



Primeiro Presidente Fundador
Luiz Simões Lopes

Presidente
Carlos Ivan Simonsen Leal

Vice-Presidentes
Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e
Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque

CONSELHO DIRETOR

Presidente
Carlos Ivan Simonsen Leal

Vice-Presidentes
Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e
Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque

Vogais
Armando Klabin, Carlos Alberto Pires de Carvalho e Albuquerque,
Cristiano Buarque Franco Neto, Ernane Galvêas, José Luiz Miranda,
Lindolpho de Carvalho Dias, Marcílio Marques Moreira e Roberto Paulo
Cezar de Andrade.

Suplentes
Aldo Floris, Antonio Monteiro de Castro Filho, Ary Oswaldo Mttos Filho,
Eduardo Baptista Vianna, Gilberto Duarte Prado, Jacob Palis Júnior,
José Ermírio de Moraes Neto, Marcelo José Basílio de Souza Marinho e
Maurício Matos Peixoto.

CONSELHO CURADOR

Presidente
Carlos Alberto Lenz César Protásio

Vice-Presidente
João Alfredo Dias Lins (Klabin Irmãos e Cia)

Vogais
Alexandre Koch Torres de Assis, Antonio Alberto Gouvêa Vieira, Banco BBM S.A. (Pedro Henrique Mariani Bittencourt, Tomas Brizola e Alexandre Lovenkron), Carlos Alberto Lenz Cesar Protásio, Eduardo M. Krieger, Estado da Bahia (Governador Rui Costa), Estado do Rio Grande do Sul (José Ivo Satori), Federação Brasileira de Bancos (Angélica Moreira da Silva), Heitor Chagas de Oliveira, IRB - Brasil Resseguros S.A (Leonardo André Paixão e Rodrigo de Valnísio Pires Azevedo), Klabin Irmãos & Cia (João Alfredo Dias Lins), Luiz Chor, Marcelo Serfaty, Márcio João de Andrade Fortes, Marcus Antonio de Souza Faver, Publicis Brasil Comunicação Ltda. (Orlando dos Santos Marques), Sandoval Carneiro Junior, Sindicato das Empresas de Seguros Privados, de Previdência complementar e de Capitalização nos Estado do Rio de Janeiro e do Espírito Santo (Ronaldo Mendonça Vilela), Souza Cruz S/A (Andrea Martini), Votorantim Participações S.A (Raul Calfat) e Willy Otto Jorden Neto.

Suplentes
Banco de Investimentos Crédit Suisse S.A. (Nilson Teixeira), Brookfield Brasil Ltda. (Luiz Ildefonso Simões Lopes e Emerson Furtado Lima), Cesar Camacho, José Carlos Schmidt Murta Ribeiro, Luiz Roberto Nascimento Silva, Manoel Fernando Thompson Motta Filho, Monteiro Aranha Participações S.A. (Olavo Monteiro de Carvalho), Rui Barreto, Sérgio Andrade, Sul América Companhia Nacional de Seguros (Patrick de Larragoiti Lucas), Vale S.A (Clóvis Torres) e Victório Carlos de Marchi.

Sede
Praia de Botafogo, 190, Rio de Janeiro - RJ, CEP 22250-900 ou Caixa Postal 62.591
CEP 22257-970, Tel: (21) 3799-5498, www.fgv.br

Instituição de caráter técnico-científico, educativo e filantrópico, criada em 20 de dezembro de 1944 como pessoa jurídica de direito privado, tem por finalidade atuar, de forma ampla, em todas as matérias de caráter científico, com ênfase no campo das ciências sociais: administração, direito e economia, contribuindo para o desenvolvimento econômico-social do país.



Diretor
Cesar Cunha Campos

Diretor Técnico
Ricardo Simonsen

Diretor de Controle
Antônio Carlos Kfourir Aidar

Diretor de Qualidade
Francisco Eduardo Torres de Sá

Diretor de Mercado
Sidnei Gonzalez

Diretores-Adjuntos de Mercado
Carlos Augusto Costa
José Bento Carlos Amaral

EDITORIAL

Editor-Chefe
Sidnei Gonzalez

Coordenação Editorial
Manuela Fantinato

Produção Editorial
Cristina Romanelli
Mariana Bento de Paula

Projeto Gráfico
Patricia Werner

Diagramação
Fernanda Macedo
Marina Lundgren

Revisão e Preparação de textos
Gabriela Costa
Isabel Ferreira Maciel
Lia Duarte Motta

Fotos
Ton Koene/Alamy/Latinstock
Leo Drummond/Nitro Imagens/Latinstock
Christian Knepper/Pitanga RM/Latinstock
Agência O Globo
CPDOC/FGV
Luiz Macedo /Câmara dos Deputados
Gustavo Lima /Câmara dos Deputados
Edu Marques Fotografia
Eugenio Novaes
Gil Ferreira/AgênciaCNPJ
rbpdesigner/AgênciaCNPJ
AgênciaCNPJ
Hulton Archive /Stringer
Paulo César P. Souza /Secretaria do Estado de São Paulo
Jefferson Bernardes /Shutterstock.com
Gary Yim / Shutterstock.com
<http://www.shutterstock.com>
UFMG/Felipe Zig
UFMG/Foca Lisboa
Barbara Freeman /Contributor

PUBLICAÇÃO PERIÓDICA DA FGV PROJETOS

Os depoimentos e artigos são de responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a opinião da FGV.

Esta edição está disponível para *download* no site da FGV Projetos: www.fgv.br/fgvprojetos

CADERNOS

 **FGV PROJETOS**

MAIO/JUNHO 2015 | ANO 10 | Nº 25 | ISSN 19844883

SUMÁRIO

EDITORIAL

06 **Cesar Cunha Campos**

DEPOIMENTOS



08 **José Francisco Paes Landim**

Em seu depoimento, o deputado José Francisco Paes Landim apresenta o histórico dos concursos no sistema jurídico brasileiro e as principais inovações propostas pela Lei Geral dos Concursos Públicos (PL 6004/13).

14 **Cleide Bochixio**

Diante da maior rede de ensino do Brasil, o Estado de São Paulo vem enfrentando inúmeros desafios na realização de concursos, certificações e avaliações. Cleide Bochixio discorre sobre a importância desses processos e sobre as principais dificuldades enfrentadas.

20 **Elder Abreu**

Segundo Elder Abreu, o contínuo aumento de vagas em concursos públicos e a popularização de novas tecnologias criou um enorme desafio: executar o processo de seleção com qualidade, sigilo e transparência.

ENTREVISTAS



26 **Marcus Vinicius Furtado Coêlho**

Marcus Vinicius Furtado Coêlho comenta o processo de unificação do Exame de Ordem, a importância da certificação profissional para o ensino do direito e os desafios de se realizar uma prova para quase 400 mil candidatos por ano em todo o país.

32 **Nigel Brooke**

Nigel Brooke faz um balanço das iniciativas de avaliações e indicadores educacionais realizados no país nas últimas décadas, sugerindo novos caminhos e possibilidades.

ARTIGOS

42 Ricardo Simonsen

A importância da certificação para a qualificação profissional

50 Karin Merz Fernandes de Souza

Os desafios na gestão de um concurso público

58 Cloves Dottori e Manuela Fantinato

Concursos públicos e racionalidade do Estado na origem da FGV

66 Maria Inês Giordani Silveira

Há muito o que perguntar

78 Denise Medeiros Ribeiro Salles e Isabel de Sá Affonso da Costa

Carreira na administração pública: atratividade e aspectos críticos

88 Newton Fleury, Luiz Lourenço Mello Filho e Guilherme Sampaio

O dimensionamento e a qualificação dos quadros no Judiciário

98 Flávia Alfenas Amorim e Andrea da Motta Calvo

O Exame de Ordem da OAB

112 Pedro Manoel da Silveira

Concursos públicos e tecnologia da informação: um par harmonioso

124 Marcio Santos e Marco Tyler-Williams

Os diversos usos das provas eletrônicas

136 Edmundo Maia de Oliveira Ribeiro

FGV Projetos e a aplicação de certificações: histórico e evolução



EDITORIAL

Cesar Cunha Campos

A realização de concursos, avaliações e certificações é fundamental para o aprimoramento da gestão do setor público e da qualidade do ensino, além de contribuir fortemente para a capacitação profissional. Ela vai ao encontro do crescente acesso à educação no Brasil, especialmente de nível superior, com a consequente necessidade de maior rigor nos sistemas de ensino, na especialização técnica e na seleção de quadros.

Embora com características muito diferentes, concursos, avaliações e certificações demandam uma organização de grande complexidade, do planejamento à divulgação dos resultados dos últimos recursos. O Exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por exemplo, reúne mais de 120 mil inscritos por edição, a mesma quantidade que alguns dos maiores concursos públicos do país. Outro tipo de exame que reúne milhares de participantes, de alunos primários a professores, as avaliações educacionais têm se mostrado de enorme importância para aprimorar a qualidade do ensino em escolas, cursos e universidades. Em todos esses casos, há centenas de profissionais envolvidos, com as mais diversas especialidades e atuações.

Nesse cenário, as inovações tecnológicas oferecem desafios e oportunidades, sobretudo no que se refere aos modos de se pensar e aplicar os diversos tipos de exames. Processos inteligentes são aqueles capazes de misturar os métodos mais modernos

aos mais tradicionais, de acordo com o objetivo que se quer atingir, o público ao qual se direciona e as demandas da carreira ou setor.

Nos Estados Unidos, são famosos, entre outros exames, o Scholastic Achievement Test (SAT), para admissão ao ensino de graduação, o Graduate Record Examination (GRE), para pós-graduações acadêmicas, e o United States Medical Licensing Examination (USMLE), para licenciamento médico. Lá e em muitos outros países, são comuns também as aferições para certificação, as avaliações educacionais e inúmeros exames para licenciamento profissional ou ingresso em uma instituição.

A FGV Projetos, com atuação reconhecida no desenvolvimento de projetos de assessoria técnica, tem se consolidado também na organização de concursos públicos, certificações profissionais e avaliações. O conhecimento aplicado nas áreas de gestão e políticas públicas, somado à tradição acadêmica da FGV, garante todo o instrumental necessário a essas atividades.

Esta publicação pretende contribuir com os debates em torno das complexidades desse domínio, com especial atenção para as diferentes demandas e necessidades setoriais e nacionais. Estão reunidos aqui diferentes pontos de vista de especialistas e autoridades, incluindo perspectivas históricas, acadêmicas e de negócios, para oferecer uma visão plural.

Boa leitura!

Cesar Cunha Campos é diretor da FGV Projetos

DEPOIMENTO



José Francisco Paes Landim

Deputado Federal

José Francisco Paes Landim é formado em direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, com especialização em administração pública pela Fundação Getulio Vargas, em direito especializado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e em direito comercial pela Universidade de Ottawa, Canadá. É professor aposentado da Universidade de Brasília, onde também foi diretor da Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, chefe do Departamento de Direito e membro do Conselho Editorial. Foi procurador do extinto Instituto Brasileiro do Café e assessor jurídico do Ministério das Minas e Energia. É relator do projeto da Lei Geral dos Concursos Públicos e, em 2014, foi reeleito para seu 8º mandato consecutivo como deputado federal pelo Estado do Piauí.

Resumo

O concurso público, na forma hoje existente, foi uma das conquistas relevantes da Constituição de 1988. No entanto, mais de um quarto de século depois, ainda não há norma jurídica que regulamente, de forma geral, a sua realização. Neste depoimento, o deputado José Francisco Paes Landim apresenta o histórico dos concursos ao longo das Constituições brasileiras, desde que foram citados pela primeira vez, ainda em 1824. O deputado também apresenta as principais inovações propostas pela Lei Geral dos Concursos Públicos (PL 6004/13), que atualmente tramita na Câmara dos Deputados.

Os concursos se tratam, sem dúvida, do mais idôneo meio de recrutamento de servidores públicos. Afinal, a seleção é feita de forma impessoal, favorecendo o candidato em melhores condições de exercitar um encargo público. No entanto, enquanto procedimento, necessitam ser aperfeiçoados. Os concursos não podem se tornar uma espécie de “gincana” em que se aquilata a capacidade de um candidato em memorizar leis ou fórmulas, mas sim um instrumento para apurar as reais aptidões pessoais, mensurando competência e capacidade. Além disso, a falta de padronização dos certames leva, muitas vezes, ao prejuízo de candidatos – a quem faltam regras claras e o mínimo de segurança jurídica –, bem como do próprio Estado, que muitas vezes se vê privado de selecionar os melhores servidores.

Os concursos no Brasil não têm uma legislação infraconstitucional que regulamente sua forma ou procedimento e que estabeleça regras gerais a serem observadas pelas partes envolvidas. O que temos são apenas normas dispersas que abordam temas específicos, como a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, que instituiu cota para candidatos declarados negros. Ao longo da história, esse assunto se restringiu ao âmbito constitucional. No Império, por exemplo, a Constituição de 1824 fez apenas vaga referência aos concursos no seu Título VIII, que versava sobre as disposições gerais e as garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, ao estabelecer em seu art. 179, inciso 14:

(...) que todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra

diferença que não seja a de seus talentos e virtudes.

Já a primeira Constituição Republicana, de 24 de fevereiro de 1891, limitou-se a estabelecer, em seu artigo 73, que:

(...) os cargos públicos civis ou militares são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir.

A primeira vez em que foi previsto o acesso ao serviço público por meio de concurso foi na Constituição de 1934, que, em seus artigos 168 e 170, estabelecia que “*sem distinção de sexo ou estado civil, observadas as condições que a lei estatuir*”, era prevista a acessibilidade, sendo o concurso público “*a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar(...).*” Sua utilização ainda era restrita à primeira investidura, admitindo-se em seguida os chamados provimentos derivados, dos quais eram exemplos costumeiros a transferência, a ascensão, o acesso, sendo, ainda, conferida liberdade ao Legislativo na escolha de quais cargos de carreira poderiam ser objeto do concurso.

As Constituições de 10 de novembro de 1937 e de 18 de setembro de 1946 praticamente acolheram a redação de 1934. A Constituição de 24 de janeiro de 1967, por sua vez, instituiu, em seu artigo 95, parágrafo primeiro, que “*a nomeação para cargo público de provas ou de provas e títulos exige aprovação prévia em concurso público*”. Entretanto, a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, voltou a estabelecer que, novamente, somente a primeira

OS CONCURSOS SE TRATAM, SEM DÚVIDA, DO MAIS IDÔNEO MEIO DE RECRUTAMENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS.

investidura em cargo público dependeria de aprovação prévia em concurso de provas ou de provas e títulos, salvo os casos indicados em lei. Com isso, permitia-se, por exemplo, o ingresso no serviço público por meio de um concurso para carreira cujas exigências de qualificação profissional fossem mínimas, como mero trampolim para (por mecanismos internos, muitas vezes escusos) se atingir cargos mais especializados. Da mesma forma, nada impedia que alguém ingressasse por concurso em um órgão onde não houvesse grande concorrência, e isso servisse como justificativa para admissão em outro órgão sem qualquer concurso.

Apenas a atual Constituição de 1988 passou a exigir o concurso público de provas ou de provas e títulos para o ingresso nos cargos e nos empregos públicos (art. 37, incisos I e II), representando um grande avanço no meio de recrutamento de servidores públicos.

Desde então, foram noticiadas, em concursos, irregularidades que impedem o acesso justo e igualitário a cargos e empregos públicos, prejudicando o governo, que não tem assegurada a aprovação dos candidatos mais aptos e capazes, bem como os próprios candidatos, que veem frustradas suas expectativas de ingresso. Os problemas verificados e judicializados inspiraram um número razoá-

vel de propostas apresentadas no Congresso Nacional e, sobretudo, incentivaram a criação de organizações na sociedade civil cujas reivindicações também ecoam.

Em 2013, em função da necessidade de equilibrar os interesses da União e as garantias que devem ser oferecidas aos candidatos de concursos públicos, foi apresentado um projeto de lei, que ficou conhecido como Lei Geral dos Concursos Públicos (PL 6004/13). Inicialmente, a regulamentação proposta será restrita aos certames federais, por se entender que os estados, o Distrito Federal e os municípios têm autonomia federativa assegurada pelo *caput* do art. 18 da Constituição Federal. No entanto, uma proposta de emenda à Constituição (PEC 63/2012) pretende determinar a competência da União para estabelecer normas gerais sobre a matéria, podendo os demais entes federativos suplementá-las. Isso não impede que alguns estados e municípios instituíam suas próprias legislações, como o fez o Distrito Federal em 2012.

Entre os diversos objetivos do projeto, é possível afirmar que o principal é a instituição e unificação da legislação relativa aos concursos públicos, dotando-a de máxima clareza e precisão, de modo a evitar perplexidades e possibilitar a observância pelo governo e pelos candidatos. O projeto também pretende que o conteúdo programático e as provas dos concursos estejam de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego.

A Lei Geral dos Concursos Públicos traz uma série de inovações, desde o reconhecimento do entendimento jurisprudencial de que o candidato aprovado dentro do

número de vagas inicialmente previsto tem direito à investidura, como também a proibição de realização de concurso somente para cadastro de reserva, além de regras e diretrizes básicas a serem seguidas nos editais de abertura de um concurso público.

Uma série de outros dispositivos instituirá regras para todo o procedimento, como prazo para aplicação das provas desde o lançamento do edital, prazo para recursos, valor das inscrições, enfim, um conjunto de elementos objetivos que regulamentem o concurso desde seu planejamento até a sua conclusão.

No entanto, ainda que o projeto de lei já contemple um número significativo dessas importantes inovações, existem na Câmara mais de duas dezenas de projetos também destinados a regulamentar a matéria. Assim, é fundamental debater as inovações propostas por deputados, bem como outras contribuições trazidas pela sociedade civil organizada, a fim de que novas regras sejam incorporadas ao texto da lei.

A aprovação de uma Lei Geral é um passo importante e inicial para que se garanta a observância dos princípios que devem reger os concursos públicos. Com isso, além de a União poder contar com parâmetros gerais para a realização dos certames, órgãos de controle como o Ministério Público e os próprios candidatos poderão exercer uma fiscalização mais efetiva para que os concursos cumpram, cada vez melhor, o objetivo a que se propõem: selecionar, de forma impessoal, dentre vários concorrentes, aqueles que melhor possam atender ao interesse público.





DEPOIMENTO



Cleide Bauab Eid Bochixio

Secretária Adjunta da Educação do Estado de São Paulo

Cleide Bauab Eid Bochixio é licenciada em pedagogia pela Faculdade Senador Flaquer, com habilitação em administração e supervisão escolar, e tem pós-graduação em supervisão e currículo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Foi professora, diretora acadêmica, supervisora e dirigente regional de ensino na rede pública, além de secretária municipal de educação de Santo André, no Estado de São Paulo. Na Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, Cleide trabalhou com planos municipais de educação e na formação de gestores educacionais, foi coordenadora de Gestão de Recursos Humanos e, atualmente, é secretária adjunta.

Resumo

Diante da maior rede de ensino do Brasil, com 5,3 mil escolas, a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo vem enfrentando inúmeros desafios na realização de concursos, certificações e avaliações. Em seu depoimento, Cleide Bochixio discorre sobre a importância desses processos e sobre as principais dificuldades enfrentadas, destacando a necessidade constante de aprimoramento e inovação. A secretária também reforça a importância da participação da sociedade na definição do modelo de escola que fará com que os jovens brasileiros se sintam motivados a estudar.

A Secretaria da Educação do Estado de São Paulo possui, atualmente, a maior rede de ensino do Brasil, com 5,3 mil escolas, 230 mil professores, 59 mil servidores e mais de 4 milhões de alunos. Ao longo do tempo, a admissão de sua equipe foi sendo, cada vez mais, pautada nos concursos públicos, em um processo de classificação por experiência – especialmente a partir da Constituição de 1988, quando o processo seletivo se tornou uma exigência. Mais recentemente, a Secretaria também implantou as certificações, essenciais para facilitar e agilizar os processos seletivos, e as avaliações, responsáveis por gerar indicadores que auxiliam a descobrir as principais fraquezas do sistema educacional do estado.

Historicamente, a Secretaria da Educação tem estabelecida a periodicidade de dois anos para a realização de concursos para professores. Hoje temos mais de 236 mil profissionais selecionados por concursos – especialmente porque, em 2014, realizamos um processo para 59 mil vagas. Os concursos são de realização extremamente complexa para a Secretaria e, ao mesmo tempo, demorada e burocrática. É preciso elaborar um processo, pedir autorização para o governador, abrir uma licitação e, após a licitação, há prazos pra recursos. Por esse motivo, nos organizamos para realizá-los apenas em intervalos de dois ou três anos.

Um assunto que costuma gerar polêmica em concursos é a evasão. Nos processos realizados pela Secretaria, 10% a 15% do número total de evasões, na verdade, é constituído por funcionários do governo do estado que fazem a prova para obter um certificado que

poderá contar pontos para sua carreira. A cada certificado de aprovação em concurso, o funcionário tem um ponto a mais em um processo de atribuição de aulas. Por isso, esses “candidatos” não se interessam em tomar posse, e acabam fazendo parte dos índices de evasões. Dessa forma, a evasão real é menor do que aparenta e, geralmente, ocorre porque o candidato não se identificou com a carreira de professor. A fim de evitar a real evasão, a Secretaria utiliza uma série de estratégias para incentivar todo o processo de carreira de cada profissional. Alguns exemplos são os concursos de promoção, as evoluções acadêmicas e o financiamento do Estado para mestrado ou doutorado, fora benefícios como o adicional e a sexta parte, que já integram a carreira do funcionalismo como um todo.

As certificações, outro tema essencial para a Secretaria, foram implantadas na última década (por volta do ano 2000) e, desde então, desempenham papel fundamental para que tenhamos um número razoável de pessoas com habilidades comprovadas para desempenhar determinadas funções. À medida que novos cargos surgem, é possível recorrer aos profissionais certificados a qualquer momento, o que evita a necessidade constante de toda a estrutura de um concurso ou processo seletivo – especialmente no caso de poucas vagas a serem ocupadas. Portanto, elas favorecem a administração, ao evitar trabalho e custos desnecessários, e também as pessoas que têm a pretensão de seguir uma carreira, que podem, dessa forma, comprovar as habilidades necessárias para tal.

É POSSÍVEL E
NECESSÁRIO QUE
AVANCEMOS NOS
PROCESSOS DE
CERTIFICAÇÕES,
AVALIAÇÕES E
CONCURSOS NO
SISTEMA EDUCACIONAL
PAULISTANO E
BRASILEIRO. ESTE É O
MOMENTO.

No entanto, acredito que seja possível inovar e avançar nessa área. Para que isso aconteça, será preciso reestruturar o modelo de formação de professores, de forma que seja mais completo e permita ao profissional conciliar atividades acadêmicas com o exercício na rede de escolas públicas. Os professores, dessa forma, iriam se “certificando” ao longo do processo de formação inicial, sempre acompanhados por supervisores do curso acadêmico e da direção da escola, e trabalhando em parceria com o professor da classe. Ao final desse processo, os profissionais estariam mais bem preparados e cientes da realidade das escolas públicas e do trabalho em sala de aula, ou seja, certificados para ocupar determinadas vagas quando as escolas necessitassem – evitando a realização de concursos em massa a todo tempo.

É importante ressaltar também a certificação que a Secretaria da Educação realiza para o cargo de Gerente de Organização Escolar (GOE), principal parceiro do diretor da escola em questões administrativas. O profissional que desempenha esse cargo legitima a ação escolar com atividades que buscam validar o certificado de conclusão de curso de um aluno, fazer o registro das notas que o professor emitiu, acompanhar a vida funcional do professor, entre outras. Essa função

é de grande complexidade e precisa de um profissional muito preparado para desempenhá-la, pois uma simples falha pode retardar o processo de aposentadoria, por exemplo. Além da complexidade da legislação, que precisa ser muito bem conhecida por esse profissional, há a complexidade do sistema, que exige a utilização da tecnologia para a inserção de uma série de dados, seja de nota do aluno ou até tempo de serviço do professor – para que o professor posteriormente tenha acesso a todos os seus benefícios. Outro desafio é a relação pessoal entre a escola e a comunidade: o GOE precisa estar preparado e ter muito equilíbrio emocional para.

Além dos concursos e certificações, outro ponto fundamental são as avaliações externas, institucionais, implantadas nos anos 1990, que geram indicadores importantes para que possamos identificar as fragilidades do processo pedagógico e suas causas, alertando e apoiando as escolas nas intervenções necessárias, para garantir que os alunos desenvolvam as competências básicas que cabe a escola promover.

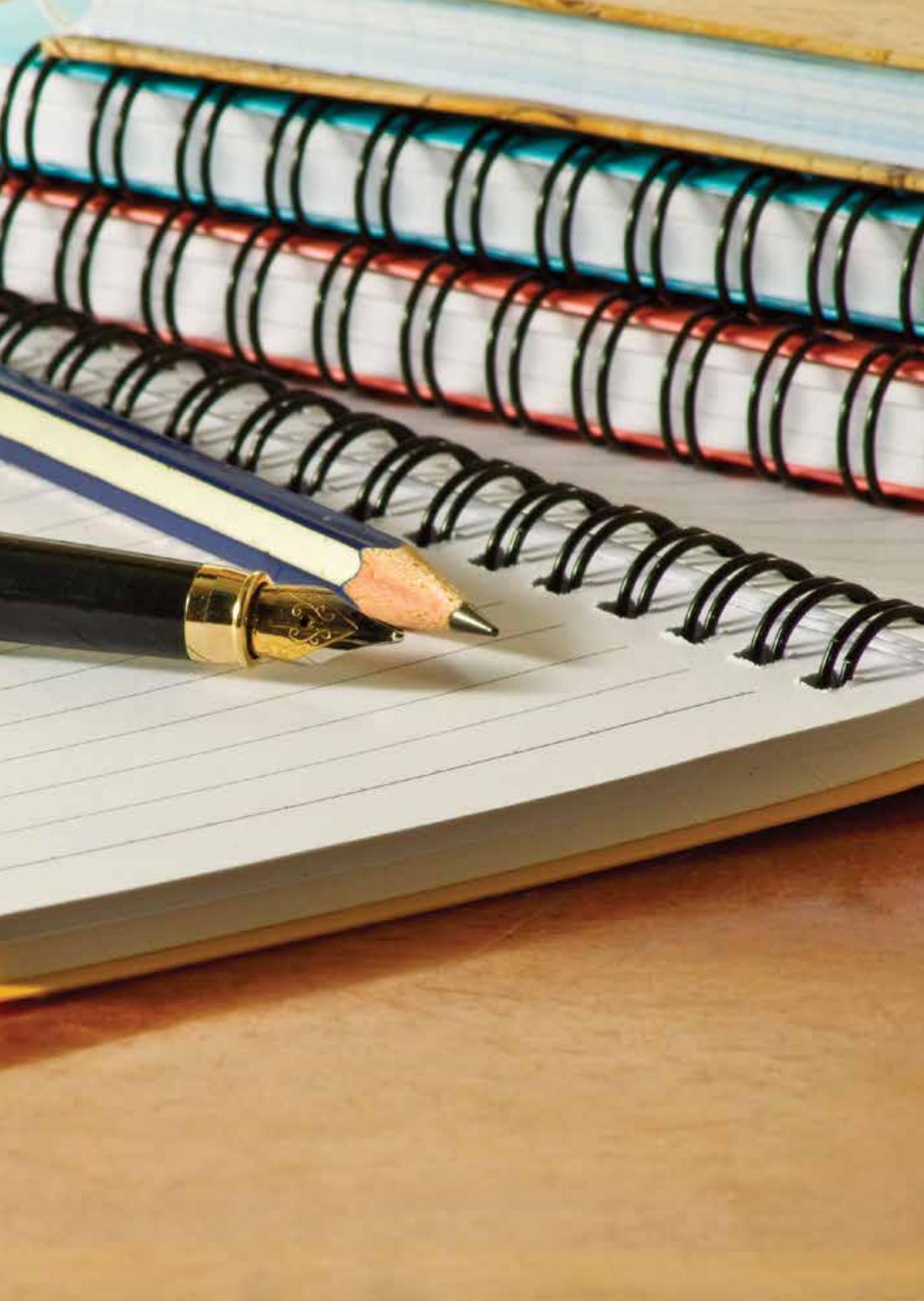
A Secretaria da Educação participa de todas as avaliações promovidas pelo Ministério da Educação (MEC), como a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e a Prova Brasil, da qual decorre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Além disso, temos nosso próprio sistema de avaliação externa: o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), cujas avaliações ocorrem anualmente e são analisadas pela própria equipe da escola, que tem a oportunidade de debater e buscar intervenções que favoreçam o rendimento e aprendizagem do aluno.

Atualmente, encontra-se em discussão o prazo de realização do Saresp. É importante questionar se, em tão curto espaço de tempo, é possível fazer análises e promover reflexões sobre seus resultados em todas as escolas da rede, de modo a fazer as intervenções e os diagnósticos num patamar estadual. Afinal, assim que uma prova é finalizada, a seguinte já está sendo preparada. É possível que a melhor opção seja realizar a prova a cada dois anos, de forma intercalada com a Prova Brasil, possibilitando melhores análises dos resultados e, conseqüentemente, melhor intervenção nos projetos pedagógicos das escolas.

A partir dos resultados do Saresp, é gerado o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp), que premia com bônus por desempenho. Dessa forma, é possível estimular os professores a terem maior dedicação e a buscarem melhorias. No entanto, essa prática tem também um lado negativo, pois aqueles com pior classificação ficam com a autoestima rebaixada, demandando da supervisão o trabalho de mostrá-les que é sempre possível aprimorar e obter melhores resultados no ano seguinte. O papel da supervisão e das equipes gestora e pedagógica da escola é fundamental – e o diretor deve ser o líder nesse momento. A Secretaria, por sua vez, via Coordenadoria de Gestão da Educação Básica (CGEB) e Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Professores (Efap), deve estar alerta para prover suporte extra sempre que necessário, com cursos e formação de gestores, por exemplo. É excelente quando esse trabalho consegue alcançar os frutos almejados e a escola consegue superar suas dificuldades.

De uma forma geral, estamos satisfeitos com os processos de avaliação, mas, por mais que os resultados tenham se aprimorado, é preciso avançar em maior medida. O Estado de São Paulo tem milhares de alunos e escolas, os dois principais públicos das avaliações. Além disso, a grande diversidade regional dificulta o trabalho, pois se torna necessário identificar problemas e realizar trabalhos mais próximos das áreas necessitadas, deixando as áreas mais favorecidas com certa autonomia. Como resultado, a equipe da Secretaria deve fazer análises e diagnósticos constantes, para localizar as regiões que necessitam de apoio dos órgãos centrais. No total, são 91 diretorias de ensino, com 1.500 supervisores que acompanham todo esse processo. Esse é um trabalho complexo e que precisa ser constantemente aprimorado.

É possível e necessário que avancemos nos processos de certificações, avaliações e concursos no sistema educacional paulistano e brasileiro. Este é o momento, pois, já na segunda década do século XXI, permanecemos com um modelo tradicional de escola do início do século XX. A Secretaria da Educação está ainda em processo inicial de discussão, em busca de organizar seminários, congressos e encontros de todo tipo, que provoquem questionamentos e iluminem a realidade brasileira com modelos do exterior. Os exemplos estrangeiros são essenciais, desde que considerem, é claro, as características culturais específicas do Brasil. Toda essa discussão, no entanto, deve ser feita com a devida cautela e também com a clareza de que a sociedade como um todo deve definir qual modelo de escola fará com que a criança e o jovem do século XXI se sintam motivados a estudar.



DEPOIMENTO



Elder José Dala Paula Abreu

Especialista em organização de concursos, exames e avaliações

Elder José Dala Paula Abreu é graduado em ciências econômicas pela Universidade Federal de Juiz de Fora, em ciências contábeis pelas Faculdades Integradas Padre Humberto e em direito pela Faculdade de Direito de Campos, com pós-graduação em teoria macro e microeconômica pela Fundação Getulio Vargas. Elder Abreu é especialista em organização de concursos públicos, exames e avaliações.

Resumo

Diante do contínuo aumento de vagas em concursos públicos e da popularização da internet e de outras tecnologias, como aparelhos portáteis de comunicação, a organização de concursos enfrenta hoje um enorme desafio: executar o processo de seleção com qualidade, sigilo e transparência. Em seu depoimento, Elder Abreu apresenta as principais medidas a serem tomadas pelas organizadoras, como planejamento, implementação de políticas inovadoras de segurança, uso de modernos equipamentos tecnológicos e treinamento de pessoal qualificado.

○ Brasil possui em sua Constituição a definição da forma de recrutar cidadãos brasileiros ou naturalizados no cenário nacional para organismos públicos ou mistos. Portanto, desde o final da década de 1980, o acesso a cargos efetivos ocorre por meio de concursos públicos. Esta forma de conduzir as seleções de pessoal resultou em contínuo aumento de vagas e de disputas por elas, potencializando o interesse de profissionais que almejam estabilidade, segurança e, principalmente, melhores salários.

Uma reportagem publicada pelo jornal *O Globo* em 30 de junho de 2012, com base nos dados do Censo 2010, constatou que, de 338 ocupações, 297 (quase 90%) tinham os maiores salários no setor público. A atratividade do setor tornou possível a implantação de um novo e complexo mercado, formado, numa ponta, por organizações que têm como negócio a execução de concursos públicos e, na outra, por candidatos às vagas disponibilizadas. Em meio a esse processo, encontram-se os cursos de preparação, que vêm transformando os candidatos em verdadeiros “atletas de elite”, altamente capacitados para as disputas por cargos públicos, além dos veículos de comunicação especializados e muitos outros atores que formam esse já gigantesco mercado.

Com o avanço tecnológico e o surgimento da internet, as organizadoras de concursos públicos enfrentam hoje um enorme desafio: executar um processo de seleção com qualidade, sigilo e transparência. Para tanto, planejamento e implementação de políticas inovadoras de segurança, unidos à obtenção de fortes e modernos equipamentos tecnológicos, vêm se transformando numa necessi-

dade contínua entre as organizadoras. Para se estabelecer nesse mercado novo, mas já altamente qualificado, é preciso surpreender e avançar constantemente no combate às tentativas de fraudes e na promoção de seleções eficientes e de qualidade.

O sucesso na execução dos concursos tem se transformado no grande diferencial gerador de permanência e desenvolvimento entre as organizadoras. Por outro lado, quadrilhas de fraudes também se especializam e crescem na mesma proporção que todos os demais integrantes desse mercado. O foco na segurança da logística – que envolve desde a elaboração das questões, passando pela aplicação e culminando no resultado final – é uma necessidade vital, que requer constante transformação e aperfeiçoamento. Isso significa dizer que a logística vem se transformando no verdadeiro “tendão de Aquiles” desse mercado. Por isso, precisa ser tratada com atenção, principalmente na fase de avaliação.

No processo de aplicação de provas para um concurso público, o cuidado deve começar pelo recebimento seguro das questões de provas, passando por toda uma estrutura altamente planejada de diagramação, impressão e montagem de malotes. O material deve ser preparado com logística especializada e forte aparato de segurança, em locais com arquitetura especial e com modernos dispositivos de identificação e vigilância. Vencida essa etapa, dá-se início ao transporte de provas e materiais pedagógicos necessários para os locais de aplicação. Quanto mais centralizadas e controladas ou menos terceirizadas forem realizadas estas ações, menos riscos haverá de quebra de sigilo do processo.

