiza o Art. 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Apesar das disposições sobre os cargos de livre nomeação e exoneração, cabe destacar que neste trabalho, o interesse maior reside nos cargos para servidores ativos permanentes, para melhor delimitação do objeto de estudo.

Para que esta pesquisa pudesse produzir maior relevância social, procurou-se relacionar os dados da pesquisa bibliográfica com dados do contexto ao qual o objeto está inserido, através do seguinte questionamento: Seria possível elaborar um paralelo entre os dados de R&S da APF brasileira com os dados de alguma nação de referência, seguindo determinados critérios?

Desta forma, mais adiante, buscou-se a elaboração de um paralelo entre dados de R&S dos governos brasileiro e norte americano, segundo os critérios apresentados na metodologia, com o intuito de verificar se existem pontos de convergência e quais características de cada contexto se aproximam mais da Gestão Estratégica de Pessoas.

1.2 Objetivos

1.2.1. Geral: Comparar o sistema de Recrutamento e Seleção do Governo brasileiro com o sistema norte americano.

1.2.2 Específicos:

- a) Descrever o contexto histórico do R&S na APF;
- b) Analisar a política de concursos públicos do Brasil e a relação com a gestão estratégica de pessoas;
- c) Explorar procedimentos de recrutamento e seleção que estão sendo utilizados nos EUA;
- d) Fazer um paralelo do atual sistema de R&S da APF brasileira com a dos EUA.

1.3 Justificativas

Ao propormos à investigação de um tema ligado à área de recursos humanos, esperamos contribuir academicamente com as discussões sobre gestão de pessoas na APF, visando aprofundar os debates sobre esta linha de pesquisa bem como subsidiar a revisão e elaboração de políticas públicas e futuros trabalhos sobre estratégias mais eficazes de recrutamento e seleção de pessoas.

Os produtos dos novos debates gerados poderão qualificar melhor o discurso dos gestores, bem como permitir a ampliação dos instrumentos gerenciais para elaboração de estratégias de R&S. Em tese, isto permitirá que as instituições tenham melhorias nos aspectos de economia e finanças, eficiência, eficácia e efetividade, sentimento de justiça e qualidade, dentre outros, nos processos de R&S.

Tais melhorias permitiriam que institucionalmente fossem diminuídos alguns índices negativos ligados ao trabalho, como *turnover* e absenteísmo, ou seja, espera-se que com a melhoria nos processos de R&S haja um aumento na retenção de talentos. Ainda, considerando que o R&S é a “linha de frente” das estratégias organizacionais, uma melhor seleção permitirá melhor aplicação das demais estratégias e subsistemas de RH, conforme Teixeira e Salomão (2013):

[...] decisões acertadas no recrutamento e seleção tendem a facilitar a formação e treinamento, que, por sua vez, viabilizam o desenvolvimento de competências e a implantação de sistemas de carreira e remuneração, e assim sucessivamente (p.5)

Em um cenário em que a APF consiga implementar modelos aprimorados de gestão estratégica de pessoas que se iniciam na agregação de servidores (R&S) – passando por processos de treinamento, capacitação, remuneração, benefícios, qualidade de vida no trabalho, monitoramento e avaliação e culminando na aposentadoria, teríamos a entrega de serviços públicos com maior qualidade, objetividade, menor dispêndio do erário, dentre outros benefícios sociais.

1.4. Método de Pesquisa

O presente estudo tem por finalidade investigar as características do subprocesso de R&S na APF de modo a encontrar subsídios que permitam verificar se as práticas de R&S se aproximam dos conceitos e práticas da Gestão Estratégica de Pessoas. Ainda, considerou-se pertinente estabelecer um paralelo entre os resultados encontrados no Brasil, com informações de outra nação, no caso deste trabalho, dos Estados Unidos da América - EUA.

Os seguintes critérios foram considerados para a escolha deste país:

- **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH):** O primeiro critério utilizado considerou o último relatório no PNUD – Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento, publicado em 24.07.2014¹. A intenção é fazer um paralelo com uma nação mais desenvolvida;
- **Proximidade linguística:** Os cinco primeiros países com melhor desenvolvimento são: Noruega, Austrália, Suíça, Holanda e EUA. Dentre estes, os de língua inglesa foram mais atraentes por ser esta mais acessível à leitura, escrita e compreensão, que demais línguas estrangeiras;
- **Proximidade geográfica/histórica/cultural:** Dentre os dois países com língua inglesa, a maior proximidade cultural, geográfica e histórica é com os EUA. Soma-se a este critério a relevância científica dos EUA, por exemplo, segundo tese de Queiroga (2009, p.17) a maior predominância de estudos ligados à área de validade preditiva de instrumentos de seleção de pessoas encontra-se em periódicos norte americanos.

Após uma revisão prévia da literatura, pode-se constatar que há considerável escassez de trabalhos que tratam especificamente do assunto, corroboram com esta afirmação Reinert (*et al*, 2012, p.28). Segundo o autor, “[...] na área de Gestão de Pessoas, poucas pesquisas têm sido realizadas sobre o início dessa relação, ou seja, o processo de Recrutamento e Seleção”. A mesma opinião é apresentada por Oliveira & Barbosa (2013):

Some-se a isso a escassez de estudos e teorizações sobre o processo de recrutamento e seleção. Segundo Orlitzky (2007), de todos os processos e funções de recursos humanos, este tem sido o menos estudado, a despeito de sua crescente importância (p.2).

Foram realizadas pesquisas em repositórios acadêmicos, considerando-se os seguintes critérios:

¹ Disponível em <http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014.pdf> acesso em 05.10.14. UNDP – United Nations Development Programme.

- Período de publicação: de 01 de janeiro de 2009 a 05 de outubro de 2014;
- Palavras-Chave: Recrutamento, Seleção, Concurso.
- Relevância: Foram selecionados trabalhos que citassem o envolvimento de técnicas de R&S e/ou relação com instituições públicas.

Dentre os artigos encontrados, foram diminutos os que tratam exclusivamente de R&S na APF. Desta forma, para que os objetivos fossem atingidos, foi necessário desenvolver uma pesquisa com procedimento racional e com elaboração sistemática, desta forma esta pesquisa é definida como de natureza exploratória, a qual segundo Gil (2002):

[...] têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou construir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições (p.41).

Ainda, segundo Beuren (1998, *apud* Campelo, 2007):

A caracterização do estudo como pesquisa exploratória normalmente ocorre quando há pouco conhecimento sobre a temática a ser abordada. Por meio do estudo exploratório, busca-se conhecer com maior profundidade o assunto de modo a torná-lo mais claro ou construir questões importantes para a condução da pesquisa (p.18).

Para que os objetivos sejam alcançados nas pesquisas de natureza exploratória, há dois meios a serem seguidos: pesquisa bibliográfica ou estudo de caso. Neste trabalho, será utilizada a primeira opção metodológica, tendo como fontes: artigos e periódicos científicos, artigos de revistas especializadas, teses e dissertações, anais e comunicações de congressos e encontros científicos, livros, dentre outros (GIL, 2002).

Com base ainda na revisão bibliográfica, percebeu-se a necessidade de utilizar uma literatura mais prescritiva, tendo em vista a escassez de trabalhos que tratam especificamente do assunto.

1.5 Questões introdutórias sobre Gestão Estratégica de Pessoas

Ao abordarmos o tema de gestão de pessoas no setor público, abre-se uma discussão sobre múltiplos aspectos da sociedade em geral. Partindo-se inicialmente do conceito apresentado por Fischer (2002, p.12), “entende-se por modelo de gestão de pessoas a maneira pela qual uma empresa se organiza para gerenciar e orientar o comportamento humano no trabalho”, assim é possível ter uma noção da complexidade do fenômeno, ao “simplesmente” lidarmos com comportamento. Desta forma, considerando apenas os aspectos mais globais, é necessário falar nos aspectos econômicos, sociais, culturais, organizacionais e individuais, e também compreendê-los em um contexto interacional (XAVIER, 2006), antes que se possa falar em estratégias de gestão e de gestão estratégica de pessoas.

Neste sentido, no aspecto econômico tem-se toda uma preocupação de não gerar prejuízos ao erário e aproveitar de maneira eficiente os recursos disponíveis, dos quais sempre se ouve que são limitados. No caso de algumas empresas públicas, é necessária ainda a obtenção de lucros, assim como nas empresas privadas. Desta forma, as movimentações no mercado bem como a política econômica vigente influenciam diretamente na gestão de pessoas.

A denominada Crise do Estado levou o Governo Federal a rediscutir o seu papel, propondo uma Administração Pública mais gerencial, como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, tentando desvencilhar-se de uma estrutura altamente burocrática. A eficiência da administração pública, a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário, tornou-se, então, essencial. (SANTANA JUNIOR, *et al*, 2008, p.109)

Quanto aos aspectos *sociais*, destaca-se a responsabilidade que as organizações públicas possuem com seu público alvo, seus clientes externos e internos. As instituições públicas prestam serviços à sociedade, que em sua maioria, em razão da essencialidade, não podem ser delegados a terceiros, e a qualidade destes serviços está diretamente ligada aos servidores que os executam – Odelius (2010) apresenta estudo indicando que muitos gestores estão despreparados para exercer suas funções e assim, garantir bom desempenho.

Atrelado à responsabilidade social, temos também o aspecto cultural. As estratégias de gestão de pessoas variam entre as culturas. Gerir pessoas na região Nordeste possui algumas particularidades distintas da gestão na região Sul, por exemplo. Os significados e significantes presentes na linguagem das diferentes regiões influenciam na aplicação de algumas ferramentas de análise e diagnóstico organizacional.

Considerando a organização, é preciso levar em conta que as decisões tomadas devem manter a “máquina estatal” em funcionamento, os gestores devem contribuir para que a finalidade última da instituição seja atendida, seja órgão da administração direta, indireta, autárquica, fundacional ou empresas públicas. Paralelamente, para atingir este objetivo, é necessário permitir que os trabalhadores vislumbrem a possibilidade de atingir seus objetivos individuais, conforme apresentado por Meneses (*et al*, 2012) no V Congresso CONSAD:

[...] a administração estratégica de recursos humanos se alicerça no pressuposto de que suas políticas e práticas, desde que capazes de alinhar técnica e comportamentalmente indivíduos e negócios organizacionais, contribuem decisivamente para a sobrevivência e a diferenciação das empresas (HUSELID; JACKSON; SCHULLER, 1997). E este alinhamento vertical entre objetivos individuais, setoriais e organizacionais pode ser considerado, vale ressaltar, o maior desafio contemporâneo imposto à área de gestão de pessoas (*apud* BELOUT; DOLAN; SABA, 2001). (p.2).

Aqui entramos em outro aspecto, onde é preciso buscar uma sintonia entre os objetivos de cada trabalhador e os da organização. É no âmbito *individual* que a gestão de pessoas procura fazer diferença, mas no sentido de estabelecer um contrato psicológico com o trabalhador voltado para o atingimento dos objetivos estratégicos institucionais. Caso contrário, se as ações estiverem voltadas para o cargo deste trabalhador, haverá a manutenção da administração tradicional e hierarquizada. Desta forma, o que se defende na literatura é que o planejamento estratégico voltado para a gestão de pessoas consiste no desdobramento de objetivos organizacionais e setoriais em objetivos individuais, (MENESES *et al*, 2012; TAMAYO e PASCHOAL, 2003).

Algumas características desta administração tradicional no serviço público, que são apontadas por alguns autores são: rigidez legislativa, falta de interesse no

cidadão, baixa ênfase no desempenho, dificuldade de inovação, pouco planejamento, rotatividade em cargos de chefia, mau emprego de gratificações, relações verticalmente hierarquizada, rigidez nos procedimentos e focada no indivíduo, etc. (SCHIKMANN, 2010; TEIXEIRA e SALOMÃO, 2013). Diante deste cenário, compreende-se que as condições nas décadas de 80 e 90 estavam propícias para um processo de mudança.

Cabe ressaltar que muitas dessas mudanças são provocadas pela dinamicidade do mercado, as adaptações ocorrem primeiro, em um ambiente privado, regido pelo capital. “Boa parte do material disponível é descritivo, abordando o que é feito nessa área em grandes e pequenas empresas” (Curado, 2001; Teixeira et al., 1998, *apud* REINERT *et al* 2012, p.28), e assim, os casos de sucesso (e alguns de fracasso) são divulgados e explorados, até que estejam disponíveis para serem replicados em outros contextos e ambientes (princípio científico). A mudança contribui para que a instituição se adapte ao contexto, sobreviva e continue competitiva no mercado.

As empresas privadas são orientadas, [...], por sua percepção do mercado e das tendências de seu ambiente operacional. As organizações públicas, por sua vez, embora sejam afetadas pelas tendências ambientais, dependem muito mais de concepções políticas e ideológicas ligadas, dentre outros aspectos, ao papel do Estado, e crucialmente das pressões dos grupos sociais de interesse e dos cidadãos. (SA, 2005, p.23)

No caso do Brasil, alguns acontecimentos históricos foram determinantes para a implantação das bases necessárias à transição da administração tradicional para a estratégica. Esta transição deve acompanhar (ou pelo menos deveria) o desenvolvimento tecnológico da sociedade, as constantes mudanças do mercado e da política, pois estes fatores interferem na relação entre instituição e trabalhadores. Tendências internacionais também foram capazes de provocar mudanças nas últimas décadas. Todavia, destacamos aqui a Reforma Gerencial do Estado de 1995. Não obstante muitas reformas terem sido aplicadas desde 1980, esta influenciou diretamente as relações de trabalho do âmbito da APF, conforme seminário de Bresser-Pereira (2000):

[...] As principais mudanças legais previstas foram transformadas em leis: a reforma constitucional que ficaria chamada de ‘reforma administrativa’ foi aprovada praticamente na forma proposta pelo governo, **flexibilizando o regime de estabilidade e terminando com o regime jurídico único**; [...] foi criado o regime de emprego público como alternativa ao cargo público quando não se tratar do exercício de atividade exclusiva de Estado; alterações substanciais na lei regulando o **regime de trabalho dos servidores públicos** foram introduzidas eliminando privilégios e distorções, os **contratos de gestão e o conceito de indicadores de desempenho foram claramente definidos**; e **uma nova política de recursos humanos foi colocada em prática com ênfase no fortalecimento do núcleo estratégico do Estado e na realização de concursos anuais com pequeno número de vagas de reposição para as carreiras de Estado**. Por outro lado, uma estratégia gerencial de administração - a gestão pela qualidade total - foi adotada e passou a ser consistentemente aplicada na Administração Pública Federal [...]. Finalmente, o apoio recebido pela reforma junto à alta administração pública revelou uma clara **mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial**. Houve, assim, êxito nos três planos da reforma: no institucional, no cultural, e no da gestão. Naturalmente, em especial nesta última dimensão, a reforma está apenas começando, sua implantação demorará anos, mas bases sólidas foram lançadas. (grifado, s.p.)

Esta mudança da estrutura burocrática para a gerencial – horizontalmente hierarquizada, flexibilidade nos procedimentos, planejamento e etc. (SCHIKMANN, 2010), citada por Bresser-Pereira (2000), vem sendo abordada por muitos pesquisadores. Basicamente, ideias concebidas desde a Revolução Industrial, com influências da 2ª Guerra Mundial e de nomes como Taylor, Fayol, Mayo, Ford, dentre outros, culminaram na década de 80 no surgimento do conceito de Gestão Estratégica de Pessoas (GEP) (MENESES *et al*, 2012; MACARENCO, 2006).

A GEP possui um conceito amplo, que envolve múltiplas instâncias de uma organização, alia missão e visão com os objetivos e metas institucionais cujo foco é a definição de resultados esperados, o planejamento para alcançá-los e o monitoramento das ações para o atingimento das metas, considerando-se pequeno, médio e longo prazos (SCHIKMANN, 2010). Nas palavras de Bergue (2013):

Tomando esses, entre outros possíveis elementos de definição, tem-se uma singela e nuclear definição de gestão estratégica para organizações públicas, qual seja: pensar a organização e a produção de políticas públicas como um todo, em todas as suas instâncias e dimensões, com foco no que lhe é essencial para a produção de

valor público, relacionada com seu contexto, segundo um horizonte de longo prazo e orientada para o interesse público. Nesse particular, destaca-se, a noção de estratégia contribui para deslocar a ênfase da gestão da estrutura (organização) para a ação (política pública). A estratégia pode ser compreendida, portanto, como um conjunto de ações gerenciais orientadas para o posicionamento desejado e legítimo de uma organização (eficiente, eficaz e efetivo) em um cenário futuro identificado. Entre os desafios que se impõem ao pensar e fazer estratégico está a sua gestão (p.89).

Diante do exposto, abordaremos no próximo capítulo, o R&S na APF, de maneira que possamos conhecer seu processo histórico, suas transformações e como ele é concebido neste contexto de mudanças de uma administração tradicional para uma Gestão Estratégica de Pessoas.

2. R&S na APF Brasileira

De fato, não se pode pensar em transformações substantivas na sociedade, e por extensão na administração pública, sem considerar os componentes da formação histórica. Elementos da tradição legalista e formal da administração pública, combinados com traços culturais como o patrimonialismo e o individualismo, quando contrastados com os atributos idealizados de uma burocracia profissional como a impessoalidade e o mérito, entre outros, culminam na geração de um ambiente complexo e desafiador para a gestão de pessoas nas organizações públicas. (SCHIKMANN, 2010, p.13)

2.1 Aspectos Históricos do R&S na APF

Quando se analisa a literatura, encontram-se referências a problemas crônicos da APF. Estes problemas de que os autores falam não surgiram agora, mas remontam a toda trajetória das administrações brasileiras. Desde o início do império é possível perceber a construção deste sistema paternalista. Durante a monarquia, após a proclamação da independência em 7 de Setembro de 1822, o então imperador Dom Pedro I, proclamou a primeira constituição em 1824, elaborada por pessoas de sua confiança. Sobre esta confiança, em seu estudo, Ferraz (2010, p.54) identificou que este critério ainda está presente em alguns países da Europa: “Mesmo nos sistemas administrativos mais despolitizados existe, pois, de acordo com os autores, uma procura de “funcionários de confiança” para os lugares de gestão de topo”.

Já nesta primeira constituição o inciso XIV do Art.179 estabelecia que “todo o cidadão pode ser admitido aos Cargos Públicos Civis, Políticos, ou Militares, sem outra diferença, que não seja dos seus talentos, e virtudes” (BRASIL, 1824). Segundo Sousa (2000, p.40) “por essa carta, a admissão no serviço público era apenas de cunho discricionário e político, porque, de certa forma, *talento e virtude* todos os cidadãos possuem, dependendo apenas de quem os avalia”.

No século XIX, o Brasil teve intensa atividade política, após a proclamação da independência, houve em 1889 a proclamação da República, e com ela, em 1891, foi promulgada uma nova constituição, com novos parâmetros para recrutamento de servidores. Destacando-se os artigos:

Art 73 - Os cargos públicos civis ou militares são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas.

[...]

Art 79 - O cidadão investido em funções de qualquer dos três Poderes federais não poderá exercer as de outro (BRASIL, 1891).

Neste ponto, observa-se que já havia entendimento de diferenças de cargos, principalmente os de natureza militar, além de certa preocupação com os servidores com “grande disponibilidade” em servir à nação, trabalhando em vários poderes. Segundo Sousa (2000):

Embora apresentasse resquícios de autoritarismo, já que não se previu, novamente, um critério objetivo para a seleção dos candidatos a um cargo público, verifica-se que essa Constituição Republicana avançou no sentido da democratização do acesso ao serviço público, já que foi conferido à lei formal e material o estabelecimento de condições especiais para as admissões. Além disso, deu-se o primeiro passo no sentido da proibição de acumulação de cargos públicos (p.40).

Em 1934, promulgamos a terceira constituição, após a revolução de trinta que interrompeu anos de revezamento oligárquico no poder, entre mineiros e paulistas (“política do café-com-leite”). Esta carta, no entanto, trouxe um título dedicado exclusivamente aos Funcionários Públicos, destacando-se a instituição da estabilidade após dois anos e necessidade de concurso para a primeira investidura no cargo público. Segundo Castilho (2011, p.26) “É a forma correta e legal para recrutar e selecionar candidatos para prover cargo público efetivo, não sendo utilizado para prover cargo em comissão”. No entanto, é pertinente a crítica de Sousa (2000):

[...] Repita-se: para a primeira investidura. Para as demais, não era necessário o concurso aberto ao público. Havia o denominado concurso interno, do qual todos os servidores públicos que preenchessem determinados requisitos podiam participar. Nessa modalidade antiga, os demais cidadãos brasileiros não podiam sequer participar do certame (p.41).

Em 1988, é publicada a última constituição do Brasil – soma-se a esta a emenda constitucional de 1998. Esta sim traz um amplo arcabouço para os concursos públicos, inclusive para cargos específicos como os de Juiz de Direito.

Mas, vale ressaltar aqui que concurso e carreira estão intimamente ligados, apesar de serem institutos amplamente diferentes. O fato é que, as mudanças legislativas interromperam algumas práticas comuns na administração pública até então. De maneira resumida, segundo Moraes (1999):

Em conclusão, a investidura em cargos ou empregos públicos depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou provas e títulos, não havendo possibilidade de edição de lei que, mediante agrupamento de carreiras, operem transformações em cargos, permitindo que os ocupantes dos cargos originários fossem investidos nos cargos emergentes, de carreira diversa daquela para a qual ingressaram no serviço público, sem concurso público (p.43).