COM O AVANÇO
TECNOLÓGICO E
O SURGIMENTO
DA INTERNET, AS
ORGANIZADORAS DE
CONCURSOS PÚBLICOS
ENFRENTAM HOJE UM
ENORME DESAFIO:
EXECUTAR UM PROCESSO
DE SELEÇÃO COM
QUALIDADE, SIGILO E
TRANSPARÊNCIA.

Um trajeto seguro, com um veículo adequado, acompanhado de escolta e forte aparato de segurança, também é imprescindível. A organizadora deve estabelecer a rota sob rígidos parâmetros de segurança, com estudos minuciosos de trechos, locais de paradas, equipes de acompanhamento e instalações para armazenamento das provas nos municípios de aplicação. A escolha do veículo para transporte deve conter várias possibilidades, podendo-se utilizar vias terrestres com veículos de grande ou pequeno porte, especializados em transporte de valores, ou até vias aéreas e fluviais, dependendo da disponibilidade de tempo e dos locais de aplicação de provas. Questões referentes ao clima, às peculiaridades culturais, sociais e políticas dos locais por onde o material for transportado também devem ser consideradas, assim como o reconhecimento minucioso dos profissionais envolvidos no transporte e armazenamento.

A definição das unidades de aplicação requer estudo prévio de fatores como localização, arquitetura dos prédios, equipes locais e condições de acesso. Uma unidade de aplicação bem localizada, com estrutura física fechada e protegida, além de amplos acessos, tem contribuição fundamental para o sucesso da aplicação. A equipe da própria

organizadora deve visitar e avaliar com antecedência esses lugares, além de estreitar a ligação com as equipes locais, estabelecendo os procedimentos adequados de aplicação e definindo as funções e atribuições específicas de cada um. O bom treinamento e a sintonia entre os representantes da organizadora e os parceiros locais são fundamentais para que se estabeleça um domínio efetivo do ambiente de aplicação, contribuindo fortemente para a resolução eficiente de situações imprevistas e possíveis de ocorrer durante a aplicação. Vale ressaltar que a equipe da organizadora deve também sensibilizar autoridades locais, principalmente das áreas de saúde e segurança pública, a fim de obter apoio imediato, caso seja necessário, durante as avaliações.

Faz-se pertinente, também, garantir, durante a aplicação, a atenção às rotinas preestabelecidas e o cumprimento exato das atribuições de cada profissional envolvido. As unidades devem ser amplamente vistoriadas antes e durante o período de aplicação, com atenção a todos os pontos internos e externos, como estacionamentos e áreas de lazer. A equipe deve estar altamente treinada e receber acompanhamento contínuo dos representantes da organizadora. Os equipamentos de segurança, como detectores de metais e bloqueadores de celulares, devem ser utilizados com precisão, assim como a vistoria de documentos de identidade e o reconhecimento de digitais por meio dos digiselos. Em tempos de “pontos eletrônicos”, as equipes devem estar atentas, não permitindo o uso de aparelhos que não tenham sido previamente registrados no período adequado aos casos de necessidades especiais. As correções cadastrais de nomes devem ser realizadas cui-

dadosamente, já que podem ser oriundas de um descuido ou de intenções escusas capazes de comprometer o processo. Os procedimentos e horários estabelecidos em edital devem ser rigorosamente cumpridos e registrados.

Enquanto as equipes de aplicação atuam nas unidades, a organizadora deve manter em atividade, em sua sede, forte estrutura interna. Todo tipo de apoio aos executores e aos próprios candidatos deve ser oferecido, além de realizar monitoramento contínuo das redes sociais e da internet, a fim de reconhecer e coibir imediatamente quaisquer tentativas de vazamento de imagens ou informações. Fatores externos à localidade devem ser acompanhados, a fim de que não venham afetar a aplicação.

Trata-se de uma verdadeira “operação de guerra”, realizada especificamente para cada processo e suas características gerais e específicas. A atenção à etapa de aplicação de provas é fundamental para que se alcance o resultado final do processo, estabelecendo uma seleção eficiente dos melhores e mais adequados candidatos a cada cargo disponibilizado. Esta é uma missão fundamental para o Brasil. A organização de um concurso público deve resultar não apenas na definição do futuro profissional de muitos cidadãos, mas, principalmente, no aparelhamento eficiente de recursos humanos da máquina pública brasileira. Afinal, um funcionalismo público qualificado gera um Estado forte, capaz de atender competentemente às demandas da população.



ENTREVISTA



Marcus Vinicius Furtado Coêlho

Presidente do Conselho Federal da
Ordem dos Advogados do Brasil

Marcus Vinicius Furtado Coêlho é formado em direito pela Universidade Federal do Piauí, tem pós-graduação pela Universidade Federal de Santa Catarina e está cursando doutorado em direito processual na Universidade de Salamanca, Espanha. No Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, já foi secretário-geral e desempenhou funções de presidente da Comissão Nacional de Legislação e da Coordenação do Exame de Ordem Unificado. Em 2013, foi eleito para seu quarto mandato consecutivo como presidente. Marcus Vinicius também é membro da Comissão de Juristas para elaboração do novo Código de Processo Civil, da Comissão do Senado responsável pelo novo texto do Código Eleitoral e do Instituto dos Advogados Brasileiros, já tendo composto a Comissão de Direito Constitucional da entidade.

Resumo

A aprovação no Exame de Ordem é requisito necessário para a admissão nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil e para o exercício da atividade advocatícia em território nacional. Quando começou a ser implantado no Brasil, o exame era realizado individualmente, por cada uma das seccionais. No entanto, com a multiplicação das faculdades de direito, que passaram de 200 a 1.200 nos últimos 15 anos, foi estabelecido o Exame de Ordem Unificado, que hoje já é aplicado em 168 cidades em todos os estados. Nesta entrevista, Marcus Vinicius Furtado Coêlho comenta o processo de unificação, a importância da certificação profissional para o ensino do direito e os desafios de se realizar uma prova para 400 mil candidatos por ano em todo o país.

FGV PROJETOS: NO PASSADO, O EXAME DE ORDEM ERA REALIZADO DE FORMA ISOLADA POR CADA UMA DAS SECCIONAIS DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). COMO OCORREU ESSA UNIFICAÇÃO E QUAIS FORAM OS PRINCIPAIS GANHOS?

MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO:

Quando o Exame de Ordem surgiu, era uma matéria de competência das seccionais: cada estado tinha a função e o papel de selecionar seus advogados. Naquela época, esse modelo pareceu mais razoável por entender que era uma realidade distinta, com poucos estudantes de direito e poucas faculdades existentes na área. Havia uma prova escrita e uma prova oral, que era feita pelos próprios dirigentes de Ordem ou por uma comissão formada pela própria OAB. Cada seccional tocava um modelo mais artesanal.

Com o passar do tempo, houve uma multiplicação das faculdades de direito em progressão geométrica. Nos últimos 15 anos, nós passamos de 200 para 1.200 faculdades de direito no Brasil. Temos mil faculdades a mais do que os Estados Unidos. Do ponto de vista pragmático, não mais se justificaria um modelo fragmentado por estado, porque você estaria multiplicando por 27 os esforços de elaboração de questões, de organização da prova, etc. Já do ponto de vista filosófico, o Exame de Ordem autorizava o ingresso na carreira em todo o Brasil, pois o aprovado em determinado estado também tinha o direito de advogar em outro estado, desde que solicitasse uma inscrição suplementar. Com a unificação do Exame de Ordem, tem-

se uma ferramenta de caráter nacional para avaliar os cursos de direito e o ensino jurídico, e também fornecer uma visão da qualidade das escolas de direito em todo o país.

O ATUAL MODELO ATENDE AOS OBJETIVOS PROPOSTOS PELO CONSELHO FEDERAL DA OAB?

>> O atual modelo do Exame de Ordem pode ser avaliado do ponto de vista da forma e do conteúdo. Quanto à forma, há primeiramente uma prova objetiva, com o acerto obrigatório de, no mínimo, metade das questões; e uma prova discursiva, que inclui a redação de uma peça profissional e quatro questões práticas. São aproximadamente 120 mil examinandos que se submetem a cada edição do Exame de Ordem Unificado, que parece ser a única forma capaz de dar conta desse alto número de inscritos. Temos que realizar três exames por ano, por força do provimento afeito à matéria.

Quanto ao ponto de vista do conteúdo, na primeira fase percebemos que havia questões que priorizavam a capacidade intelectual de decorar artigos e conceitos. Achamos interessante que o exame também incite a capacidade de compreender, de entender o direito, e de perceber o mundo em que vivemos. Por isso aprovamos, há dois anos, a inclusão da filosofia do direito entre as questões do Exame de Ordem. O objetivo é fortalecer a mensagem de que as disciplinas propedêuticas ou introdutórias do curso de direito, como teoria geral do direito, sociologia jurídica e filosofia, são matérias importantes para a formação de um bom profissional. Mas reconheço que não é fácil elaborar questões que exijam essa capacidade de compreensão.

NOS ÚLTIMOS 15 ANOS, NÓS PASSAMOS DE 200 PARA 1.200 FACULDADES DE DIREITO NO BRASIL. TEMOS MIL FACULDADES A MAIS DO QUE OS ESTADOS UNIDOS.

O EXAME É REALIZADO SIMULTANEAMENTE, EM TODO PAÍS, PARA QUASE 400 MIL CANDIDATOS POR ANO. COMO O SENHOR AVALIA ESSE DESAFIO DE MONTAR TAMANHA INFRAESTRUTURA?

>> O ponto positivo fundamental do exame é a forma com que ele é realizado em todo o país: com organização, lisura e sem fraudes. Não é uma tarefa fácil aplicar o exame em 168 cidades, em todas as Unidades da Federação. Normalmente, os concursos públicos para a Magistratura e mesmo para o Ministério Público são realizados em determinadas cidades, e os examinandos têm que se deslocar até lá. Já o exame vai até o candidato, nos grandes centros e até em cidades de médio e pequeno porte: tudo para favorecer a inclusão dos atuais bacharéis. A regra da Ordem é que todos sejam muito bem-vindos, pois nós não compactuamos com a lógica de que a exclusão é o melhor caminho.

Quanto à variedade de locais de prova, o aspecto financeiro deve ser considerado, pois evita que candidatos que residam em localidades muito distantes tenham que agregar outros custos, como transporte, hospedagem e refeições. Isso representa uma economia gigantesca para o candidato. A Fundação Getúlio Vargas faz um excelente trabalho também nesse sentido.

QUAL A IMPORTÂNCIA DO EXAME PARA A CARREIRA JURÍDICA?

>> O Exame de Ordem é reconhecido pela advocacia brasileira, pela Magistratura e pelo Ministério Público como essencial e al-

tamente importante. A comunidade jurídica entende que ele é fundamental para que sejam selecionados aqueles que possuem a qualificação e os conhecimentos teóricos e práticos necessários para o exercício da profissão. Dessa forma, contribui para a qualificação profissional diante da maior oferta de bacharéis em direito e, conseqüentemente, para o bom exercício da Magistratura e o benefício do cidadão perante o Judiciário.

E DE QUE FORMA O EXAME CONTRIBUI PARA O ENSINO DO DIREITO?

>> As universidades formam o bacharel em direito, que terá diversas possibilidades de carreiras à sua frente. Para seguir a carreira de advogado, ele tem que fazer o exame. Para a carreira de juiz, ele tem que fazer um concurso. Ser advogado é uma das opções a seguir – o curso não é de bacharel em advocacia, mas de bacharel em direito. Portanto, as universidades e o exame têm papéis distintos, mas o exame é capaz de ajudar a preparar profissionais capacitados e cidadãos conscientes de seu papel no mundo. Ele possui a importância de ser um dos principais instrumentos de avaliação, já que os cursos acabam se adequando a uma realidade advinda dos seus resultados do exame. Quando o resultado não é satisfatório, o curso de direito percebe que precisa incrementar

suas aulas e exigir mais de seus alunos, o que contribui, sem dúvida alguma, para a qualificação dos futuros advogados. O estudante de direito, ao saber que não basta ter o diploma de bacharel para exercer a advocacia, esforça-se mais para estudar e ter o conhecimento jurídico mínimo para exercer a profissão de advogado.

Além disso, como afirmei anteriormente, o curso de direito tem uma especificidade: são mais de 1.200 faculdades. No entanto, nos últimos 15 anos, a progressão geométrica na quantidade de cursos não foi acompanhada pela elevação da qualidade. Às vezes nota-se ausência de professores qualificados, com baixos salários, o que faz com que boa parte dos professores tenha a docência como uma atividade complementar, não como a principal. Há um pacto, que considero medíocre, ocorrendo em algumas faculdades: a instituição finge que paga o professor, o professor finge que leciona e o aluno finge que aprende. Assim, o Exame de Ordem é necessário, porque lida com o grande número de vagas ofertadas.

A advocacia é uma profissão que lida com o direito de terceiros, podendo acarretar prejuízos irreparáveis. Saber se o advogado tem o mínimo de conhecimento e capacidade para defender o direito de terceiros é fundamental.

CONSIDERANDO QUE O EXAME É REALIZADO EM SECCIONAIS EM TODOS OS ESTADOS BRASILEIROS, PODE-SE DIZER QUE ELE TAMBÉM É UMA FERRAMENTA QUE AUXILIA NA AVALIAÇÃO DO ENSINO DE DIREITO EM CADA REGIÃO DO PAÍS?

>> Considero fundamentais os dados do Exame de Ordem como forma de verificação e avaliação da própria sociedade. Este não é o único critério: há o exame do Ministério da Educação, o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade). Já as faculdades apresentam outros fatores, como a capacidade estrutural, as bibliotecas, o nível dos professores... Mas o Exame é um elemento importante na avaliação do curso de direito.

E cada faculdade, regionalmente, pode levar em consideração esses dados, até porque eles são detalhados. O desempenho dos alunos em cada disciplina pode indicar quantos estudantes optaram, por exemplo, por fazer a área específica do Direito do Trabalho e qual o índice de reprovação por estado. A faculdade pode verificar se a matéria Direito do Trabalho está ou não sendo lecionada de forma adequada. Dessa forma, o Exame de Ordem é, sem dúvida alguma, uma importante ferramenta.

O SENHOR PODERIA COMPARAR INICIATIVAS REALIZADAS EM OUTROS PAÍSES E CITAR EXEMPLOS DE DESTAQUE?

>> Avaliações similares ao Exame de Ordem são praticadas nos principais países em que o Estado de direito é considerado importante. Nesses países, a avaliação costuma ser obrigatória. Chile, Japão, Estados Unidos, Inglaterra, Itália e França são exemplos. Eu destacaria o Japão, onde o candidato tem um tempo para ser aprovado no exame, senão seu curso de direito pode “caducar”. Já na França, além da prova, você é obrigado a fazer um curso adicional ao de direito para o ingresso na advocacia. Há outros casos, como o da Inglaterra, em que existem dois exames: um para ser *solicitor* (solicitador) e outro para *barrister*. O *barrister* é quem pode atuar diante dos tribunais, e o *solicitor* é um advogado que não atua nos tribunais, mas pode realizar consultas, contratos, arbitragens e conciliações.

É possível perceber que, fora do Brasil, há níveis de dificuldade bem mais elevados, além de menor abertura. Aqui o aluno pode realizar quantos Exames de Ordem quiser, pelo tempo que for necessário, até passar. Não há limites. Além disso, em um único Exame de Ordem, ele se habilita a advogar amplamente nos tribunais de todo o país – incluindo o Supremo Tribunal Federal – e a praticar todos os atos de advocacia. Por isso, quando eu vejo pessoas querendo acabar com o Exame de Ordem, penso que é porque elas desconhecem a realidade mundial nesse setor.

O EXAME É A MAIOR CERTIFICAÇÃO PROFISSIONAL ATUALMENTE NO BRASIL. NA SUA OPINIÃO, ESSE MODELO PODERIA SER AMPLIADO PARA OUTRAS CARREIRAS?

>> De fato, o exame é um programa de certificação profissional de êxito, já inserido pela sociedade na cultura jurídica do país. E a própria sociedade o avalia com excelentes olhos, porque se torna mais protegida: graças a ele, é menor a possibilidade de encontrar um advogado sem a qualificação necessária para a defesa dos seus direitos.

O direito tem suas especificidades, como cada carreira tem a sua, mas há uma carreira que já aderiu ao exame: a contabilidade. Recentemente foi aprovado em lei o seu exame de habilitação. Visitei o Conselho Federal de Contabilidade e me falaram que a avaliação do exame foi a melhor possível.

Já na medicina, a avaliação é feita de outra forma, pois o médico que termina a faculdade é um clínico geral, mas não pode usar esse título. Ele precisa fazer dois anos de re-

sidência para isso e, posteriormente, precisa estudar ainda mais para ter uma especialidade e entrar no mercado. Dessa forma, a medicina possui um processo mais rigoroso.

Ainda assim, o Conselho de Medicina quer instaurar provas após a residência. Mas eu não me sinto à vontade para opinar sobre outras carreiras, por respeito aos presidentes das coirmãs, entidades que cumprem um papel semelhante ao da OAB. Toda profissão liberal no Brasil tem a sua entidade. Cada uma, com a sua especificidade, tem a sua abordagem sobre o tema. Além disso, eu não tenho conhecimento suficiente dessa realidade para saber se avaliações como o exame devem ou não ser estendidas às outras classes. Mas imagine você se nós não tivéssemos no Brasil, pelo menos nas especialidades, exames para os médicos. Como saber se o ginecologista teria ou não conhecimento suficiente? Todas as carreiras têm certa exigência semelhante ao Exame de Ordem.



ENTREVISTA



Nigel Brooke

Professor da Universidade Federal de Minas Gerais

Doutor em estudos de desenvolvimento na Universidade de Sussex, Inglaterra, Nigel Brooke foi assessor de programas e representante da Fundação Ford no Rio de Janeiro, pesquisador, técnico em planejamento e consultor para o Governo do Estado de Minas Gerais. Atualmente é professor convidado e membro do Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais da Faculdade da Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, vice-presidente do Instituto Avaliar e membro do conselho técnico da Associação Brasileira de Avaliação Educacional. Atua com ensino e pesquisa em avaliação educacional e é autor de publicações sobre o financiamento da educação, eficácia escolar, reforma da educação e avaliação educacional no Brasil.

Resumo

Desde os anos 1990, o governo federal e a maioria dos estados brasileiros vêm investindo, cada vez mais, na realização de avaliações e na criação de indicadores educacionais. Nesta entrevista, Nigel Brooke faz um balanço das iniciativas realizadas no país nas últimas décadas, contextualizando com a realidade de outros países e explicitando pontos de melhoria e o aproveitamento das avaliações e dos indicadores, tanto pelo governo federal quanto pelos estados e pelos próprios professores.

FGV PROJETOS: COMO SURTIRAM AS AVALIAÇÕES EDUCACIONAIS NO BRASIL?

NIGEL BROOKE: Na década de 1960, o Centro de Estudos de Testes e Pesquisas Psicológicas (CETPP) da Fundação Getúlio Vargas criou a primeira bateria de testes educacionais para o ensino médio, tendo como mentor o *Education Testing Service* da Universidade de Princeton, nos Estados Unidos. O CETPP, com o apoio da U.S. Agency for International Development (USAid) e da Fundação Ford, elaborou um conjunto de provas objetivas para o que era o “1º ciclo” do ensino médio, com pesquisas que incluíam um questionário sobre as características socioeconômicas dos alunos. Essa pode ser considerada a primeira iniciativa relativamente ampla para medir a aquisição de conhecimento escolar e relacioná-lo a diferentes variáveis contextuais no Brasil. Nesse centro, ainda se desenvolveram cursos sobre elaboração de provas objetivas com especialistas estrangeiros e foram feitos vários estudos sobre temas ligados à avaliação educacional. A ideia era assimilar a tecnologia norte-americana na área de psicometria e desenvolver os primeiros institutos de estudo, mas acabou não indo à frente.

A iniciativa seguinte só aconteceu na década de 1980, com o uso de testes para medir o impacto do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Rural (EduRural) em escolas do nordeste. Com base nessa experiência, em 1990, foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Como o Saeb avalia apenas uma amostra de alunos, em 2005 foi criada também a Prova Brasil, principal avaliação em larga escala reali-

zada atualmente. No entanto, ainda hoje, uma das falhas da avaliação educacional é justamente a falta de fundamentos psicométricos, de medida de validade, de confiabilidade, enfim, de todo o arcabouço científico que começou a ser criado nos anos 1960, e que ainda é necessário para sustentar o uso dessas informações para diversas finalidades de política educacional. Nós temos pouca informação sobre validade e erro de medida dos nossos instrumentos, o que gera algumas críticas às avaliações.

QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS CRÍTICAS ÀS AVALIAÇÕES?

>> A partir do momento em que o governo federal criou a Prova Brasil, ele passou a operar dois sistemas simultaneamente: um censitário e outro amostral. Logo, percebeu-se que era necessário muito investimento para realizar ambas as avaliações, e o Saeb do 5º e 9º anos do ensino fundamental passou a ser realizado a partir dos resultados de uma amostra das escolas testada pela Prova Brasil. Com isso, perdeu-se o monitoramento objetivo e sem nenhuma interferência do progresso da educação, pois se antes as escolas não sabiam bem o que era o Saeb, hoje não há uma escola que não conheça a importância da Prova Brasil. Com essa importância, começam a circular histórias de professores que auxiliam os alunos durante a prova e de alunos com desempenho insuficiente, que são convidados a permanecer em casa no dia da aplicação, o que impossibilita que a melhora nos resultados seja considerada consequência exclusiva da melhora na aprendizagem dos alunos. Ou seja: a série histórica do Saeb do 5º e 9º anos, iniciada em 1995, foi perdida. Além disso, com base em pesquisas norte-a-

É INTERESSANTE QUE OS ESTADOS CRIEM SEUS PRÓPRIOS INDICADORES A PARTIR DAS AVALIAÇÕES ESTADUAIS, PARA QUE TENHAM DADOS MAIS PALPÁVEIS A SEREM UTILIZADOS NA TOMADA DE DECISÕES.

americanas, algumas pessoas criticam as avaliações educacionais por sua interferência na autonomia do professor e por provocar um estreitamento do currículo, uma vez que alguns professores deixam de privilegiar determinadas atividades e conteúdos porque não serão cobrados na avaliação. Há quem diga que, se não fosse por essas avaliações, nossos professores todos teriam as condições de se organizar e planejar melhor o ensino. Mas onde está a pesquisa necessária para medir, de fato, as consequências das avaliações aqui? Onde está a pesquisa para mostrar que o professor está sendo obrigado a reduzir o conteúdo? Acredito que a falta dessa pesquisa seja um indicativo de que o fenômeno não é tão grave como muitos dizem. Sabemos que há consequências negativas, mas a questão é: o prejuízo é maior do que as vantagens? Ou vice-versa? Em determinado contexto, tipo de avaliação, tipo de professor e determinadas urgências e necessidades, talvez as vantagens sejam maiores do que os prejuízos.

Nos Estados Unidos, também há reações contra a avaliação educacional. Isso se iniciou ainda nos anos 1980, quando o relatório “Uma nação em risco”, produzido por uma comissão criada pelo presidente Reagan, alertou para a perda de posições do país nas avaliações internacionais e para vários outros sinais de problemas no sistema educacional. O governo, então, instituiu exames de graduação para a *high school* para aumentar o nível de exigência em cima das escolas e cobrar resultados. Na década de 2000, foi criada a lei *No child left behind* (Nenhuma criança deixada para trás), que estipula uma série de metas anuais para as escolas. Se as escolas não alcançarem as metas em dois ou três anos, devem enfrentar consequências,

como intervenção e até fechamento da escola, o que lá é algo sério, porque faz com que os professores percam o emprego. Além das novas avaliações estaduais, essa lei estabeleceu como padrão a ideia da responsabilização, a ideia da *accountability* em educação. Aqui no Brasil, estamos em meio a um debate, porque as pessoas tendem a ver a consequência desses modelos de avaliação norte-americanos como o nosso futuro, e dizem que está na hora de parar com a avaliação de alto impacto, porque os prejuízos serão enormes. No entanto, nosso sistema público funciona de uma forma completamente diferente, e as consequências e a *accountability* também são muito diferentes culturalmente.

E COMO É A ACCOUNTABILITY EM EDUCAÇÃO NO BRASIL?

>> Simon Schwartzman questiona em qual mundo é preferível viver: um mundo sem medidas e comparações educacionais ou um mundo de medidas e estatísticas? Ele responde que, se morasse nos Estados Unidos ou na Escandinávia, lugares em que não há dúvidas sobre a qualidade da educação, escolheria o mundo sem medidas e estatísticas educacionais, com certeza. Mas, como mora no Brasil, escolhe as medidas educacionais, por necessi-

dade. Entre essas medidas absolutamente necessárias, estão os sistemas de *accountability*, que precisam ser mais sofisticados.

Por enquanto, no Brasil, só são utilizados alguns poucos dados sobre os resultados dos alunos. No entanto, a qualidade é um conceito multidimensional e, para elaborar comparações entre as escolas que captam a diversidade existente, é preciso incorporar também as dimensões da oferta que estão sob a influência dos membros da equipe escolar. Entre elas, podemos destacar o clima ou ambiente da escola e a satisfação dos alunos, a assiduidade da equipe e a qualidade dos docentes. Por enquanto, nenhuma dessas dimensões foi codificada de modo a ser incorporada de imediato aos sistemas de responsabilização existentes. De todas, a dimensão que representa o desafio maior é a avaliação docente, pelas dificuldades conhecidas para organizar e realizar uma avaliação isenta de uma prática tão complexa. Mesmo assim, é urgente a necessidade de diversificar os indicadores de qualidade de modo a permitir uma avaliação da escola que possa guiar a melhoria do seu funcionamento.

O Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e o Custo Aluno-Qualidade Inicial (Caqui) incorporaram a necessidade de avaliar as dimensões da oferta e estabelecem que o custo aluno-qualidade será a meta para todos os esforços na área de financiamento da educação daqui para a frente. Com base nesse custo, decidiu-se colocar 7% do PIB como próxima meta para os gastos com educação – e 10% futuramente. É a partir do cálculo de quanto dinheiro você precisa para atingir determinado padrão básico de qualidade que você pode começar a discutir de quanto dinheiro precisa. Esse custo Aluno-Qualidade é uma forma de atacar as desigualdades, não há dúvida. É um esforço positivo que pode provocar melhorias significativas que não ocorreram até hoje.

O meu medo é que ele vá substituir o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que nós temos hoje como definição de qualidade em todo o Brasil. O uso da avaliação com foco nos resultados e na definição da qualidade em termos de resultados hoje é

um processo razoavelmente estabelecido, e é nesse enfoque que eu acredito. É uma definição completamente diferente do foco nas condições de produção dos resultados, nas questões materiais e de processo de produção de qualidade. Agora, com a instituição do CAQ e toda uma normatização legal para tornar esse custo uma medida de qualidade, você está dizendo que, daqui pra frente, a discussão vai ser se a escola tem ou não tem as condições estipuladas pelo padrão, se conseguiu os equipamentos, se conseguiu os livros, etc. Portanto, não sei o que vai acontecer com o Ideb. É um risco sério e ao qual é impossível resistir, pois quem está contra o combate à desigualdade e a criação de um padrão de qualidade? Ninguém. O problema é que isso pode vir a desviar as atenções dos resultados e prejudicar a *accountability*.

COMO OS PROFESSORES PODEM APROVEITAR OS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES E DO IDEB EM SALA DE AULA?

>> A questão da apropriação não diz respeito ao Saeb, por ser um sistema amostral, sem o propósito de dar *feedback* para professores específicos que, porventura, tenham caído na amostra. Trata-se de um instrumento de monitoramento e, portanto, não tem atribuição pedagógica. Foi copiado, em grande medida, do *National Assessment of Educational Progress* (NAEP), que eles chamam lá de *Report Card of the Nation*, o relatório educacional da nação. É um monitoramento com base numa amostra de escolas, para saber o que está acontecendo no sistema como um todo, mas afastado das mãos das pessoas que operam a política educacional.

O problema é que o Saeb é a matriz para todas as nossas avaliações. A Prova Brasil e as avaliações dos estados seguem esse modelo, que virou censitário, mas possui defeitos em termos pedagógicos, pois não foi feito para dar *feedback*. O resultado vem, às vezes, no meio do ano seguinte, ou seja: aqueles alunos que foram testados muitas vezes estão já em outro ano escolar, ou em outra instituição. Além disso, os resultados nem sempre vêm

individualizados. Mesmo se chegassem na hora certa, o professor não saberia qual foi a nota de cada aluno e, às vezes, nem mesmo a nota da turma. Todos os sistemas estaduais de avaliação produzem cadernos para tentar explicar os resultados para os professores, dando exemplos de itens, mas é um esforço um pouco infrutífero. A verdade é que a escala Saeb, que se usa para determinar o nível de proficiência dos alunos, é muito difícil de interpretar. É complexo saber exatamente o que essa pontuação significa e o que diz sobre o que os alunos aprenderam e o que deveriam ter aprendido. Então, não é surpresa nenhuma que os aplicadores cheguem e vão embora. E fica por isso mesmo.

É IMPORTANTE, ENTÃO, QUE OS ESTADOS PRODUZAM AVALIAÇÕES E INDICADORES PRÓPRIOS?

>> Assim como o governo federal produz o Ideb a partir dos resultados do Saeb e da Prova Brasil, é interessante que os estados criem seus próprios indicadores a partir das avaliações estaduais, para que tenham dados mais palpáveis a serem utilizados na tomada de decisões. Os estados que já possuem in-

dicadores os estão usando, no mínimo, para monitoramento, a fim de saber quais escolas estão com o melhor desempenho e quais são mais problemáticas. Mas esse seria apenas o primeiro passo de um processo de incorporação da avaliação na política educacional dos órgãos gestores. É possível se sofisticar a partir daí, ao usar o indicador como critério para decidir onde se deve intensificar sua política pedagógica, quais serão as linhas de ação, fornecer incentivos de bônus salarial para os professores ou premiações para os alunos, como é feito no Rio de Janeiro. Os estados estão começando a criar toda uma infraestrutura política que se utilize desses índices.

Os índices não são tudo de que se precisa, mas parte muito importante na construção de políticas. A prova disso é que são pouquíssimos os estados que ainda não têm seus sistemas próprios de avaliação. Eles afirmam que, a partir do sistema próprio, eles não estão mais nas mãos do governo federal, que pode atrasar a divulgação de resultados ou fornecer dados incompletos. Quando se tem um sistema próprio, por outro lado, é possível acrescentar tópicos, pesquisar outros elementos: você pode criar. Para os estados,



Crianças do Xingu na escola



Atividades de leitura na Creche Elizabeth Santos – Belo Horizonte

comprovadamente, é mais interessante. O governo federal sempre diz que isso é um desperdício, já que existem as avaliações federais, mas elas só são feitas a cada dois anos. Se o estado precisa de informações atualizadas para tomar decisões, ele pode precisar de avaliações anuais, em séries específicas, e com indicadores mais estratégicos.

DE QUE FORMAS A AVALIAÇÃO PODE INFLUENCIAR POSITIVAMENTE A APRENDIZAGEM?

>> A avaliação influencia a abrangência do currículo, o conteúdo que os professores ensinam, e como ensinam. Em inglês, *backwash* ou *washback* significa o efeito retroalimentar da avaliação que tem significado para os professores, ou seja: se você quer que os alunos aprendam a unir criatividade com conteúdo para a solução de algumas questões, você faz uma avaliação desse tipo, porque rapidamente os professores entenderão que é aquilo que é cobrado e moldarão a sua forma de ensinar para atender ao novo padrão.

Por outro lado, se você quer simplesmente testar a capacidade de memorização, é só

perguntar em que ano aconteceu a Batalha dos Guararapes. E aí você vai garantir que o ensino da história vai ser a memorização de fatos históricos.

Todo mundo sabe disso instintivamente, mas há pouca pesquisa sobre as consequências e os condicionantes desse processo. Acho que, no fundo, o impacto da avaliação tal como é feita hoje pode ser positivo, para compensar a insuficiência na formação de muitos professores. Não digo que todos os professores tenham uma formação incompleta ou inadequada, mas se o quadro realmente for de falta de formação inicial, talvez seja uma boa ideia ter uma avaliação que efetivamente forneça os parâmetros, as indicações daquilo que se deve cobrar, e como é que se deve fazer o ensino nos anos anteriores a esse momento de avaliação. A avaliação, assim, supre qualquer lacuna na formação, uma vez que o professor deve se preparar para ela.

O gestor que decide fazer a avaliação de português e matemática está dizendo: eu quero que os professores ponham mais ênfase no português e na matemática. Não é que não haja dinheiro para fazer avaliações das outras áreas do conhecimento. Ele está dizendo

explicitamente: eu quero que a escola, nos primeiros anos do ensino fundamental, dedique-se a isso. Porque ele acha que, se for para dar importância igual a todas as áreas do currículo, os alunos vão chegar ao 5º ano sem ler e escrever e sem as operações básicas. Logo, o tipo de avaliação e a maneira como é feita podem provocar diversos efeitos sobre o ensino. Estamos falando qual é a natureza do currículo que deveríamos ter para cada fase e estamos discutindo a formação de professores. A avaliação não é um assunto isolado, ela está intrinsecamente ligada a todas essas questões que afetam a nossa educação básica.

HÁ BONS EXEMPLOS, NO BRASIL, DE POLÍTICAS PEDAGÓGICAS CRIADAS A PARTIR DAS AVALIAÇÕES?

>> É importante entender que o gestor, quando cria o sistema de avaliação, cria as condições para uma série de decisões, como qual região do estado precisa de trabalho preferencial, quais escolas estão com maiores dificuldades, etc. O governo pode até ter uma política pedagógica no que diz respeito à devolução dos resultados para a escola, mas bons exemplos de políticas pedagógicas desse tipo, com base nos resultados, são escassos. Em Minas Gerais temos um dos exemplos mais bem-sucedidos: o Plano de Intervenção Pedagógica (PIP), a partir do Programa de Avaliação da Alfabetização (Proalfa). Equipes vão às escolas e, com resultados individualizados, tentam mostrar para os professores quais alunos estão com maiores dificuldades. A primeira rodada desse sistema de avaliação da alfabetização acontece no final do 2º ano e a segunda, no final do 3º ano. Dessa forma, há tempo para o professor levar as informações em consideração e tomar as medidas apropriadas para garantir melhoras para aqueles alunos. A melhoria nas taxas de alfabetização foi notável, mas, se está falando direto com os professores, não são treinamentos genéricos.

EM OUTROS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA, ONDE A REALIDADE EDUCACIONAL É MAIS PRÓXIMA DA BRASILEIRA, EXISTEM EXEMPLOS

EM QUE AVALIAÇÕES FORAM UTILIZADAS COM SUCESSO?

>> O Chile é um exemplo interessante não só na nossa região, mas no mundo. Lá existe o chamado *school choice*, ou seja, a escolha da escola por parte dos pais, com base em informações de desempenho publicadas pelo sistema de avaliação educacional (Simce). Ainda há muita discussão a respeito dos impactos disso na estratificação social do sistema. Obviamente, essas informações publicadas pelo governo chileno têm que levar em consideração determinadas características dos alunos e das escolas, senão podem provocar decisões por parte dos pais sem todas as informações necessárias. Enquanto isso, aqui no Brasil existe um sistema de escolha à medida em que há o sistema privado ao lado do sistema público: as pessoas mais ricas podem optar por colocar seu filho na escola privada. E isso produz *a priori* uma estratificação rígida do sistema educacional, uma espécie de *apartheid* social. Dentro das escolas públicas, por outro lado, existe uma série de restrições quanto à mobilidade dos alunos, pois só é possível fazer a matrícula na escola mais próxima do endereço residencial. As pessoas burlam essas leis até certo ponto, apresentando informações falsas na hora de fazer a matrícula para fingir outro endereço de residência. Então, vamos dizer que há alguma mobilidade e liberdade de escolha, mas não é completa como no Chile, onde ela faz parte da própria organização do sistema de matrícula.

O QUE PODERIA SER FEITO NO BRASIL, NOS PRÓXIMOS ANOS, PARA MELHORAR A REALIZAÇÃO E O APROVEITAMENTO DAS AVALIAÇÕES E DOS INDICADORES EDUCACIONAIS?

>> Um dos primeiros pontos seria aumentar a taxa de presença mínima no cálculo do Ideb. Atualmente, a escola aplica a Prova Brasil e, se tiver até 50% da turma presente, esses resultados não são usados para o cálculo do Ideb, porque não refletem a realidade. Mas é um número baixo, se levarmos em consi-

deração que a Prova Brasil está se tornando cada vez mais importante. Em alguns casos, as escolas estão sendo influenciadas, de alguma forma, a mandar os alunos com pior desempenho para casa no dia da prova, além de criar maneiras – algumas desonestas – de ajudar os alunos a conseguir notas melhores.

Também existe a necessidade de se estabelecer a pontuação esperada para cada nível de ensino avaliado. A organização “Todos pela Educação” foi a única que fez um esforço nesse sentido, mas eles são uma ONG. Onde está o governo federal na hora de informar os padrões esperados? É essencial criar as metas de desempenho para cada série, além do Ideb. Além disso, seria interessante criar metas de desempenho para subgrupos da população, como indígenas ou afrodescendentes. Sem uma sinalização clara das grandes diferenças preexistentes entre os alunos, os esforços em prol da equidade ou são menos eficazes, ou nem se materializam. Em outras palavras, a fim de organizar e fazer valer o combate às desigualdades, é indispensável explicitar o lugar e tamanho delas. Com metas desse tipo para cada grupo, em vez de a escola esconder determinados alunos no dia da Prova Brasil, esses alunos participarão com as especificidades declaradas.

Outro ponto seria retomar os investimentos em pesquisa psicométrica, tentando recuperar o tempo perdido na formação de pessoas que cuidariam desse lado técnico da avaliação educacional. Nós temos os estatísticos, muito capazes na interpretação de resultados, mas a avaliação é mais do que isso. Onde está a pesquisa que mostra qual a margem de erro desses instrumentos que estamos usando? É preciso garantir que o instrumento é válido e que há confiabilidade na replicação para as mesmas pessoas em diferentes momentos.

Existe também a questão da formação de recursos humanos. Temos sistemas de avaliação pelo menos desde a década de 1990, mas qual faculdade de educação se adaptou a essa realidade e cria os recursos humanos necessários para a manutenção e o desenvolvimento desses sistemas? A Secretaria de

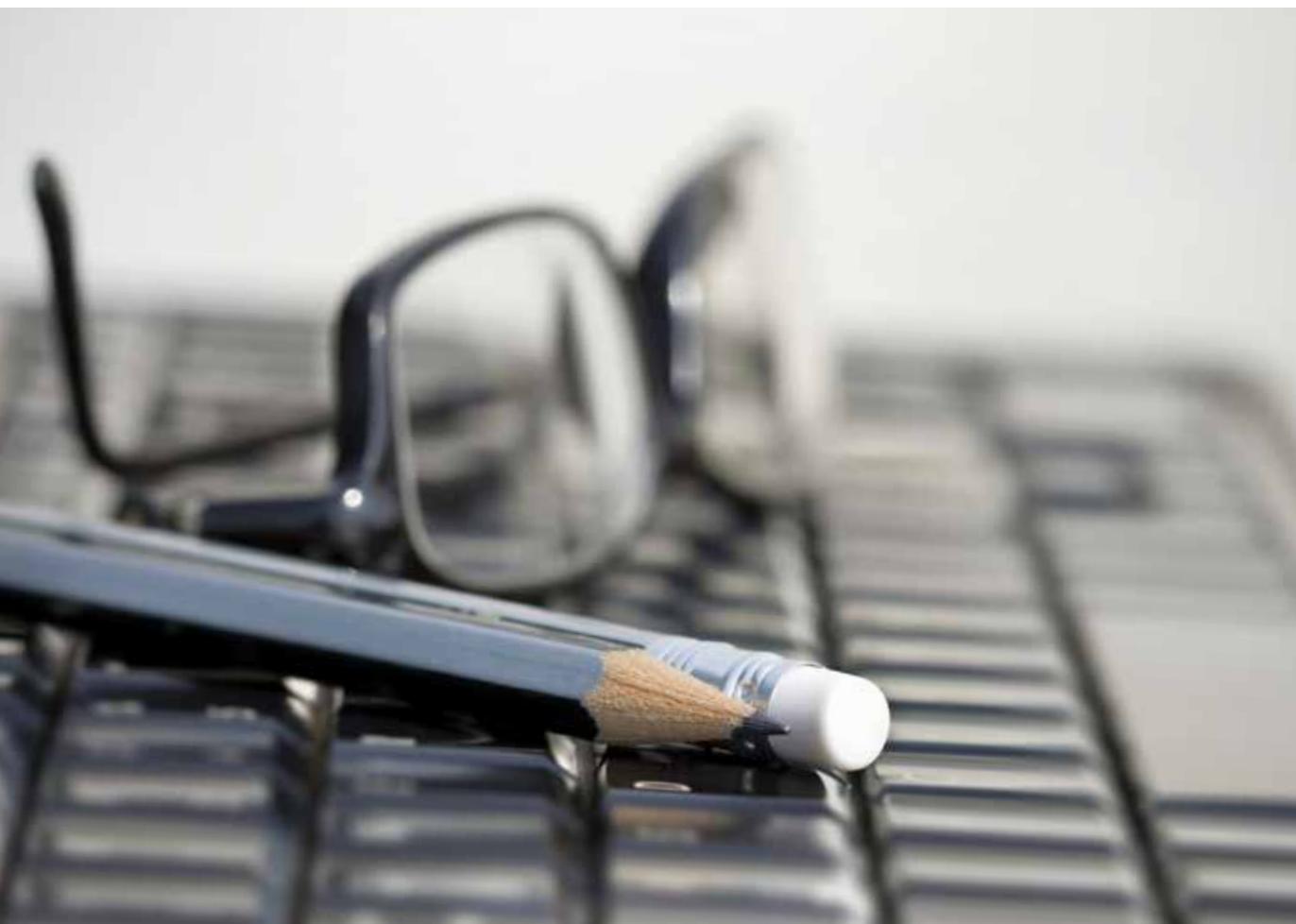
Educação de Minas Gerais tem um dos sistemas mais antigos, mas não tem ninguém com formação específica nessa área.

É importante lembrar, além disso, que a avaliação deveria ser realizada em função de um currículo estabelecido para cada área e nível escolar. Acho que, na ausência de um currículo nacional bem estabelecido e consensual, a avaliação está fazendo até um trabalho razoável. De certa forma, ela criou os consensos básicos necessários, mas tem que haver agora o empenho dos especialistas em currículo, para levar adiante esse esforço. Por enquanto, não é possível discutir o efeito retroalimentar da avaliação, para impedir determinados efeitos sobre o conteúdo, pois ainda não se sabe qual o conhecimento necessário em cada ano de cada ciclo. Na ausência disso, é muito difícil encaixar a avaliação de uma forma adequada.

Apesar de todas essas críticas, eu vejo com bons olhos algumas tendências como, por exemplo, a avaliação das competências escritoras (redação e questões discursivas), que estavam sendo deixadas de lado porque seu instrumento é muito mais trabalhoso. Outro exemplo positivo é a expansão da avaliação externa para outras áreas curriculares e para as habilidades não cognitivas. Também estamos progredindo na avaliação externa formativa, para fins diagnósticos, mas ainda é necessária uma base, um banco de itens gigante, além do enorme investimento. Nesse caso, o propósito é depositar o conhecimento acumulado ao longo desses anos nas mãos do professor, para que ele desenhe suas próprias avaliações, decidindo o que testar e com que nível de dificuldade. Só assim ele poderá descobrir o desempenho individual dos alunos e será capaz de auxiliá-los de forma mais personalizada e que atenda, da melhor maneira possível e suas necessidades.



A IMPORTÂNCIA DA CERTIFICAÇÃO PARA A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL



Ricardo Simonsen

Diretor Técnico da FGV Projetos

Ricardo Simonsen é graduado em engenharia mecânica pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e tem doutorado em economia pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Foi gerente de desenvolvimento de produtos do Banco Pactual e diretor técnico do Banco Graphus. Em 1999 entrou na FGV como chefe do Centro de Economia e Finanças do Instituto Brasileiro de Economia. Foi coordenador de projetos e professor do mestrado em Finanças e Economia Empresarial. Há mais de dez anos, Ricardo Simonsen é diretor técnico da FGV Projetos, responsável pelo conteúdo especializado produzido pelos serviços de assistência técnica realizados pela unidade.

Resumo

Nos últimos anos, os programas de certificação vêm se desenvolvendo em grande velocidade, chegando a movimentar, hoje, mais de R\$ 100 milhões por ano. Segundo Ricardo Simonsen, o crescimento ocorre tanto na forma eletrônica quanto em papel, e se dará, cada vez mais, com o apoio da tecnologia, seja na elaboração e análise das questões ou na estruturação e controle de processos. Neste artigo, o autor apresenta as principais diferenças entre os tipos de certificações, além de seus desafios e vantagens.

A certificação profissional é um importante instrumento que se propõe a atestar se uma pessoa possui os conhecimentos mínimos necessários para desempenhar uma determinada função. Ela possui uma abrangência diversa, podendo visar à certificação de um gerente escolar, um gerente de projetos, um enfermeiro, um vendedor de loja, um advogado ou um engenheiro ambiental, por exemplo.

Cada vez mais aceita no mercado profissional, a certificação não tem como finalidade substituir a graduação. A graduação tem como fim prover o aluno de conhecimentos gerais para que ele possa exercer uma profissão. No entanto, cada atividade profissional tem suas particularidades e foco, demandando conhecimentos específicos. A certificação visa, justamente, identificar se o candidato detém esses conhecimentos específicos, além dos conhecimentos gerais.

Existem certificações para as quais há cursos de graduação. Um exemplo é a certificação em medicina, ou o Exame de Ordem para bacharéis e estudantes de direito. Existem, por outro lado, certificações cujo conhecimento requerido não se encontra nas ementas dos cursos de graduação, como é o caso do gerente escolar ou do analista financeiro.

Em mercados onde há assimetria de informação, heterogeneidade de formação e externalidades, os impactos relativos à escolha inadequada de um profissional podem ser mitigados pela presença de certificações profissionais. Além de sinalizarem a capacidade do profissional, elas funcionam como um balizador para a capacidade técnica demandada pela sociedade. Por não se restringirem

aos aspectos conceituais, podendo também abranger aspectos práticos exigidos para a boa prática profissional, as certificações, assim, aferem o conhecimento mínimo necessário para a prática profissional.

TIPOS DE CERTIFICAÇÃO

A certificação pode ser voluntária ou compulsória. A voluntária é aquela feita por um candidato para demonstrar que possui um conhecimento específico. Como o próprio nome diz, não é mandatória para o exercício de uma profissão. Uma certificação em inglês é um bom exemplo: candidatos fazem esse exame para demonstrar o conhecimento da língua, ainda que tenham um certificado de uma escola. É uma forma de receber um atestado, dado por uma instituição independente, para fins profissionais ou acadêmicos.

Outro exemplo é a certificação PMP (Project Management Professional). Uma pessoa pode gerenciar projetos sem ter essa certificação, porém a mesma sinaliza ao mercado que ela detém os conhecimentos necessários para executar a função. O resultado é que cada vez mais empresas estão exigindo pessoas que sejam certificadas PMP.

A certificação compulsória, por outro lado, é aquela obrigatória para o exercício de uma atividade. Temos como exemplo o Exame de Ordem da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ou o exame CPA-10 (Certificação Profissional Anbima série 10). Nesses casos, sem a certificação a pessoa não pode atuar como advogado ou trabalhar em instituição financeira em contato com clientes da instituição, pois a obrigatoriedade é regulada por legislação específica.

A CERTIFICAÇÃO EM PAPEL É APROPRIADA QUANDO A APLICAÇÃO DE UMA PROVA ÚNICA É IMPORTANTE PARA O PROCESSO.

A certificação trata de conhecimentos, não de habilidades. Isso deve ficar claro, pois um bom profissional é aquele que reúne conhecimento, competência e habilidade. A certificação, assim, deve ser percebida não como condição suficiente, mas sim como necessária.

CERTIFICAÇÕES VERSUS CONCURSOS

Certificações e concursos são processos diferentes e com fins variados. O concurso visa ao preenchimento de vagas limitadas, para cargos públicos, por meio de um exame que segue os ditames de leis específicas – como a lei 8.112/90 e o decreto 6.944/09 –, e os candidatos aprovados são contratados. Já a certificação não visa ao preenchimento de vagas, mas sim à verificação de um conhecimento específico.

Além da finalidade em si, os processos acadêmico e administrativo são diferentes para concursos e certificações. Em qualquer dos casos, a prova deve ser bem elaborada, determinando o grau de conhecimento do candidato com precisão. Porém, em um concurso a prova é única. Assim, seja ela fácil ou difícil, todos estarão sujeitos às mesmas condições. E, dado um grau mínimo de exigência, buscase aprovar todos os candidatos até o preenchimento das vagas. Já a certificação é um evento repetido que aprova todos os candidatos que obtiverem o grau mínimo exigido.

Se pudéssemos apontar uma característica crítica de cada modalidade, poderíamos dizer que no concurso é o processo, enquanto que na certificação é a aferição do grau de conhecimento.

A certificação traz esse desafio fundamental: as questões selecionadas devem ser capazes de aferir o nível de conhecimento de um candidato, independente do grau de dificuldade da prova, e, ainda, de aferir o mesmo nível de conhecimento no tempo.

A certificação permite flexibilidades que hoje não são permitidas em concurso: provas na modalidade *Computer Adaptive Testing* (CAT) ou testes contínuos, aplicados em datas diferentes para cada candidato.

O PAPEL DA CERTIFICADORA

A certificadora é a instituição que emite os certificados e que é responsável pela definição do conteúdo, das normas e procedimentos do exame, da forma de aplicação (papel e lápis ou eletrônico) e do conhecimento mínimo requerido.

Não é necessário que a certificadora elabore as questões ou aplique os testes. Pelo contrário: é comum que essas atividades sejam realizadas por instituição independente, que segue as diretrizes e orientações dadas pela certificadora.

A certificação pode ser feita pela própria empresa ou órgão, para que um funcionário possa ter uma progressão funcional ou para identificar talentos, por exemplo. A própria empresa pode certificar quando não há conflitos de interesse inerentes à emissão do certificado. Nesses casos, geralmente a emissão do certificado não é o foco, mas sim o resultado do exame para fins de carreira.

Por sua vez, a contratação de uma empresa certificadora traz ao processo independência e isenção, fatores importantes quando se busca sinalizar uma capacidade técnica para a sociedade. A certificadora tira de cena os possíveis conflitos de interesse que possam surgir na realização do exame, posto que na maioria dos casos seus afiliados ou funcionários de suas empresas afiliadas é que estão sendo submetidos à certificação.

A certificadora independente pode ser um órgão de classe, uma empresa especializada, uma escola, um órgão público, entre outros. Como exemplo encontramos a OAB, a Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima), a Fundação Getulio Vargas, o Conselho Regional de Medicina, a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), o Governo do Estado de São Paulo e o Project Management Institute (PMI).

O PAPEL DA APLICADORA DA CERTIFICAÇÃO

A certificadora é a empresa que:

- Define o regulamento;
- Define o conteúdo programático e os critérios de aprovação;
- Define o tipo de exame: eletrônico ou papel;
- Define a forma de exame: CAT, proporções exatas, entre outros;
- Emite os avisos e comunicados;
- Divulga os resultados; e
- Emite os certificados.

Como mencionado, a certificadora pode contratar uma empresa para aplicar o exame. O papel da aplicadora é:

- Elaborar o edital, quando necessário;
- Elaborar as questões;
- Elaborar as provas;
- Estruturar os sistemas;
- Treinar fiscais;
- Gerenciar os locais de provas;
- Distribuir as provas;
- Receber e gerenciar as inscrições;
- Gerenciar o cronograma;
- Aplicar as provas; e
- Corrigir as provas.

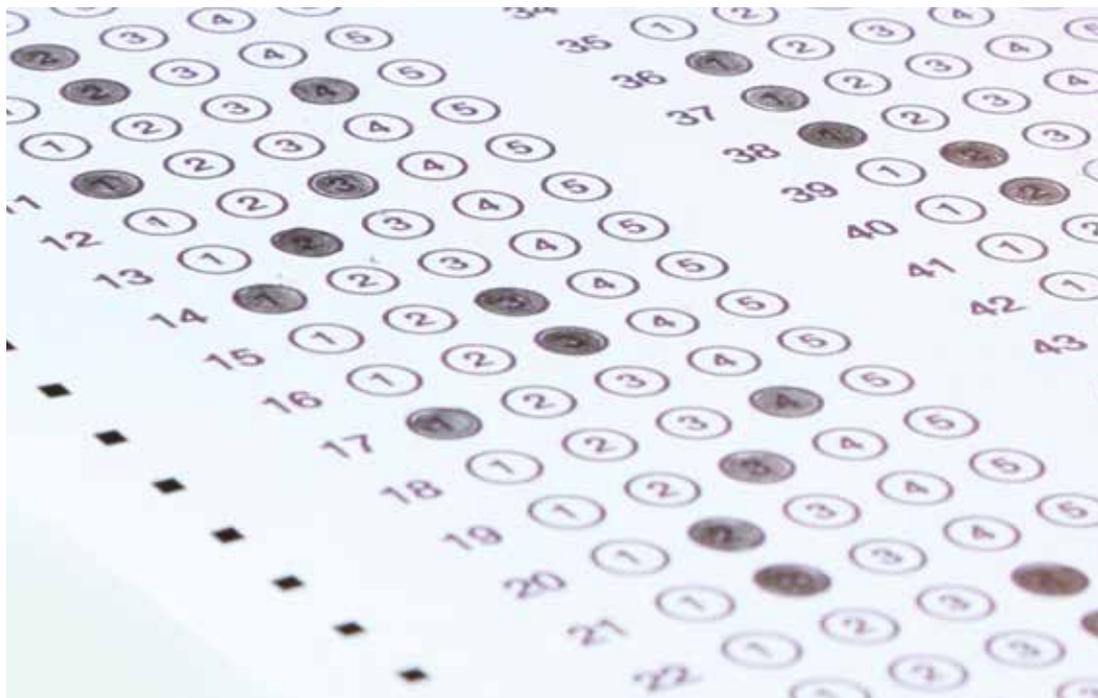
A atuação da aplicadora se baseia nas diretrizes emitidas pela certificadora, responsável pelo exame de certificação.

CERTIFICAÇÃO EM PAPEL *VERSUS* ELETRÔNICA

A certificação pode ser em papel ou eletrônica, quando os testes são aplicados em computador. A certificação eletrônica se baseia na construção de um grande banco de dados. O sistema escolhe aleatoriamente as questões para cada candidato, dentro de cada categoria de dificuldade. Os exames são realizados em centros de testes, localizados em diferentes praças e, geralmente, possuem flexibilidade de horários e datas. Já a certificação em papel se baseia na elaboração de uma prova que é aplicada em data definida e em diversos locais simultaneamente.

A tabela abaixo busca resumir as vantagens de cada abordagem.

TIPO DE CERTIFICAÇÃO	VANTAGEM RELATIVA
 ELETRÔNICA	<ul style="list-style-type: none"> • Custo • Calibragem de questões • Logística
 PAPEL	<ul style="list-style-type: none"> • Prova simultânea • Processo similar ao de um concurso



A certificação em papel é apropriada quando a aplicação de uma prova única é importante para o processo. Esse tipo de certificação traz consigo os desafios de logística e a maior dificuldade de se montar um banco de questões calibradas. Já a certificação eletrônica é apropriada quando se deseja uma avaliação mais flexível, geralmente com menor custo.

A certificação pode ser também um processo contínuo ou em prazo determinado. O processo contínuo ocorre quando o candidato pode fazer o exame a qualquer momento – forma característica da certificação eletrônica. Pode-se definir, por exemplo, dias da semana ou janelas de tempo nas quais o candidato pode fazer o seu exame. O processo com prazo determinado é quando o exame de certificação ocorre em um dia específico. Nessa modalidade o resultado é apresentado simultaneamente.

É possível haver modelos híbridos, porém os mencionados anteriormente são os mais comuns e servem para caracterizar as diferenças existentes.

CERTIFICAÇÃO COMO FERRAMENTA DE RECURSOS HUMANOS

A certificação é geralmente vista como um processo para aferir conhecimento com uma finalidade específica, como exercer uma função ou profissão. Porém, a certificação pode – e é – bem mais do que isso: é uma poderosa ferramenta de gestão pessoal quando bem estruturada. A elaboração do programa e a correta calibração das questões são a chave do sucesso para que se construa uma ferramenta com essa finalidade.

O resultado do exame não é apenas a aferição de um candidato aprovado ou não. Ele também indica o conhecimento em diferentes assuntos, a partir de uma escala de conhecimento previamente estabelecida, o que pode ser explorado pelas áreas de recursos humanos. E o candidato, ao constatar seu conhecimento, pode identificar o *gap* existente para atingir o grau de excelência desejado, elaborar um programa de estudo com essa finalidade e medir sua progressão técnica no decorrer do tempo.

O DESAFIO ACADÊMICO

O desafio acadêmico em projetos de certificação passa pela elaboração de questões que possam ser classificadas e comparáveis em graus de dificuldade. Em projetos de certificação contínua, esse processo pode contar com o apoio da calibragem de questões. Isso implica na possibilidade de se repetir questões durante o processo, o que estatisticamente não é um problema. Porém, em provas com data determinada, onde as questões são inéditas, esse processo é mais complexo e demanda a calibragem através de métodos estatísticos utilizados em parâmetros chave.

De qualquer forma, a equipe acadêmica tem o desafio de elaborar questões que meçam o efetivo conhecimento do candidato e de fazer com que as diferentes provas possam ser relativamente comparáveis.

CONCLUSÃO

A Fundação Getulio Vargas vem desenvolvendo projetos de certificação, tanto na forma eletrônica quanto em papel, para instituições públicas e privadas. Em papel temos como destaque o Exame de Ordem da OAB e a certificação dos gestores escolares para o Estado de São Paulo. Na forma eletrônica temos como destaque o exame CPA-10 para a Anbima.

A certificação é um processo que chegou ao Brasil para ficar: seus benefícios para a sociedade já são amplamente reconhecidos. Em alguns países desenvolvidos, como os Estados Unidos, há diversos programas de certificação. Hoje, este é um mercado com movimentação superior a R\$ 100 milhões por ano.

A expectativa é que os programas sejam expandidos, aumentando tanto as certificações profissionais exigidas pelos órgãos reguladores quanto as voluntárias. É possível perceber potencial de crescimento em:

- Certificações profissionais;
- Certificações de conhecimentos específicos, como línguas ou PMP;
- Exames de admissão para cursos superiores; e
- Análise de competência funcional.

O crescimento deverá ocorrer tanto na forma eletrônica quanto em papel, atendendo às diferentes necessidades dos clientes. O aperfeiçoamento dos processos, com o apoio da tecnologia, seja na elaboração e análise das questões quanto na estruturação e controle, tornará os processos de certificação cada vez mais baratos, eficientes e eficazes.



OS DESAFIOS NA GESTÃO DE UM CONCURSO PÚBLICO



Karin Merz Fernandes de Souza

Coordenadora de Projetos na FGV Projetos

Karin Merz Fernandes de Souza é formada em direito pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais, pós-graduada em direito empresarial pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, onde também concluiu mestrado em administração pública. Atualmente é coordenadora de projetos na FGV Projetos, onde é responsável pelo planejamento e organização de concursos públicos, exames, certificações e avaliações.

Resumo

A execução de processos de avaliação envolve uma estrutura grandiosa e exige organização, seriedade e planejamento. Seus dois principais pilares são a seleção por mérito e o princípio da isonomia, consequência da garantia de acessibilidade ao serviço público por qualquer cidadão. Neste artigo, Karin Merz explora a experiência brasileira a partir desses dois pilares, apresentando os processos necessários à organização de concursos públicos e sua importância para a eficácia e a imparcialidade na seleção dos melhores candidatos.

OS DOIS PILARES DO CONCURSO PÚBLICO

A seleção das pessoas mais aptas para ocupar cargos públicos é um grande desafio ao menos desde a Antiguidade clássica. Mas foi no império chinês, durante a dinastia Han (206 A.C. - 220 D.C.), quando que se falou pela primeira vez em um sistema de exames. Na época, os melhores oficiais foram recrutados para receber instrução sobre os fundamentos do pensador Confúcio. Esses alunos realizavam testes de tempos em tempos, e os melhores continuavam aprendendo e lecionando aos novos ingressantes. Gradualmente, os exames ganharam dimensão e se tornaram o meio oficial de seleção para ingressar na administração pública.¹

Já na França, durante a Idade Média, Carlos VII (1403-1461) vendia cargos públicos como mercadorias, hábito que se alastrou pela Europa, contaminando reinos vizinhos. Como títulos nobiliárquicos, esses cargos passaram a ser herdados, independente da capacidade técnica dos herdeiros. O arrendamento também foi outra forma feudal de transformá-los em mercadoria: eram cedidos pelo Estado a particulares, por prazo determinado e mediante uma quantia arrecadada aos cofres públicos.² Os critérios de seleção eram totalmente desproporcionais e causavam revolta entre a população, que clamava pelo reconhecimento do princípio de acesso e da afirmação desse princípio segundo a ca-

pacidade dos indivíduos. A sociedade ansiava pelo acesso sem distinção (Constituição de 1822, arts. 12 e 13).

Após inúmeros embates e questões levantados ao longo da história, virou consenso que a melhor forma de selecionar indivíduos para assumir um cargo público é por meio da capacidade, virtude e talento dos mesmos. Esse é, justamente, o primeiro pilar em um concurso público: a seleção por mérito e aptidão pessoal do candidato.

O Código Civil de Portugal de 1867 já assegurava que no exercício de cargos e funções públicas não poderiam prevalecer condições particulares de privilégios, como vinha ocorrendo anteriormente. A igualdade de condições, sem qualquer distinção, inclusive entre homens e mulheres, alastrou-se rapidamente na Europa no período pós-Napoleão.

No Brasil, a Constituição de 1934 foi a primeira a fazer referência aos funcionários públicos. A inclusão se deu em decorrência do princípio da igualdade no acesso aos cargos públicos,³ adquirida por meio de provas de mérito.

Desde então, a realização de um concurso público envolve uma estrutura grandiosa, com milhares de pessoas em uma simultaneidade de ações. Convergir todas essas atividades em um curto espaço de tempo requer um planejamento complexo e preciso, pautado em dois pilares: a seleção por mérito e o princípio da

¹ Franke, Wolfgang. *The Reform and Abolition of the Traditional Chinese Examination System*. Harvard University Press, Cambridge, 1960.

² Júnior, José Cretella. *Curso de Direito Administrativo*, 18ª edição. Forense, Rio de Janeiro, 2002. P. 352 – 358.

³ Carneiro, Alaim de Almeida. *Os funcionários públicos na nova constituição*, in *Revista de Direito Administrativo*. V. 13. 1948. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/9872/8887>>.

A BOA DEFINIÇÃO
DOS PROCEDIMENTOS
EXECUTÓRIOS,
COM PADRÕES E
PROCESSOS PRÉ-
ESTABELECIDOS,
PROPICIA ISENÇÃO
E CREDIBILIDADE AO
CERTAME.

isonomia. O princípio da isonomia, nos termos aqui discutidos, vem como consequência da garantia de acessibilidade ao serviço público por qualquer cidadão.

Seja em função da história brasileira, ou por outras razões, o princípio da isonomia adquiriu relevo bastante notável na Constituição de 1988, com reflexo direto em concursos públicos. Houve preocupação de assegurar a igualdade de direitos e obrigações em diferentes aspectos da relação funcional.

PROCESSOS DE AVALIAÇÕES DE MÉRITO PELO MUNDO

As avaliações de mérito são exploradas de diferentes formas em diversos países, seja para ingresso em cargos públicos, entrada em universidades, promoção em carreiras públicas e privadas, obtenção de certificados, entre outros.

ESTADOS UNIDOS

Nos Estados Unidos existem algumas formas diferentes de ingresso à carreira pública. No sistema judiciário, por exemplo, os juízes são indicados pelo Poder Executivo, o que significa que não há concurso ou exame de ingresso na carreira. Isso ocorre tanto na esfera federal, quanto na estadual. Nos estados o juiz é indicado pelo Executivo estadual, podendo passar, em alguns casos, por votação popular. Já para a escolha do ministro da Suprema Corte, a indicação é realizada pelo presidente da República, com confirmação do Senado.

Para outros cargos na administração pública americana, por outro lado, há uma avaliação de mérito que pode ser composta por provas escritas, análise da experiência educacional do candidato, entrevistas, entre outros meios necessários. Trata-se de um método competitivo aberto a toda a sociedade, baseado no sistema de mérito e que garante um tratamento isonômico aos candidatos.

Todo o trâmite do processo competitivo é delegado a agências e regulado por um órgão que emana as principais diretrizes, o *Office of Personnel Management* (OPM). A principal responsabilidade das agências é a escolha das pessoas mais bem qualificadas, entre uma quantidade razoável de candidatos.

CHINA

Na China também há a realização de concurso público por meio de avaliações de mérito, mas outro tipo de exame se destaca pela complexidade, estrutura e grau de competitividade: o Gaokao, *National Higher Education Entrance Examination*, equivalente ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).⁴ O Gaokao foi criado em 1952 e em 2014 teve mais de 9.3 milhões de participantes das diversas províncias chinesas. É hoje uma das provas com o maior número de participantes do mundo.

Durante a aplicação do Gaokao, o país inteiro cessa suas atividades para focar única e exclusivamente nesse exame, que é administrado de maneira uniforme por todas as províncias chinesas. Construções são interrompidas e barreiras policiais são posicionadas nas ruas do entorno dos locais de prova, evitando o barulho de trânsito.

Dependendo da província, a prova é realizada em até três dias, durante os quais os alunos passam por três matérias obrigatórias em todo o país: matemática, chinês e uma língua estrangeira. A escolha das outras seis matérias varia pela localidade e área de atuação: física, química e biologia, história, geografia e política educacional. O exame é hoje o único critério para a admissão no ensino superior.

COLÔMBIA

Na Colômbia existe um órgão responsável pela administração e orientação geral dos processos de seleção nas diferentes carreiras públicas. O ingresso se dá por meio de concurso e cabe a esse órgão formalizar os convênios com instituições de ensino previamente acreditadas para a execução do certame. O processo de acreditação depende da demonstração de experiência na seleção de pessoal e na capacidade técnica e logística para execução de concursos.



Concurso em YAN'AN, CHINA

⁴ O Enem teve 8.7 milhões de candidatos inscritos em 2014.

Os dois primeiros princípios estipulados pela lei n. 909/2004, que rege os concursos públicos, são (i) ingresso por mérito e (ii) liberdade de concorrência e igualdade de ingresso. O primeiro prevê que ingresso, promoção e retenção ocorrerão por meio da demonstração das habilidades acadêmicas, experiências e habilidades para execução do trabalho; já o segundo garante que qualquer cidadão que preencha os requisitos exigidos em edital possa participar do concurso sem discriminação de nenhuma índole.

ALEMANHA

Na Alemanha o funcionalismo público é expressivo: em 2011 mais de 4.6 milhões de pessoas trabalhavam no setor público. Os servidores têm estabilidade assim como no Brasil, mas já há uma predefinição do sistema de ingresso na carreira pública com quatro grandes grupos estabelecidos por lei.

O primeiro nível de ingresso exige que os candidatos tenham concluído o ensino médio. Porém, em função da mecanização dos processos administrativos e da alteração das tarefas do serviço público, hoje quase não existem mais servidores de primeiro nível. O segundo nível, por sua vez, exige conclusão de ensino médio e formação profissional para cargos como, por exemplo, jardineiro e eletricista.

O terceiro nível é para candidatos de nível superior e, o quarto, voltado a portadores de títulos de mestrado.⁵ É comum que candidatos passem por um período de preparação para as futuras funções, composto de aprendizado prático e teórico, sendo, ao final, submetidos a um exame. Em alguns cargos de quarto nível, como a carreira de jurista e professor, os candidatos passam por uma preparação de dois anos para o cargo antes de realizarem a prova final. A carreira de professor tem muito destaque na Alemanha, e o procedimento de avaliações é parecido com o adotado para juristas.

No caso dos juristas é necessário realizar o primeiro exame estadual (*Staatsexam*), depois atuar por dois anos (*Referendariat*) em tribunais ou escritórios de advocacia. Após esse período, o candidato realizará o segundo exame estadual, composto por provas escritas e orais.⁶ Se passar, será considerado “jurista por inteiro” (*Volljurist*) e, dependendo de sua classificação, poderá se tornar juiz, advogado, procurador do estado, entre outros.⁷ Como são provas extremamente difíceis, muitos não conseguem passar por todas as etapas e acabam se especializando em áreas como direito tributário e direito de família, que exigem conhecimento acadêmico, mas não exigem a titulação de advogado.

EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

No Brasil, a Constituição Federal (art. 37, inc. II) estabelece que todas as formas de ingresso para cargos ou empregos públicos da administração direta e indireta são por provas ou provas e títulos. A partir daí, a União, cada estado, município e administração direta e indireta estabelece sua regulamentação seguindo as diretrizes estabelecidas pela Carta Magna.

Organizar um concurso público ou avaliação não é tarefa fácil. Há multiplicidade de atos ocorrendo de forma simultânea, estrutura delicada, público grandioso, milhares de pessoas envolvidas e dois interesses: o da administração pública – que busca a seleção dos melhores profissionais para quem se possa confiar o cargo público, com o consequente bom andamento da máquina pública –, e o dos candidatos – que querem um tratamento isonômico e igualitário, além de atingir as melhores notas. A organização de um certame precisa convergir esses interesses e tê-los como pilares em seu planejamento.