A exigência de concurso eliminou, através do reforço de várias decisões do Supremo Tribunal Federal – STF, o provimento derivado de cargo, inclusive a ascensão funcional, a transposição e transformação de cargos, o conceito de carreira única e uma prática recorrente à época, conhecida como “trenzinhos da alegria” (ADINS 231, 245, 266). Cabe ressaltar aqui, novamente, que existe uma linha tênue entre a discussão de concurso público e a de carreira no serviço público. Não obstante, as carreiras não configuram objeto de estudo do presente trabalho.

Em 11 de dezembro de 1990, foi sancionada a Lei 8.112 a qual “institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais” (BRASIL, 1990).

[...] por meio da institucionalização do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis (art. 39 caput da Constituição Federal), deu-se início ao processo de uniformização do tratamento de todos os servidores da administração direta e indireta. A publicação da Lei no 8.112, de 1990, representou um avanço em termos de segurança jurídica para os servidores públicos federais. De acordo com o relatório da OCDE (2010), foi uma das medidas adotadas pelo governo da época para erradicar as práticas patrimonialistas e nepotistas (PANTOJA e RIBEIRO, 2010, p.4).

O Regime Jurídico Único – RJU foi um importante passo na reestruturação do funcionalismo público brasileiro, pois, dentre outros aspectos, permitiu a aplicação de diversos princípios, os quais amparam todo ato administrativo público, sendo eles: o princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da razoabilidade e proporcionalidade, da supremacia do interesse público

sobre o interesse particular, da indisponibilidade do interesse público, da igualdade ou da isonomia, da ampla acessibilidade aos cargos, aos empregos e às funções públicas (SOUSA, 2000; MORAES, 1999).

Atualmente, através do Decreto nº 6.944 de 21 de agosto de 2009, a autorização para realização de concursos públicos no Brasil, seja para qualquer poder (Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público) fica sob responsabilidade do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, salvas algumas exceções previstas no texto.

Art. 10. Fica delegada competência ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão para autorizar a realização de concursos públicos nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e decidir sobre o provimento de cargos e empregos públicos, bem como expedir os atos complementares necessários para este fim. (BRASIL, 2009)

Na maioria dos casos, o rito padrão para órgãos da APF se inicia no pedido de realização de concurso público pelo dirigente máximo da instituição. Apresentando ao MPOG, relatórios detalhados sobre a força de trabalho, dotação e previsão orçamentária para folha de pagamento e previdência, bem como justificativa e demais documentos pertinentes. No MPOG são realizados estudos comparativos e estratégicos, bem como manejo das demandas de todos os órgãos que estão solicitando realização de concurso público. Após a apreciação, que pode levar meses ou anos (dependendo do relacionamento político), a realização do concurso público é autorizada. Após a autorização, o órgão contrata empresa/entidade especializada na realização de concurso público, a qual providenciará a publicação de Edital, abertura e recebimento de inscrições, aplicação das provas, correção e divulgação dos resultados, ou seja, homologação do concurso. Após esta etapa, é necessário aguardar a autorização para nomeação por parte do MPOG. Os aprovados somente serão providos no cargo público após nomeação. (BRASIL, 1990; 2009; MPOG, 2002)²

² Parte destas informações também estão disponíveis no sítio do MPOG, na seção de “Perguntas Frequentes”, disponível em <http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=62&ler=s696> acesso em 19.10.14.

Pelo exposto é possível perceber que este processo de contratação é lento, burocrático e precisa atender a todos os princípios anteriormente descritos. Todavia, como ocorrem muitas alterações nas bases legais dos atos da APF, é necessário que haja uma fiscalização de tais atos, inclusive dos próprios concursos, desta forma:

Como determina a Constituição Federal, é competência do Tribunal de Contas apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração direta e indireta, incluindo empresas públicas e sociedades de economia mista. O controle da Corte de Contas incidirá tanto sobre a legalidade do concurso realizado quanto acerca da compatibilidade do aprovado com os requisitos exigidos para a investidura no cargo ou emprego. (SILVA, 2011, p.13)

Registra-se, no entanto, que existem vários cenários para realização de concursos públicos, alguns são feitos pelas próprias instituições, como no caso das universidades, ou por escolas de governo, como a ESAF e a ENAP³. Porém, o que pode ser percebido é que o mercado de concursos públicos está crescendo cada vez mais a ponto de poder influenciar tal política, segundo Freire (*et al*, 2012):

A posição atual do mercado relacionado com concursos públicos também é de expansão. Isso pode ser comprovado não só pela frequência de anúncios de cursos preparatórios veiculados em jornais, quanto também, pelo vasto material, como apostilas e livros especificamente voltados para concursos, que estão à disposição daqueles que desejam ingressar na carreira pública. Esse mercado também tem atraído investidores, pois o setor cresceu em média 40% nos últimos oito anos (KOIKE, 2009). Para atender ao contingente, as instituições investem na expansão. No Brasil são movimentados em torno de R\$30 bilhões ao ano no segmento de concursos, de acordo com a Associação Nacional de Apoio aos Concursos (*apud* PIMENTEL, 2010) (p.420).

Conforme apresentado, muitas questões históricas influenciaram na construção da imagem e do papel que os concursos públicos possuem na sociedade hoje. É possível perceber os interessados e o inter-relacionamento entre princípios da APF, Controle e Mercado. Desta forma, no tópico seguinte iremos abordar esta política de R&S como recurso de uma gestão estratégica de pessoas.

³ Escola de Administração Fazendária e Escola Nacional de Administração Pública.

2.2 R&S Estratégicos

Se uma **boa escolha de pessoal qualificado para exercer determinada função começa em um adequado processo de seleção**, que permita o ingresso na instituição de um profissional com capacidade de habilidades cognitivas em todos os níveis, suficientes para a realização das tarefas mais simples até as mais complexas, exigindo a sua criatividade e o seu espírito crítico abalizado, analisar alguns aspectos desse processo de seleção torna-se de interesse relevante (SANTANA JUNIOR, *et al*, 2008, p.109, grifado).

O pensamento acima transcrito traduz fidedignamente o cerne deste trabalho, qual seja, um adequado processo de seleção permite uma boa escolha de pessoal com as capacidades e habilidades necessárias para o efetivo cumprimento da missão e metas institucionais. Estas, devem ser traduzidas em objetivos claros e bem definidos para que os líderes e equipes possam perseguí-las. Isto seria fruto das integrações vertical e horizontal na estratégia organizacional (MENESES *et al*, 2012).

O recrutamento, nesse sentido, não parte da simples necessidade de mais um trabalhador na linha, “o consultor de RH e o pessoal de linha que recruta precisam saber exatamente o que o cargo exige e o que se procura nos candidatos” (CHIAVENATO, 2004, p.121). Isto pressupõe que, do ponto de vista estratégico, a organização tenha elaborado a descrição de cargos e salários, o planejamento da força de trabalho, desenvolvido carreiras e sistemas de remuneração, dentre outras ferramentas de gerenciamento.

Para que o processo de recrutamento e seleção tenha sucesso, é preciso fazer um bom planejamento da necessidade de mão-de-obra, sendo que este planejamento deve estar voltado para o alcance do objetivo da empresa. De acordo com Milkovich e Boudreau (2000, p. 133) “o planejamento é o processo de integração. Um bom plano de RH é um instrumento de trabalho que ajuda os empregados e todos os executivos a verem como as decisões dessa área darão apoio às metas da organização”. (*apud* BEZERRA & HELAL, 2003, p.3).

Desta forma, o RH terá alicerces fidedignos para promover um recrutamento de qualidade. Este se define basicamente por um processo no qual existe a identificação de um cargo vago, a divulgação desta vaga no mercado, através de

meios adequados visando atingir o público alvo. Além de divulgar, o processo deve atrair os candidatos que a administração julgar mais aptos para o exercício das funções do cargo. Tal procedimento pode ser destinado aos trabalhadores da própria instituição, o que é conhecido como recrutamento interno, ou pode ser destinado ao público em geral, o que se caracteriza como recrutamento externo. Ambos possuem vantagens específicas. No caso do interno, os funcionários que apresentam melhor desempenho terão uma chance de promoção ou aumento na remuneração, benefícios, o que reforça o bom desempenho. Já o externo, permite que a instituição entre em contato com novas informações de mercado, novas ideias, bem como oxigenação da cultura organizacional. A escolha de uma forma ou outra vai depender do atual contexto da organização – esta tem o dever de avaliar o que é mais ou menos cabível em determinado momento. Quanto melhor o processo de recrutamento, maior poder de escolha o RH terá para preencher seus quadros. (CHIAVENATO, 2004; VILAS BOAS & ANDRADE, 2009; OLIVEIRA & BARBOSA 2013).

O recrutamento para a APF é feito oficialmente por meio do site do MPOG, quando ocorre a autorização para a realização do concurso, através do Diário Oficial da União que publica a autorização e o edital de seleção, e em alguns casos nos sites dos órgãos. Tem-se o pressuposto de que estes canais não são tão acessados pelo público em geral, o qual, a priori, toma conhecimento dos certames através de sites especializados em concursos, e divulgação em jornais (muitas vezes por empresas que trabalham com concurso). Este dado, contudo, carece de maior investigação. Não obstante, a oportunidade de seguir carreira na APF faz com que os concursos sejam amplamente divulgados na sociedade, de modo geral, pelos atrativos que este emprego apresenta: estabilidade, plano de saúde nacional, salários e aposentadoria acima da média nacional, dentre outros aspectos. (BARBOSA *et al*, 2013)

Na literatura, comumente são encontradas referências ao subsistema de R&S. Todavia, são processos distintos, após a realização do recrutamento e a obtenção de um banco de dados de candidatos é que a administração parte para a seleção. Segundo Orlitzky (2007, *apud* OLIVEIRA & BARBOSA 2013, p.4), “enquanto o primeiro busca incrementar o leque de candidatos capacitados e

interessados em trabalhar na empresa, a seleção envolve a redução desse conjunto, por meio da escolha daqueles mais adequados” (REINERT *et al* 2012).

Após o recrutamento, as atividades começam a ficar mais rígidas para os gestores de RH da APF. O primeiro desafio está justamente na “escolha”, segundo o Dicionário Aurélio On-line⁴, esta é definida como “1. Ato ou efeito de escolher; 2. Opção; 3. Preferência; 4. **Seleção**”. É neste momento que, a partir dos dados colhidos no recrutamento, o gestor irá decidir quais ferramentas irá utilizar (testes psicológicos, levantamentos, questionários, etc), quais métodos irá empregar (entrevistas individual e/ou coletiva, dinâmica de grupo), e o mais importante, quem irá participar da seleção, pois existem casos em que nem todos os candidatos que atenderam ao recrutamento estão alinhados com o perfil profissional que a instituição deseja para seus quadros. (CHIAVENATO, 2004; VILAS BOAS & ANDRADE, 2009; OLIVEIRA & BARBOSA 2013).