⁵ Disponível em: <http://www.beamter-werden.de/34,1,boeherer_dienst.html>

⁶ Disponível em: <<http://www.lto.deljura/rechtsreferendariat/bundesland/nordrhein-westfalen/>>

⁷ Disponível em: <<http://www.uni-jura.com/referendariat.html>>



Concurso para PM no estádio do Maracanã, em 2007

A prestação de um bom serviço, nesse caso, ocorre pela realização de um concurso de forma isonômica, em que os candidatos mais aptos para o cargo sejam selecionados. Com esse foco, o meio para viabilizar a organização e estrutura do concurso deve ser baseada em processos,⁸ pois esta é uma das formas de se planejar o preenchimento dos cargos de maneira racional e técnica.

Processos, de forma simplificada, podem ser definidos como um conjunto de regras e infraestruturas que conferem valor às pessoas. Juntos, os processos formam os macroprocessos, que viabilizam os resultados pretendidos pela organização.

A modelagem dos concursos por meio da estrutura de processos facilita a organização e o planejamento dos certames, pois proporciona clareza aos envolvidos na prestação dos serviços e se torna um elemento de fundamental importância para as decisões a serem tomadas e as melhorias a serem implementadas.⁹

Quando a estrutura passa a ser organizada por processos, a rotina dos certames é melhor entendida e o grau de complexidade das situações passa a ser mais palpável. Situações desconhecidas são mais facilmente contornáveis e por vezes até previsíveis. Cada concurso é diferente do outro, tem peculiaridades e precisa ser analisado caso a caso. A organização por processos flui na execução das individualidades dos certames, conforme demonstrado na figura a seguir.

⁸ “A estrutura em processos tem como foco o cliente externo, já que os processos começam e terminam nele.” Gonçalves, José Ernesto Lima. *Processo que Processo? Revista de Administração de Empresas (RAE)*, Outubro/Dezembro, V. 40, n. 4. São Paulo, 2000. P. 18-19

⁹ Gonçalves, José Ernesto Lima. *Processo que Processo? Revista de Administração de Empresas (RAE)*, Outubro/Dezembro, V. 40, n. 4. São Paulo, 2000.

FIGURA 1 FLUXO DE PROCESSOS NO CONCURSO



A organização de um concurso público envolve uma série de atividades correlatas, simultâneas e dependentes.

PROCESSO 1

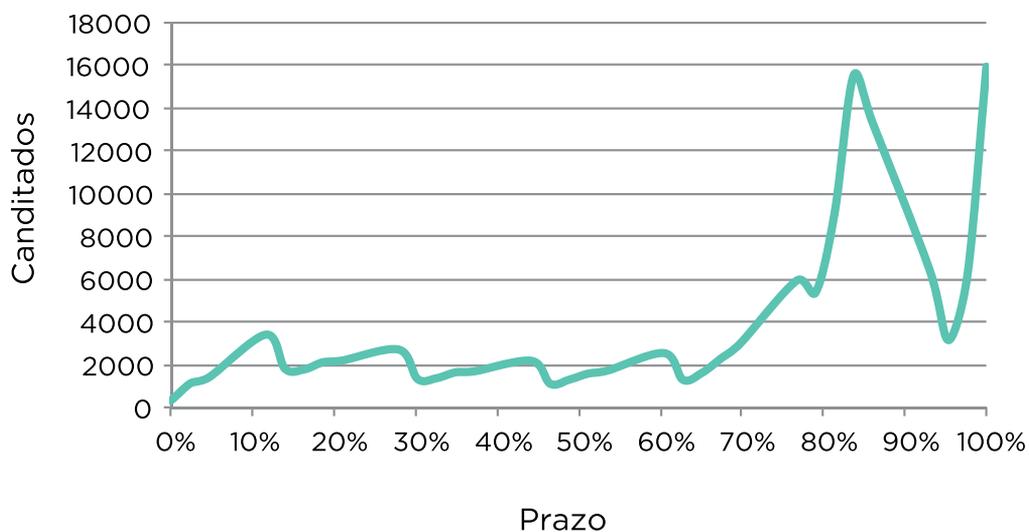
O edital é a lei do concurso público, a base sobre a qual toda a estrutura do certame será construída; nele precisam estar contemplados todos os detalhes e regras. Todo edital tem como base o art. 37 inciso II da Constituição Federal, mas a União, cada estado e município têm regulamentações específicas que precisam ser analisadas e incluídas no edital. Em alguns estados há isenção para doador de sangue; em outros, há uma redução do valor da taxa de inscrição; em determinados municípios 20% das vagas são reservadas para candidatos negros e índios; e há aqueles em que não há legislação. A legislação federal determina um mínimo de 5% de reserva de vaga para deficientes físicos; já as legislações estaduais e municipais ora estabelecem 5%, ora 10%, 15% ou 20%. Tudo depende de onde o concurso será realizado. Ocorre que nem sempre é tarefa fácil encontrar toda essa legislação: requer planejamento, informação e organização.

PROCESSO 2

O período de inscrição requer uma série de atos simultâneos. O primeiro grande desafio é a sincronização, através de sistema de gestão integrado, do ambiente online com as ferramentas de emissão de boleto de pagamento, além do recebimento da confirmação do pagamento por e-mail. Cada vez mais, os pagamentos são realizados por Guia de Recolhimento da União ou do Estado, em função da Súmula 214 do Tribunal de Contas da União. Para que isso funcione é necessária uma articulação prévia entre instituição financeira, administração pública e organizadora. Outro ponto de impacto na inscrição é uma questão cultural: o pico das inscrições ocorre no último dia dentro do prazo, por isso as organizadoras colocam o pagamento no dia subsequente ao dia de inscrição. Isso naturalmente gera congestionamentos no site, o que faz aumentar a quantidade de ligações, podendo gerar reclamações de alguns candidatos ou mesmo dificuldades de inscrição. O gráfico a seguir mostra os pagamentos homologados pelos candidatos nos últimos concursos realizados pela FGV Projetos.

GRÁFICO 1A PAGAMENTOS HOMOLOGADOS EM CONCURSOS PÚBLICOS PARA O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA

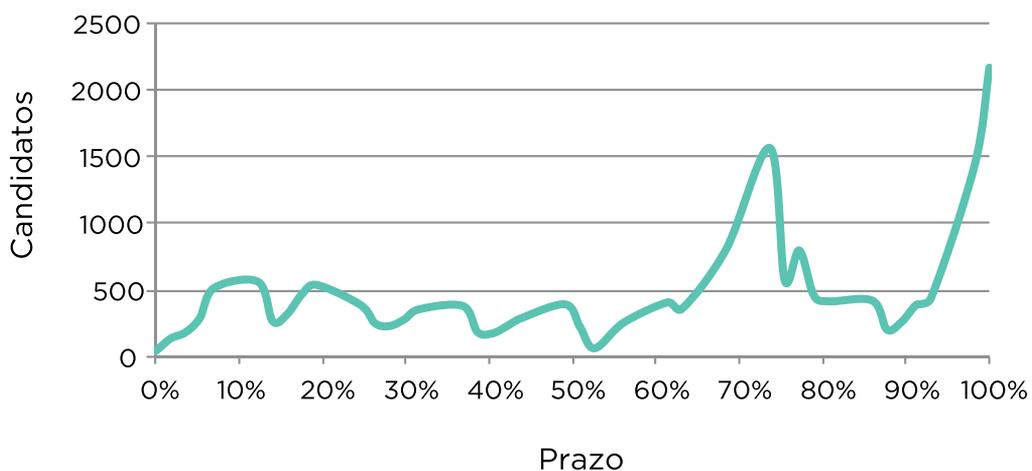
TJBA



OBS: No gráfico acima as inscrições foram prorrogadas no último dia de inscrição, gerando esses dois picos de pagamento.

GRÁFICO 1B PAGAMENTOS HOMOLOGADOS EM CONCURSOS PÚBLICOS PARA A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO MATO GROSSO

DPMT

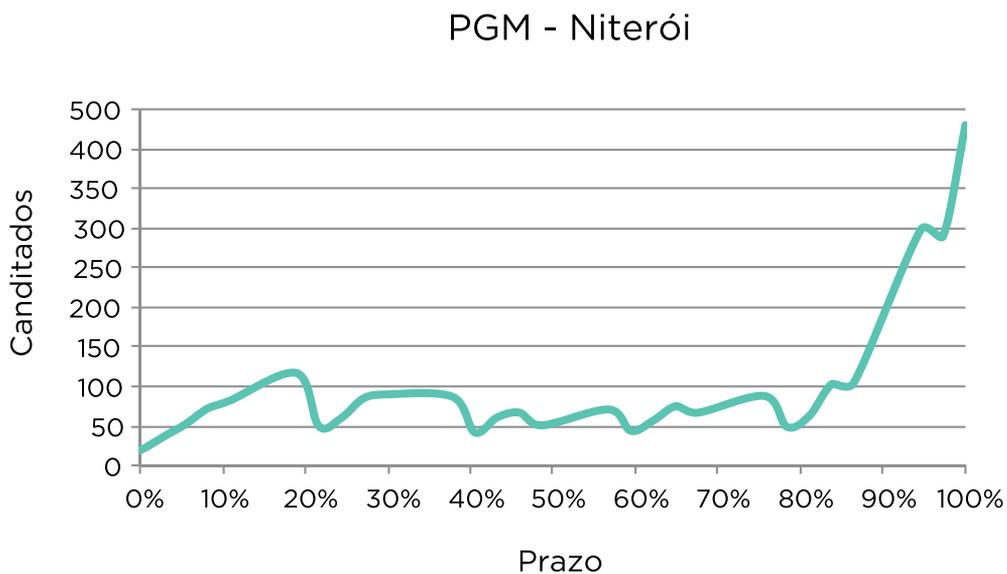


OBS: Situação semelhante ao gráfico 1a.

GRÁFICO 1C PAGAMENTOS HOMOLOGADOS EM CONCURSOS PÚBLICOS PARA O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA



GRÁFICO 1D PAGAMENTOS HOMOLOGADOS EM CONCURSOS PÚBLICOS PARA A PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE NITERÓI (RJ)



Para contornar essas situações é importante que a organizadora tenha experiência e realize estudos e levantamentos prévios, possíveis em uma estrutura organizada por processos.

PROCESSO 3

Cada concurso tem o seu conteúdo programático e as suas questões. As provas são elaboradas com base em duas técnicas distintas: (i) relativa à estrutura curricular, em que as questões abordam o conteúdo programático proposto; (ii) relativa à complexidade de cada questão, em que as provas contêm um balanceamento harmônico de graus de dificuldade. Essas técnicas permitem identificar os candidatos mais qualificados.

Os concursos também podem ter tipos de provas diferentes. Um concurso para magistral precisa compor prova oral; pode haver necessidade de realizar prova de tiro em uma etapa de concurso para área policial; ou até mesmo prova de circo para instrutor circense. Cada concurso é único.

PROCESSO 4

Durante toda a execução do concurso existem fases de entrega e análise de documentos. Na inscrição, os candidatos podem solicitar a isenção e, dependendo da legislação local, precisam comprovar sua hipossuficiência. Esses documentos precisam ser confrontados com a lei. Os candidatos portadores de deficiência têm direito a vagas destinadas especificamente para eles. Esses candidatos também encaminham seus laudos para análise documental de conformidade individual: cada candidato terá um resultado, ao qual poderá recorrer. A estrutura por processo, nessa fase, proporciona clareza no procedimento da análise documental.

PROCESSO 5

A comunicação é rotineira e necessária em todos os concursos. Compõe-se de estratégia de divulgação e de comunicação direta para solução de problemas com o candidato, como um canal gratuito de ligações (0800) e e-mail. Essa comunicação direta esclarece

dúvidas e facilita a relação, principalmente nos dias que antecedem a aplicação da prova, quando o número de ligações aumenta.

PROCESSO 6

O processo de impressão e empacotamento das provas é executado em um curtíssimo espaço de tempo e requer muita atenção, pois qualquer deslizamento afeta o momento de aplicação. As provas de vários cargos precisam ser impressas sem falhas, grampeadas e separadas por cargo, especialidade e turno. Por mais que exista maquinário moderno que execute as tarefas, é necessário realizar um processo de conferência. No momento do empacotamento, as diferentes provas com várias versões, turnos e especialidades são separadas por sala e candidato. Cada candidato recebe a sua prova, com nome e código relacionado, mesmo que tenham sido empacotadas provas para 27 estados e 5.570 municípios. Qualquer deslizamento na impressão ou no empacotamento põe fim ao certame.

PROCESSO 7

O processo de aplicação é o momento de mobilização de um contingente grandioso de pessoas, em concomitância de aplicação. São milhares de candidatos, fiscais, porteiros, seguranças, coordenadores, entre outros profissionais. Qualquer situação adversa atinge um grande quantitativo de gente.

Provas relativas a concursos nacionais ocorrem de forma simultânea em todos os estados brasileiros, e a probabilidade de uma sala de aula apresentar algum problema é grande. Qualquer possível questão precisa ser contornada no momento da aplicação. A demora na tomada da decisão aumenta o risco do problema, uma vez que o tempo é muito curto para a complexidade e grandiosidade da aplicação.

PROCESSO 8

O processo de aplicação reversa é o retorno das provas para o seu local de origem para desidentificação, digitalização e correção. Também aí existem riscos inerentes a um

país com dimensões continentais. A distância é um dos fatores que oferecem riscos e o processo de aplicação reversa precisa de atividades sincronizadas para que as provas sejam recolhidas de todas as salas, em todas as regiões, e cheguem de forma simultânea ao seu local de origem.

PROCESSOS 9 E 10

Um a dois dias após a aplicação, os gabaritos da prova objetiva são disponibilizados para que os candidatos possam conferir seus resultados e interpor recursos. Durante esse período, o material da aplicação reversa ainda está sendo recolhido e as provas discursivas desidentificadas e digitalizadas, para que posteriormente possam ser encaminhadas por meio de sistema aos professores. As provas discursivas podem ser compostas por redação, questões específicas, parecer, sentença, entre outros. As análises dos professores dependem das disposições do edital e das disposições legais. Em algumas provas, as correções são realizadas por três professores, em outras, a valorização na redação é por coerência e coesão. Ocorre, ainda, de as questões terem correção de português e da matéria especificada no conteúdo programático. Essas atividades são planejadas no momento da publicação do edital e qualquer ocorrência durante a execução do certame, com processos organizados e bem definidos, são contornáveis.

PROCESSO 11

A avaliação de título tem se tornado cada vez mais comum nos concursos. A administração pública preza por futuros administradores que tenham experiência e expertise com a máquina pública. Por isso, é comum a pontuação por experiência na administração pública ou áreas correlatas e, quanto maior a experiência do candidato na área, maior a pontuação. Também ganham pontos os candidatos com titulações como mestrado ou doutorado.

A análise dos títulos se assemelha com o processo da análise documental. A diferença aqui é que, enquanto na análise documental o rol de documentos está praticamente todo elencado na legislação, na avaliação de títulos precisa ser previamente acordado com a administração pública e esclarecido nas regras do edital. O que não estiver no edital poderá ser questionado posteriormente.

PROCESSO 12

O concurso finaliza com a sua homologação e a nomeação dos candidatos. Mesmo quando homologado, em alguns casos existem ações judiciais a serem analisadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A execução de um processo de avaliação é de grande complexidade organizacional e exige planejamento, organização e seriedade. A boa definição dos procedimentos executórios, com padrões e processos pré-estabelecidos, propicia isenção e credibilidade ao certame, além de aprimorar a qualificação dos envolvidos em sua organização para lidar com imprevistos e prever situações antes inimagináveis.

Dessa forma, será maior a transparência na gestão do processo de seleção e mais exigente a própria organizadora ao aperfeiçoar seus processos, conquistando, de um lado, uma avaliação eficaz, com tratamento isonômico e imparcial para a seleção dos melhores candidatos e, de outro, a confiabilidade da sociedade e da administração pública.

CONCURSOS
PÚBLICOS E
RACIONALIDADE
DO ESTADO NA
ORIGEM DA FGV



Cloves de Bittencourt Dottori

Coordenador Acadêmico do Núcleo de Concursos da FGV Projetos

Bacharel em geografia e história pela antiga Universidade do Brasil, foi professor do Departamento de História e Geografia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro durante 40 anos. Durante todo este período atuou como coordenador acadêmico de concursos públicos, além dos exames de ingresso aos cursos de graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atualmente é coordenador acadêmico do Núcleo de Concursos da FGV Projetos.

Manuela Fantinato

Coordenadora de Conteúdo e Comunicação Visual da FGV Projetos

Manuela Fantinato tem graduação em história, mestrado em literatura, cultura e contemporaneidade, e é doutoranda em história Social da Cultura, todos pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. É Coordenadora de Conteúdo e Comunicação Visual da FGV Projetos.

Resumo

A obrigatoriedade de concursos públicos no Brasil veio na esteira do grande processo de modernização do Estado promovido por Getúlio Vargas. Neste âmbito, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público, que tinha a função de centralizar e regulamentar não apenas a organização de concursos e seleções de pessoal, sob critérios técnicos, mas também cuidar de sua capacitação, estabelecer normas e procedimentos, bem como planejar o orçamento das pastas. Este artigo relata as origens deste órgão, que se confundem com as origens da própria Fundação Getúlio Vargas, cuja missão lhe era complementar e motivada pelos mesmos fins.

“O Estado Nacional, único terreno em que o capitalismo moderno pode prosperar, se apoia em uma burocracia especializada e em um direito racional.”
Max Weber

A Revolução de 1930, movimento que levou Getúlio Vargas ao poder, em caráter provisório, a 3 de novembro de 1930, e pôs fim à Primeira República Brasileira, conhecida popularmente como República Velha, ficou marcada na memória social como um corte no processo histórico brasileiro. Sob a influência da crise interna e da conjuntura internacional, o quadro sócio-político de dominação oligárquica anterior a 1930 – marca da República Velha – incorporou-se definitivamente ao passado. Assim, o movimento refletia as transformações que tinham nas classes médias urbanas seu principal agente e, na estrutura política vigente, seu principal ponto crítico. Seu maior objetivo era romper a estrutura de poder concentrada nas tradicionais oligarquias rurais, incapazes de atender às novas necessidades surgidas com as transformações econômicas e sociais que então se processavam. O aumento da população urbana e a inserção da economia brasileira no crescente mercado internacional tornavam urgente a reestruturação do Estado, que deveria ser realizada por pessoas competentes para tal, segundo critérios técnicos.

A concepção de administração pública mais técnica, racional e burocratizada, em lugar da visão personalista, paternalista e patrimonialista da época, já vinha sendo esboçada desde o correr dos anos 1920 e, mais explicitamente, a partir da Revolução de 1930, quando uma sequência de reformas político-administrativas, dentro de um quadro geral de transformações sociais, conferiu uma nova organização ao aparelho de Estado. No centro do processo de burocratização encontrava-se a crescente transformação da sociedade, com o surgimento de novos atores e classes sociais. Assim, a burocracia era dependente da industrialização e da urbanização, bem como da emergência de uma classe média urbana que, à época, concentrava-se no centro-sul do país, especialmente no Rio de Janeiro, então capital do Brasil.

A gradual passagem da dominação patrimonialista para uma dominação burocrática do aparelho do Estado não significava apenas o surgimento de uma nova ordem administrativa. Era, antes de tudo, a adoção de um modelo de administração moderno, que vinculava o domínio público a um conjunto de regras e normas diferentes das que regiam o setor privado.

O surgimento da noção de que a sociedade deve ser regida por um sistema objetivo de normas diferentes daquelas que orientam a vida dos indivíduos na esfera de suas vidas privadas provocou, quando de sua aplicação, importantes transformações na relação entre sujeitos sociais e o Estado.¹

Foi nesse contexto que surgiram ações administrativas mais especializadas, tecnicamente racionalizadas. A Constituição de 1934, por exemplo, ao lado da regulamentação do trabalho, da inclusão do direito à educação, entre outros avanços, instituiu o concurso público como meio de ingresso no funcionalismo de carreira do Estado. Assim, foram criadas, em 1935, a Comissão Mista de Reforma Econômico-Financeira e, no ano

¹ Paiva, Carlos Henrique Assunção: “A burocracia no Brasil: As bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945).”

seguinte, a Comissão Nabuco. Foi no âmbito dessa última que se deu o primeiro plano de classificação de cargos do governo federal, com a classificação completa de todos os funcionários do governo e uma proposta de organização baseada em um sistema de méritos. O plano deu origem à Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936, que, nas palavras de Luiz Simões Lopes, o presidente da Comissão:

[...] além de dar organicidade ao sistema de pessoal, trazia em seu bojo uma série de princípios indispensáveis a uma administração moderna, não casuística, regida por normas gerais, honestas e rígidas que orientariam dali para frente o serviço civil brasileiro.²

No âmbito desta lei, foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), com, entre outras, as seguintes atribuições:

a) estudar a organização dos serviços públicos e propor ao Governo qualquer medida necessária ao seu aperfeiçoamento;

b) promover a realização dos concursos de provas, de títulos, ou de provas e títulos, para provimento de cargos administrativos e técnicos, organizar os programas dos referidos concursos e nomear as respectivas bancas examinadoras excluídos sempre os do magisterio, regulados nas leis especiais, bem como fixar as normas gerais que deverão ser observadas nas respectivas inscrições;

[...]

A CONSTITUIÇÃO DE 1934, POR EXEMPLO, AO LADO DA REGULAMENTAÇÃO DO TRABALHO, DA INCLUSÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO, ENTRE OUTROS AVANÇOS, INSTITUIU O CONCURSO PÚBLICO COMO MEIO DE INGRESSO NO FUNCIONALISMO DE CARREIRA DO ESTADO.

g) opinar em consultas dos Ministros de Estado, sobre procedencia ou improcedencia das reclamações apresentadas pelos funcionarios;

h) opinar sobre propostas, normas e planos de racionalização de serviços publicos elaborados pelas Comissões de Eficiencia;

i) elaborar o respectivo regimento interno;
[...]

k) determinar quaes os cargos publicos que, além de outras exigencias legais ou regulamentares, sómente possam ser exercidos pelos portadores de certificado de conclusão de curso secundario e diplomas scientificos de bacharel, medico, engenheiro, perito-contador, actuario e outros, expedidos por institutos officiaes ou fiscalizados pelo Governo Federal;

² Silva, Suely Braga da. Luiz Simões Lopes: fragmentos de memória. Rio de Janeiro: FGV, 206. Pg 91.

1) *propor ao Presidente da Republica, para ser levado ao conhecimento do Poder Legislativo, a redução dos quadros dos funcionarios publicos, collocando-os dentro das strictas necessidades do serviço. Paragrapho unico.*

O disposto no presente artigo não se aplica aos cargos do Poder Judiciario, da Camara dos Deputados e do Senado Federal.³

Com a Lei nº 284 institucionalizava-se um órgão para aumentar a eficiência governamental e capitanear a reforma administrativa do Estado. O próprio Simões Lopes disse em depoimento:

No futuro, daqui a uns cem anos, quando os políticos brasileiros começarem a compreender o que é serviço público, terão muito interesse em conhecer a lei que estabeleceu uma estrutura normativa de trabalho para o serviço público do país.⁴

Quando, em 1937, Getúlio Vargas dissolveu o Congresso, inaugurando o período autoritário conhecido como Estado Novo, o fez, paradoxalmente, em prol de uma maior racionalidade do Estado. Efetivamente, a Constituição de 1937 garantiu que o processo de mudança atingisse o cerne das estruturas do governo, ao mesmo tempo centralizando-o e criando as condições necessárias para que fosse objetivo, independente e científico.

A nova Constituição estabelecia, em seu Art. 67, que a eficiência do serviço público deveria ser princípio constitucional e dever do Estado. Previa, ainda, a criação de um departamento administrativo que deveria, entre suas atribuições, responsabilizar-se pelo:

(...) estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de deter-

minar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público.⁵

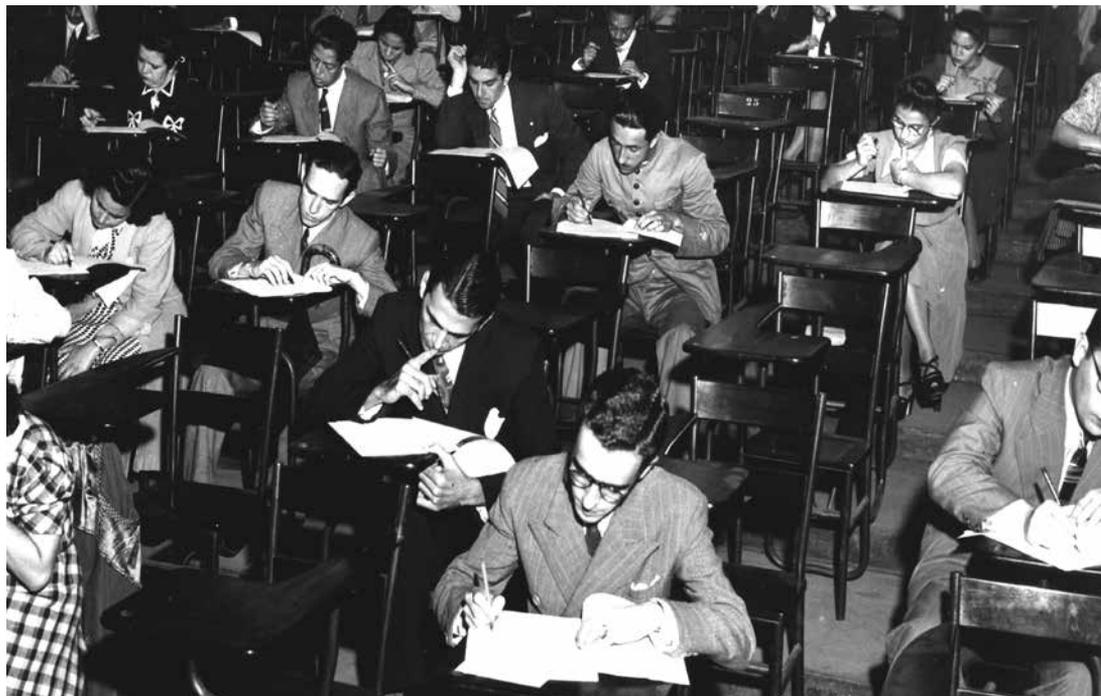
Em 1938, o CFSPC deu origem ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão ligado diretamente à presidência da República, também chefiado por Luiz Simões Lopes. O DASP deveria fazer um grande estudo dos órgãos públicos e elaborar estratégias para otimizá-los. Na prática, estava acima de todos os ministérios, elaborando e fiscalizando seus orçamentos, universalizando procedimentos segundo critérios inspirados na teoria weberiana, preenchendo e articulando seus cargos e modos de funcionamento. Uma das principais atribuições do Departamento, compreendida como inseparável à reforma, era a seleção de servidores mediante concurso público, como garantia de que os novos cargos seriam preenchidos de acordo com o mérito, não estando sujeitos a indicações e interferências políticas. Introduzidos em 1934, os concursos públicos haviam sido tornados obrigatórios em 1936, quando sua organização foi centralizada no CFSPC, passando posteriormente ao DASP. Antes disso, organizados pelos ministérios, eram porta de entrada para partidários políticos e parceiros das oligarquias ainda intensamente articuladas com o sistema, o que resultava em funcionalismo ocioso, desarticulado e oneroso para os cofres públicos.

Em prol da racionalização, o DASP, em seus primeiros anos, empenhou-se em continuar o trabalho de classificação sistemática de funcionários públicos, além de realizar concursos para todas as carreiras de âmbito federal. Sobre isso, Luiz Simões Lopes relata que mais de 200 mil pessoas passaram pelos concursos do DASP, desde aquelas que se candida-

³ Ver <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-284-28-outubro-1936-503510-publicacaooriginal-1-pl.html> Art 10 [sic]

⁴ Silva, Suely Braga da. "Luiz Simões Lopes: fragmentos de memoria. Rio de Janeiro: FGV, 206. Pg 91.

⁵ Ver http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm Art 67 (a)



*Concurso para o funcionalismo público, realizado pelo DASP, entre 1938 e 1945
Arquivo Gustavo Capanema (GC), FGV/CPDOC*



Luiz Simões Lopes entre professores e alunos do DASP (terceiro da esquerda à direita, sentado)
Arquivo Luiz Simões Lopes (LSL), FGV/CPDOC

tavam a altos cargos, com mais exigências profissionais, até as que almejavam cargos mais modestos.⁶

Os dados, embora pouco confiáveis, mostram que, enquanto em 1920 havia no país cerca de 180 mil funcionários públicos, em 1950, 512 mil pessoas estavam ligadas às atividades administrativas.

A preocupação com a racionalidade legal e administrativa da engenharia estatal passava, desde seu início, pelo cuidado com o pessoal – aqueles que terminariam por colocar a reforma em prática e empenhar-se em uma mudança de cultura nos quadros da administração pública. Por isso, o DASP também tinha a competência e responsabilidade de capacitar o pessoal da administração pública e foi pioneiro na implantação de um sistema de aperfeiçoamento de pessoal.⁷ Para isso, estabeleceu um intenso intercâmbio com os Estados Unidos, especialmente com a *School of Public Affairs da American University*, em Washington. O resultado foi

a formação de um corpo técnico altamente capacitado, capaz de, ao espalhar-se pelos órgãos do Estado, realizar uma verdadeira mudança de cultura organizacional. Muitos desses funcionários terminariam, no futuro, atuando em agências internacionais, como a Organização das Nações Unidas.

Os concursos foram assumidos pela administração pública brasileira como importante ferramenta no processo de burocratização do Estado – entendido como forma de planejá-lo e dar-lhe racionalidade. Além da seleção idônea e do cuidado com o aprimoramento e a capacitação, havia a preocupação com a produção de conhecimento como forma de criar uma memória e uma jurisprudência da administração. Nesse sentido, o DASP produziu publicações como a *Revista do Serviço Público*, cujo objetivo era orientar o novo funcionalismo sobre os modos de proceder. Tratava-se, pois, de uma visão orgânica, que procurava levar em conta todas as dimensões possíveis da administração.

⁶ Silva, Suely Braga da. “Luiz Simões Lopes: fragmentos de memória. Rio de Janeiro: FGV, 206. Pg 99-100.

⁷ Oliveira, Irene Rodrigues. “Luiz Simões Lopes tece uma rede de influência norte-americana através do DASP”. Trabalho apresentado em 2012 e publicado em: <http://www.historia.uff.br/estadopedoder/7snepldocs/048.pdf>

Da vasta experiência de Luiz Simões Lopes no seio da administração do governo de Vargas e, sobretudo, da participação em inúmeros concursos, surgiu o desejo de criar uma instituição voltada para a formação intelectual nas áreas das ciências sociais, em especial em administração pública. A cifra de apenas 10% de aprovação das cerca de 200 mil pessoas que se submeteram aos concursos do DASP o levava à conclusão de que o principal problema da sociedade e, por consequência, do Estado brasileiro, era a capacitação.

Esta é a origem da Fundação Getúlio Vargas, cuja criação foi aprovada em decreto de 14 de julho de 1944, com os objetivos de realizar estudos e pesquisas na área da administração, atuar na formação de quadros altamente qualificados para a administração pública do país, além de planejar e organizar serviços e empreendimentos no setor ou prestar assessoria para sua realização.

A missão da FGV não era fácil de ser cumprida, sobretudo em um país que não possuía uma única escola de administração e cuja tradição republicana tinha pouco mais de meio século. Em seus primórdios, preocupou-se em oferecer cursos técnicos para pessoal administrativo, como datilografia e secretariado, em período noturno. Já em 1952 foi criado o embrião do que viria a ser a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), seguida, em 1954, pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP). Aos poucos a FGV foi ampliando sua atuação, com a criação de novas escolas e unidades, no Rio e em São Paulo, incluindo-se aí uma unidade dedicada exclusivamente a prestar assessoria técnica, a FGV Projetos. Em 2010, esta mesma unidade, renovando os princípios que marcaram a criação da FGV, decidiu organizar um núcleo de concursos com o objetivo de interferir, mediante processos seletivos rigorosos, na qualificação da administração pública.

HÁ MUITO O QUE PERGUNTAR



Maria Inês Giordani Silveira

Coordenadora Acadêmica do Núcleo de Concursos

Maria Inês Giordani Silveira é formada em psicologia pela Universidade Federal Fluminense, tem mestrado em psicologia social pela Universidade de Kent, Inglaterra, e especialização em psicodesenvolvimento pela Hampstead Clinic, em Londres. Foi psicóloga da área de recrutamento e seleção da Universidade Federal do Rio de Janeiro e coordenadora acadêmica da Divisão de Concursos do Núcleo de Computação Eletrônica na mesma instituição. Com experiência consolidada em avaliação em processos de grande porte, foi coordenadora acadêmica e consultora na gestão de bancos de questões, exames de certificação e concursos públicos para órgãos do Judiciário estadual e federal, defensorias públicas, Ministério Público e outras instituições. Como coordenadora acadêmica do Núcleo de Concursos, atua na gestão do processo acadêmico da organização de concursos públicos.

Resumo

Definir o que deve ser avaliado em um concurso público é uma tarefa complexa, que tem início a partir do levantamento das competências técnicas inerentes aos cargos que são objeto da seleção, passa pela definição das disciplinas que compõem as provas e culmina na composição dos conteúdos programáticos. A avaliação envolve uma operação complexa e de grande porte. O artigo de Maria Inês Giordani Silveira apresenta, em detalhes, todo o processo de elaboração de concursos, e oferece algumas sugestões para quem está se preparando para prestar os exames.

*“Between stimulus and response there is a space.
In that space is our power to choose our response.
In our response lies our growth and our freedom.”
Victor E. Frankl*

João Luiz levantou cedo, trocou de roupa e saiu apressado, caneta da sorte no bolso – a mesma que usou anos atrás na prova do vestibular. Os portões fechavam às oito horas, não podia se arriscar a perder a prova. Como ele, milhares de pessoas se dirigiam aos locais mais próximos de casa para prestar os exames, cientes (quase todos) de que as vagas seriam ocupadas por aqueles que se mostrassem mais bem preparados.

João Luiz tem sorte por ter nascido na nossa época; o acesso ao serviço público não foi sempre baseado no mérito. O processo de admissão que se utiliza hoje, no entanto, tem fundamento num princípio desenvolvido cinco séculos antes de Cristo, pelo pensador Confúcio. Confúcio defendia que o mérito era derivado do conhecimento, e não do berço ou do poderio militar, como ditava a regra na época. Imbuído desse espírito, o imperador chinês Shih Huang-ti foi o primeiro governante a organizar sua administração, com base no merecimento proveniente do saber – mas não totalmente, porque é bem verdade que reservou para seus familiares os postos mais altos no governo.

Em nossos dias, os conhecimentos valorizados são muito diferentes daqueles que Confúcio considerava importantes, mas o princípio que embasa os processos seletivos segue exatamente o mesmo: a definição de superioridade pelo merecimento está atrelada ao

desempenho em diversos tipos de avaliações e testes. Temos como exemplo, no Brasil, os vestibulares, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Nos Estados Unidos, são famosos, entre outros, o *Scholastic Achievement Test* (SAT), para admissão ao ensino de graduação, o *Graduate Record Examination* (GRE), para pós-graduações acadêmicas, e o *United States Medical Licensing Examination* (USMLE), para licenciamento médico. Nesses e em muitos outros países, são comuns também as aferições para certificação, além de inúmeros outros exames para licenciamento profissional ou ingresso em uma instituição.

O concurso para admissão no serviço público se destina a selecionar e classificar os melhores candidatos para as vagas oferecidas. Mas os melhores em quê? Definir o que deve ser avaliado é uma tarefa complexa, que tem início a partir do levantamento das competências técnicas inerentes aos cargos objeto da seleção, passa pela definição das disciplinas que comporão as provas e culmina na composição dos conteúdos programáticos. Assim como o edital regulamenta todo o concurso, o conteúdo programático determina a matéria sobre a qual versará a prova, orientando a preparação do candidato.

O programa ideal avalia competências que tenham forte correlação com o desempenho de um profissional no cargo a que se candidata. Como não é possível fazer um estudo experimental sistemático dessa correlação para cada caso de avaliação objetiva, todo concurso conta com a experiência de especialistas para garantir que a prova esteja de fato aferindo os conhecimentos relevantes para o cargo.

¹Traduzido livremente: Há um espaço entre estímulo e resposta. Neste espaço reside nosso poder de escolher nossa resposta. Em nossa resposta está nosso crescimento e nossa liberdade.

O CONCURSO PARA ADMISSÃO NO SERVIÇO PÚBLICO SE DESTINA A SELECIONAR E CLASSIFICAR OS MELHORES CANDIDATOS PARA AS VAGAS OFERECIDAS. MAS OS MELHORES EM QUÊ?

Estabelecidas as diretrizes para o certame, o próximo passo na organização do concurso é compor a banca examinadora, integrada por professores e profissionais altamente especializados, selecionados a partir da experiência de ensino e dos conhecimentos exigidos para o teste, entre outros critérios. Como sabido, as questões de múltipla escolha, que constituem a parte principal da maioria das provas, são fáceis de corrigir, mas difíceis de elaborar, tendo em vista que precisam atender a uma série de quesitos técnicos. Embora fundamental, o domínio do assunto não garante necessariamente boas questões. É preciso desenvolver uma habilidade especial, que inclui, por exemplo, construir opções plausíveis, atraentes para quem não conhece o assunto, e homogêneas no teor e na forma, para garantir a validade da medida. Isso nem sempre é fácil para os professores que não utilizam esse tipo de questão em suas atividades rotineiras de ensino.

Para garantir questões de alta qualidade, a equipe acadêmica da FGV proporciona sistematicamente toda a orientação e o apoio técnico necessários, coordenando e acompanhando todo o processo. A prova é então modelada passo a passo: as questões são graduadas de acordo com diferentes habili-

dades cognitivas, que vão da memorização à aplicação do conhecimento em situações novas e ao julgamento crítico; e vários níveis de dificuldade, definidos em função das competências levantadas e do público-alvo. Todos os procedimentos são coordenados pela FGV, de acordo com rígidas normas de segurança, que asseguram a manutenção do sigilo nas várias fases de desenvolvimento dos testes, da elaboração até a impressão do material definitivo.

Após a fase inicial de elaboração, as questões são analisadas por uma equipe de profissionais especializados, que valida o conteúdo e seleciona aquelas que mais provavelmente integrarão a prova. Segue-se a revisão de ordem técnica, em que são verificadas a adequação ao público-alvo, a clareza, a consistência lógica e a correção da linguagem. Os itens insatisfatórios são excluídos e os que requerem adequações são reencaminhados à banca para melhorias. Uma questão pode ser excluída por várias razões, como por exemplo: ser redundante em relação a outras partes da prova, basear-se em memorização em vez de compreensão da matéria, ou requerer conhecimento irrelevante para o desempenho do candidato no cargo. O processo se repete até que todas as questões sejam aprovadas em conteúdo e quesitos técnicos.

João Luis recebe um caderno de testes com 80 questões de múltipla escolha. Terá quatro horas para as respostas e a marcação do cartão. Ele se agita na cadeira, ansioso. Chega a pensar em desistir.

A FGV Projetos vem organizando concursos para as mais diversas entidades públicas já de longa data. Como não poderia deixar de ser, os preparativos necessários para testar tantos candidatos envolvem uma operação de alta complexidade. Só em 2014, cerca de 500 elaboradores trabalharam na confecção de 12 mil questões, distribuídas por um largo espectro de conhecimentos acadêmicos e práticos. Os testes podem incluir redações, questões discursivas e prova oral, mas a maior parte se compõe de itens objetivos de múltipla escolha, uma tendência mundial nas avaliações de médio e grande porte.

PARA FUNCIONAR
COMO UM VERDADEIRO
INSTRUMENTO DE
AVALIAÇÃO, A PROVA
DEVE SER CAPAZ DE
REFLETIR AS DIFERENÇAS
ENTRE AQUELES QUE
DOMINAM O ASSUNTO E
OS DEMAIS.

Para funcionar como um verdadeiro instrumento de avaliação, a prova deve ser capaz de refletir as diferenças entre aqueles que dominam o assunto e os demais, cujos conhecimentos são insuficientes para desempenhar a função adequadamente. Não há como efetuar essa medida sem obter uma amostra estatisticamente significativa do que o candidato sabe. É aí que reside uma vantagem importante das questões de múltipla escolha: dada a facilidade de correção por meio eletrônico, é possível utilizar no teste um grande número de questões, distribuindo-as da forma mais

completa possível pelo conteúdo do programa. Uma prova com poucas questões, como ocorre com aquelas que só contêm itens discursivos, restringe-se necessariamente a poucos tópicos da matéria. Esse conteúdo restrito nem sempre permite uma avaliação confiável. Além de mais abrangente, a prova de múltipla escolha é também mais precisa – as respostas certas são predefinidas, independentes de julgamento pessoal, o que é, reconhecidamente, um ponto a seu favor. Quando elaboradas de forma tecnicamente correta, essas questões adaptam-se facilmente aos mais diversos temas e podem avaliar de forma confiável as várias formas de raciocínio complexo. Por requerer uma atitude crítica ao solicitar a análise de várias opções de resposta, seu alcance pode ir muito além da mera memorização de dados e fatos. E o que é mais surpreendente: contrariando o que comumente se pensa, provas com questões objetivas têm o grande mérito de limitar o acerto por sorte. É só fazer a conta: a probabilidade de responder corretamente ao acaso 20 questões com cinco opções de resposta é de 0,2²⁰. Isso quer dizer que somente um em 80 trilhões de candidatos gabaritaria a prova sem saber nada da matéria. É mil vezes mais provável ganhar na loteria.

Para os que ainda têm dúvidas a respeito da validade da avaliação feita por esse tipo de prova, vale ressaltar que, além de apresentar uma comparação mais precisa entre os candidatos, as questões objetivas podem avaliar as mesmas competências aferidas pelos itens de resposta aberta. Foi o que demonstraram os experimentos de pesquisadores do renomado *Educational Testing Service*, em New Jersey, instituição que administra anualmente 20 milhões de exames nos Estados Unidos e em outros 180 países. Nesses experimentos, publicados no *Journal of Educational Measurement*,² questões de múltipla escolha do *Graduate Record Examination General Test* foram convertidas em questões discursivas e depois aplicadas juntamente com itens abertos que avaliavam outras competências. Por meio, principalmente, de aná-

²*Relationships Among Multiple-Choice and Open-Ended Analytical Questions – Brent Bridgeman and Donald A. Rock – volume 30, dezembro de 2005.*

lise fatorial, constatou-se que enquanto os itens novos estavam medindo competências novas, as discursivas correspondentes aos itens de múltipla escolha traziam os mesmos resultados encontrados no formato anterior.

Apesar disso, as questões objetivas ainda têm sido, talvez por desconhecimento, confundidas com o uso de “pegadinhas” ou macetes. Como se sair bem com “pegadinhas” em uma prova objetiva não diz nada sobre o desempenho de um servidor público, uma prova bem elaborada não faz uso desses recursos. Naturalmente, sempre haverá provas e exercícios mal formulados, independentemente do formato – múltipla escolha ou respostas abertas. Mas isso não significa que alguém possa ser mais bem classificado, entre milhares de candidatos, por dispor de truques especiais para desvendar respostas certas. Se funcionassem, esses macetes se tornariam rapidamente conhecidos e perderiam o efeito, haja vista o empenho de tantos especialistas no mercado dedicados a orientar candidatos. O único recurso amplamente conhecido para se sair bem, seja qual for o tipo de prova, é estudar até estar bem preparado.

Dada a ordem para iniciar, João Luiz abre seu caderno. As primeiras questões são de língua portuguesa. Ele passa rapidamente os olhos pelo primeiro texto.

A seguir estão as de legislação institucional. Aos poucos ele reconhece os assuntos que estudou e começa a ficar mais calmo. Folheia o caderno até o final, passa pelas questões de conhecimentos específicos – noções de Direito. Volta para a prova de português: hora de trabalhar sério.

As provas da FGV apresentam, em geral, um bloco básico, relacionado a competências consideradas fundamentais às funções visadas, e um bloco específico, voltado mais diretamente para os requisitos profissionais. O grupo de conhecimentos básicos compõe-se de temas bastante diversificados, ajustando-se aos requisitos levantados junto ao órgão contratante. Os itens de raciocínio lógico matemático, por exemplo, demandam a aplicação do pensamento quantitativo e analítico. Como aponta o matemático americano John Allen Paulos,³ a maioria das pessoas tem grande dificuldade de pensar em termos de lógica formal. Habilidades matemáticas simples, como estimar quantidades e diferenciar rapidamente o que é mais ou menos provável entre uma série de possíveis eventos, podem facilitar a tomada de decisões em diversas situações da vida pessoal ou profissional. Noções de informática constituem outro tópico de grande interesse.

Essa avaliação dispensa, em geral, conhecimentos formais, concentrando-se nas atividades práticas e na solução de pequenos problemas no âmbito administrativo da organização. Outra tendência forte tem sido a presença de tópicos de legislação institucional, atendendo à demanda de que os novos servidores conheçam a normatização da organização e o ambiente onde desempenharão o que será, acima de tudo, uma função pública. As questões de língua portuguesa, vistas consensualmente como o maior destaque nesse segmento básico, pretendem avaliar, preferencialmente, o uso da linguagem em diferentes situações de comunicação. Essas situações envolvem fatores extralinguísticos que conformam o vocabulário, as estruturas linguísticas e os modos de organização discursiva. O que se enfatiza, portanto, é o aspecto funcional da linguagem: a capacidade, por exemplo, de compreender o que um texto sugere sem afirmar explicitamente – uma habilidade que se usa diariamente. A capacidade linguística do indivíduo é valorizada não apenas por seu conhecimento do

³*Innumeracy, traduzido no Brasil como Analfabetismo em Matemática e Suas Consequências – esgotado.*

sistema linguístico, mas principalmente pelo domínio do sistema comunicativo, indispensável a qualquer que seja a escolaridade exigida para a função.

Em síntese, o bloco básico trata principalmente da capacidade de raciocinar de forma lógica e de compreender e interpretar o que está escrito, ferramentas indispensáveis para perceber padrões e processar informações.

No segmento seguinte, encontram-se as questões específicas, que abordam os conhecimentos diretamente voltados para a atuação profissional. Nessa etapa, quando é necessário decidir a orientação principal da avaliação, surge uma série de perguntas que a própria banca examinadora precisa responder. Teoria ou prática? Conhecimentos de base ou raciocínio analítico? Domínio conceitual ou resolução de problemas? Perguntas como essas emergem com frequência quando os elaboradores e a coordenação acadêmica planejam o formato do segmento profissional da avaliação para cada cargo e contexto. O que é mais importante avaliar? Quais são os princípios científicos que possibilitam o aprendizado durante toda a vida profissional?

É muito antiga a preocupação com a forma correta de lidar com as informações e com o que é realmente preciso saber. O filósofo romano Sêneca já questionava, dois mil anos atrás, a utilidade de tantas bibliotecas e livros, já que era impossível dar conta de tudo o que continham no período de uma vida. Hoje em dia, quando qualquer *smartphone* pode entregar bilhões de vezes mais informações do que as bibliotecas romanas daquela época, é compreensível que muitos questionem se não é melhor deixar para o Google boa parte do que consta numa prova.

Mas não é verdade que dispor de informações significa aprender. Como argumenta Michael Grunwald, colaborador da revista americana *Time*, em recente artigo de capa (8/9/2014), a abundância de dados de fácil acesso e a multiplicidade de fontes, nem sempre confiáveis, podem nos deixar mais perdidos do que esclarecidos. É impossível pensar sem ter o domínio

dos fatos – como buscar na rede aquilo que nem se sabe que existe?

Sir Conan Doyle, no século XVIII, já brincava com a ideia de que obter informações é a parte mais fácil, a diferença é saber o que fazer com elas: “Watson, você pode ver tudo, mas não consegue, entretanto, raciocinar a partir do que vê”, dizia Sherlock Holmes para seu parceiro nas investigações. Apesar da falta de gentileza, o grande detetive estava certo. Não há como acessar por cliques a base substancial de conhecimentos necessária para dar sentido a todos esses dados. Na elaboração de concursos, isso significa que uma questão que pode ser respondida com uma busca na internet não é uma boa questão; é preciso apresentar questões que possam diferenciar um Watson de um Sherlock Holmes.

Para realizar um concurso, é necessário contemplar um horizonte de longo prazo, que é inerente à carreira pública. E o longo prazo implica aprender por toda a vida, o que só se obtém a partir de sólidos princípios científicos. Raciocinar crítica e estrategicamente na solução de problemas envolve aplicar princípios acadêmicos ao mundo real, sempre. E assim os que são, aparentemente, dois lados da história, convergem na preocupação principal de todos os que preparam instrumentos de avaliação: é preciso saber o que é preciso saber.

Muitas vezes, a avaliação de conhecimentos específicos é complementada por questões discursivas ou por um tema para redação, conforme a definição do levantamento de competências e as exigências do cargo. Quando isso ocorre, a avaliação se concentra no domínio e no desenvolvimento do tema, no caso das discursivas profissionais, e nas competências de escritura, valorizando o nível de informatividade e a capacidade de estruturação do texto. O uso de questões dissertativas avalia a capacidade de desenvolver uma resposta própria, uma estrutura nova, a partir de determinada solicitação – este sim um patamar não contemplado pelas questões objetivas. Envolve geralmente uma forma única e criativa de produção, como o desenvolvimento de um tema, um plano,



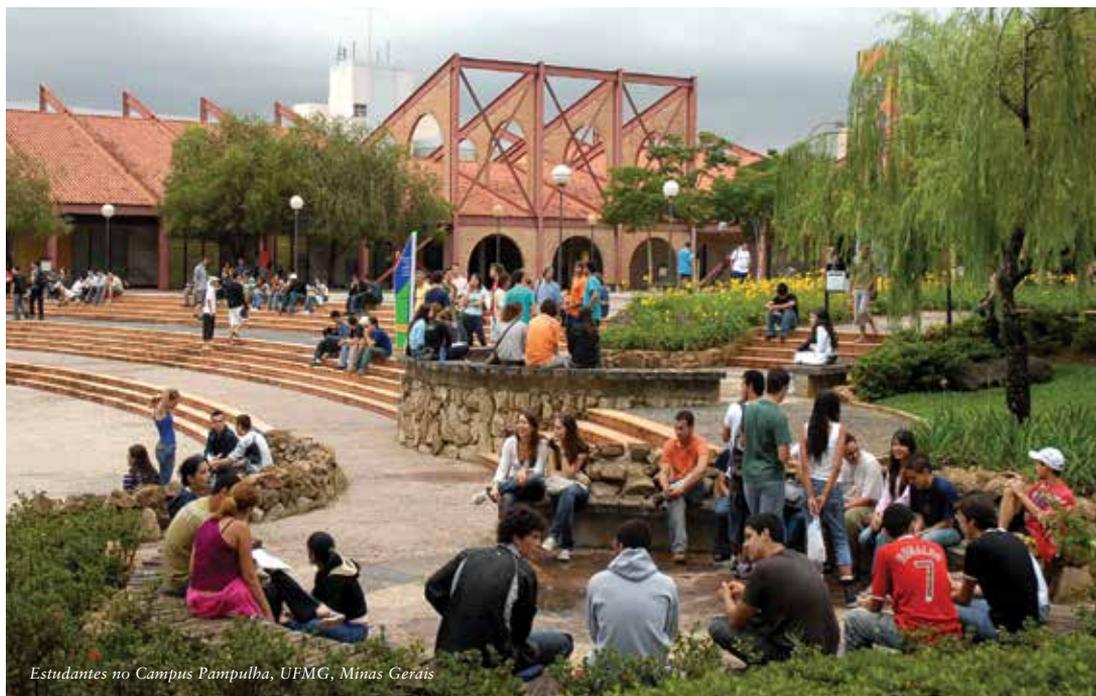
uma proposta ou uma análise. O edital estabelece a linha de corte a partir da qual serão corrigidas essas questões e redações, de acordo com critérios preestabelecidos e segundo procedimentos que asseguram a padronização da correção.

João Luiz termina a prova, revê suas respostas, marca o cartão. Decide mudar a última questão. Ainda está inseguro, mas o tempo acaba. O gabarito é divulgado no dia seguinte, mas lamentavelmente as notícias não são boas para o nosso candidato. Foi aprovado, mas sua classificação está muito distante do número de vagas. Apesar do desânimo natural, ele sabe que o jeito é continuar estudando.

Talvez isso não sirva de consolo no momento, mas João Luiz pode ter certeza de que nada disso foi tempo perdido. Como têm apontado vários estudos recentes, subme-

ter-se a exames, especialmente de múltipla escolha, pode ser vital para o aprendizado, porque prepara o cérebro para aprender. Errar as respostas não é mera adivinhação inútil, como se pensava, mas um exercício que induz a raciocinar melhor e que ajuda a reter, depois, com maior facilidade, as informações contidas na questão, de forma vantajosa em relação ao estudo habitual.

Ainda na década de 1930, o pesquisador Herman F. Spitzer, da State University of Iowa, comparando em um enorme experimento 3.500 estudantes em diferentes grupos de estudo, concluiu que quanto mais cedo no curso eles passavam por testes, melhor se saíam nos exames (controlando a variável do tempo dedicado ao estudo). Experimentos com alunos da Universidade de Califórnia, Los Angeles (UCLA), em comparação com um grupo de controle, confirmaram que fazer um preteste antes de ter estudado a matéria a fundo resulta em melhor desempenho nos exames finais, pelo mesmo princípio. As respostas erradas funcionam como um alerta para o sistema cognitivo, revelando o que os estudiosos chamam de ilusão de fluência: *você não sabe o que*



Estudantes no Campus Pampulha, UFMG, Minas Gerais

achava que sabia. Como resultado, passa-se a estudar depois o material com mais cuidado.

Assim, como se diz em muitas questões de prova, “é correto afirmar que” João Luiz vai se beneficiar dessa experiência, por mais frustrante que tenha sido, pois fazer concurso faz bem!

Recomenda-se que se faça uso também de várias outras *dicas* de estudos baseadas em pesquisas cognitivas recentes, como as realizadas por Elizabeth Ligon Bjork, psicóloga da UCLA, por Dunlosky e outros (veja o quadro de recomendações). Já foi demonstrado que a memória retém melhor os conhecimentos associados a vários ambientes físicos (não estudar sempre no quarto ou no mesmo horário) e até circunstâncias emocionais (estude também quando estiver desanimado, por exemplo). Sabe-se também que estudar numa ordem lógica não é necessariamente mais produtivo; o estudo intercalado possibilita a comparação e o entendimento mais rápido. Vários projetos atuais de ensino *online* em grande escala alavancam essas descobertas. O Google Art Projects, uma iniciativa da Google dedicada ao ensino da

história da arte, apresenta seu material e seus minitests neste formato intercalado. O aplicativo para celular Dailyart (maravilhoso e grátis) envia obras clássicas comentadas segundo essa mesma ideia. Já o curso de física da Udacity, plataforma de ensino *online*, faz brilhante uso das descobertas da neurociência na área de aprendizagem, com excelentes resultados.

Os concursos têm o objetivo de identificar aqueles que apresentem sólidos conhecimentos e competências profissionais, partindo do princípio de que os resultados aferidos estão relacionados ao futuro desempenho no trabalho. Entretanto, o uso de testes de conhecimentos para o ingresso na carreira pública é muitas vezes criticado sob a alegação de que fornecem informações incompletas, deixando de considerar fatores importantes como, por exemplo, capacidade de liderança, criatividade e caráter. As propostas em geral envolvem o emprego de um espectro maior de ferramentas de avaliação profissional e pessoal dos candidatos, o que remete principalmente à análise detalhada da experiência prévia e às entrevistas técnicas, instrumentos amplamente utilizados antes de a Constituição de 1988 tornar obrigatórios os

concursos públicos no Brasil. Mas embora pudessem em alguns casos trazer informações relevantes, recursos como esses dificilmente se compatibilizam com a objetividade e a isenção demandadas pelo princípio da isonomia na comparação entre um enorme contingente de aplicantes.

Daniel Kahneman, Prêmio Nobel de Economia em 2002, aborda este tema em seu conhecido livro *Thinking, Fast and Slow*. O autor relata sua própria experiência na seleção de candidatos ao cargo de oficial no exército israelense. Apesar de sempre ter convicção ao prever quais candidatos teriam bom desempenho como oficiais, o autor descobriu, examinando os dados, que suas previsões eram completamente inúteis. A partir desse fracasso pessoal e de diversas pesquisas citadas no livro, constatou o baixo valor preditivo de métodos baseados em entrevistas de avaliação. Segundo ele, mesmo especialistas são inconsistentes ao sumarizar informações complexas, e seu julgamento é frequentemente contaminado por impressões pessoais, nas mais diversas situações. Os juízes, por exemplo, são muito mais generosos na concessão do benefício de prisão condicional após o almoço – 30% mais generosos, conforme pesquisa realizada em Israel.

Entrevistadores, ainda que especialistas no assunto, tendem a confiar demais na própria intuição, atribuindo menor peso a outros dados, o que reduz consideravelmente a validade de sua decisão final. Michael Graziano, titular de psicologia e neurociência da Universidade de Princeton, chega a conclusão semelhante por outra via científica, pesquisando modelos internos construídos pelo cérebro ao processar informações: *é melhor ser cético quando se trata de intuição*.

Quanto à contribuição da experiência profissional, além da dificuldade envolvida em quantificar todos os aspectos qualitativos e quantitativos que a caracterizam, e de lidar com a realidade prática da comprovação, vale à pena também considerar o que dizem as pesquisas recentes. Conforme apontado em *The Cambridge Handbook of Expertise*

and Expert Performance (2006), o mero número de anos de experiência em um domínio dificilmente pode ser considerado um preditor confiável de êxito. Pessoas experientes tendem, por exemplo, a executar tarefas de rotina de forma automática, raramente se detendo para aplicar regras. E ainda se deixam levar frequentemente à confiança excessiva, como verifica o estudo publicado pelo periódico *Accident Analysis and Prevention* – em que pilotos de corrida aparecem envolvidos em acidentes na estrada em número significativamente maior do que o grupo de controle. Resultados semelhantes foram encontrados em diversos campos de atividade, dos esportes de alta *performance* a habilidades cirúrgicas, o que faz da experiência mais um fator sem grande valor preditivo.

Essas e outras descobertas revelam que a seleção de pessoas é extremamente complexa, e muitas vezes, contraintuitiva. Apesar da percepção comum de questões de múltipla escolha como uma aproximação distante e imperfeita da seleção ideal, que envolve a experiência e a intuição de um profissional de recursos humanos, esses resultados recentes em psicologia cognitiva mostram que há enorme valor em provas de múltipla escolha, e validam a escolha de critérios objetivos e transparentes para aprovação e classificação em concursos, que produzem resultados com ampla visibilidade. É preciso manter o foco no que é claro e preciso, ou seja, levantar sistematicamente o que o candidato sabe para prever com segurança o que ele pode fazer.

E, para isso, precisamos continuar a fazer as perguntas certas. São elas que nos levam àqueles que serão capazes, por toda a sua vida profissional, de fazer as melhores perguntas.

RECOMENDAÇÕES PARA REALIZAR UMA BOA PROVA

MUITA LEITURA



Além do entretenimento e do ganho cultural, a leitura – seja de jornais, revistas, livros, etc. – ajuda a desenvolver o vocabulário, assimilar estruturas gramaticais corretas e adequadas a vários contextos, além de apurar o estilo e obter informações. Isso resulta em crescente facilidade na compreensão da leitura e na fluidez da escrita. Está comprovado que quanto maior a familiaridade com o assunto, maior a facilidade na interpretação de textos, tanto em provas de língua portuguesa quanto nas outras matérias. Ter algum conhecimento do assunto é um facilitador mais importante para compreender um texto do que a própria habilidade de leitura.

AMBIENTES VARIADOS DE ESTUDO



A memória funciona por associação ao contexto, seja ele físico (o ambiente de estudo) ou emocional (se a pessoa está preocupada, feliz, etc.). É muito mais fácil se lembrar de algo no mesmo contexto em que o aprendeu. Por isso, alternar o lugar e as circunstâncias ao estudar pode contribuir para estabelecer associações mais variadas com a matéria. Rever a matéria em cenários distintos e num momento em que o humor esteja diferente do habitual faz com que seja mais difícil “*ter aquele branco*” no ambiente estranho da sala de provas.

Uma dica preciosa é tentar se imaginar no ambiente e no estado de espírito em que estudou determinado conteúdo – assim será mais fácil recuperar informações (ver Paul Bloom).

ESTUDAR, ESQUECER, RELEMBRAR



Pode ser muito mais produtivo voltar várias vezes ao assunto que se quer aprender, principalmente se é algo que exige compreensão e raciocínio complexo. Isso significa, por mais estranho que possa parecer: estudar, esquecer por um tempo e, então, relembrar. O processo de espaçar os estudos contribui para sedimentar o conhecimento. Decorar tudo em um curto período de tempo – e às vésperas do exame – pode funcionar para assuntos que demandam mera memorização, mas esse conhecimento terá, provavelmente, curta duração.

TEMAS RELACIONADOS



Como mostram os estudos de John Dunlosky,³ psicólogo da Universidade do Estado de Kent, Ohio, especializado em cognição, é mais produtivo estudar ao mesmo tempo vários assuntos relacionados, comparando-os, do que tratar de cada um separadamente. Dois períodos históricos ou diferentes correntes literárias, por exemplo, não devem ser estudados em blocos separados. O ideal é que se passe de um para o outro, alternadamente, montando um quebra-cabeças com suas características comuns e seus pontos divergentes. Assim é possível se aprofundar mais no assunto, comparar com mais facilidade pontos comuns e diferenças importantes, além de se recordar do material por muito mais tempo. (O Google Art Project e o aplicativo para celular DailyArt se valem dessa técnica, para apresentar seu material de história da arte.)

³ *Improving Students' Learning With Effective Learning Techniques: Promising Directions From Cognitive and Educational Psychology*

A ANSIEDADE É POSITIVA



Os examinandos não devem ter medo da ansiedade, pois ela é um dos meios pelos quais os seres humanos se preparam para o desconhecido. Sem ansiedade, acredita-se que já está tudo resolvido, o que resulta na diminuição do empenho ao estudar e da iniciativa necessária para lidar com situações adversas. Pessoas ansiosas, em geral, cometem menos erros.

É provável que o candidato não se sinta tranquilo na hora de começar a prova. O ideal é aceitar que isso é natural, respirar fundo algumas vezes e iniciar a leitura, pois o foco no trabalho acalma. Mas atenção: enquanto há casos em que o medo é plenamente justificável, sentir-se paralisado ou em pânico é outra história. A ansiedade excessiva merece cuidado especial.

EXERCÍCIOS, TESTES, PROVAS



Mesmo que tenha estudado pouco, o hábito de responder questões irá preparar o candidato para aprender melhor. Muitas vezes, ao estudar, criamos uma ilusão de fluência: resumir e sublinhar são recursos que muitas vezes nos levam a crer que já aprendemos o suficiente. Mas na hora do teste, especialmente no caso de questões de múltipla escolha, nos damos conta de que distinguir a resposta certa é mais difícil do que parecia. O esforço de recuperar aquele conhecimento faz com que ele se reorganize de forma diferente na memória e, por isso, fazer testes serve não apenas para avaliar o que se sabe, mas é uma ferramenta para aprender.

PAPEL VERSUS ELETRÔNICOS



Pesquisas recentes têm apontado que, além de ser menos dispersiva, a leitura tradicional possibilita melhor assimilação do conteúdo extraído. Esta conclusão precisa ser comprovada com mais estudos, mas é inegável que fica difícil resistir à tentação de divagar pela rede quando se está conectado, o que certamente não contribui para o rendimento.

NÃO DÁ PARA SABER TUDO



Se a pessoa sabe que precisa aprender mais, está em um bom caminho. Os verdadeiros especialistas nas mais diversas áreas identificam limites em seus conhecimentos. Assim, é importante continuar os estudos com empenho, sem se intimidar com o que ainda falta. E, por mais que se tenha estudado, é bem provável que a prova traga questões sobre as quais o candidato nada saiba. A dica é não perder muito tempo com elas: o melhor é seguir em frente. (Kahneman)

HORA DE DORMIR



É preciso descansar, mas não é só isso que está em jogo. Durante o sono, serão separadas e selecionadas todas as informações que inundaram o cérebro, mas não puderam ser processadas. O sono consolida a aquisição de conhecimentos e seus diferentes estágios já foram associados a formas diversas de aprendizagem – da memorização de dados e vocabulário, no primeiro, até novas habilidades motoras, no final. Se for verdade, podemos então realizar um sonho antigo: aprender dormindo.

CARREIRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ATRATIVIDADE E ASPECTOS CRÍTICOS



Denise Medeiros Ribeiro Salles

Coordenadora de Projetos da FGV Projetos

Denise Medeiros Ribeiro Salles tem doutorado em administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), é professora adjunta do mestrado em administração da Universidade Federal Fluminense e do mestrado em sistemas de gestão do Laboratório de Tecnologia, Gestão de Negócios e Meio Ambiente da mesma instituição. É também professora de cursos de MBA da FGV e coordenadora de projetos da FGV Projetos na área de gestão de recursos humanos, especialmente em planos de carreiras e gestão estratégica do desempenho em organizações públicas e privadas.

Isabel de Sá Affonso da Costa

Professora da Universidade Estácio de Sá

Isabel de Sá Affonso da Costa é doutora em administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e professora adjunta do mestrado em administração e desenvolvimento empresarial da Universidade Estácio de Sá, onde também desempenha o cargo de editora da Revista ADM.MADE. Além disso, é professora de cursos de MBA da FGV, ministrando disciplinas das áreas de comportamento organizacional e gestão de pessoas.

Resumo

O sonho de ingressar no serviço público atrai cada vez mais candidatos a concursos, seja em busca de garantia de empregos seguros, remunerações atraentes ou até um ambiente de estabilidade em relação ao contrato de trabalho. Além disso, os candidatos também esperam, muitas vezes, um ambiente dinâmico, meritocrático e justo. No entanto, conforme afirmam Denise Medeiros Ribeiro Salles e Isabel de Sá Affonso da Costa, a administração pública, em grande parte, ainda não corresponde a esses anseios. E este é seu grande desafio. Neste artigo, as autoras abordam questões pertinentes às carreiras na administração pública e seus fatores críticos e de sucesso em um mundo do trabalho cada vez mais complexo.

Uma matéria recente da revista Exame, veiculada em agosto de 2014, constatou que estabilidade e bons salários são os principais fatores de atração para as carreiras públicas no Brasil. Em uma situação de economia em ritmo lento, como a esperada para 2015, esses fatores tornam-se ainda mais relevantes e contribuem para acelerar a corrida aos concursos públicos – turbinando a já próspera “indústria” dos concursos.

Há algumas décadas, a gestão pública vem se transformando em todo o mundo, de forma a atender efetivamente às novas demandas das sociedades democráticas. O *New Public Management* é o marco contemporâneo do novo direcionamento da administração do Estado, consubstanciando valores anteriormente associados mais à gestão privada do que à pública, como desempenho, meritocracia e efetividade. O Brasil segue a mesma tendência, e a gestão pública se adapta paulatinamente às novas exigências. As carreiras públicas, conseqüentemente, refletem esse novo contexto.

Nessa construção, nem todas as transformações se deram – ou vêm se dando – de forma suave ou livre de discordância. Algumas delas significaram verdadeiras rupturas com as práticas anteriores, representando tanto ganho quanto perda de atratividade para as carreiras no setor público.

Neste artigo, trataremos à discussão algumas questões pertinentes às carreiras na administração pública e seus fatores críticos e de sucesso em um mundo do trabalho cada vez mais complexo.

CARREIRA: MÚLTIPLAS DEFINIÇÕES E MUITAS INDEFINIÇÕES

O termo “carreira” possui diversos significados, conforme nos atestaram tradicionais estudiosos do assunto, tais como Hall (2002), Schein (2007) e London e Stumph (1982). Tais significados, em termos genéricos, ainda prevalecem nos tempos atuais; porém, cada vez mais, tornam-se necessárias reflexões sobre o assunto. Pesquisas recentes sobre a temática têm privilegiado a investigação sobre expectativas de carreira, especialmente dos jovens, deixando à margem segmentos relevantes da vida produtiva. Possivelmente, segmentos diferenciados de trabalhadores fornecerão significados também diferenciados.

De modo geral, a carreira é definida como uma trajetória profissional não linear e repleta de caminhos alternativos que são decorrentes, principalmente: (i) da agregação e do compartilhamento de informações e de conhecimentos; (ii) de experiências relacionadas aos aspectos formais e não formais da atuação profissional; e (iii) de encontros que se processam ao longo da vida de um indivíduo. Esses encontros podem ser com pessoas, situações, experiências profissionais e não profissionais, ou seja, no seu sentido amplo, a carreira expõe um leque de possibilidades que o indivíduo possui ou possuirá, a partir de seus interesses e aptidões na relação com o ambiente.

Dessa forma, por ser genérica, complexa e com múltiplos significados, a carreira, no momento atual, é vista com certa indefini-

ção em relação ao seu significado, dificultando a ideia de prescrição sobre a melhor carreira a seguir.

A ESPINHA DORSAL DO PROCESSO DE GESTÃO DE PESSOAS

A trajetória de carreira na organização pressupõe a existência de critérios de verificação do desempenho e do seu desenvolvimento, via agregação, compartilhamento e aplicação de experiências e competências às práticas do trabalho; pressupõe, também, que a organização desenvolva capacidade de gestão para dar suporte às políticas e ações de gestão de pessoas.

As estruturas de carreiras organizacionais são estabelecidas em função de alguns fatores, tais como: valores organizacionais; estratégias do “negócio” e da gestão de pessoas; características da área de atuação, momento do contexto econômico, social, político, entre outros.

Torna-se importante destacar que, seja qual for o modelo adotado, há, hoje, a necessidade premente de se integrar as necessidades organizacionais às capacidades cada vez mais dinâmicas das pessoas e de se dar especial atenção ao “espaço ocupacional” que o profissional poderá ocupar na organização, dependendo de suas capacidades. Tais fatos são corroborados pela perspectiva de estarmos vivendo na era do conhecimento, da criatividade e da inovação, devendo os modelos de gestão da administração pública se adequar a essa nova realidade, mesmo considerando as “amarras” estruturais e legais que a regem.