A seleção para Ivancevich (2008, p. 214), “é o processo por meio do qual a organização **escolhe**, com base em uma relação de candidatos, aquele ou aqueles que atendem melhor aos critérios de seleção para preencher as posições disponíveis, levando em conta as condições ambientais do momento”. A perspectiva do processo “é atender ou superar os padrões de desempenho da organização”. No processo de seleção, as organizações buscam de alguma forma a identificação das características dos candidatos às da empresa. Essas características possuem um enfoque mais interno que externo, visando atender as necessidades do cargo a ser preenchido. Os meios utilizados para operacionalizar o processo vão desde formulários, entrevistas, testes, etc. (*apud* BINOTO *et al*, 2011, p.4).

A rigidez imposta ao gestor de RH da APF, a que nos referimos, traduz na verdade a quase impossibilidade de se selecionar o servidor. Considerando o contexto mais global dos concursos públicos, após a aprovação no exame e publicação no diário oficial, o candidato está com o emprego garantido, a menos que não tenha mais interesse no cargo ou não tenha sido aprovado no estágio probatório e seja exonerado. E este detalhe aponta, dentre todos, como o grande fator que pesa contra a implantação de um R&S estratégico na APF. Estudos têm mostrado cada vez mais que a utilização de entrevista tem se mostrado como a mais eficiente ferramenta para contratação de pessoas. Autores apontam que por mais que os

⁴ Disponível em <http://www.dicionariodoaurelio.com/escolha> acesso em 28.10.14.

candidatos tenham conhecimentos adequados (e muitas vezes superam as expectativas) para aprovação nos certames, estes não possuem perfil estratégico. Desta forma, um dos grandes desafios do R&S na APF é o desenvolvimento de uma política que permita a administração escolher seu quadro de servidores (BINOTO et al, 2011; REINERT *et al* 2012; BEZERRA & HELAL, 2003).

Dada a precariedade da oportunidade de escolha dos gestores, resta investir em certames mais elaborados. Normalmente define-se o conteúdo do exame intelectual, os candidatos com maior conhecimento acumulado são ranqueados e convocados na ordem de classificação, ficando a critério da gestão alocá-los nos postos de trabalho disponíveis para o cargo em questão.

Justiça seja feita, este trabalho aborda o procedimento geral dos concursos públicos, de fato, existem certames com mais etapas e seleção mais criteriosas devido a natureza do cargo. Por exemplo, para ingresso no Departamento de Polícia Federal, além da aprovação em exame intelectual, são efetuadas investigações médicas, sociais, psicológicas, bem como exames físicos, sendo necessária ainda a aprovação em curso de formação⁵. Não obstante, o meio único de entrada é o concurso público, o qual é sumariamente executado através de provas de conhecimentos.

As provas de conhecimento, por sua vez, estão aquém do esperado. Estudos recentes mostram que os conteúdos abordados e as questões elaboradas não traduzem as habilidades necessárias para o cargo pretendido. Santana Junior (*et al*, 2008) investigou os conteúdos programáticos de concursos elaborados para cargos de contabilidade e concluíram que os exames de conhecimentos não estão exigindo os mais altos indicadores de habilidades cognitivas. Não seriam, portanto, suficientes para averiguar o domínio de conhecimento da área. Estes resultados nos dão uma pista de que, de certo modo, o atual método de concursos públicos também não está alinhado com a gestão estratégica de pessoas.

⁵ Conforme Edital Nº 55/2014 – DGP/DPF, de 25 de Setembro de 2014, disponível em http://www.cespe.unb.br/concursos/DPF_14_AGENTE/arquivos/EDITAL_N_55_ABERTURA.PDF acesso em 28.10.14.

O desalinhamento entre conhecimentos requeridos em concurso e conhecimentos requeridos para o exercício do cargo também foi apontado por MARTINS (2012):

O nível de dificuldade para ser aprovado em um concurso público é motivo de grande orgulho dos servidores concursados. **Mesmo que, depois da aprovação, o necessário para se trabalhar não corresponda ao que se teve que provar no exame**, as competências requeridas se transformam em diferença e status dentro da instituição. (p.84) (grifado)

Existem casos de processos seletivos bem elaborados no Brasil, tanto na esfera federal, quanto estadual e municipal. É possível perceber na literatura muitos casos de sucesso de utilização de ferramentas e processos estratégicos de R&S na contratação de servidores comissionados, terceirizados, professores universitários, etc. Mas o que diferencia tais casos da abordagem geral a que nos propomos é a falta de autonomia dos gestores e o engessamento legislativo do funcionalismo público. No próximo tópico, veremos como os EUA evoluíram historicamente na gestão de pessoas, e qual a tecnologia deste país para a execução de processos de recrutamento e seleção alinhados às necessidades e metas institucionais.

3. Recrutamento e Seleção na Administração Pública Federal Norte Americana

Como afirmamos anteriormente, um dos objetivos deste trabalho é abordar os procedimentos de R&S utilizados pelo governo norte americano, o qual foi escolhido através de três critérios principais: ranking no IDH, sendo este o 5º colocado, proximidade linguística, onde inglês é mais acessível que as demais línguas dos 5 primeiros colocados, e a proximidade cultural, histórica e geográfica.

Todavia, antes que abordemos o atual contexto do sistema norte americano, faremos uma breve abordagem do processo histórico (assim como fizemos no contexto brasileiro) de empregos públicos federais nos EUA. O intuito é que tenhamos bases gerais para compreender a construção do atual sistema, bem como a evolução das estratégias de R&S. Salientamos que não é o foco deste trabalho aprofundar sobre todos os aspectos do R&S nos EUA, mas sim, produzir um panorama geral de forma que seja possível compreender a estratégia utilizada naquele país.

Os EUA possuem uma república presidencialista instituída há mais de mais de 200 anos, após os fundadores terem se reunido na Filadélfia para criar uma nova Constituição. Esta tratou do governo federal e estabeleceu bases para a autogovernança dos estados. Esta Constituição foi ratificada pelo último dos 13 estados originais em 1791, através da qual foram criados os três ramos do governo federal: legislativo, judicial e executivo, concedendo certos poderes e responsabilidades de cada um (DAMP, 2007).

É no século XIX, contudo, que conseguimos identificar o início das principais transformações na área de R&S do funcionalismo público nos EUA. Nessa época, predominava neste país o patronato, período de muita inflexibilidade no que diz respeito a contratação de pessoal. O presidente Andrew Jackson, fez a primeira tentativa de democratizar o serviço civil, implantando o que ficou conhecido como “rotação na repartição”, onde os recém-nomeados no comando político ou em alguma repartição poderiam trocar todos os servidores da instituição, esta prática deu origem a um sistema conhecido como “*Spoils*” (Espólios). (GRAHAN, 1994. RODRIGUES, 1995; NIGRO et al, 2013).

Todavia, esta medida mostrou-se insatisfatória à execução das atividades públicas. Ela permitiu que os partidos políticos tivessem muito controle sobre os funcionários, foi um período marcado por grande corrupção na história do funcionalismo público americano. A situação acabou se agravando com o assassinato do presidente James A. Garfield por um cidadão que não conseguia emprego público (GRAHAN, 1994. RODRIGUES, 1995).

Na década de 1880, havia intensa discussão sobre leis e sistemas de recrutamento, inclusive de grupos e comissões populares, sendo que em 1883, foi promulgada a Lei do Serviço Civil (*Civil Service Act*), ou Lei de Pendleton, a qual instituiu as bases para um sistema meritocrático, com implantação de exames competitivos, ingresso lateral e isolamento da pressão política, além da criação da Comissão do Serviço Civil (GRAHAN, 1994; THERIAULT, 2003). Nas palavras de Rodrigues (1995):

Esta legislação reorganizou o funcionalismo federal, instaurando um regime de recrutamento, promoção e carreira com base no mérito que pudesse concorrer para consolidar uma administração pública menos politizada e mais comprometida com a continuidade dos programas e ações do Governo (p.3).

No início do século XX, a legislação avançava no intuito de proteger os servidores do assédio político e dos resquícios do patronato ainda presente. Em 1912, foi promulgada a Lei Lloyd-La Folette, a qual permitia que os funcionários se defendessem de alguma acusação e ainda delegava o ônus da prova ao acusador. Na década de 1930, o sistema de mérito havia atingido 90% do governo federal e as reformas administrativas visavam fortificar este sistema, de forma que “as práticas de recrutamento de pessoal do comércio e da indústria estão sendo emuladas em ampla escala” (GRAHAN, 1994, p.115).

Autores apontam que esta emulação visava duas características predominantes do sistema privado que chamavam a atenção dos gestores públicos: a descentralização e a ênfase no desempenho. A Lei do Serviço Civil permitiu maior aproximação com estas características ao implantar um sistema de meritocracia e de permitir que o administrador de linha, o chefe, tomasse “decisões de recrutamento de pessoal que influenciam diretamente a produtividade e a moral de sua unidade”

(INGRAHAM e ROSENBLOOM, *apud* GRAHAN, 1994, p.115). Não obstante, essa característica dificultava o controle e a evitação de fraudes. Diante destas novas dificuldades, vários atos legislativos e administrativos foram adotados por diferentes presidentes. Até que em 1978 o Presidente Jimmy Carter assinou a Lei de Reforma do Serviço Público, a propósito, segundo o *US Code*, o "serviço público" consiste em todas as posições de nomeação governamental no executivo, judicial e legislativo do governo dos Estados Unidos, com exceção de cargos nos serviços uniformizados (forças armadas, corpo de comissionados do Serviço de Saúde Pública, e do corpo de comissionados da Administração Oceânica e Atmosférica Nacional) (USA, 2014). Dentre as mudanças proporcionadas pela reforma de 1978, destacam-se:

Abolição da Comissão de Serviço Civil e criação do Escritório de Gerenciamento de Pessoal (*Office of Personnel Management*), do Conselho de Proteção do Sistema de Mérito (*Merit System Protection Board*) e da Autoridade Federal de Relações Trabalhistas (*Federal Labor Relations Authority*); dispositivos para proteção de delatores (*whistleblowers*); criação de um sistema de avaliação de desempenho para aumentar a produtividade e estabelecer um elo entre desempenho e pagamento para gerentes federais; criação de um sistema de pagamento por mérito para gerentes intermediários, com a finalidade de premiar alto desempenho com bônus financeiro; criação do Serviço de Executivos Sênior (*Senior Executive Service*) (RODRIGUES, 1995, p.5).