NECESSÁRIA SE FAZ
A INOVAÇÃO DA
GESTÃO PÚBLICA,
DE MODO A SE
ALINHAR AOS NOVOS
COMPORTAMENTOS
INDUZIDOS PELA
TECNOLOGIA, PELAS
NOVAS RELAÇÕES
SOCIAIS E FAMILIARES,
ENTRE OUTROS.

DESENHOS DE CARREIRAS: DOS MODELOS TRADICIONAIS AOS FLEXÍVEIS

A abordagem tradicional, que reflete modelos de carreiras em linha, geralmente disfuncionais ao pleno desenvolvimento das competências, é o berço das carreiras organizacionais e a mais utilizada no serviço público. Esta abordagem vem deixando de ser, paulatinamente, a opção dominante, pois os indivíduos passaram a ser também responsáveis pelo desenvolvimento e pela gestão da própria carreira.

Essa nova realidade, com a qual as organizações precisam lidar, depara-se com a exigência de abordagens modernas, com desenhos de carreiras que propiciem um maior dinamismo ao desenvolvimento profissional. As carreiras denominadas “proteanas”, nas quais o indivíduo tem participação ativa na formatação de sua carreira organizacional, podem ser visíveis nas organizações que não são engessadas pelo excesso de burocracia, muitas vezes, verificado na administração pública.

INVESTIR EM DESENVOLVIMENTO, MOBILIDADE E NO DINAMISMO DA CARREIRA DO SETOR PÚBLICO TORNA-SE FUNDAMENTAL.

No entanto, abordagens mais modernas de carreira já podem ser observadas na administração pública, na tentativa de reduzir as amarras da tecnocracia burocrática e oferecer a possibilidade de ampliação do espaço ocupacional. Isto é possibilitado pela incorporação do cargo amplo, com suas descrições mais genéricas, bem como da gestão por competências, cada vez mais incorporada por organizações públicas. Esse novo formato permite o desenvolvimento de capacidades que possam dar maior mobilidade dentro das fronteiras do cargo de formação, cuja limitação foi determinada pela Constituição de 1988 (a impossibilidade de mudança de cargo e de carreira sem a realização de concurso público). No entanto, destaque-se que o trato com a coisa pública deve manter-se rigorosamente dentro do preconizado pela lei.

Assim, da mesma forma que ocorre na iniciativa privada, onde as pessoas são incentivadas a pensar a sua carreira além das fronteiras da empresa, a administração pública tem investido em práticas de gestão de carreiras mais alinhadas às demandas por autonomia, criatividade e valorização do mérito profissional, não podendo se furtar ao incentivo ao desenvolvimento, e, conseqüentemente, ao aumento da empregabilidade de seu servidor. Essa tendência de modernização da administração pública pode ser traduzida por modelos integrados

e estratégicos de gestão de pessoas; estruturas de carreira que subsidiam progressões e promoções na carreira organizacional; ampliação do espaço ocupacional que permite maior mobilidade funcional; maior efetividade dos planos de capacitação; e inclusão de mecanismos de remuneração variável decorrentes de sistemas de avaliação de resultados e competências, alinhados aos objetivos estratégicos organizacionais.

Todos esses fatores, que não se apresentam de modo geral na administração pública brasileira, mas em “ilhas de excelência em gestão”, funcionam, dessa forma, como multiplicadores, como uma espécie de “contágio positivo” promovido pela percepção de uma gestão pública mais focada em resultados. Apesar de ser um processo que ainda terá um longo caminho a percorrer, há pressões cada vez maiores da sociedade para aumentar sua eficiência. Para que isso ocorra, é crucial o investimento nas competências do servidor público e no atendimento às suas expectativas, tanto dos ingressantes quanto dos já experientes no serviço. Esse é um caminho sem volta: o setor público somente será efetivamente atrativo para seus funcionários quando trilhar o caminho modernizador de suas práticas de gestão de pessoas.

ANALISANDO A ATRATIVIDADE DA CARREIRA PÚBLICA

Ao se analisar a questão da atratividade da carreira na administração pública, torna-se necessário destacar alguns aspectos relevantes que a permeiam. Um desses aspectos se refere ao sentido que os jovens ingressantes no mercado de trabalho dão para a carreira pública atualmente, pois é necessário compreender suas aspirações e suas expectativas que são decorrentes, entre outros fatores, das influências do atual mundo do trabalho, cujas configurações se diferem, em muitos aspectos, daquilo que se praticava há até poucos anos. Essas mudanças são frutos do intenso desenvolvimento tecnológico, dos novos formatos de comportamentos promovidos pela comunicação em rede, dos modernos arranjos produtivos que determinam a convivência en-



tre culturas diversas, deixando claro que as fronteiras organizacionais tornam-se cada vez mais permeáveis, o que influencia o significado de carreira.

Essas importantes mudanças vêm gerando, nas organizações, a necessidade urgente de alterações nos seus modelos de gestão e em suas práticas de gestão de pessoas, agora necessariamente atentas às contradições presentes no ambiente de trabalho, que requer competências muitas vezes aparentemente antagônicas: como exemplo, o comportamento competitivo convivendo com o cooperativo, ambos relevantes para o desenvolvimento dos indivíduos e para os resultados organizacionais.

As organizações públicas, inseridas no mesmo contexto – mas tendo que cumprir sua natureza específica de servir à sociedade por meio de seus produtos e serviços –, também têm sido cobradas com maior vigor por entregas cada vez mais eficientes e alinhadas às demandas das suas atividades. Assim, a gestão pública brasileira vem, nos últimos tempos, tentando se adequar à crescente complexidade da gestão do seu pessoal.

A ampliação da oferta de conhecimentos aliada às possibilidades de sua maior disseminação pela tecnologia disponível na atualidade transforma comportamentos individuais, coletivos e, conseqüentemente, gerenciais, e leva à necessidade de adaptação das atividades de gestão. Se isto não ocorre, constata-se aquilo para o qual os especialistas vêm alertando: o risco de gerenciarmos pessoas no século XXI com métodos e técnicas de séculos passados.

Podemos destacar alguns dos principais efeitos gerados pelas transformações na gestão pública que impactam as carreiras públicas e que devem ser considerados, hoje, por todos que avaliam a entrada nas carreiras públicas.

O primeiro aspecto é a diferenciação do setor público que inclui: a administração direta; a administração indireta – autarquias e fundações; as empresas públicas, entre outros, em três níveis de governo: municipal, estadual e federal. Convivem na administração pública regimes jurídicos diferenciados, apesar de o regime estatutário ter se expandido e se generalizado nos últimos anos; tal diversidade torna as realidades das carreiras públicas também diversas e complexas.

O segundo aspecto refere-se à questão da estabilidade, que é um atributo, na verdade, mais destacado no regime estatutário, mas que depende, cada vez mais, do desempenho, havendo, notoriamente, um esforço na implantação de modelos meritocráticos de gestão. Esses esforços, além de se referirem mais claramente à associação da recompensa ao desempenho, visam suplantar um dos principais problemas apontados na carreira pública: a ascensão por critérios políticos, fato este fortemente relacionado à percepção de injustiça procedural nas organizações.

O terceiro aspecto diz respeito às diversas mudanças ocorridas no sistema de aposentadoria do servidor público, especialmente o federal, cujo fim da aposentadoria integral pode representar, para muitos, a perda da atratividade da carreira no serviço público.

A EMPREGABILIDADE COMO OPÇÃO INDIVIDUAL E ORGANIZACIONAL

Um dos aspectos amplamente discutidos sobre o posicionamento das pessoas no mercado de trabalho diz respeito à empregabili-

de, que é uma exigência pela atualização das capacidades adquiridas e um movimento em direção à conquista de novas habilidades e posicionamentos nesse mercado. O discurso da empregabilidade nos coloca frente a questões importantes e polêmicas: seria o mercado de trabalho tão elástico e abrangente a ponto de assumir os “empregáveis”? Que parte desses “empregáveis” migraria para o serviço público? Seria o desenvolvimento da empregabilidade do funcionário, pela organização, um fator de retenção ou de promoção de sua rotatividade? Poderiam esses dois aspectos conviver na organização? A administração pública também sofreria com esses dilemas?

Certamente, as organizações públicas encontram-se hoje numa encruzilhada: desenvolver para reter ou desenvolver para a empregabilidade do funcionário. Na realidade, uma opção não dispensa a outra, pois fica evidente que não há outra saída a não ser a do desenvolvimento, pois pior seria se as organizações não o fizessem, ao custo de não alcançar os resultados pretendidos. Então, o desafio que se coloca às organizações públicas, tema principal de nossas reflexões, é: como desenvolver pessoas de modo a aumentar a atratividade e o comprometimento com a gestão pública? Provavelmente, a res-



Esplanada dos Ministérios, Brasília

posta a esta questão está, entre outros fatores, no posicionamento estratégico das carreiras no sistema de gestão de pessoas, nas práticas aderentes à cultura organizacional e no estabelecimento da capacidade de gestão de tais práticas pelas organizações públicas.

O QUE LEVA AS PESSOAS À CARREIRA NO SETOR PÚBLICO?

É preciso diferenciar os motivos que levam as pessoas ao serviço público: a busca por um ambiente de estabilidade (em relação ao contrato de trabalho), por transparência (do seu conteúdo normativo) e por tranquilidade (em relação aos seus direitos como trabalhador), além de, em certas áreas, haver também a percepção de vencimentos superiores aos praticados pelo mercado de trabalho privado.

Outro fator, não menos importante de ser analisado, é o que leva as pessoas a permanecerem nas organizações públicas. A busca por um ambiente dinâmico e percebido como meritocrático e justo tem sido a justificativa dos jovens pela inserção nas organizações que apresentam esse tipo de viés. De modo geral, no entanto, a administração pública ainda não corresponde a esses anseios. Este é seu grande desafio.

Necessário se faz destacar, também, as mudanças estabelecidas pela legislação vigente (especialmente no serviço público federal) quanto às regras para a remuneração da aposentadoria, conforme anteriormente citado. Apesar de o discurso corrente apontar para as dificuldades de “caixa” do sistema previdenciário, a não integralidade da aposentadoria torna o serviço público menos atrativo, principalmente para aqueles que nele ingressam com idade um pouco mais avançada. No entanto, é notório não ser este o foco do jovem ingressante – estudos sobre o assunto vêm indicando que o jovem, atualmente, tem maior necessidade de mobilidade do que permanência em uma determinada organização. Em função disso, necessária se faz a inovação da gestão pública, de modo a se alinhar aos novos comportamentos induzidos pela tecnologia, pelas novas relações sociais e familiares, entre outros.

MOBILIDADE E DINÂMICA DAS CARREIRAS COMO FATORES ATRATIVOS E DE RETENÇÃO

Implementar a mobilidade e o dinamismo na gestão das pessoas no serviço público não é tarefa simples, mas, certamente, desafiadora. A Constituição de 1988 retirou do servidor público, ocupante de cargo efetivo, a prerrogativa da ascensão funcional, por meio da qual poderia ser investido em cargo diverso do atualmente ocupado, com reserva de vagas destinadas a uma seleção interna. De acordo com o inciso II do artigo 37, a *“investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”*. Dessa forma, tendo que lidar com tais limitações, a administração pública não pode prescindir da sua reinvenção, devendo buscar, por meio de práticas criativas, adequar a gestão pública às necessidades atuais, porém, respeitando seus elementos limitadores.

Não basta tentar a inovação da gestão pública por meio de importação de métodos e técnicas que não se alinham com sua realidade cultural e organizacional, por conta da própria complexidade do sistema público, de suas legislações e das diversas instâncias de poder envolvidas nas decisões gerenciais e administrativas. O problema pode ser visto, por exemplo, nas elaborações de planos genéricos, limitadores do potencial do servidor público, e que, na verdade, deveriam atender a diferentes necessidades em realidades distintas.

A inovação precisa vir acompanhada de mudanças que possibilitem sua sustentação, por meio do investimento em políticas de gestão de pessoas, bem como pela estruturação da área e pelo desenvolvimento dos profissionais de recursos humanos, que serão agentes ativos dessa empreitada. Exceções a essa regra são as carreiras típicas de Estado, para as quais têm sido apresentados modelos mais atraentes.

Investir em desenvolvimento, mobilidade e no dinamismo da carreira do setor público torna-se fundamental, por causa tanto da atual complexidade do mundo do trabalho como da diversidade de conhecimentos, interesses, expectativas e demandas de quem se insere no mercado de trabalho. Além disso, no serviço público se amplia cada vez mais o espaço ocupacional para profissionais com maior especialização técnica e funcional, bem como a necessidade de profissionalização dos gestores. As carreiras, portanto, devem servir como elementos estruturadores do desenvolvimento do servidor.

Portanto, como afirmado anteriormente, os fundamentos que não deverão sair das agendas das políticas de gestão de pessoas nas organizações públicas são:

- A utilização de cargos amplos, com descrições mais genéricas associadas ao processo do trabalho e não mais à tarefa;
- A implantação da gestão por competências, com avaliações elaboradas a partir de resultados pactuados e de verificação da aplicação das competências no trabalho;
- A estruturação de carreiras que deem ao profissional a perspectiva de crescimento na organização, por meio do seu esforço; e
- Carreiras que, nos seus *steps*, considerem o tempo da vida útil do servidor público, além de maior agilidade para sua mobilidade.

A “INDÚSTRIA” DO INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO: REFLEXÕES FINAIS

O sonho de ingressar no serviço público tem feito crescer, sobremaneira, a “indústria” do concurso público. Dessa “indústria” fazem parte, até mesmo, empresas de turismo responsáveis pela organização de caravanas. Essas excursões são um auxílio aos candidatos que buscam vencer os limites dos seus sonhos e almejam a realidade da aprovação. Afinal, percorrer o país em busca do Eldorado que garanta empregos seguros e remunera-

ções atraentes tornou-se quase uma profissão para boa parte dos brasileiros que se cansaram das crises e incertezas do mercado de trabalho privado.

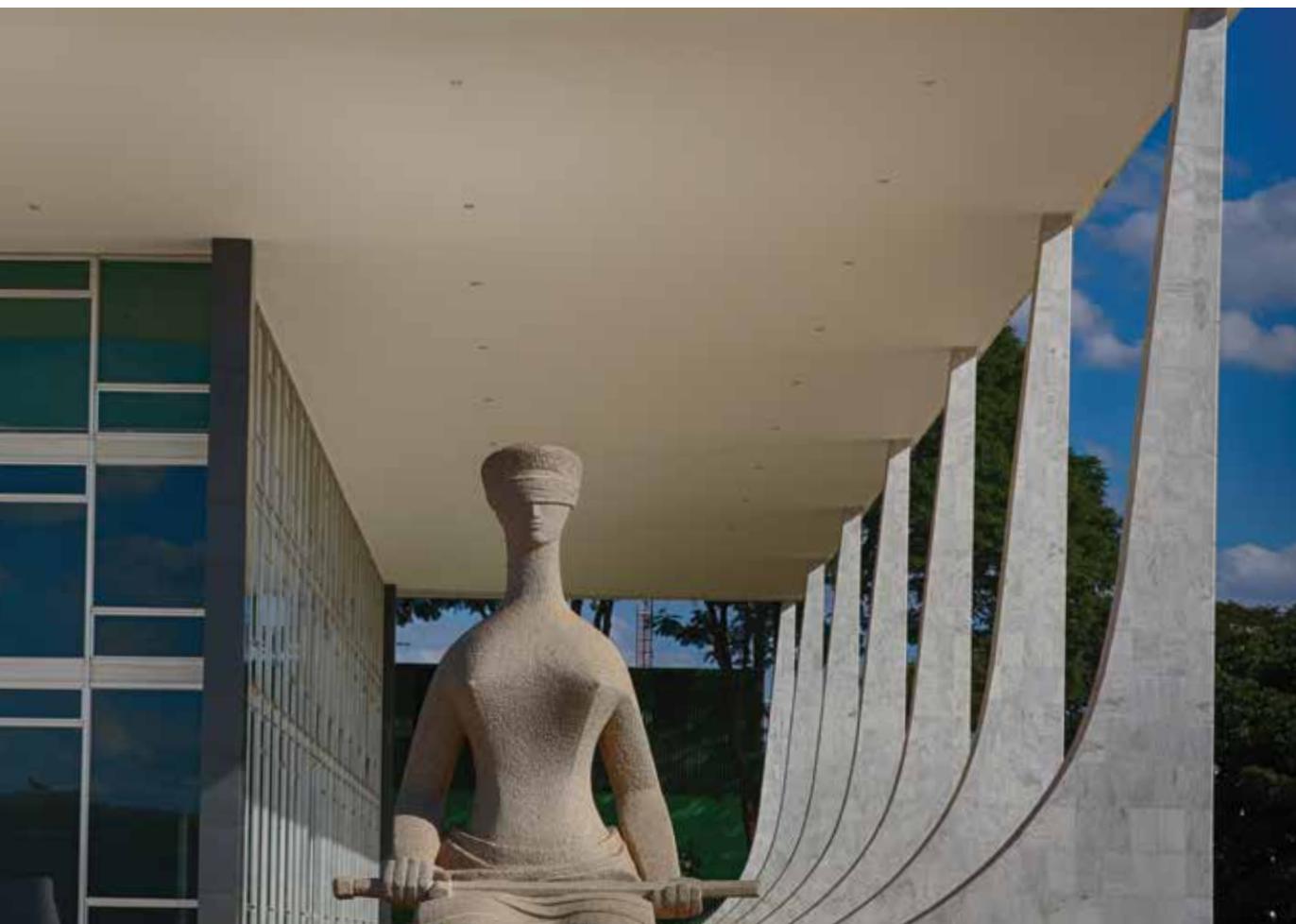
Cursos preparatórios, jornais, gráficas especializadas em material de estudo, aulas particulares, assistência psicológica e até cultos religiosos e utilização de fármacos têm feito parte dessa rentável indústria, que divulga seus produtos em todos os tipos de mídia com crescente sucesso, já que a cada dia entram novos concorrentes no mercado. No entanto, poucos são os que conseguem chegar lá. Apesar do crescente número de vagas ofertadas, o número de concorrentes qualificados só vem aumentando, o que transforma o concurso público em uma batalha difícil de ser vencida. O pior ocorre quando, após vencer a batalha, o candidato toma posse e percebe que o que será oferecido, para o resto de sua vida naquela organização, é um modelo de desenvolvimento pífio, ou mesmo inexistente. Para aqueles que se prepararam exaustivamente na indústria do concurso público, esse processo geralmente recomeça, o que pode ser percebido com a alta rotatividade de servidores públicos no primeiro ano de trabalho.

Esse desalinhamento entre as expectativas individuais e o que é vivenciado no serviço público traz, geralmente, consequências negativas, já pesquisadas e reconhecidas. Para o indivíduo, as decorrências de um trabalho a que não se atribui significado são desmotivação, falta de compromisso, sofrimento, baixa produtividade, entre outros. Para a administração pública são a rotatividade e a baixa efetividade do serviço e, para a sociedade como um todo, a consequência inevitável do mau atendimento das demandas legítimas e fundamentais para a construção de uma sociedade democrática e próspera. Assim, resgatar a autoestima e a energia potencial do servidor público, direcionando sua competência para a participação na construção do seu próprio destino, fator importante para a garantia da eficiência do serviço público, é o desafio maior que se apresenta ao gestor público.¹

¹ Entende-se como taxa de perda a divisão do número de arquivos de testes corrompidos pelo número de testes aplicados.



O DIMENSIONAMENTO E A QUALIFICAÇÃO DOS QUADROS NO JUDICIÁRIO



Newton Meyer Fleury

Especialista da FGV Projetos

Newton Meyer Fleury tem graduação em administração e mestrado em gestão empresarial pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas e é doutor em ciências em engenharia civil, na área de concentração em sistemas computacionais, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atualmente é professor do Programa de Pós-graduação em Gestão Empresarial e Sistemas de Informações da Universidade Federal Fluminense e especialista da FGV Projetos em projetos relacionados ao Poder Judiciário brasileiro.

Luiz Lourenço Mello Filho

Especialista da FGV Projetos

Luiz Lourenço Mello Filho tem graduação em informática pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e mestrado em economia empresarial pela Universidade Cândido Mendes. Atua como docente do Programa de Capacitação em Poder Judiciário da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, da Escola Nacional de Magistratura, do Instituto Brasileiro de Direito Público e da Universidade Corporativa do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. É também especialista da FGV Projetos.

Guilherme Coelho Sampaio

Especialista da FGV Projetos

Guilherme Coelho Sampaio tem graduação em tecnologia da informação pelo Centro Universitário da Cidade do Rio de Janeiro e mestrado em economia empresarial pela Universidade Cândido Mendes. Atua como professor dos programas de pós-graduação em gestão empresarial e sistemas de informações e gestão de recursos humanos da Universidade Federal Fluminense. É especialista da FGV Projetos.

Resumo

Na sua estratégia para o Judiciário até 2020, o Conselho Nacional de Justiça enfatizou, dentre seus macrodesafios, o incremento da celeridade e produtividade na prestação jurisdicional, recomendando a adoção do processo judicial eletrônico e a melhoria da gestão de pessoas, especialmente quanto ao dimensionamento e qualificação dos quadros do Judiciário. Nesse contexto, os autores deste artigo buscam responder quais são os impactos na prática dos atos processuais e na organização das unidades judiciárias; como otimizar o dimensionamento e a distribuição das equipes de trabalho dessas unidades; quais são as competências necessárias às equipes; e como qualificá-las para atuar no contexto do processo judicial eletrônico.

Dentre as recomendações aprovadas no VII Encontro Nacional do Judiciário, promovido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em novembro de 2013, ressaltam-se o dimensionamento e a qualificação dos recursos humanos para garantir uma prestação jurisdicional célere e eficaz. Tais objetivos também fazem parte da Estratégia Judiciário 2020,¹ institucionalizada pela Resolução n° 198, promulgada pelo CNJ em 1° de julho de 2014, e que, dentre seus macrodesafios, contempla o alcance de maior celeridade e produtividade na prestação jurisdicional e a melhoria da gestão de pessoas:

- Celeridade e produtividade na prestação jurisdicional:

Tem por finalidade materializar, na prática judiciária, o comando constitucional da razoável duração do processo. Trata-se de garantir a prestação efetiva e ágil, com segurança jurídica e procedimentos na tramitação dos processos judiciais, bem como elevar a produtividade dos servidores e magistrados.

- Melhoria da gestão das pessoas:

Refere-se a políticas, métodos e práticas adotadas na gestão de comportamentos internos, com o objetivo de potencializar o capital humano nos órgãos do Poder Judiciário. Considera programas e ações relacionados à avaliação e ao desenvolvimento de competências gerenciais e técnicas dos servidores e magistrados; à valorização dos colaboradores; à humanização nas relações de trabalho; ao estabelecimento de sistemas de recompensas; à modernização das carreiras e à adequada distribuição da força de trabalho.

No âmbito do objetivo estabelecido quanto à produtividade – “julgar quantidade maior de processos de conhecimento do que os distribuídos no ano corrente” –, os resultados parciais alcançados de janeiro a setembro de 2014 e abrangendo todo o Judiciário² ficaram aquém da meta fixada: foram julgados 13,05 milhões de processos do total de 14,4 milhões distribuídos.

Ainda no contexto da celeridade e produtividade na prestação jurisdicional, a Lei n° 11.419/2006 e, subsequentemente, a Resolução CNJ n° 185/2013, estabeleceram as diretrizes legais e os balizamentos para a implementação do processo judicial eletrônico (PJe) no judiciário brasileiro: os tribunais devem adotá-lo gradualmente no prazo de três a cinco anos, com conclusão prevista para até 2018. Por enquanto, ainda não existem informações disponíveis sobre os resultados parciais alcançados em 2014, quando sua implantação deveria ocorrer em pelo menos 10% dos órgãos julgadores de primeiro e segundo grau.

A despeito das previsões otimistas quanto ao empreendimento, os primeiros resultados da implementação do PJe têm sido alvo frequente de reclamações de advogados e outros atores que participam do processo judicial, inclusive no âmbito interno dos tribunais.

Reconhecendo a pertinência das manifestações e críticas relacionadas, o CNJ começa a repensar todo o sistema. A Portaria CNJ 172, de 29/10/2014, criou um grupo de trabalho com a responsabili-

¹ Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/resol_gp_198_2014_copiar.pdf. Acesso em 30/09/2014.

² Disponível em http://www.cnj.jus.br/images/8_encontro_nacional_do_judiciario/Apresentacao_Resultados_Parciais_da_Metas_de_2014_jan_a_set_V5.pdf. Acesso em 21/01/2015.

O PROCESSO JUDICIAL PODE SER ACESSADO E MOVIMENTADO A QUALQUER MOMENTO E DE QUALQUER LOCAL ONDE SE ESTEJA.

dade de “pensar o PJe 2.0”, em conjunto com todos os segmentos da Justiça.

Quanto à melhoria da gestão de pessoas, ganham relevância o estabelecimento e a aplicação de parâmetros objetivos de distribuição da força de trabalho, vinculados à demanda de processos, com a garantia de estrutura mínima das unidades da área-fim e o mapeamento de, pelo menos, 60% das competências dos quadros dos tribunais em 2014, para subsidiar a implantação de programas de gestão por competências (meta para o judiciário estadual em 2014).³

Complementarmente, quanto à gestão de pessoas, foi editada no final de 2013 a Resolução CNJ nº 184, que dispõe sobre os critérios para criação de cargos, funções e unidades judiciárias no âmbito do Poder Judiciário. No seu artigo 2º, ela dispõe sobre a implementação de um conjunto de indicadores, como o Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus), o Índice de Produtividade de Magistrados (IPM), e o Índice de Produtividade de Servidores (IPS), no sentido da busca de critérios objetivos para adoção de um modelo de gestão de pessoas baseada na recompensa pelo desempenho individual e de reciprocidade comparativa entre as cortes.

Nessa linha, a orientação é de que só serão apreciados pelo CNJ os pedidos de aumento de cargos naquelas situações em que o tribunal solicitante estiver classificado, no seu ramo de justiça, dentro do intervalo de confiança estabelecido na resolução, ou seja, com

produtividade comprovada, mas carecendo de ajustes em sua força de trabalho para que consiga julgar todos os processos distribuídos.

O teor da resolução parece indicar que está se consolidando uma tendência, estimulada pelo CNJ, de tornar o dimensionamento dos quadros e a análise da necessidade adicional de pessoal uma atividade mais técnica e menos subjetiva, o que se configura como medida correta, tendo em vista que as constantes demandas por aumento dos quadros nas unidades judiciárias nem sempre são justificadas de forma objetiva.

Assim, questões como o congestionamento e morosidade na tramitação dos processos judiciais não devem ser necessariamente associados à deficiência quantitativa de pessoal, sem uma prévia consideração de fatores relacionados à melhoria na organização e à gestão das unidades judiciária. Por exemplo: racionalização no fluxo de tramitação dos processos judiciais, uso de parâmetros objetivos de mensuração e controle do desempenho de pessoas, redistribuição de atribuições e tarefas dentro das equipes, uso de modelos de decisão baseados em critérios estatísticos para dimensionamento do quadro de pessoal necessário associado à demanda judicial, entre outros.

³ Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/resol_gp_198_2014_copiar.pdf. Acesso em 30/09/2014.

Dessa forma, somente por meio de uma convergência entre modelos adequados de gestão, redesenho e racionalização dos fluxos de trabalho com o suporte de processos eletrônicos, e a motivação e canalização objetiva da energia dispendida por servidores e magistrados nas atividades judicantes, será possível criar as condições para o alcance do cenário estratégico proposto para o Judiciário até 2020.

O NOVO PARADIGMA DO PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO

De acordo com Lira e Martins,⁴ “atos processuais nada mais são que atos praticados pelas partes e pelo juiz, com intuito de se criar, modificar ou extinguir uma relação processual”. Com a adoção do PJe, tais atos são praticados por meio eletrônico, desde o momento de instauração da lide (petição inicial, citação e contestação) até a sua conclusão, com a prolação e publicação de despachos, decisões judiciais e sentenças.

Os impactos imediatamente perceptíveis da implantação do PJe são relacionados à eliminação do papel e dos arquivos convencionais, substituídos pelos documentos eletrônicos, criando condições para economia significativa de espaço físico e melhor qualidade do gasto com instalações, móveis, prateleiras e arquivos, pastas e outros meios materiais nos ambientes dos cartórios e dos gabinetes dos juízes. Outros efeitos potenciais da exteriorização de forma eletrônica dos atos processuais referem-se à gestão e organização das unidades judiciárias, mas tais impactos nem sempre são percebidos em toda a sua amplitude.

O primeiro deles refere-se à geografia e à dimensão temporal da execução dos atos processuais que, com adoção do PJe, não se restringem mais ao espaço dos fóruns e aos dias e horários de seu funcionamento: se as partes, os servidores e magistrados e demais operadores do direito estão cadastrados no sistema eletrônico e têm acesso à internet, o processo judicial pode ser aces-



⁴ Lira, D.F. e Martins, J.D.A. “Os atos processuais eletrônicos e a novel dinâmica do processo civil brasileiro”. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br> Acesso em 29/09/2014.

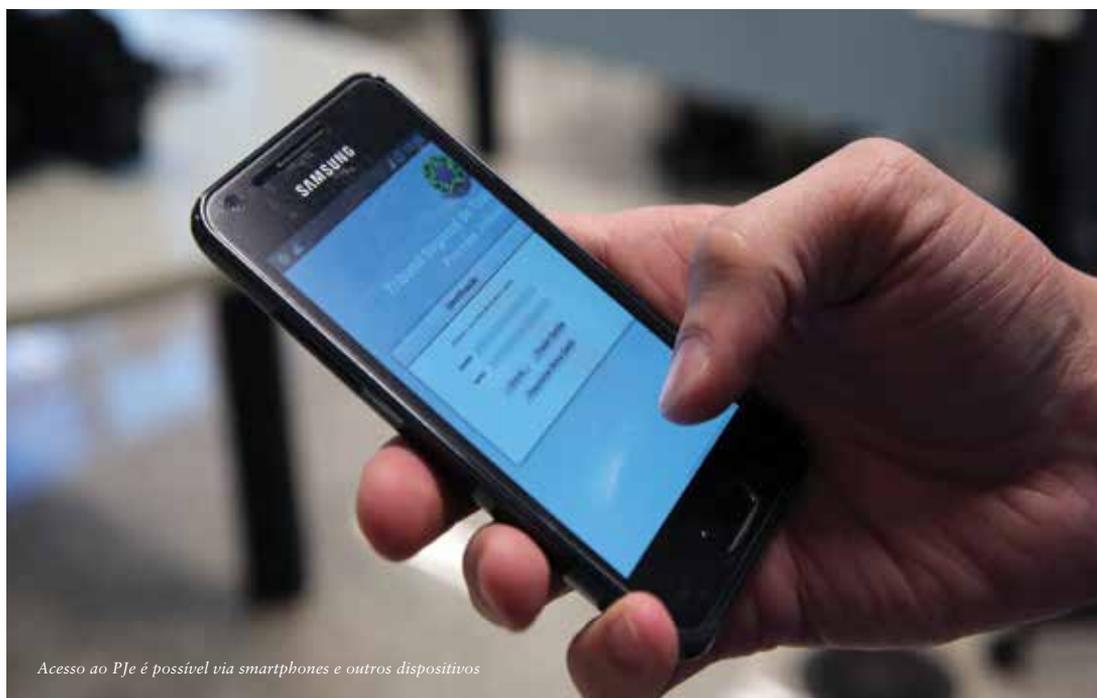
sado e movimentado a qualquer momento e de qualquer local onde se esteja.

O PJe ainda tem impacto sobre a comunicação entre todos os sujeitos da relação processual, sejam eles servidores e magistrados, ou agentes externos como as partes, o ministério público, a defensoria pública e outras comarcas. Instrumentos como cartas precatórias e mandados passam a transitar eletronicamente, e os atos administrativos e judiciais são publicados no Diário de Justiça Eletrônico.

Além disso, vale ressaltar que, a partir da Lei nº 12.551 de 15/12/2011, que alterou a redação do art. 6º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), equiparando os efeitos jurídicos da subordinação exercida por meios telemáticos e informatizados à exercida por meios pessoais e diretos, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) editou a resolução administrativa nº 1499, de 01/02/2012, regulamentando o teletrabalho em suas unidades administrativas e nos gabinetes dos seus ministros.

Carece ainda de análise mais acurada a repercussão desse novo contexto em relação a uma legislação antiga, editada há quase 70 anos, bem como suas implicações trabalhistas. A própria resolução do TST restringe a no máximo 30% o número de servidores autorizados a trabalhar nesse novo modelo. Outros tribunais começam a estudar a edição de suas próprias resoluções nesse sentido, considerando as características regionais, inclusive de telecomunicações, como é o caso do Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª região, onde essa nova sistemática de trabalho já vem sendo utilizada.

Finalmente, cabe ressaltar os efeitos dos atos praticados de forma eletrônica sobre a fluência dos prazos processuais: devido a sua característica de ubiquidade, quando todas as partes têm amplo e irrestrito acesso aos autos, podendo manuseá-los conjuntamente, os prazos de consulta e análise passam a ser concomitantes em vez de sucessivos. Desta forma, criam-se condições para a drástica redução do tempo de ciclo dos pro-



Acesso ao PJe é possível via smartphones e outros dispositivos



cessos, especialmente com a possibilidade de diminuição do chamado “tempo ocioso” na tramitação processual – que é, ainda, segundo Lira e Marins, “aquele tempo em que o processo fica parado sem que o juiz e os auxiliares da justiça deem o impulso oficial”.⁵

Não obstante as inequívocas vantagens do PJe, sua adoção por si só não constitui uma panaceia que supera os problemas e obstáculos que hoje existem relacionados à tramitação processual e à gestão das unidades judiciárias. Há que se equacionar uma série de questões de natureza gerencial e organizacional, para alcance da efetividade no trâmite eletrônico, das quais ressaltamos o dimensionamento e a qualificação dos quadros nele envolvidos.

O DIMENSIONAMENTO DOS QUADROS NAS UNIDADES JUDICIÁRIAS

Dimensionar significa prever e definir como devem ser distribuídas as pessoas entre as diversas unidades judiciárias, de um lado, de acordo com as necessidades e demandas dos serviços, e de outro, em conformidade às atividades e tarefas executadas.

A implementação dos atos processuais sob formato eletrônico traz novos paradigmas para a execução dos procedimentos e a organização judiciária: diminui a necessidade de servidores para protocolar petições, fazer juntadas e arquivar processos, entre outras tarefas tradicionais nas unidades cartorá-

⁵ *Id. Ibid*

rias; em contrapartida, aumenta a responsabilidade dos auxiliares da justiça quanto à autenticação e certificação dos atos praticados pelas partes, inserção de dados cadastrais no sistema eletrônico, e controles quanto a prazos de impulso processual, entre outras atividades decorrentes do PJe.

Dessa forma, faz-se mister um redesenho da distribuição do trabalho, não só no quantitativo de pessoas, mas também nas funções exercidas naquelas unidades que são objeto da implementação do PJe, entendendo que existe uma transição do processo físico para o virtual, que envolve uma convivência temporária entre dois ambientes e processos de trabalho distintos.