Estas reformas ajudaram na implantação de um sistema de R&S mais objetivo, o qual chegou a ser considerado como uma das funções administrativas mais negligenciadas. A pressão social influenciou na legislação e também na fidedignidade do processo, com aumento na utilização de testes, escores e índices de seleção. Além disso, o Ato de Reforma do Serviço Civil de 1978 criou o *Senior Executive Service* – SES. Ele é composto de homens e mulheres encarregados de liderar o Governo Federal produzindo resultados para o povo americano. Foi projetado para ser um corpo de executivos selecionados por suas qualificações de liderança, de gestão da mudança, de pessoas, de orientação para resultados, além de habilidades para administrar recursos humanos, financeiros, materiais e informacionais e capacidade de construir coalizões. Os membros do SES trabalham em posições-chave logo abaixo dos nomeados pelo presidente e são a principal ligação entre estes nomeados e o restante da força de trabalho federal. Esses

líderes operam e supervisionam quase todas as atividades governamentais. (GRAHAN, 1994; RODRIGUES, 1995; USA, 2014, p.2 Tradução Livre).

Atualmente, existem três carreiras principais no governo norte americano: *Competitive service*, *Excepted service* e *SES*. O **Serviço Competitivo** inclui todos os cargos civis no governo federal, exceto o SES e as carreiras especificadas em outras leis ou funções públicas. Competitivo significa elegibilidade básica de um indivíduo para uma posição competitiva, sem atribuição de competição. O estado competitivo é adquirido pela realização de um estágio após nomeação na carreira, ou sob uma atribuição executiva de carreira no antigo sistema de atribuição executiva. Inicia-se após o ingresso nos quadros através de concurso público, ou por lei, ordem executiva ou pelas regras do Serviço Civil sem concurso público. Enquanto que a carreira dos **Serviços de exceção**, como já previsto no nome, compreendem os órgãos que possuem os seus próprios requisitos de qualificação e não estão sujeitos à nomeação, remuneração e regras de classificação no título 5, do *US Code*. Há, por exemplo, preferência para veteranos. Dentre os órgãos incluídos nesta categoria estão o *FBI* e a *CIA*. Segundo o *site USAJOBS*, esta categoria é a indicada para quem nunca trabalhou no serviço público, inclusive, o ingresso no serviço de exceção dá prioridade, em alguns casos, para o posterior ingresso no serviço competitivo (USA, 2014; RODRIGUES, 1995).⁶

Esta breve contextualização nos permite compreender as bases do processo histórico de construção do sistema de R&S do governo do EUA. De fato, muitos outros pontos da história são muito relevantes, que poderiam ser abordados em uma discussão mais aprofundada. Não obstante, utilizaremos esta base para ter acesso ao panorama geral do subprocesso de R&S no âmbito da gestão de pessoas do funcionalismo público norte americano.

Se em determinado período histórico, o R&S foi algo negligenciado, hoje, a situação é bem diferente, é um subprocesso que conta com muito investimento e atenção por parte do governo. Trata-se de um sistema que está em constante aperfeiçoamento. Em maio de 2010, o atual Presidente Barak Obama assinou um

⁶ Informações disponíveis também no site https://help.usajobs.gov/index.php/Main_Page acesso em 17.10.14.

memorando direcionado para “os Chefes de Departamentos Executivos e Agências”, com o assunto “melhorar o processo de recrutamento e contratação”. Neste memorando, o Presidente reconhece que para que o governo possa entregar serviço de qualidade, que a população merece e espera, ele deve recrutar e contratar funcionários altamente qualificados, sendo que a carreira no serviço público deve ser uma escolha para os mais talentosos. Admite que o processo esteja complexo, e que os órgãos não promovem um recrutamento adequado, pois o processo carece de eficiência e agilidade. O Presidente ressalta ainda, aos gestores/gerentes, a necessidade de estes assumirem o papel de líder no processo de R&S (USA, 2010):

To deliver the quality services and results the American people expect and deserve, the Federal Government must recruit and hire highly qualified employees, and public service should be a career of choice for the most talented Americans. Yet the complexity and inefficiency of today's Federal hiring process deters many highly qualified individuals from seeking and obtaining jobs in the Federal Government.

I therefore call on executive departments and agencies (agencies) to overhaul the way they recruit and hire our civilian workforce. Americans must be able to apply for Federal jobs through a commonsense hiring process and agencies must be able to select high-quality candidates efficiently and quickly. Moreover, agency managers and supervisors must assume a leadership role in recruiting and selecting employees from all segments of our society. Human resource offices must provide critical support for these efforts. The ability of agencies to perform their missions effectively and efficiently depends on a talented and engaged workforce, and we must reform our hiring system to further strengthen that workforce (USA, 2010).⁷

⁷ Para fornecer os serviços de qualidade e resultados que o povo americano espera e merece, o Governo Federal deve recrutar e contratar funcionários altamente qualificados, e o serviço público deve ser uma carreira de escolha para os mais talentosos americanos. No entanto, a complexidade e ineficiência do atual processo de contratação Federal impede que muitos indivíduos altamente qualificados obtenham empregos no governo federal.

Apelo, pois, aos departamentos e agências executivas para revisar a maneira como recrutam e contratam nossa força de trabalho civil. Os americanos devem ser capazes de se candidatar a empregos federais por meio de um processo de contratação acessível e as agências devem ser capazes de selecionar os candidatos de alta qualidade com eficiência e rapidez. Além disso, os gerentes de agências e supervisores devem assumir um papel de liderança no recrutamento e seleção de funcionários de todos os segmentos da nossa sociedade. Escritórios de recursos humanos devem fornecer suporte crítico para esses esforços. A capacidade das agências para realizar suas missões de forma eficaz e eficiente depende de um talentosa e empenhada força de trabalho, e temos de reformar o nosso sistema de contratação para reforçar ainda mais a força de trabalho (EUA, 2010, Tradução nossa).

Nos EUA, também existe a figura dos concursos públicos, mas não como ocorre no Brasil. Naquele país, ser aprovado em um concurso habilita o candidato a ser selecionado para uma vaga de emprego, mas não garante que ele vá ingressar no quadro de pessoal federal. Uma das metas do recrutamento é oferecer oportunidades justas e equitativas para todos os candidatos qualificados, independentemente da raça, nacionalidade, sexo, idade ou crenças religiosas. Conforme visto anteriormente, o sistema é projetado para reduzir e eliminar, sempre que possível, a influência externa, como nepotismo e filiações políticas. Para o concurso, existem duas avaliações escritas distintas, havendo grande diferença entre concurso e exame escrito, a depender da carreira almejada pelo candidato (RODRIGUES, 1995) Segundo DAMP (2007).

The federal government's recruitment goals are to provide fair and equitable opportunities for all qualified applicants regardless of race, national origin, gender, age or religious beliefs. The system is designed to reduce and eliminate, wherever possible, outside influence such as nepotism and political affiliations to level the playing field for all QUALIFIED applicants. This is the primary reason for the competitive examination process. Don't confuse competitive examinations with written exams. A competitive examination can be either a written test or a thorough examination of your work experience, education and special skills, coupled with an interview. (p.30)⁸.

A estratégia de recrutamento permite que os candidatos tenham acesso a todo sistema de maneira facilitada e objetiva. Em uma busca preliminar pela internet, é possível perceber uma estrutura muito bem organizada de administração de pessoas, com informações claras e objetivas. Gerenciadas pelo OPM – *Office of Personnel Management*, para nosso entendimento, seria algo como Escritório de Administração de Pessoal. O OPM gerencia o programa geral de pessoal executivo Federal e presta assistência aos demais órgãos quanto ao desenvolvimento, seleção e gerenciamento. Também oferece suporte aos integrantes do SES e seus

⁸ As metas de recrutamento do governo federal oferecem oportunidades justas e equitativas para todos os candidatos qualificados, independentemente da raça, nacionalidade, sexo, idade ou crenças religiosas. O sistema é projetado para reduzir e eliminar, sempre que possível, a influência externa, como nepotismo e filiações políticas para o nível de seleção apresentado a todos os candidatos QUALIFICADOS. Esta é a principal razão para o processo de concurso. Não confunda concursos com exames escritos. Um concurso pode ser uma prova escrita ou uma análise aprofundada da sua experiência de trabalho, educação e habilidades especiais, juntamente com uma entrevista. (DAMP, 2007, p.30, Tradução nossa)

escritórios de recursos humanos (USA, 2014; RODRIGUES, 1995; DAMP, 2007)⁹. Cabe destacar aqui os dois primeiros princípios do sistema de meritocracia norte americano, voltado para o recrutamento:

- (1) *Recruitment should be from qualified individuals from appropriate sources in an endeavor to achieve a work force from all segments of society, and selection and advancement should be determined solely on the basis of relative ability, knowledge, and skills, after fair and open competition which assures that all receive equal opportunity.*
- (2) *All employees and applicants for employment should receive fair and equitable treatment in all aspects of personnel management without regard to political affiliation, race, color, religion, national origin, sex, marital status, age, or handicapping condition, and with proper regard for their privacy and constitutional rights. (US Code, s.d., p.170)¹⁰.*

Conforme apresentado, o recrutamento deve atingir pessoas qualificadas a partir de fontes apropriadas em um esforço para alcançar uma força de trabalho de todos os segmentos da sociedade. A seleção e o avanço do candidato devem ser determinados unicamente com base nas capacidades, conhecimentos e habilidades, após concorrência justa e aberta que assegura que todos recebam oportunidades iguais. Todos os interessados devem receber tratamento justo e equitativo em todos os aspectos da gestão de pessoal sem levar em conta a filiação política, raça, cor, religião, nacionalidade, sexo, estado civil, idade ou deficiências, e com a devida consideração à sua privacidade e direitos constitucionais.

Durante a pesquisa, o primeiro *site* encontrado foi o *USAJOBS*¹¹ (algo como Empregos Federais) com o slogan *Working for America* (trabalhando para a América). Trata-se de um sistema web gratuito oficial do governo norte americano, o qual já atraiu mais de 17 milhões de pessoas que procuram trabalho no governo federal. Após criar uma conta de acesso, o candidato possui uma variedade de

⁹ Disponível também em <http://www.opm.gov/about-us/> acesso em 25.10.14.

¹⁰ (1) O recrutamento deve ser de indivíduos qualificados a partir de fontes apropriadas em um esforço para alcançar uma força de trabalho de todos os segmentos da sociedade, e a seleção e promoção devem ser determinados unicamente com base na capacidade relativa, conhecimento e habilidades, após justa e aberta competição que garante que todos recebam a mesma oportunidade.