Por outro lado, é necessário viabilizar a realocação de pessoal entre as diversas serventias judiciais, em função da evolução dos estágios de virtualização dos procedimentos e de acordo com variações no estoque de processos (distribuídos – julgados).

Além dos aspectos já comentados, inerentes às ações de modelagem dos processos de trabalho, a fim de apoiar a gestão da alocação dos quadros é ainda conveniente a utilização de modelos estatísticos, que suportem avaliações periódicas quanto ao quantitativo necessário nas diversas unidades, para que as decisões possam ser simuladas e testadas antes de efetivamente implementadas. Criem-se, assim, critérios objetivos para a otimização do dimensionamento das equipes.

Finalmente, como ressaltado anteriormente, percebe-se que mais uma variável passa a fazer parte do estudo de dimensionamento da força de trabalho nos tribunais: o trabalho remoto ou à distância. Como comparar

a produtividade entre esses dois ambientes e, a partir desse balanceamento, como estimar a quantidade necessária de lotação de servidores em cada local de trabalho? Esta é outra questão que se coloca diante dos gestores na ambiência do PJe, fazendo-se necessário estabelecer critérios de controle e normas para a regulação do teletrabalho nas unidades judiciárias.

A QUALIFICAÇÃO DOS QUADROS NAS UNIDADES JUDICIÁRIAS

Qualificar envolve estabelecer o perfil das competências necessárias ao desempenho das funções e dotar as pessoas dos requisitos de conhecimento necessários.

Competência se define, segundo o dicionário *Webster apud Fleury*, como “qualidade ou estado de ser funcionalmente adequado ou ter suficiente conhecimento, julgamento, habilidades ou força para uma determinada tarefa”.⁶

Na participação como atores no PJe, é fundamental, portanto, a definição das competências necessárias e a qualificação dos magistrados, gestores e servidores das unidades judiciárias que devem assumir novos papéis neste novo ambiente organizacional.

A nova realidade do PJe também induz a uma nova cultura de trabalho, receptiva à mudança e caracterizada por Cunha como de “inteligência administrativa sustentada”:⁷ hibridismo entre magistrados, gestores e serventuários, identificação e mobilização de lideranças, reforço da relação entre o desempenho individual e em equipes, compromisso com resultados e foco nos jurisdicionados, entre outros aspectos.

⁶ Fleury, M.T.L. e Fleury, A. “Construindo o conceito de competência”, in *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v.5, n.spe, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141565552001000500010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 09/10/2014.

⁷ Cunha, A. “A busca de maior vitalidade da gestão nas organizações do poder judiciário”, in *Poder Judiciário e Gestão Eficiente*, Rio de Janeiro, Cadernos FGV Projetos n° 12, Fundação Getúlio Vargas, p. 46-52.

Dessa forma, no âmbito mais estrito das competências associadas à ambiência do PJe, cabe salientar a necessidade de desenvolvimento de uma visão mais abrangente dos impactos da Lei nº 11.419/2006, tanto na dimensão dos procedimentos internos como em relação aos atores externos. Assim, há que se conscientizar os magistrados, gestores, serventuários e demais atores quanto a aspectos como a concessão e tempestividade dos prazos processuais e comunicação dos atos, o acompanhamento e impulso dos processos, e as regras e procedimentos de segurança para cadastramento e habilitação para atuação no processo eletrônico, entre outros aspectos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Respondendo ao estímulo à reflexão proposto neste artigo, e após a consideração sobre todas as variáveis envolvidas, as questões elencadas revelam a necessidade de implementação de um modelo de tomada de decisão que contribua para a adoção de duas estratégias complementares quanto à gestão das pessoas nas unidades judiciárias:

- Definição do efetivo de pessoas, de forma a refletir os objetivos estratégicos do tribunal, as metas nacionais da Justiça e as características operacionais das unidades judiciárias, levando em conta especialmente o novo paradigma do PJe;
- Definição do perfil de competências das pessoas, de forma a orientar os programas de qualificação dos atuais servidores e as estratégias quanto ao planejamento e à execução dos concursos públicos para a seleção e admissão de novos quadros.

A aplicação desse modelo de tomada de decisão possibilitaria o alcance de uma série de resultados e benefícios concretos para o Judiciário, em sintonia com as diretrizes estabelecidas para a Estratégia Judiciário 2020.⁸

MELHORIA NA QUALIDADE DO GASTO

Utilização mais racional da força de trabalho, que representa a maior parte da estrutura de gastos dos tribunais (no caso dos Tribunais de Justiça Estaduais, 88% conforme demonstra o Justiça em Números 2012). O dimensionamento das equipes de trabalho, baseado em parâmetros uniformes, permitirá a comparação objetiva entre unidades judiciárias dentro de um tribunal, ou entre as diversas cortes, possibilitando a adoção de padrões de *benchmarking* para a gestão comparada de pessoas.

MENSURAÇÃO E AVALIAÇÃO OBJETIVA DO DESEMPENHO

Monitoramento baseado em critérios objetivos das atividades executadas e resultados alcançados nas diversas cortes e respectivas unidades judiciárias, fomentando uma cultura de utilização de indicadores de desempenho. Nessa linha, deve-se prever a adoção de práticas de gestão que permitam acompanhar objetivamente os resultados alcançados e adotar ações corretivas ao longo do tempo, resultando em um processo sistemático de melhorias contínuas.

QUALIDADE DO PROCESSO DE SELEÇÃO DE NOVOS QUADROS

A par do dimensionamento mais preciso das necessidades quantitativas de pessoal, o estabelecimento de critérios qualitativos associados aos perfis de competências possibilitará maior sintonia entre os requisitos estabelecidos para as funções e os parâmetros associados aos processos de avaliação adotados na realização dos concursos públicos.

QUALIFICAÇÃO ORIENTADA PARA RACIONALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE TRABALHO, GANHOS DE PRODUTIVIDADE E

⁸ Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/resol_gp_198_2014_copiar.pdf. Acesso em 30/09/2014.

MELHORIA NO ATENDIMENTO DOS JURISDICIONADOS

Identificação dos processos de trabalho envolvidos na prestação jurisdicional para investigar gargalos e implementar melhorias. Essa prática não deve estar embasada somente em ações de informatização de procedimentos e controles, devendo concentrar-se essencialmente nas pessoas envolvidas nos processos, que devem ser estimuladas a compartilhar suas experiências vivenciadas no dia a dia e a discutir sistematicamente as “melhores práticas” a serem adotadas.

CRIAÇÃO DE CONDIÇÕES PARA A FACILITAÇÃO DA TRANSIÇÃO PARA O PJe

O equacionamento dos parâmetros quantitativos e qualitativos quanto à distribuição da força de trabalho nas unidades judiciais também traz contribuições relevantes para apoio à gestão das unidades em fase de transição para o PJe, especialmente quanto à criação de condições favoráveis junto aos atores dele participantes, gerando ambiente receptivo à mudança.

Como salientado anteriormente, além dos aspectos puramente tecnológicos associados à informatização dos procedimentos judiciais, o PJe incorpora profunda mudança de cultura organizacional como resultado da radical transformação dos paradigmas sobre como fazer o trabalho.

Os novos procedimentos incorporam a quase completa extinção de atividades tradicionais como as de autuação e distribuição de processos, mas trazem novas responsabilidades para os quadros do judiciário, ligadas a novas formas de controle e de relacionamento com o público externo, que também deve merecer programas de capacitação e de conscientização para fazer uso adequado das novas tecnologias.

Para finalizar, migrar para o novo paradigma do PJe significa induzir os atores nele envolvidos a pensar estrategicamente, como proposto por Motta:

“Trata-se de um processo educacional coletivo, capaz de mudar o significado de cada pessoa na sua prática cotidiana. Novos significados criam novas interdependências e interações e, assim, facilitam a introdução do inusitado nos processos de trabalho.”⁹

A integração entre as partes internas e externas envolvidas, no contexto do PJe, norteadas por uma visão estratégica do cenário futuro a ser alcançado e dos benefícios para o jurisdicionado, é elemento essencial para se atingir as propostas do Judiciário até 2020.

⁹ Motta, P. “Revendo estrategicamente as organizações do Poder Judiciário: uma perspectiva gerencial”. In: *Poder Judiciário e Gestão Eficiente*, Rio de Janeiro, Cadernos FGV Projetos n° 12, Fundação Getúlio Vargas, p. 24-31.

O EXAME DE ORDEM DA OAB



Andrea da Motta Calvo

Especialista da FGV Projetos

Andrea da Motta Calvo tem graduação em ciências econômicas pela Universidade de Brasília e mestrado em estudos latino-americanos pela Universidade de Stanford. Trabalhou na Assessoria de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda e como pesquisadora na Mobile Metrix, empresa social com foco em pesquisa de mercado em comunidades carentes. Atualmente, é especialista da FGV Projetos.

Flávia Alfenas Amorim

Especialista da FGV Projetos

Flávia Alfenas Amorim tem graduação em ciências econômicas e pós-graduação em métodos estatísticos computacionais pela Universidade Federal de Juiz de Fora, mestrado em estudos populacionais e pesquisas sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas e doutorado em demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais. Como especialista da FGV Projetos, já atuou na área de desenvolvimento institucional e em projetos de gestão e reestruturação organizacional e avaliação de políticas públicas. Atualmente é especialista do Núcleo de Concursos Públicos, trabalhando no planejamento, organização e execução de certames.

Resumo

Com as mudanças ocorridas nas últimas duas décadas, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, registrou-se grande expansão do número de cursos de graduação em direito. Diante deste cenário, Flávia Alfenas Amorim e Andrea da Motta Calvo contextualizam a discussão sobre a contribuição do Exame de Ordem dos Advogados do Brasil para a melhoria da qualidade do ensino superior em direito no país. Para isso, utilizam-se de dados da educação superior, bem como de informações referentes ao desempenho de examinandos e instituições de ensino no exame.

Para o exercício da atividade advocatícia em território nacional e a admissão nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), é necessária a aprovação no Exame de Ordem Unificado (EOU), de acordo com a Lei nº 8.906 de 4 de julho de 1994. O EOU busca avaliar a qualificação do bacharel em direito para o exercício profissional, isto é, aferir se o examinando apresenta o conhecimento teórico e prático indispensável ao exercício da profissão no país.

O conteúdo do exame é elaborado com referência nos parâmetros de aptidão necessários para atender adequadamente às demandas do mercado e salvaguardar o conteúdo necessário para prática da profissão.¹ Ao estabelecer os critérios mínimos para qualificação profissional dos bacharéis, colabora para a introdução de melhorias nos projetos pedagógicos e na estrutura dos cursos jurídicos oferecidos no país, ao mesmo tempo em que reduz as incertezas e os custos associados à escolha de profissionais no mercado de trabalho.

No que se refere a sua estrutura, o EOU é composto por duas fases de caráter eliminatório. Na primeira, os examinandos são submetidos a uma prova objetiva composta por 80 questões de caráter generalista, na qual é necessário obter 50% de aproveitamento

49,6% DOS INDIVÍDUOS QUE JÁ PARTICIPARAM DO EXAME DE ORDEM UNIFICADO FORAM APROVADOS AO LONGO DAS EDIÇÕES AVALIADAS.

para aprovação. Caso seja bem-sucedido, o examinando segue para a segunda fase, constituída por uma prova prático-profissional em uma das seis disciplinas possíveis – direito administrativo, direito civil, direito constitucional, direito empresarial, direito penal, direito do trabalho ou direito tributário –, com o objetivo de avaliar seu raciocínio jurídico, a consistência da fundamentação e o conhecimento de técnicas profissionais indispensáveis à prática profissional. O examinando que obtém nota igual ou superior a seis é considerado aprovado.

O EOU é oferecido três vezes ao ano para o bacharel ou estudante de direito. Até janeiro de 2015, foram realizadas 15 edições unificadas da avaliação, sendo da FGV Projetos a responsabilidade pela organização desde a segunda edição unificada. Considerando-se o aproveitamento por número de exames realizados, observa-se que 49,6% dos examinandos foram aprovados ao longo das 14 edições avaliadas neste artigo.

Além de uma estrutura logística complexa, que se inicia no parque gráfico e se estende até os locais de aplicação da prova, a FGV

¹ A elaboração das questões e aplicação das provas se valem da necessária autonomia didática, do conhecimento e da experiência acumulada dos professores e examinadores que compõem as bancas da OAB e na FGV Projetos.

Projetos conta com um robusto corpo de acadêmicos e advogados qualificados para a elaboração e correção do EOU.

Este artigo tem por objetivo apresentar elementos para a discussão sobre a contribuição do EOU como instrumento que induz à melhoria da qualidade do ensino superior em direito. Para tanto, serão apresentados dados que traduzem o atual cenário da educação superior na área. Em seguida, serão analisadas informações referentes ao desempenho dos examinandos, bem como das Instituições de Ensino Superior (IES) no EOU.

CENÁRIO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM DIREITO

Nos últimos vinte anos, o número de cursos e matrículas em graduação sofreu forte expansão no Brasil, amparado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.² Assim, entre 1995 e 2013, o número de IES passou de 894 para 2.391, enquanto o número de cursos de graduação aumentou de 6.252 para 30.718.³

A nova legislação removeu alguns obstáculos institucionais e legais ao estabelecimento de instituições privadas de educação supe-

rior, cuja participação saltou de 76,5% para 87,4% do total, de acordo com dados recentemente disponibilizados pelo Censo do Ensino Superior.

Adicionalmente, foi criado um conjunto de políticas públicas e programas governamentais direcionados à universalização do ensino superior, incluindo a oferta de crédito estudantil (subsidiado) e concessão de bolsas de estudos. Destacam-se, neste âmbito, o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni) que, juntos, passaram de uma cobertura de cerca de 10%, em 2010, para mais de 30% das matrículas subsidiadas em instituições privadas, em 2013 – o que equivale a cerca de 1,7 milhão de beneficiários.⁴

Como resultado desse processo, o número de cursos de graduação em direito elevou-se de 235 para 1.158, entre 1995 e 2012,⁵ com uma expansão particularmente forte entre 1998 e 2007, como aponta o Gráfico 1. Destaca-se o papel do setor privado na oferta de novas vagas, cuja participação alcançou 84,2%, em 2012, ano em que o Ministério da Educação (MEC) passou a impor um rígido controle de qualidade sobre a criação e manutenção de cursos de direito.⁶

² A LDB é a lei orgânica e geral da educação brasileira, estabelecendo, com base nos princípios presentes na Constituição, as diretrizes e as normas básicas para a organização do sistema educacional, incluindo as obrigações que pautam a criação e organização das instituições de ensino superior.

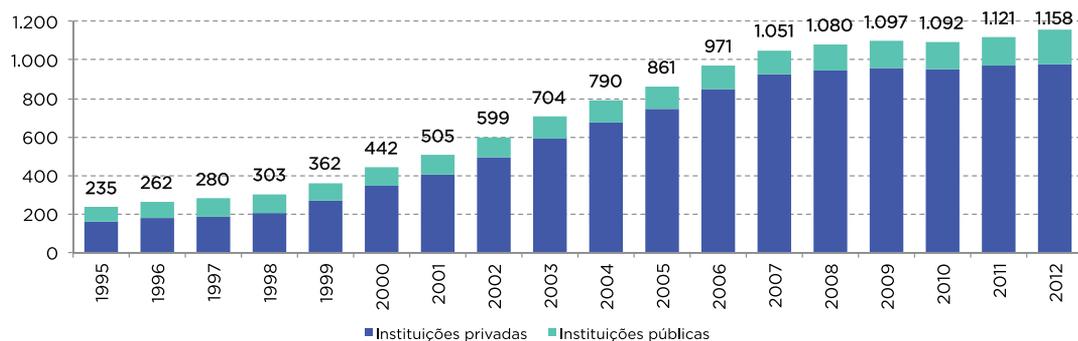
³ Dados das Sinopses Estatísticas da Educação Superior (1995 e 2013).

⁴ Dados do Ministério da Educação.

⁵ O Inep não havia disponibilizado, quando da elaboração deste artigo, informações do Censo do Ensino Superior de 2013 por curso.

⁶ Ver <http://www.oab.org.br/noticia/26531/deu-no-jornal-do-commercio-mec-e-oab-inspecionam-cursos-de-direito>. Acesso em 02/10/2014.

GRÁFICO 1 EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CURSOS DE GRADUAÇÃO EM DIREITO



Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior - Graduação (Inep).

Elaboração: FGV Projetos.

De acordo com os dados mais recentes do Inep (2012), considerando-se todas as áreas, programas e cursos de graduação presenciais, o curso de direito era o terceiro mais oferecido no país (atrás apenas de administração e pedagogia), e o segundo mais demandado pelos estudantes de graduação (somando 737 mil matrículas, em 2012, ou 10,5% do total). Assim, cresceu também a importância da avaliação da qualificação do bacharel em direito, propósito do EOU.

DESEMPENHO DOS EXAMINANDOS

A análise dos dados e informações referentes ao EOU, desde que a FGV Projetos assumiu sua organização, em 2010, revela um contingente de 1,4 milhão de examinandos inscritos entre o II e o XIV EOU, dos quais 262 mil (17,9%) foram aprovados. A evolução da taxa de aprovação média por edição do exame é apresentada na Tabela 1.



TABELA 1 QUANTIDADE TOTAL DE INSCRIÇÕES E DE INSCRIÇÕES DE NOVOS EXAMINANDOS, II AO XIV EOU (EM MILHARES)

EXAME	EXAMINANDOS INDEPENDENTE DO NÚMERO DE TENTATIVAS			NOVOS EXAMINANDOS A CADA EDIÇÃO		
	Inscritos**	Aprovados	Taxa de aprovação	Inscritos**	Aprovados	Taxa de aprovação
II Exame*	105.430	15.720	14,9%	105.430	15.720	14,9%
III Exame	104.126	12.540	12,0%	48.121	6.208	12,9%
IV Exame	119.255	18.223	15,3%	45.000	8.173	18,2%
V Exame	106.086	26.014	24,5%	30.073	7.856	26,1%
VI Exame	99.072	25.886	26,2%	32.386	10.544	32,6%
VII Exame	109.649	16.446	15,0%	33.119	6.580	19,9%
VIII Exame	114.520	20.773	18,1%	31.310	7.496	23,9%
IX Exame	114.763	13.107	11,5%	28.655	4.554	15,9%
X Exame	120.948	33.968	28,1%	34.849	12.737	36,5%
XI Exame	97.833	13.884	14,2%	27.420	6.080	22,2%
XII Exame	122.352	16.663	13,6%	31.561	5.788	18,3%
XIII Exame	126.526***	21.076	16,7%	39.696	10.197	25,7%
XIV Exame	122.208***	27.828	22,8%	29.311	8.146	27,8%
Total	1.462.768	262.128	17,9%	516.931	110.079	21,3%

Fonte: FGV Projetos, Núcleo de Concursos.

Nota (*): Considera-se que no II Exame, o primeiro sob responsabilidade da FGV, todos os examinandos são “novos examinandos”, isto é, nunca prestaram a prova anteriormente.

Nota (**): Considera-se apenas os inscritos que compareceram na 1ª fase do exame.

Nota (***): Considera-se, além dos inscritos que compareceram na 1ª fase do XIII exame, os conditados provenientes do reaproveitamento da 1ª fase do exame anterior.

As maiores taxas de aprovação (independentemente do número de tentativas) foram observadas para o X EOU (28,1%), o VI EOU (26,1%) e o V EOU (24,5%), ao passo que o menor aproveitamento ocorreu no IX EOU: de um total de 114,8 mil inscritos, apenas 11,5% foram aprovados (13,1 mil).

A variabilidade no desempenho médio ao longo das subsequentes edições do exame reflete não apenas variações no conteúdo e no grau de dificuldade das provas, mas também na qualidade da formação e no nível de preparo dos indivíduos que participam em cada edição. Há, ademais, um elemento de estratégia, associado às escolhas que os examinandos devem fazer, no ato de inscrição, com relação às disciplinas da

segunda fase. O que se tem observado é que a reprovação no exame é motivo para a migração entre áreas jurídicas, o que pode acarretar um desempenho inferior em tentativas subsequentes.

Alternativamente à ótica dos inscritos, é possível avaliar o desempenho baseado no número de indivíduos (CPFs), segundo o número de exames prestados. A partir do número de examinandos que prestaram a prova pela primeira vez em cada edição (“novos examinandos”), apresentado na Tabela 1, é possível comparar seu desempenho com o do conjunto de inscritos (incluindo, portanto, aqueles que já prestaram o exame anteriormente).

Assim, apesar de o total de inscrições realizadas entre o II e o XIV EOU ultrapassar a marca de 1,4 milhão,⁷ quando considerados apenas os “novos examinandos” em cada uma dessas edições, o número se resume a um total de 516 mil examinandos,⁸ o equivalente a 35,3% do total de inscritos. Isso significa, portanto, que 64,7% das inscrições se referem a indivíduos que já prestaram o EOU anteriormente.

Analisando o aproveitamento por número de exames realizados (Tabela 2), é possível afirmar também que 49,6% dos indivíduos que já participaram do EOU foram aprovados ao longo das edições avaliadas, sendo 109,4 mil examinandos (41,8% do total de aprovados) bem-sucedidos já na primeira oportunidade.

TABELA 2 APROVEITAMENTO DOS EXAMINANDOS POR NÚMERO DE EXAMES REALIZADOS, II AO XIV EOU

Nº DE EXAMES REALIZADOS	Nº DE CANDIDATOS	APROVADOS	TAXA DE APROVAÇÃO GERAL
1	199.822	109.451	54,8%
2	112.015	57.333	51,2%
3	70.530	35.850	50,8%
4	48.331	24.047	49,8%
5	31.429	14.003	44,6%
6	20.174	7.807	38,7%
7	14.343	5.068	35,3%
8	10.473	3.401	32,5%
9	7.652	2.376	31,1%
10	5.079	1.197	23,6%
11	3.744	723	19,3%
12	2.582	376	14,6%
13	1.753	215	12,3%
TOTAL	527.927	261.847	49,6%

Fonte: FGV Projetos, Núcleo de Concursos.

⁷ Ao todo foram 1.505.755 inscrições entre o II e o XIV EOU. Para efeito de cálculo da taxa de aprovação, são considerados, contudo, os inscritos que compareceram à primeira fase, 1.462.768.

⁸ O total de novos examinandos inscritos equivale a 527 mil. Entretanto, para efeito de cálculo da taxa de aprovação são considerados no denominador apenas os inscritos que compareceram à primeira fase, 517 mil.

É possível evidenciar, igualmente, que a taxa de aprovação varia inversamente com o número de tentativas. O resultado pode sugerir que examinandos com melhor formação e preparo são aprovados logo nas primeiras tentativas; isto é, à medida que são necessárias mais oportunidades, restam indivíduos cada vez menos preparados, o que reduz as chances de uma aprovação na prova subsequente.

A Tabela 3 expressa a relação entre o aproveitamento do candidato na primeira fase, sua aprovação final e sua nota na prova discursiva. Verifica-se que quanto maior o aproveitamento na primeira fase, maiores são também as chances de aprovação na segunda fase, refletindo, provavelmente, o melhor nível de preparo dos examinandos selecionados.

TABELA 3 TAXA DE APROVAÇÃO E NOTA MÉDIA NA PROVA DISCURSIVA POR FAIXA DE APROVEITAMENTO NA 1ª FASE, II AO XIV EOU

FAIXA DE APROVEITAMENTO NA 1ª FASE	APROVADOS NA 1ª FASE	APROVADOS NA 2ª FASE	RAZÃO ENTRE OS APROVADOS NAS DUAS FASES DO EXAME	MÉDIA DA NOTA NA PROVA DISCURSIVA
Entre 50% e 59%	379.118	172.207	45,42%	5,14
Entre 60% e 69%	101.150	65.694	64,95%	6,06
Entre 70% e 79%	14.113	11.679	82,75%	6,92
Entre 80% e 89%	1.040	968	93,08%	7,59
Entre 90% e 100%	13	12	92,31%	8,24
TOTAL	495.434	250.560*	50,57%	-

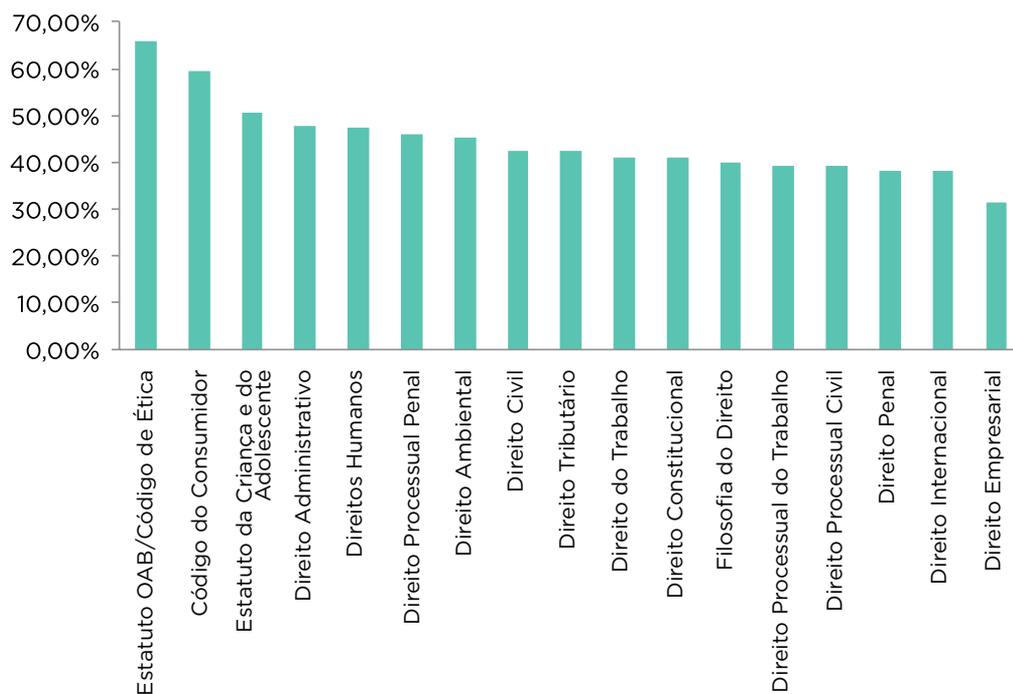
Fonte: FGV Projetos, Núcleo de Concursos.

Nota (*): Não foram considerados entre os aprovados os 3.101 candidatos provenientes de subjuice.

De maneira geral, mais de 50% dos inscritos aprovados na primeira fase obtiveram êxito na segunda. Na primeira faixa de aproveitamento (entre 50% e 59%), 45,4% dos examinandos aprovados na primeira fase foram também aprovados na segunda. Já entre aqueles que obtiveram aproveitamento entre 90% e 100% na primeira fase, 92,3% foram aprovados definitivamente. A nota média na prova discursiva varia entre 5,14, na primeira faixa de rendimento considerada, e 8,24 na última faixa.

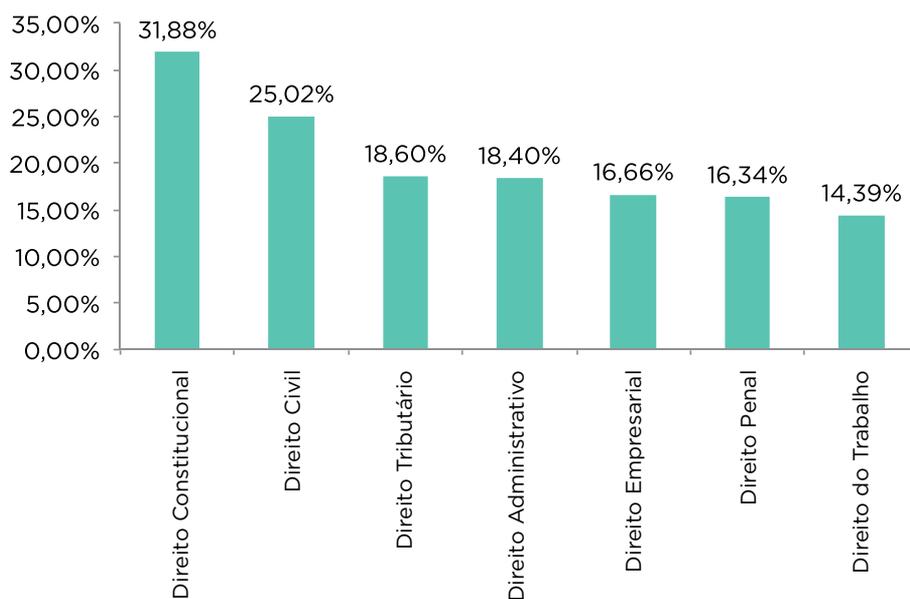
Como apresenta o Gráfico 2, os melhores aproveitamentos na prova objetiva entre o II e o XIV EOU são observados nas disciplinas Estatuto OAB/Código de Ética (65,8%), Código do Consumidor (59,4%), Estatuto da Criança e do Adolescente (50,7%) e Direito Administrativo (47,6%). As menores taxas de aproveitamento, por sua vez, foram observadas em Direito Processual Civil (39,1%), Direito Penal (38,2%), Direito Internacional (38,2%) e Direito Empresarial (31,4%).

GRÁFICO 2 PROVA OBJETIVA: APROVEITAMENTO MÉDIO POR DISCIPLINA DA 1ª FASE (%), II AO XIV EOU



Fonte: FGV Projetos, Núcleo de Concursos.

GRÁFICO 3 PROVA DISCURSIVA: APROVEITAMENTO MÉDIO POR ÁREA JURÍDICA DA 2ª FASE (%), II AO XIV EOU



Fonte: FGV Projetos, Núcleo de Concursos.

Já na segunda fase, como se pode notar no Gráfico 3, as áreas jurídicas com maior taxa de aprovação média foram Direito Constitucional (31,9%), Direito Civil (25,0%) e Direito Tributário (18,6%). No extremo oposto estão Direito Penal (16,3%) e Direito do Trabalho (14,4%).

Os resultados apresentados até o momento contemplam o desempenho dos examinandos em geral, de acordo com a edição do exame, número de exames realizados, faixa de aproveitamento na primeira fase e área jurídica escolhida na segunda fase. É interessante, por outro lado, avaliar o desempenho dos examinandos de acordo com as condições de educação que lhe foram oferecidas. Esta perspectiva exige uma unidade de análise que agrupe os examinandos (e os resultados) de forma relativamente homogênea. Uma opção possível envolve a análise dos resultados por IES, objeto da próxima subseção.

DESEMPENHO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Com o aumento da oferta de cursos de graduação em direito, o controle sobre a qualidade do ensino oferecido por instituições públicas e privadas torna-se essencial. Nesse sentido, o EOU, como instrumento de incentivo à qualificação do ensino jurídico e da

qualidade dos serviços profissionais oferecidos no país, contribui para a avaliação do desempenho das IES.

Neste contexto, fica patente a complementariedade entre os objetivos do Exame de Ordem e o papel desempenhado pelo MEC. Para dar sustentação ao seu papel regulatório,⁹ o MEC desenvolveu e aprimorou, ao longo das últimas duas décadas, uma série de instrumentos e indicadores complementares voltada para a avaliação e classificação dos cursos e IES no país, como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC).

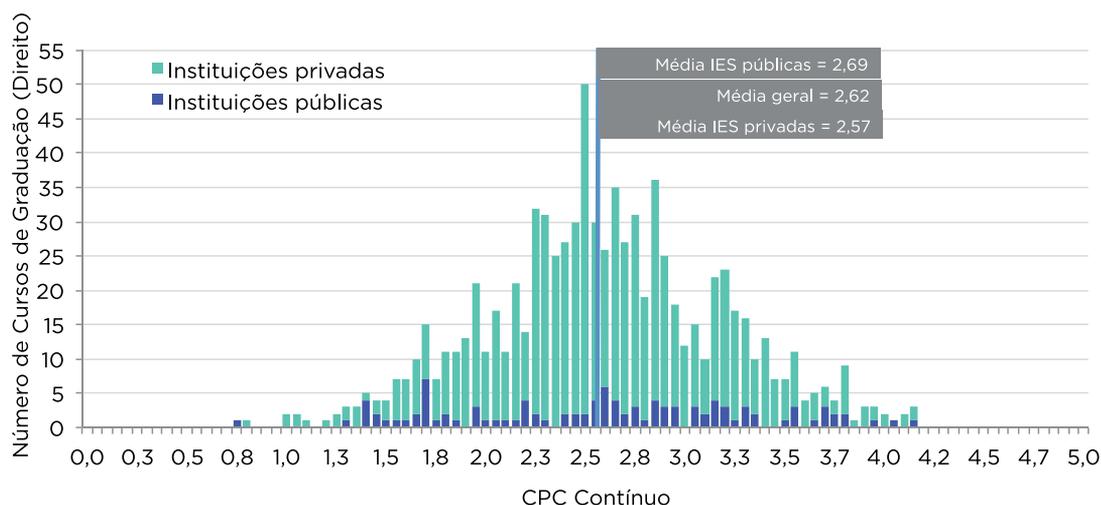
Em particular, o CPC oferece uma ótica que permite avaliar de forma multidimensional a capacidade de os cursos oferecerem condições adequadas para a boa formação do bacharel. A distribuição das instituições de ensino de acordo com o desempenho no CPC Contínuo,¹⁰ para o curso de graduação em direito, é apresentada no Gráfico 4. Observa-se que existe grande variabilidade no desempenho das instituições: apenas 26,5% dos cursos obtiveram desempenho satisfatório (CPCs Faixa 4 ou 5).¹¹

⁹ Dentre as suas atribuições relativas à avaliação, regulação e supervisão da educação superior, incluem-se: (i) a verificação das condições prévias para a oferta dos cursos, por meio da autorização e reconhecimento; e (ii) a fiscalização posterior das condições ofertadas, baseada na realidade dos cursos e estudantes. Ver, a respeito, livreto sobre a *Qualidade do Ensino Superior no Brasil* Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=4316 > Acesso em 26/08/2014.

¹⁰ Trata-se da nota por pontos corridos entre 0 e 5, que permite comparações mais detalhadas do desempenho de cada curso.

¹¹ Os valores do CPC contínuos (de 0 a 5) são truncados na segunda casa decimal e transformados em faixas (valores discretos de 1 a 5), de acordo com os seguintes critérios: (i) Faixa 1: de 0,0 a 0,94; (ii) Faixa 2: 0,95 a 1,94; (iii) Faixa 3: 1,95 a 2,94; (iv) Faixa 4: 2,95 a 3,94; (v) Faixa 5: 3,95 a 5,0.

GRÁFICO 4 NÚMERO DE IES EM DIREITO, POR CPC CONTÍNUO



Fonte: Inep.

Elaboração: FGV Projetos, Núcleo de Concursos.

Nota (*): médias ponderadas de acordo com o número de participantes no Enade por instituição.

Com base nesta avaliação, 38 dos 950 cursos de direito avaliados obtiveram desempenho insatisfatório pela segunda vez consecutiva (2009 e 2012), e tiveram seus vestibulares inabilitados em 2014. Com isso, o curso de direito respondeu por 14% do total de cursos inabilitados no ano.