(2) Todos os funcionários e candidatos a emprego devem receber tratamento justo e equitativo, em todos os aspectos da gestão de pessoas sem levar em conta a filiação política, raça, cor, religião, nacionalidade, sexo, estado civil, idade ou deficiências, e com o devido respeito à sua privacidade e direitos constitucionais. (Código dos EUA, s.d., p.170, Tradução nossa)

¹¹ Disponível também em <https://www.usajobs.gov/> acesso em 25.10.14.

recursos disponíveis que incluem tutorial para busca de emprego, opções de pesquisa por palavra chave e localidade, sistema de alertas personalizado para vagas procuradas, além do canal “*Resource center*”¹² que traz todas informações necessárias sobre empregos federais, utilização do *site*, benefícios e etc. Os benefícios, sobretudo, são muito similares aos do contexto brasileiro, incluem plano de saúde, seguro de vida, bem como condições de aposentadoria mais vantajosas que para os trabalhadores do setor privado.

*The benefits offered with government jobs include health, life insurance, and most likely retirement benefits as well. This is one of the areas in which government jobs excel. Retirement benefits are more common for civil servants than for employees in the private sector (MANNION, 2007, p.13)*¹³.

Para os gestores de RH, no site da OPM é possível encontrar todas as orientações, legislação e guias para as práticas de R&S (*Recruiting & Hiring*). Dentre todo material, destacamos o Guia para boas práticas de empregadores: Testagem e Seleção (*Testing And Assessment: An Employer’s Guide To Good Practices*), Guia para o Serviço Executivo Sênior (*Guide To The Senior Executive Service*), Guia para planejamento da força de trabalho (*Workforce planning*), Guia para tomada de decisão durante processo de seleção (*Assessment Decision Guide*). Este último traz o conceito de seleção para o serviço federal, sendo que a avaliação pessoal se refere a qualquer método de obtenção de informação sobre indivíduos com o propósito de elaborar uma decisão de seleção. A seleção inclui (mas não se limita) a contratação, colocação, promoção, transferência, retenção e entrada em programas que levam ao desenvolvimento profissional (por exemplo, aprendizagem, treinamento, desenvolvimento de carreira). Segundo o guia, a seleção de candidatos qualificados é um passo fundamental na construção de uma força de trabalho talentosa e comprometida, que apoia uma cultura organizacional eficaz e melhora o desempenho global do órgão USA (s.d.).

¹² Disponível em https://help.usajobs.gov/index.php/Main_Page acesso em 30.10.14.

¹³ Os benefícios oferecidos com empregos públicos incluem a saúde, seguro de vida, e a maioria dos benefícios de aposentadoria mais desejáveis. Esta é uma das áreas em que os trabalhos do governo possuem excelência. Os benefícios de aposentadoria são mais comuns para os funcionários públicos do que para os trabalhadores do setor privado (MANNION, 2007, p.13, Tradução nossa).

Personnel assessment refers to any method of collecting information on individuals for the purpose of making a selection decision. Selection decisions include, but are not limited to, hiring, placement, promotion, referral, retention, and entry into programs leading to advancement (e.g., apprenticeship, training, career development). Selecting qualified applicants is a critical step in building a talented and committed workforce, supporting an effective organizational culture, and enhancing the overall performance of the agency. (p.3)¹⁴

O sistema de R&S norte americano é firmado na Meritocracia, conforme capítulo 23 do *US Code “Merit System Principles”* e caminha na Gestão por Competências para selecionar os candidatos, avaliar o desempenho e monitorar o desenvolvimento. No próprio memorando presidencial de 2010 é possível ver prazos e metas a serem atingidas para implantação das novas orientações. Há constante capacitação dos gestores de RH, para correta utilização de todas as ferramentas disponíveis para o processo de seleção. Destacamos do guia, a tabela com 13 processos mais utilizados e as considerações que o avaliador deve fazer para a utilização do método mais adequado (USA, s.d.):

Tabela 1. Métodos de seleção e cinco critérios para utilização.

Tabela 2: Resumo dos métodos de avaliação em cinco considerações. Método de Avaliação	Consideração Avaliativa				
	Validade	Validade Preditiva	Análise de Subgrupos	Custos de Desenvolvimento	Custos Administrativos
Cumprimento de Registros	Alto	Moderado	Baixo	Moderado	Moderado
Centros de Avaliação	Moderado	Alto	Baixo	Alto	Alto
Testes de Dados biográficos (Biografia)	Moderado	Moderado	Moderado	Alto	Baixo
Testes cognitivos	Alto	Moderado	Alto	Moderado	Baixo
Testes de Inteligência Emocional	Moderado	Moderado	Baixo	Alto	Baixo
Testes de Honestidade/Integridade	Moderado	Moderado	Baixo	Alto	Baixo
Testes de conhecimentos laborais	Alto	Alto	Alto	Alto	Baixo
Testes de personalidade	Moderado	Moderado	Baixo	Alto	Baixo
Checagem de Referência	Moderado	Moderado	Baixo	Moderado	Baixo
Testes de julgamento situacional	Moderado	Alto	Moderado	Alto	Baixo
Entrevistas estruturadas	Alto	Alto	Baixo	Moderado	Moderado
Avaliação de formação e experiência	Baixo	Moderado	Baixo	Baixo	Baixo
Amostras de trabalho e Simulações	Alto	Alto	Baixo	Alto	Alto

Fonte: *Assessment Decision Guide (USA, s.d., p.13)*, Tradução nossa.

¹⁴ A avaliação de pessoas refere-se a qualquer método de recolha de informação sobre os indivíduos com a finalidade de se tomar uma decisão de seleção. As decisões de seleção incluem, mas não estão limitadas, a contratação, colocação, promoção, transferência, retenção e entrada em programas que levam à progressão (por exemplo, de aprendizagem, treinamento, desenvolvimento de carreira). A seleção de candidatos qualificados é um passo fundamental na construção de uma força de trabalho talentosa e comprometida, apoiando uma cultura organizacional eficaz, e melhorando o desempenho global da agência. (USA, s.d., p.3, Tradução nossa).

O procedimento básico de ingresso no serviço público consiste em ser aprovado em concurso e no processo de avaliação/seleção. Após, o candidato estará disponível para entrevista com o gestor que solicitou preenchimento de vaga. Normalmente são apresentados os três candidatos com melhor classificação. Há, contudo, certa obrigação ao gestor de escolher um dos candidatos apresentados para cada vaga (RODRIGUES, 1995; DAMP, 2007).

“Quando há uma vaga a preencher, a repartição em questão solicita à OPM a indicação de candidatos habilitados. Os primeiros colocados na lista são indicados em primeiro lugar. A autoridade a que compete fazer a nomeação normalmente efetua sua escolha entre os três primeiros indicados”. Segundo Plano e Greenberg, este processo de se oferecer à autoridade que está nomeando um candidato a chance de escolher um entre três foi concebida para que fatores intangíveis, tais como os traços de personalidade, possam fazer parte de sua decisão. Este é um processo que não sofreu qualquer alteração com a reforma de 1978. (RODRIGUES, 1995, p.7).

Todavia, essa quantidade de candidatos a serem apresentados foi abordada no memorando presidencial de 2010. Segundo o texto, direcionado aos órgãos, os chefes devem fornecer um número maior de candidatos qualificados, utilizando a abordagem de critérios de classificação em vez de apenas três candidatos (USA, 2010).

(3) provide for selection from among a larger number of qualified applicants by using the "category rating" approach (as authorized by section 3319 of title 5, United States Code), rather than the "rule of 3" approach, under which managers may only select from among the three highest scoring applicants; (USA, 2010, s.p.)¹⁵.

Diante do exposto, podemos perceber o quanto o processo de R&S norte americano encontra-se desenvolvido. Pelo processo histórico, é possível perceber que esse desenvolvimento deu-se em um curto período de tempo e foi possível, dentre outros fatores, a construção de bases sólidas de abordagem dos candidatos. Os destaques destas bases são o sistema de meritocracia, já explicitado no *US Code*, e a adoção da gestão por competências, a qual permite avaliar o desempenho

¹⁵ (3) fornecer para a seleção um número maior de candidatos qualificados, utilizando a abordagem "categoria de classificação" (conforme autorizada pela seção 3319 do título 5, do Código dos Estados Unidos), em vez da abordagem da "regra de três", sob a qual os gestores só podem selecionar entre os três candidatos de maior pontuação; (EUA, 2010, s.p., Tradução nossa).

e remunerar adequadamente os servidores públicos federais. Veremos no próximo capítulo, questões destacadas entre similaridades e disparidades entre os dois modelos de R&S – Brasil e USA.

4. Semelhanças e disparidades entre os modelos

A partir do conteúdo apresentado até este momento, é possível perceber que existem mais disparidades do que semelhanças entre os dois sistemas. Este paralelo a ser estabelecido acaba possuindo a natureza de um *benchmarking*, isto é, uma comparação entre um sistema/processo com outro (ou outros) mais desenvolvido. Segundo Cardoso (*et al*, 2011):

O **Benchmarking** é uma técnica que visa, através de um processo sistêmico, identificar as melhores práticas e os fatores de sucesso ou de insucesso realizadas por agentes de determinado setor ou segmento. A principal finalidade de se fazer um **Benchmarking** é o de verificar oportunidades, comparar desempenhos ou, ainda, estabelecer padrões de melhoria ou processos de inovação de ruptura ou incremental para a organização (p.6).

Primeiramente, o primeiro ponto de destaque são as políticas de gestão de pessoas. No Brasil, atualmente existem várias carreiras já regulamentadas, muitas delas com gratificações diferenciadas e cada uma submetida a seu poder específico (Legislativo, Executivo e Judiciário, além do Ministério Público). Nos EUA, as carreiras são as mesmas para todos os poderes, com as mesmas classes/padrões e remunerações, o diferencial fica por conta das retribuições por desempenho.

Em segundo lugar destacamos a organização do sistema, principalmente para o foco (questão estratégica). Em ambos os países ele é centralizado. No Brasil o órgão centralizador é o MPOG e nos EUA é o OPM, apesar disto, a missão e atuação de cada um é dispare. O MPOG é responsável pelo planejamento, orçamento, pessoal, administração de recursos da informação, de logística e organização administrativa, ou seja, o “pessoal” compete com demais atribuições de altíssima complexidade e importância estratégica¹⁶. Enquanto que o OPM possui a atuação exclusivamente focada em recrutar e manter uma força de trabalho de nível internacional¹⁷.

¹⁶ Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=62&ler=s950> acesso em 01.11.14.

¹⁷ Disponível em <http://www.opm.gov/about-us/our-mission-role-history/what-we-do/> acesso em 01.11.14.

Em terceiro lugar, julgamos pertinente analisar a eficiência do recrutamento. No Brasil, os candidatos têm acesso aos concursos através da mídia, internet, jornais, apesar de haver a divulgação no site do MPOG dos certames aprovados para realização (não necessariamente abertos). Nos EUA, a divulgação e disponibilização das vagas são centralizadas, principalmente, em um sistema web oficial que oferece suporte ao interessado para encontrar a melhor vaga para seu perfil. Outra questão que não foi abordada anteriormente, mas torna-se pertinente neste momento é o recrutamento ativo, alguns autores diriam *hunting* (algo como caça talentos). O governo norte americano possui um programa de acompanhamento e monitoramento de alunos universitários, de modo que seu desempenho acadêmico pode lhe render financiamento estudantil em programas específicos do governo (DAMP, 2007).

Em quarto lugar, selecionamos o instituto do concurso público. Em ambos os países para se tornar um servidor “efetivo” é necessária aprovação prévia em concurso público. Para cargos específicos ou estratégicos, existem demais etapas no processo seletivo, em ambos os países. Porém, nos EUA, estas demais etapas se aplicam a todos os cargos federais, ou seja, ser aprovado em concurso público apenas habilita o candidato a ocupar um posto de trabalho, ele precisa ser aprovado em todas as ferramentas de seleção que o avaliador julgar necessárias bem como ser aprovado na entrevista de seleção com o gestor do órgão. Enquanto isso, no Brasil, grande parte dos concursos públicos exigem apenas aprovação na prova de conhecimentos (não consideramos aqui o preenchimento dos pré-requisitos estabelecidos em lei e nem a comprovação documental necessária para a posse).

Estas características nos levam ao quinto ponto de destaque, a autonomia dos sistemas e dos gestores. No Brasil, a autonomia do MPOG avança até onde a legislação permite, até os limites estabelecidos entre os fundamentos legais e as decisões judiciais. Para os gestores, uma vez tendo “recebido” um candidato aprovado em concurso público, precisam alocá-lo em um posto de trabalho do cargo para o qual foi aprovado. Nos EUA, está previsto no *US Code* que o OPM é o órgão responsável pela política de pessoal, ele estabelece as regras e condições para recrutamento, seleção, retenção, remuneração, etc. Enquanto que ao gestor lhe é outorgado o poder de decidir sobre o melhor candidato, sobre o que possui as

competências, habilidade e atitudes mais alinhadas ao cumprimento da missão institucional. Sendo inclusive exigido do gestor que ele assuma o papel de liderança que se espera dele.

Em sexto lugar, foi possível notar a atratividade do serviço público de ambos os países quanto aos benefícios. Conforme apresentado, os países apresentam boa remuneração, plano de saúde, mobilidade geográfica, e condições de aposentadoria mais atrativas que as do setor privado. Estes elementos reforçam as estratégias de recrutamento. No caso do Brasil, há que se fazer uma ressalva, pois em 2013 começou a vigorar o fundo de previdência complementar que altera o regime de previdência dos servidores que ingressaram no governo federal após esta data¹⁸.

Com a realização de estudos mais aprofundados, outros pontos de convergência e de divergência podem ser encontrados entre os dois contextos. O planejamento bem como as decisões que foram tomadas décadas atrás influenciaram nas atuais políticas de gestão de pessoas de ambos países, sendo que nos EUA, as chances de se contratar com maior eficiência, eficácia e efetividade são maiores que no Brasil. Contudo, conforme já abordado, esta pesquisa de natureza exploratória buscou lançar mais uma luz sobre um assunto pouco abordado na literatura, e apesar de um dos critérios para se estabelecer um paralelo com a realidade norte americana tenha sido a proximidade geográfica/histórico/cultural, a cultura brasileira é única, rica e diversa em suas próprias fronteiras, o que requer sempre o exercício crítico de transposição de conteúdos estrangeiros ao contexto nacional.

¹⁸ Mais informações em <http://www.funpresp.com.br/> acesso em 01.11.14.

Considerações finais

A construção da presente pesquisa foi um desafio desde a elaboração do pré-projeto. Recrutamento e Seleção constituem um subsistema muitas vezes negligenciado pela APF, e conseqüentemente pelos legisladores e pesquisadores. Os núcleos de discussões podem ser comparados a cardumes de intelectuais que visam elaborar, discutir e reelaborar as mesmas questões e perspectivas. Como exemplo citamos a Gestão por Competências, muitos trabalhos publicados, muitas pesquisas divulgadas, muito apoio da administração central, mas não se discute suficientemente meios para se desenvolver as condições básicas para implantação desta estratégia nos os órgãos da APF.

O que atualmente chamamos de Gestão Estratégica de Pessoas (ou “com pessoas”) esbarra na precariedade das estruturas de gestão para recrutamento, seleção e principalmente retenção de talentos. Um processo histórico deixou uma estrutura paternalista e clientelista entranhada na cultura brasileira. Há um enorme entrave para o gestor pensar em estratégias em longo prazo e implementação, pois a sazonalidade governamental que é de 4 a 8 anos, estritamente política, tem a primazia de interesses políticos. Parece redundante, mas os dirigentes máximos da nação, ao assumirem o comando provocam uma grande rotatividade de gestores, levando em conta os interesses dos partidos políticos, das alianças políticas estabelecidas, dos financiadores da campanha, etc. Algo muito próximo do que os EUA começaram a combater no início do século XX. Muitas vezes, os novos gestores não possuem competências para tais atividades, e/ou não possuem interesse, não dão continuidade a projetos já estabelecidos, dentre outros exemplos.

É neste cenário, de incertezas políticas e falta de qualificação de grande parte de gestores e servidores e pouca autonomia gerencial que estratégias como a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) ganham força. Para o desenvolvimento de ações estratégicas, é imprescindível o desenvolvimento de ações para a melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos, o desenvolvimento permanente do servidor público e a adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos institucionais. Estes, dentre outros fatores nos permitem considerar que a maneira como os servidores estão sendo

selecionados, pode ser melhorada. Não estamos considerando aqui indicadores destas políticas, aliás, esta seria uma questão pertinente para uma pesquisa futura abordando estes dois países.

A impressão geral, tendo em vista a alta rotatividade de pessoal e outros fatores¹⁹, é que está havendo o recrutamento – que inclusive pode ser melhorado, mas não está havendo a adequada seleção. Estão sendo considerados apenas aspectos de escolaridade, em sua grande maioria, e este critério não está se mostrando suficiente para garantir a retenção de talentos na APF. A utilização de concursos públicos é válida, mas a escolaridade por si só não garante que o trabalhador seja qualificado para determinado posto de trabalho. Foram apresentados dados que mostram que tanto o Brasil quanto os EUA possuem oportunidades de trabalho atrativas para a população, mas as condições de trabalho também influenciam na retenção dos trabalhadores, sendo necessário investigar a qualidade de vida no trabalho, relações de poder, formas de assédio. No Brasil, ocorre ainda a rotatividade de servidores entre os próprios órgãos, tendo em vista que cada poder administrativo possui formas de remuneração diferenciadas.

Após o paralelo com o contexto norte americano, encontramos fortes indícios de que, ao que tudo indica, os concursos no Brasil estão sendo mal empregados, além de fomentarem uma indústria milionária bancas examinadoras, cursinhos de preparação, empresas de apostilas, etc. O que pode ser observado ainda, é que há uma tendência em se contratar por cargos generalistas, tendo em vista a tendência global de profissionais cada vez mais generalistas, por exemplo, “analista de nível superior qualquer área” ou “assistente de nível médio”, ou seja, os órgãos sabem que precisam de trabalhadores, mas não sabem de quais trabalhadores precisam. Reconhecemos, contudo, que este argumento é frágil frente aos poucos órgãos que possuem pesquisas e desenhos organizacionais baseados em competências ou carreiras já definidas. É o caso da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão de Governamental - EPPGG (a versão brasileira do SES norte americano). É como se a seleção de trabalhadores não fosse uma política eficaz em si.

¹⁹ Ver estudos de MARTINS & ZOGBHI. *Gestão Do Conhecimento E Da Informação Em Ambientes Com Elevado Turnover Na Alta Chefia: Um Estudo De Caso Em Projetos De Governo*, 2009. PRAÇA *et al.* *A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011.*

A desvalorização da área meio das instituições do RH contribui para a falta de integração entre as áreas internas dos órgãos, onde as necessidades específicas das linhas de frente não são percebidas pelos gestores responsáveis pelos concursos. Por outro lado, quando algum órgão possui um melhor mapeamento dos cargos e filtra melhor o profissional desejado, pode haver um engessamento na mobilidade funcional provocada pela possibilidade de desvio de função, esta que foi anteriormente definida no edital do concurso público, estes aspectos afastam o contexto brasileiro do conceito de gestão estratégica de pessoas. Meneses (et al, 2012), demonstraram algumas destas particularidades (dificuldades) da APF ao afirmarem que:

[...] Mesmo com os avanços estimulados, na década de 1990, pelo Programa de Qualidade e Produtividade na Administração Pública, até a oficialização, em 2005, do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, o setor público brasileiro padece de problemas crônicos, como a supervalorização de estruturas amplamente rígidas e verticalizadas (BATISTA et al, 1996) que, associadas ao apego às normas e ao poder e ao paternalismo nas relações profissionais, impede a adoção de modelos de gestão mais eficientes, inclusive de recursos humanos (PIRES; MACÊDO, 2006, *apud* MENESES et al, 2012, p.2).

Outro exercício de *benchmarking* que pode ser realizado entre a administração pública e o setor privado, até mesmo entre a administração de outros países deve ser constante, de modo que as discussões não sejam reafirmações do que já foi discutido em outros ambientes. Dado o exemplo norte americano, muitas outras questões podem ser lançadas sobre este tema. Por exemplo: Será que as estratégias adotadas nos EUA são adequadas ao contexto brasileiro? É possível pensar em um sistema de carreiras que abranja todos os poderes e promova um sentimento de justiça social nos servidores? Quais políticas poderiam ser implementadas para instrumentalizar a gestão frente à estabilidade garantida em lei aos servidores públicos? Seria pertinente ao contexto brasileiro a criação de uma instituição focada exclusivamente na gestão de pessoas, tal como o OPM?

Por fim, longe de trazer conclusões precipitadas sobre os dois contextos, gostaríamos de esclarecer que não estamos defendendo um modelo estrangeiro em detrimento do modelo brasileiro, nem tão pouco desqualificando este. O que nos

propomos no início foi a construção de análises que permitissem a reflexão sobre os aspectos de R&S dos Governos brasileiro e norte americano, à luz da gestão estratégica. Não se explorou indicadores de desempenho dos dois sistemas para avaliar a eficiência ou efetividade de cada um. Exploramos as similaridades e disparidades entre os dois contextos, de forma que se pode concluir que, do ponto de vista da gestão estratégica de pessoas, as políticas de recrutamento e seleção no Brasil precisam de melhor desenvolvimento, não sendo necessariamente o caminho percorrido pelos EUA. Assim, registramos mais uma oportunidade de pesquisa em R&S, analisar indicadores de desempenho dos dois sistemas aqui abordados.

4. Bibliografia:

BARBOSA, A. L. N. H. FILHO, F. H. B. LIMA, J. R. F. Diferencial de salários e determinantes na escolha de trabalho entre os setores público e privado no Brasil. In. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. V.43, N.1, Abril, 2013.

BERGUE, S. T. **Gestão Estratégica e Políticas Públicas: Aproximações Conceituais Possíveis e Distanciamentos Necessários**. Contabilidade, Gestão e Governança - Brasília v. 16 n. 2 -p. 77 - 93 mai./ago. 2013.

BEZERRA, S. A. C. & HELAL, D. H. **Os Desafios do Recrutamento e Seleção de Docentes do Curso Superior de Administração: um estudo em Belo Horizonte**. XXXIII ENANPAD. Belo Horizonte, Setembro 2009.

BINOTTO, E. SIQUEIRA, E.S., MORTARI, N.C. **Seleção Docente: Potencialidades e Limites que Envolvem o Processo em Universidades Federais**. XXXV ENANPAD. Rio de Janeiro, Setembro, 2011.

BRASIL. **Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil** (De 24 De Fevereiro De 1891). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm, acesso em 03.08.14.

BRASIL. **Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil** (De 16 De Julho De 1934). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm, acesso em 02.08.14.

BRASIL. **Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, acesso em 01.08.14.

BRASIL. **Constituição Política Do Imperio Do Brazil**, De 25 De Março De 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm, acesso em 02.08.14.

BRASIL. **Decreto Nº 6.944, De 21 De Agosto De 2009**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d6944.htm acesso em 19.10.14.

BRASIL. **Lei Nº 8.112, De 11 De Dezembro De 1990**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm acesso em 19.10.14.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma Gerencial Do Estado De 1995**. Revista de Administração Pública 34(4), julho 2000: 55-72.

CAMPELO, S. M.. **Contribuição ao estudo de um modelo conceitual de gestão para a Justiça Federal da 5ª Região: um enfoque na adaptação do modelo de excelência em gestão pública**. 2007, 174f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Universidade Federal de Pernambuco e Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Recife-PE, 2007.

CARDOSO, R. G. GUIDO, R. V. C. MEDEIROS, I. C. N. de. LIPPI, M. F. **Renegociação Dos Contratos De Serviços Terceirizados Pelo Governo Do Estado Do Rio Grande Do Norte**. IV CONSAD, Brasília-DF, Maio, 2011. Disponível em

http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/754/1/C4_TP_RENEGOCIA%c3%87%c3%83O%20DOS%20CONTRATOS%20DE%20SERVI%c3%87OS.pdf acesso em 01.11.14.

CASTILHO, C. **Lei 8.112/90 Para concurreiros, especialistas e dia-a-dia**. 2ª Ed. – Sem Editora. Brasília-DF, 2011.

CHIAVENATO, I. **Gestão de pessoas: e o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. Rio de Janeiro. Elsevier, 2004, 7ª impressão.

DAMP, Dennis V. **The book of U.S. Government Jobs: where they are, what's available, and how to get one**. 10º Ed. 2007.

FERRAZ, C. M. e D. **As Configurações Político-Administrativas E A Selecção De Dirigentes: O caso da administração pública portuguesa**. Sociologia, Problemas E Práticas, n.º 63, 2010, pp. 51-69.

FISCHER, A. L. **Um resgate conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas**. São Paulo: 2002, Pag.11-34.

FREIRE, F.S. NÓBREGA, T.C. MARQUES, M.M. e PEREIRA, E.M. **Um Estudo das Exigências Programáticas em Contabilidade Pública nos Concursos Públicos Organizados pelo CESPE**. REPeC, Brasília, v. 6, n. 4, art. 5, p. 419-433, out./dez. 2012. Disponível online em www.repec.org.br

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRAHAM, C. **Para administrar a organização pública**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

MACARENCO, Isabel. **GESTÃO COM PESSOAS – Gestão, COMUNICAÇÃO e Pessoas: Comunicação como Competência de Apoio Para a Gestão Alcançar Resultados Humanos**. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) Universidade de São Paulo – USP. São Paulo-SP, 2006, 233p.

MANNION, James. **The everything guide to government jobs**. Adams Media. U.S.A. 2007.

MARTINS, M.. **A psicodinâmica do Reconhecimento no Trabalho de Informática de Terceirizados e Concursados de uma Instituição Pública**. 2012. 130f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade de Brasília - UNB. Brasília-DF. 2012.

MENESES, P. P. M.; PASCHOAL, T.; FONSECA, D.; REIS, M.; GOMES, N.; GUEVARA; Igor, FILHO; Antônio Isidro. **Mapeamento Do Perfil Funcional Das Unidades De Gestão De Pessoas Em Órgãos Setoriais Da Administração Pública**. Painel 32/118, V Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília/DF, junho de 2012.

MORAES, A. de. **Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº19/98**. 2ªed,

São Paulo: Atlas, 1999.

MPOG, **Portaria Nº 450 De 6 De Novembro De 2002**. Disponível em http://homepages.dcc.ufmg.br/~bigonha/Legis/Legislacao/CONCURSOS/Portaria_450_2002.pdf acesso em 19.10.14.

NIGRO L., NIGRO F., KELLOUGH, J. **The New Public Personnel Administration**. Cengage Learning, 7ª Ed. 2013 - 320 páginas.

ODELIUS, C.C.. **Gestão de Desempenho Profissional: Conhecimento Acumulado, Características Desejadas ao Sistema e Desafios a Superar**. In: **Gestão de Pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Org. Maria Júlia Pantoja, Marizaura Reis de Souza Camões e Sandro Trescastro Bergue. Brasília: ENAP, 2010.

OLIVEIRA, L. B. de. BARBOSA, L. M. G. **Mais do Mesmo? Análise do Conteúdo da Comunicação de Processos Seletivos para Programas de Trainees**. XXXVII ENANPAD. Rio de Janeiro. Setembro 2013.

QUEIROGA, F. **Seleção de Pessoas e Desempenho no Trabalho: um estudo sobre a validade preditiva dos testes de conhecimentos**. 2009. 215f. Tese (Doutorado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações) – Universidade de Brasília - UNB. Brasília-DF. 2009.

REINERT, M. MUNHOZ, G.S. FILIPPIN, M. CHIMELLO, G.R. MONTELEONE, G.M. e PASTRO, M.G. **Recrutamento E Seleção Como Parte Do Processo De Socialização Organizacional: Estudo De Caso Em Uma ONG**. BASE – Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos VOL.9 Nº1 p.27-40, janeiro/março 2012.

RODRIGUES, R. J. P. **Regime Jurídico Do Servidor Público Nos Estados Unidos**. Consultoria Legislativa. Câmara do Deputados. Brasília-DF, Novembro, 1995. Disponível em http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCMQFjAB&url=http%3A%2F%2Fbd.camara.gov.br%2Fbd%2Fbitstream%2Fhandle%2Fbdcamara%2F1370%2Fregime_juridico_rodrigues.pdf%3Fsequence%3D1&ei=IRRVVOCOLciNseZg9AG&usq=AFQjCNEEDPMYTFP-zF0y60QziHy_7a7uEw&bvm=bv.78677474,d.eXY acesso em 25.10.14.

SA, José Wilton Bessa Macedo; BATISTA, Paulo César de Sousa. **Uma Análise Exploratória Dos Principais Modelos De Avaliação Da Gestão De Organizações Públicas E Privadas No Brasil**. Comunicação. Universidade Estadual do Ceará. Disponível em http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.propgpq.uece.br%2Fsemana_universitaria%2Fanais%2Fanais2002%2Fanais%2FTrabalhos_completos%2FSociais-ok%2Fanalisesploratoria.doc&ei=ul3YU7rAL4-iyAT39oCwDA&usq=AFQjCNEdAz5i6TXEJ3Jc0eTdqP03Em67Pg&bvm=bv.71778758,d.aWw. Acesso em 29.07.14.

SANTANA JUNIOR, J. J. B. de; PEREIRA, D. M. V. G.; LOPES, J. E. de G.. **Análise das habilidades cognitivas requeridas dos candidatos ao cargo de contador na Administração Pública Federal, utilizando-se indicadores fundamentados na**

visão da Taxonomia de Bloom. 2006. Revista de Contabilidade e Finanças. USP. v.19. n. 46. p.108-121. 2008.

SCHIKMANN, R. Gestão Estratégica de Pessoas: bases para a concepção do Curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público. *In: **Gestão de Pessoas: bases teóricas e experiências no setor público.*** Org. Maria Júlia Pantoja, Marizaura Reis de Souza Camões e Sandro Trescastro Bergue. Brasília: ENAP, 2010.

SILVA, J. H. C.O papel do Tribunal de Contas no controle da legalidade sobre os concursos públicos. **Interface - Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 8, n. 2, art. 1, p. 8-23, 2011.

SOUSA Éder. **Concurso Público Doutrina e Jurisprudência.** 1a ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

TAMAYO, Á. e PASCHOAL, T. **A Relação da Motivação para o Trabalho com as Metas do Trabalhador.** RAC, v. 7, n. 4, Out./Dez. 2003: 33-54, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rac/v7n4/v7n4a03.pdf>, acesso em 05.10.14.

TEIXEIRA, H. J. e SALOMÃO, S. M. **Encruzilhadas E Direções Na Gestão De Pessoas No Setor Público.** V Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília/DF. Abril de 2013. Disponível em http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/931/1/C6_TP_ENCruzilhadas%20E%20DIRE%C3%87%C3%95ES%20NA%20GEST%C3%83O.pdf acesso em 15.10.14.

THERIAULT. S. M. **Patronage, the Pendleton Act, and the Power of the People.** The University of Texas at Austin. The Journal Of Politics Vol. 65, No.1, February 2003, P.50-68.

UNDP – United Nations Development Programme. **Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience.** New York, NY. USA, 2014.

USA. 5 **U.S.Code.** Disponível em <http://uscode.house.gov/browse.xhtml> acesso em 09.10.14.

USA. **Guide To The Senior Executive Service.** Abril, 2014. Disponível em <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/reference-materials/guidesesservices.pdf> acesso em 22.10.14.

USA. OPM. **Assessment Decision Guide.** s.d. Disponível em <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/assessment-and-selection/reference-materials/assessmentdecisionguide.pdf> acesso em 30.10.14.

USA. Presidential Memorandum -- **Improving the Federal Recruitment and Hiring Process.** Maio, 2010. Disponível em <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/presidential-memorandum-improving-federal-recruitment-and-hiring-process> acesso em 12.10.14.

VILAS BOAS, A. A. & ANDRADE, R. O .B de. **Gestão estratégica de pessoas.** Rio de Janeiro. Elsevier, 2009.

XAVIER, R. de A. P. **Gestão De Pessoas, Na Prática**. Ed. Gente. São Paulo, 2006.