Além do EOU, outras modalidades e programas colaboram para o reconhecimento e certificação de indivíduos, organizações e programas de ensino, de acordo com o atendimento de padrões pré-definidos. Um exemplo é o “Selo OAB Recomenda”, que desde

2001 reconhece e premia as IES e os cursos de direito e ciências jurídicas que atendam aos critérios de excelência, regularidade e qualidade mínima compatíveis com as expectativas da OAB. Em 2011, dos 1.210 cursos de direito no país, a última edição do “Selo OAB Recomenda” avaliou 790, que preencheram os pré-requisitos de participação em três edições do EOU (II, III e IV EOU), com 20 alunos, no mínimo, em cada exame. Como apresentado na Tabela 4, do total de cursos avaliados, apenas 89 (7,3% do total) foram selecionados para a outorga.¹²

¹² A lista completa dos 89 cursos certificados está disponível em: http://www.oab.org.br/arquivos/pdf/Geral/Programa_OAB_Recomenda.pdf.

TABELA 4 EVOLUÇÃO DOS CURSOS DE DIREITO CERTIFICADOS PELO “SELO OAB RECOMENDA”

ANO	Nº DE CURSOS NO PAÍS	Nº DE CURSOS AVALIADOS PELA OAB	Nº DE CURSOS COM SELO OAB	SELO OAB RECOMENDA
2001	380	176	52	13%
2003	733	215	60	8%
2007	1.046	322	87	8%
2011	1.210	790	89	7%

Fonte: OAB.

Elaboração: FGV Projetos, Núcleo de Concursos.

Tanto os indicadores do MEC, como o IGC e o CPC, quanto o “Selo OAB Recomenda”, servem para orientação dos órgãos governamentais quanto à eficácia institucional e efetividade acadêmica dos cursos oferecidos. Já para estudantes, pais de alunos, instituições acadêmicas e público em geral, esses indicadores contribuem para orientar decisões sobre a carreira e para melhorar a qualidade da formação oferecida no país.

RANKING DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

A classificação das IES, de acordo com a taxa de aprovação média nas últimas três edições do exame, é apresentada na Tabela 5. Para fins de comparação, buscou-se destacar se o curso ou IES recebeu o “Selo OAB Recomenda”, referente ao ano de 2011. Como a metodologia tem por base o cálculo

do indicador de educação jurídica de qualidade, composto por uma média ponderada entre o índice de aprovação nos EOU e as avaliações do Enade,¹³ espera-se que as IES que figurem no *ranking* também apresentem o “Selo OAB Recomenda”.¹⁴

Cabe destacar que, em função de existirem algumas IES com número reduzido de inscritos em cada edição do EOU, optou-se por trabalhar com amostras de 30 ou mais examinandos, que permitam obter indicadores confiáveis. Para reduzir o número de IES excluídas, as estimativas de desempenho levaram em conta os resultados das três últimas edições do EOU. No caso das IES que oferecem o curso de direito em mais de uma unidade dentro de um mesmo município, as unidades e cursos foram agregadas.

¹³ O indicador de educação jurídica de qualidade não tem nem aspira a ter o sentido de um ranking de escolas ou cursos de direito. Serve tanto para aprofundar a efetiva implementação das diretrizes curriculares nas escolas e motivar a formação de profissionais na área jurídica dotados de raciocínios lógico e jurídico e com perfil interdisciplinar, teórico, crítico-emancipador e prático, quanto para diminuir a distância entre o prometido e o concretizado pelos cursos nos projetos pedagógicos. A lista das instituições premiadas pode ser encontrada em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/link-selo-oab1.pdf>> Acesso em 01/08/2013.

¹⁴ Cabe ressaltar que algumas IES listadas podem não ter satisfeito as condições de amostragem exigidas pela metodologia da OAB.

TABELA 5 CLASSIFICAÇÃO DAS IES DE ACORDO COM A TAXA DE APROVAÇÃO MÉDIA, XII AO XIV EOU

#	NOME DA INSTITUIÇÃO	MUNICÍPIO	TOTAL DE INSCRITOS	TAXA DE APROVAÇÃO	SELO OAB RECOMENDA (2011)
1	Fundação Universidade Federal de Viçosa	Viçosa	101	77,2%	-
2	Universidade de São Paulo	Ribeirão Preto	88	74,4%	-
3	Universidade Federal de Juiz de Fora	Juiz de Fora	210	72,9%	Sim
4	Universidade Federal de Pernambuco	Recife	324	71,6%	Sim
5	Universidade Federal do Ceará	Fortaleza	273	69,2%	Sim
6	Universidade Federal de Minas Gerais	Belo Horizonte	544	68,6%	Sim
7	Universidade de São Paulo	São Paulo	628	65,1%	Sim
8	Universidade Federal do Espírito Santo	Vitória	157	65,0%	Sim
9	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho	Franca	168	64,3%	Sim
10	Universidade Federal de Uberlândia	Uberlândia	301	63,8%	Sim

Fonte: FGV Projetos, Núcleo de Concursos.

O *ranking* oferece dois pontos de destaque: por um lado, as IES melhor classificadas são todas públicas; por outro lado, a classificação proposta é consistente com a metodologia do “Selo OAB Recomenda”. Observa-se também que não há uma relação direta entre o desempenho no exame e a região de localização da IES. Logo, outros critérios e fatores devem ser considerados para avaliar o desempenho destas instituições.

Por fim, no que se refere ao mercado de trabalho em que atuam os profissionais do direito no Brasil, destaca-se que de um total de 1,3 milhão de bacharéis, em 2010, aproximadamente 715 mil (55% do total) apresentavam registro nos quadros da OAB. Segundo dados do Censo de 2010, entretanto, apenas 440 mil dos formados em direito trabalhavam como advogados e juristas.

Atualmente, o Brasil conta com cerca de 830 mil advogados regularmente cadastrados nos quadros da OAB, o que equivale a uma média de 4,1 para cada mil habitantes.¹⁵ Cabe lembrar que, em 1991 e 2000, esta razão era, respectivamente, de 1,1 e 1,5 para cada mil habitantes,¹⁶ o que ilustra o grande aumento na oferta de profissionais qualificados no mercado de trabalho.

No comparativo internacional, a proporção de advogados por habitantes no Brasil é muito próxima àquela verificada nos Estados Unidos (4,0) e muito superior à média da União Europeia (2,0).¹⁷

¹⁵ Com base na população estimada para 2014, recentemente divulgada pelo IBGE.

¹⁶ Com base em dados e informações do Censo de 2010 (advogados atuando na área jurídica e população).

¹⁷ Números estimados com base em dados de 2012 da American Bar Association Disponível em: <http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/marketresearch/PublicDocuments/2013_natl_lawyer_by_state.auth-checkdam.pdf>. Acesso em 26/08/2014.



Faculdade de Direito, UFMG

CONSIDERAÇÕES FINAIS

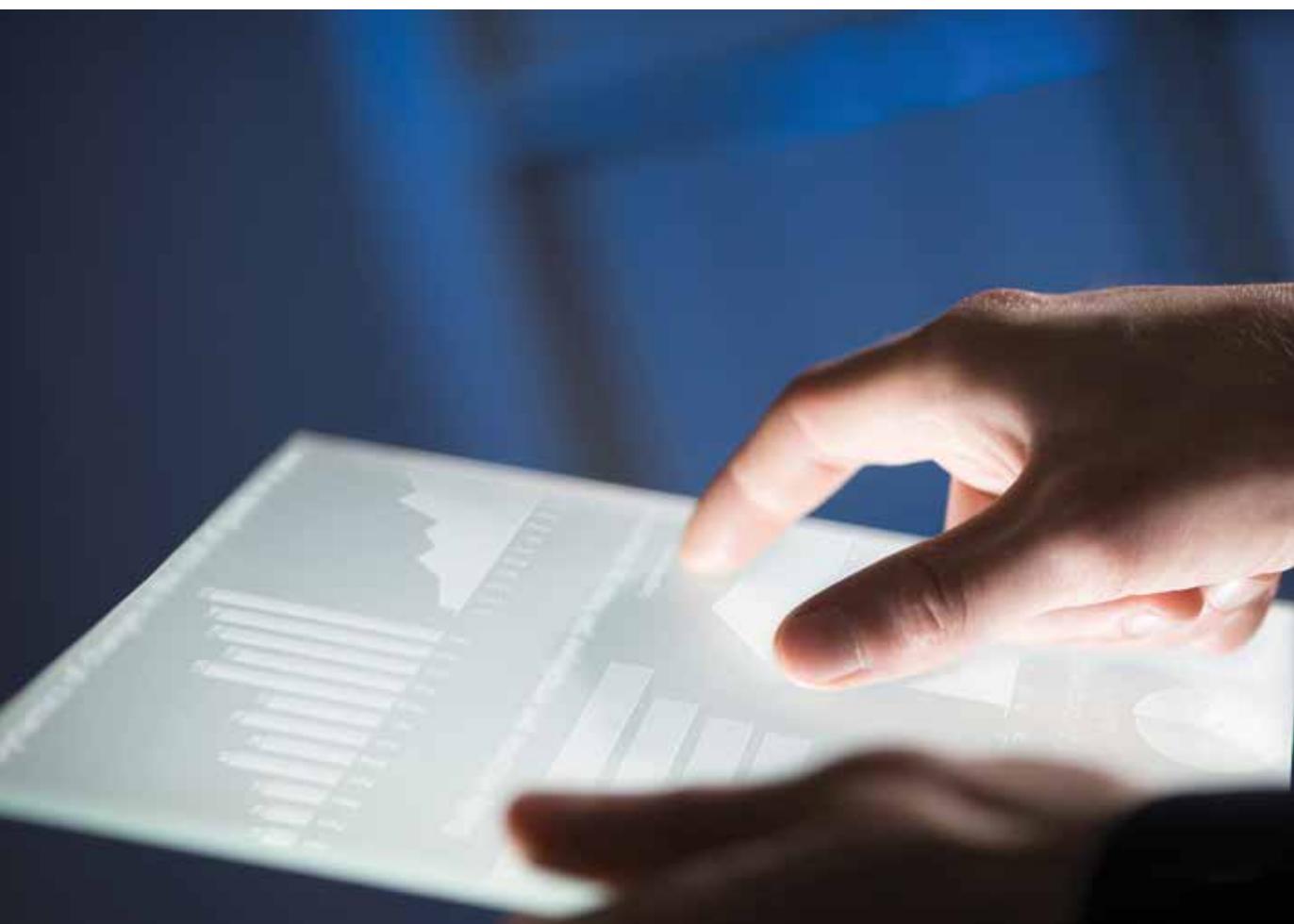
Com as mudanças ocorridas nas últimas duas décadas, como a aprovação do novo marco regulatório do ensino superior (LDB, em 1996), registrou-se uma expansão do número de cursos de graduação em direito, tornando-se uma das áreas mais demandadas do país. Diante deste cenário, este artigo reuniu dados da educação superior, bem como informações referentes ao desempenho dos examinandos e das IES no EOU, a fim de contextualizar a discussão sobre a contribuição do exame para a melhoria da qualidade do ensino superior em direito no país.

O desempenho dos examinandos, entre o II e o XIV EOU, com uma taxa média de aprovação de 17,9%, mostra que o exame constitui um filtro para certificar apenas os bacharéis que atendam aos critérios mínimos de

qualificação profissional. Adicionalmente, com a criação do “Selo OAB Recomenda”, as IES que oferecem o curso de direito também passaram a ser avaliadas, com base na taxa de aprovação de seus alunos no EOU, e nos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade).

Logo, ao definir conteúdos essenciais para o acesso aos quadros da OAB, o EOU colabora para a introdução de melhorias nos projetos pedagógicos e na estrutura dos cursos oferecidos no país, ao mesmo tempo em que reduz as incertezas e os custos associados à escolha de profissionais no mercado de trabalho. O exame contribui, dessa forma, para a qualidade dos cursos de graduação em direito, em complementariedade com o papel regulatório desenvolvido pelo MEC.

CONCURSOS PÚBLICOS E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO: UM PAR HARMONIOSO



Pedro Manoel da Silveira

Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Pedro Manoel da Silveira é engenheiro formado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), onde também concluiu mestrado em engenharia de sistemas. Possui doutorado em ciência da computação pela Universidade de Kent, Inglaterra. É professor no Departamento de Ciência da Computação e do Núcleo de Computação Eletrônica da UFRJ, e também ministra seminários e cursos profissionais. Foi presidente da Sociedade Brasileira de Computação (SBC), membro titular do Conselho da SBC e editor-chefe da Revista Brasileira de Computação. Atuou, ainda, como consultor técnico da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e do Ministério da Educação.

Resumo

O artigo analisa o emprego de tecnologias computacionais na organização de concursos por parte da FGV Projetos, buscando situar as origens dessas tecnologias, seu desenvolvimento no Brasil e da sua aderência aos processos de negócio que são desenvolvidos. Ressalta ainda os benefícios sociais advindos desse emprego, tais como igualdade de oportunidades e pleno acesso para todos.

que conhecemos como Tecnologia da Informação, nos dias correntes, vem de uma longa linhagem de ideias, invenções, tecnologias e processos que foram sendo desenvolvidos ao longo dos milênios que dura nossa civilização. Desde o simples osso conhecido como “Lebombo Bone” que, acredita-se, foi usado para registrar algum tipo de contagem, há 35 mil anos, o mundo tem assistido à notável evolução que nos trouxe até aqui. Alguns exemplos são os métodos primitivos de contagem e representação de números; o ábaco chinês desenvolvido na Babilônia cerca de 300 AC; o projeto do calculador mecânico de Leonardo da Vinci; a calculadora do francês Blaise Pascal e as régua de cálculo baseadas em logaritmos, no século XVII; as máquinas do inglês Charles Babbage e a álgebra de George Boole, no século XIX; os resultados teóricos de David Hilbert e Kurt Gödel; as válvulas eletrônicas, no início do século XX; a Máquina de Turing, nos anos 1930; os computadores experimentais da década de 1940; e tantas outras contribuições decisivas, desembocaram na arquitetura de programa armazenado de Von Neumann, a mais popular nos computadores atuais. As linguagens de programação, os transistores, a miniaturização dos circuitos e o avanço das telecomunicações fizeram o resto.

É difícil localizar algum tipo de atividade humana que não tenha sido permeada pela Tecnologia da Informação. Direta ou indiretamente, no âmbito profissional ou particular, no trabalho ou no lazer, os computadores estão por perto, apoiando-nos. Os parágrafos seguintes abordam o emprego de tecnologias computacionais na organização de concursos por parte da FGV Projetos, assim como as origens das tecnologias mecânicas

É DIFÍCIL LOCALIZAR
ALGUM TIPO DE
ATIVIDADE HUMANA
QUE NÃO TENHA
SIDO PERMEADA PELA
TECNOLOGIA DA
INFORMAÇÃO.

zadas no processamento de dados em larga escala, seu desenvolvimento no Brasil por meio das universidades e institutos de pesquisa, e a complexidade e riscos do negócio.

NOS PRIMÓRDIOS

Os computadores eletrônicos de uso geral começaram a ser comercializados no início de década de 1950, mas Herman Hollerith (1860-1929) foi quem empregou, pela primeira vez, máquinas no processamento de dados em larga escala. A oportunidade surgiu com a consolidação dos dados do censo de 1890, realizado pelo American Census Bureau. Os Estados Unidos estavam em franco desenvolvimento e precisavam concluir os trabalhos rapidamente, pois o censo anterior levava mais de sete anos para ser concluído.

Hollerith concebeu uma solução profundamente inovadora: uma máquina que lia cartões perfurados, contendo dados codificados que podiam ser tratados por dispositivos eletromecânicos. Filho de imigrantes alemães, Hollerith graduara-se pela Columbia University School of Mines ainda muito jovem, e completara seu PhD também por Columbia um pouco depois. Chegou a lecionar engenharia mecânica no Massachusetts Institute of Technology, onde conduziu seus primeiros experimentos com cartões perfurados.

Os cartões usavam uma codificação especial, e eram lidos por sensores elétricos. Um painel de medidores apresentava os números computados,

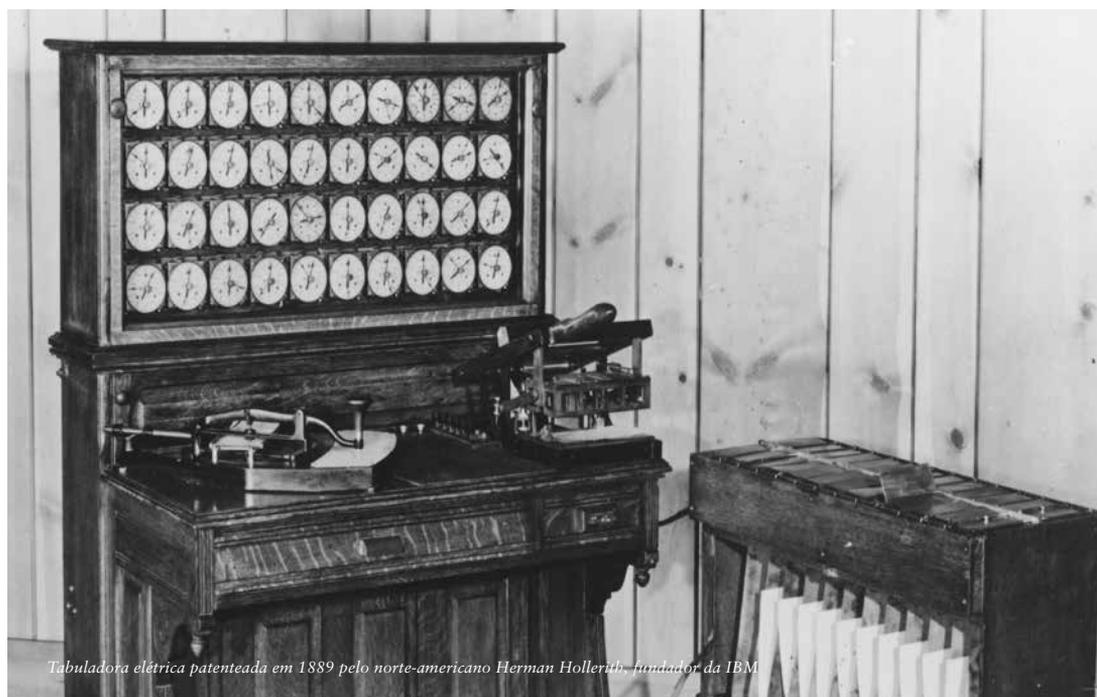
tais como contagens e acumuladores, que eram obtidos a partir das informações registradas nos cartões. Hollerith inventou, patenteou e industrializou sua engenhosa máquina, cuidando ainda de sua comercialização – como era hábito nos Estados Unidos.

O censo foi concluído em um ano apenas, e logo outros países e empresas, notadamente da área de seguros, passaram a se interessar pela novidade. A máquina foi sendo aperfeiçoada: por exemplo, o tabulador, que tinha uma fiação fixa, tornou-se configurável e adaptativo. A infraestrutura também evoluiu, com a produção de máquinas perfuradoras de cartões que permitiam considerável produtividade por parte dos digitadores.

Em 1911, quatro empresas, entre elas a de Hollerith, uniram-se para formar a *Computing Tabulating Recording Company* que, em 1924, foi renomeada como *International Business Machines Corporation*, ou IBM, sob a presidência de Thomas J. Watson.

NO BRASIL DA DÉCADA DE 1960

Os anos 1960 assistiram a um vertiginoso crescimento da demanda por vagas nas universidades públicas, e muitas das universidades federais que conhecemos consolidaram-se nessa época, caracteristicamente num processo de unificação de escolas e faculdades isoladas. Em alguns casos, houve apenas um rearranjo físico e administrativo em unidades



Tabuladora elétrica patentada em 1889 pelo norte-americano Herman Hollerith, fundador da IBM

de ensino já estabelecidas como, por exemplo, na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Esses movimentos, aliados às profundas reformas ocorridas no ensino superior ao longo da década e à necessidade de oferecer provas de acesso unificadas, criaram um novo grande problema: como organizar vestibulares para mais de 50 ou 100 mil candidatos, aplicar as provas, coletar as respostas, processar os resultados e publicá-los?

Ao longo desse período, algumas das universidades federais e institutos de caráter acadêmico/científico começavam a receber seus primeiros computadores eletrônicos de programa armazenado, ou “cérebros eletrônicos” como eram então tratados por parte da nossa imprensa. Eram máquinas caríssimas, enormes, mas delicadas, que provocavam grande interesse nos alunos das engenharias. Todos queriam aprender sobre

aquelas máquinas que, mesmo num estágio tecnológico ainda rudimentar, mostravam-se fascinantes. A corrida espacial e filmes como *2001, Uma Odisseia no Espaço*, de Stanley Kubrick, além de outras estórias de autores de ficção como Arthur Clark e Isaac Asimov, reforçavam esse fascínio. O futuro estava na moda e, além de tudo, a lua estava logo ali.

A TI E SEUS PRIMEIROS CONCURSOS

Um exemplo ilustrativo dos primeiros processos similares aos concursos atuais foi o vestibular da Faculdade de Medicina da UFRJ, com algumas centenas de candidatos, em 1968, no Rio de Janeiro. O processo era simples: um cadastro feito a partir de formulários de papel preenchidos manualmente e posteriormente transcritos para cartões perfurados, a formação de um cadastro de can-



IBM 1130, lançado em 1965

didatos e a coleta das respostas por meio de cartões especiais nos quais os vestibulandos marcavam a lápis suas respostas. No passo seguinte, esses cartões passavam pela *Mark Sensing*, uma máquina da IBM que, a partir das propriedades condutoras do grafite, identificava as marcações das respostas e perfurava os cartões em pontos determinados. Esses cartões passavam pelas leitoras de cartões, máquinas de mecânica precisa e muito rápidas, iniciando o processamento dos dados no computador. Um método bastante semelhante àquele empregado por Hollerith, porém implementado com novas tecnologias.

As tarefas de associar candidatos e respostas, calcular pontos, aplicar critérios de classificação e produzir resultados impressos eram realizadas a partir de programas *ad hoc*. Tudo isso num computador IBM 1130, com inacreditáveis 32 KB de memória, instalado numa sala exclusiva com aproximadamente 60 metros quadrados, com rigoroso controle de temperatura e umidade. Note-se: uma memória que era cerca de 1 milhão de vezes menor que a do *laptop* no qual este texto foi escrito.

O AVANÇO DOS CONCURSOS PÚBLICOS

No final da década de 1970, quase todas as principais universidades federais processavam os dados de seus certames de admissão por meio de computadores. O número de estudantes que se inscreviam aumentava sensivelmente de ano para ano, e o *know-how* do processo espalhava-se rapidamente pelas comunidades de praticantes. Esse paradigma, contudo, ainda era relativamente simples, e as provas eram realizadas em grandes recintos, de modo a simplificar a logística da aplicação. Até mesmo o estádio do Maracanã, no Rio de Janeiro, foi utilizado por anos a fio: as provas eram aplicadas para dezenas de milhares de estudantes espalhados pelas arquibancadas com suas pranchetas, muitos sob o sol inclemente do mês de janeiro.

O *big bang* dos concursos públicos veio com a Constituição de 1988, que vedava, em todos os níveis, o acesso às carreiras públicas senão por concurso. Essas restrições legais, aliadas à

demanda advinda das dificuldades econômicas que o país vivia, transformaram os concursos públicos em operações com graus de complexidade bem superiores aos tradicionais vestibulares que dominaram a década anterior. A tecnologia, por sua vez, também evoluía.

COMPLEXIDADE DO PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO DE CONCURSOS

A realização de um concurso público é um projeto complexo, com muitas variáveis de risco não controladas. Além das dificuldades decorrentes do rígido princípio da igualdade de condições para todos os candidatos, essa complexidade advém de diversos fatores, dentre os quais destacamos:

- NÚMERO DE CANDIDATOS

O fato de o real número de inscritos somente ser conhecido nos últimos dias do período de inscrição é um fator complicador, pois determina o porte da operação logística para aplicação das provas. Há certames que chegam a centenas de milhares de inscritos;

- ABRANGÊNCIA PROFISSIONAL

Muitos concursos envolvem dezenas de cargos, cada um com especificidades e disciplinas próprias, aumentando o grau de complexidade da atividade acadêmica para a geração de dezenas de provas com questões inéditas. Em muitos casos, a confecção de provas envolve muitos elaboradores, de diferentes origens, cujo trabalho deve ser organizado e gerenciado;

- DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL

Os candidatos podem prestar provas em cidades de vários estados, onde prevalecem diferentes facilidades para as organizadoras;

- NÚMERO DE LOCAIS DE APLICAÇÃO

Os colégios e faculdades utilizados para a aplicação das provas em geral não têm grande capacidade, e os candidatos são distribuídos em várias regiões nos grandes centros, de modo a minimizar o deslocamento de pessoas nos dias de prova;

- **PESSOAL DE APOIO**

Fiscais de sala, fiscais de corredor, porteiros, médicos e enfermeiros de plantão, motoristas, coordenadores e inúmeras outras funções constituem um formidável contingente que deve ser convocado, orientado e preparado para suas funções e devidamente remunerado;

- **CONCOMITÂNCIA DAS APLICAÇÕES**

Todos os candidatos que concorrem para um mesmo cargo fazem provas no mesmo horário e no mesmo dia. Isso significa que, por exemplo, num concurso de âmbito nacional, a mesma prova deverá estar disponível em São Paulo e em uma distante cidade do interior do Amazonas exatamente no mesmo instante;

- **SIGILO RIGOROSO**

Toda a operação deve ocorrer sob a égide do sigilo absoluto. Qualquer falha nesse quesito é desastrosa e pode conduzir todo o trabalho ao fracasso;

- **EXCEÇÕES PREVISTAS EM LEI**

Os editais são regidos por um conjunto de normas legais, federais, estaduais e municipais, que estabelecem exceções para cotistas, portadores de deficiências, e outros casos que, eventualmente, resultam em trilhas diversas dentro de um único concurso;

- **PROFISSÕES RARAS**

Quando os concursos abrangem profissões não corriqueiras, tais como cenógrafos e instrutores de circo, ou especializações aprofundadas, como as que são requeridas por

AO LONGO DE 2014,
A FGV INOVOU
MAIS UMA VEZ
AO AUMENTAR A
COBERTURA DE
SEUS SISTEMAS
COM A AUTOMAÇÃO
DO PROCESSO
DE GERÊNCIA DE
CONFECÇÃO DE
PROVAS.

institutos de pesquisa ou com notória especialização, o recrutamento de bancas de elaboradores gabaritos torna-se bastante árduo;

- **PROVAS ORAIS, EXAMES PRÁTICOS E OUTRAS EXIGÊNCIAS LEGAIS**

Muitas vezes são demandados procedimentos complementares tais como: músicos, que passam por audições, artistas de circo, que passam por apresentações, membros das forças armadas e policiais, que passam por testes físicos e psicológicos, pesquisadores, que passam por aprovação de memoriais e avaliação didática, dentre outras profissões;

- **CORREÇÃO DE PROVAS DISCURSIVAS E REDAÇÕES**

Tal tarefa exige padronização, impessoalidade e rigorosa logística de controle, de modo a proporcionar justiça e uniformidade nos critérios de correção;

- **LOGÍSTICA DE TRANSPORTE E COMUNICAÇÃO**

A aplicação de provas requer que todo o material de aplicação seja transportado e distribuído numa breve janela de tempo, de modo a evitar escalada dos custos e demasiada exposição aos riscos;

- **TENTATIVAS DE FRAUDE**

Praticadas por indivíduos ou até mesmo quadrilhas organizadas, devem ser frustradas e/ou detectadas em casos suspeitos por métodos de inteligência;

- **DIMENSIONAMENTO A POSTERIORI**

No início de um concurso ainda não é possível conhecer suas reais dimensões: número de inscritos, locais de prova, arrecadação, custos eventuais, pessoal de apoio necessário, material de aplicação;

- **ATIVIDADES AOS DOMINGOS**

Tipicamente, num concurso de grande porte, dezenas de milhares de candidatos, espalhados em diversas cidades, algumas de difícil acesso, prestam provas aos domingos, quando as cidades e empresas estão desmobilizadas, mas ainda assim tudo e todos têm que estar no lugar certo, na hora certa;

- **PROCESSO PÓS-PROVA**

Os candidatos muitas vezes interpõem recursos contra os gabaritos, solicitam revisão de provas discursivas e, eventualmente, impetram mandados judiciais contra a organizadora do concurso, impondo uma disciplina organizacional eficiente para a coleta e fornecimento de informações e pareceres que sustentem os atos do concurso;

- **DIREITOS E CIDADANIA**

Com a disseminação da internet, os requisitos de transparência dos atos públicos ganharam extraordinário destaque, e o acesso à informação deve estar universalizado.

Como se pode perceber, o gerenciamento de todos esses processos em paralelo, juntamente com seus riscos, pode transformar-se num processo logístico de porte formidável. A tecnologia da informação presta-se perfeitamente ao cumprimento desses requisitos, e, certamente, o nível de qualidade exigido pelos candidatos seria praticamente inalcançável se a realização dos concursos não fosse intensamente suportada pela automação.

APOIO COMPUTACIONAL NOS CONCURSOS DA FGV

A FGV, juntamente com suas empresas parceiras, emprega intensamente ferramentas e artefatos de tecnologia na organização dos seus concursos públicos. Todos esses sistemas e artefatos, além dos objetivos operacionais, devem produzir dois efeitos principais, que são:

Melhorar continuamente a qualidade dos serviços prestados, seja das provas, da adequação dos exames aplicados e da acurácia de seus resultados, passando pelo cumprimento dos requisitos logísticos do concurso em termos de cronogramas, prazos e horários e pela observância fiel das normas legais; e
Garantir a todos os candidatos plena igualdade de acesso à informação, facilidades para participar dos certames e condições adequadas durante os exames, além de imprimir presteza e correção na avaliação das respostas, processamento de dados e confecção dos resultados.

Desde a redação do edital até a homologação do resultado final, praticamente todo o processo de organização de um concurso na FGV é intensamente apoiado em sistemas

computacionais sofisticados e especialmente desenvolvidos. Sistemas computacionais são máquinas lógicas, programadas para reagir a estímulos externos e executar procedimentos previamente estabelecidos. Concursos e exames públicos, contudo, não possuem um modelo lógico único, o que significa que os sistemas evoluem constantemente, de modo a reagir a novos e diferentes estímulos.

Ao longo de 2014, a FGV inovou mais uma vez ao aumentar a cobertura de seus sistemas com a automação do processo de gerência de confecção de provas, uma atividade que, em função da multiplicidade das profissões e dos níveis de exigência dos contratantes de concursos, além do que já foi citado acima, tem se tornado continuamente mais complexa.

INFRAESTRUTURA TECNOLÓGICA

Hollerith ficaria atônito se visse a infraestrutura computacional de que dispõem a FGV e suas empresas parceiras, nos dias correntes, e como os artefatos dessa infraestrutura encaixam-se harmoniosamente nos processos operacionais, viabilizando a realização de grandes concursos em prazos exíguos.

Veria que sua grande invenção foi substituída por *scanners* que permitem “fotografar” os cartões de resposta e provas de redação e discursivas, processar a imagem e armazená-la para futuras consultas, operando com alta confiabilidade e robustez, em regime 24/7 a elevadas taxas de produção. Notaria também que as folhas de respostas são impressas em papel comum, com a possibilidade de personalizar o cartão de respostas, de modo a introduzir logotipos, cores e outras particularidades.

Perceberia ainda a qualidade de impressão do material gráfico utilizado pelos candidatos, devido ao uso de modernas impressoras *laser* que aumentam a segurança e a produtividade do processo, pois usam os arquivos originais diretamente e diminuem significativamente os períodos de exposição do material impresso.

Além disso, as enormes facilidades oferecidas pelos modernos sistemas gerenciadores de bancos de dados e a disponibilidade do

parque computacional de servidores permitem operar com segurança em regime contínuo, facilitando sobremaneira os candidatos em termos de horário e conforto, uma vez que podem ter acesso aos atos do concurso a qualquer hora e em qualquer lugar.

EVOLUÇÃO NA PREPARAÇÃO DOS CANDIDATOS

De todos os benefícios trazidos pela TI para os concursos, um dos mais notáveis ocorreu, sem dúvida, no que se refere à preparação dos candidatos. Há milhares de *blogs*, *sites*, *posts* e perfis no conjunto das mídias sociais computacionais que publicam material de interesse dos candidatos: provas e questões de outros concursos, cursos completos, apostilas, livros, aulas à distância, comentários, material bibliográfico, além, é claro, das muito visitadas *wikis*, que versam sobre variados assuntos. Uma consulta recente no Google com o texto de busca “concurso público”, por exemplo, resultou em 394 mil páginas; e com os termos separados, 4.5 milhões.

Isso diminuiu bastante o custo de preparação, elevou sobremaneira o nível de preparo dos candidatos e amenizou a desigualdade de oportunidades. O efeito pode ser observado quando há, num concurso, questões-objeto de recursos. O material apresentado pelos candidatos nas suas argumentações demonstra o rico nível de acesso de que dispõem a artigos, livros, ou qualquer outro tipo de publicação que possa ser usada como suporte para seus argumentos. Para aqueles que tiveram a chance de conhecer esses processos no passado, a diferença para os dias atuais é cristalina.

É claro que a evolução tecnológica tem mais de uma face, e é uma face sombria a que se manifesta na tentativa de fraude. Felizmente, porém, há recursos eficazes na prevenção e detecção de fraudes, que vão desde o uso de detectores de metais, passando pela vigilância constante dos fiscais, até o uso de inteligência computacional.

FUTURO

Albert Einstein declarou certa vez que não se preocupava com o futuro, pois ele sempre chega a tempo. Na área de tecnologia computacional, contudo, o futuro chega quase todos os dias. Isso significa que a FGV está atenta à evolução dos meios e dispositivos computacionais, de modo a oferecer aos seus clientes as melhores soluções disponíveis. No atual cenário, podem-se identificar duas importantes fontes de mudanças de maior alcance:

- A evolução dos dispositivos computacionalizados; e
- Mudanças na legislação.

Em meio à avalanche de novidades tecnológicas, há dois conceitos semelhantes que se destacam quando se fala de facilitar a vida das pessoas por meio da Tecnologia da Informação: *ubiquitous computing* e, mais recentemente, *pervasive computing*. A ideia principal nos dois casos é a presença de computadores “em todos os lugares e em qualquer lugar”. Usuários interagindo com computadores de qualquer formato ou tamanho, sob diferentes interfaces, em diferentes situações: seja um par de óculos, um dispositivo com GPS, um *smartphone*, ou quaisquer outros dispositivos que tenham capacidade computacional.

Note-se que deve haver duas características importantes nesses computadores: programabilidade e acesso. Programabilidade é fácil de entender, pois é o que faz um *smartphone* agir, ora como uma câmara fotográfica, ora como um jogo eletrônico, um teclado de piano ou uma calculadora, e milhares de outras funções se considerarmos o número de aplicativos nos sites especializados. O valor do acesso também é facilmente percebido quando pensamos na diferença entre um navegador isolado, instalado num carro de aluguel, e um navegador que tenha acesso via Internet a bases de dados externas contendo informações sobre as condições de trânsito do momento, que possam indicar os melhores percursos.

No caso de sistemas aplicados a concursos, onde há muitos atores envolvidos, pode-se

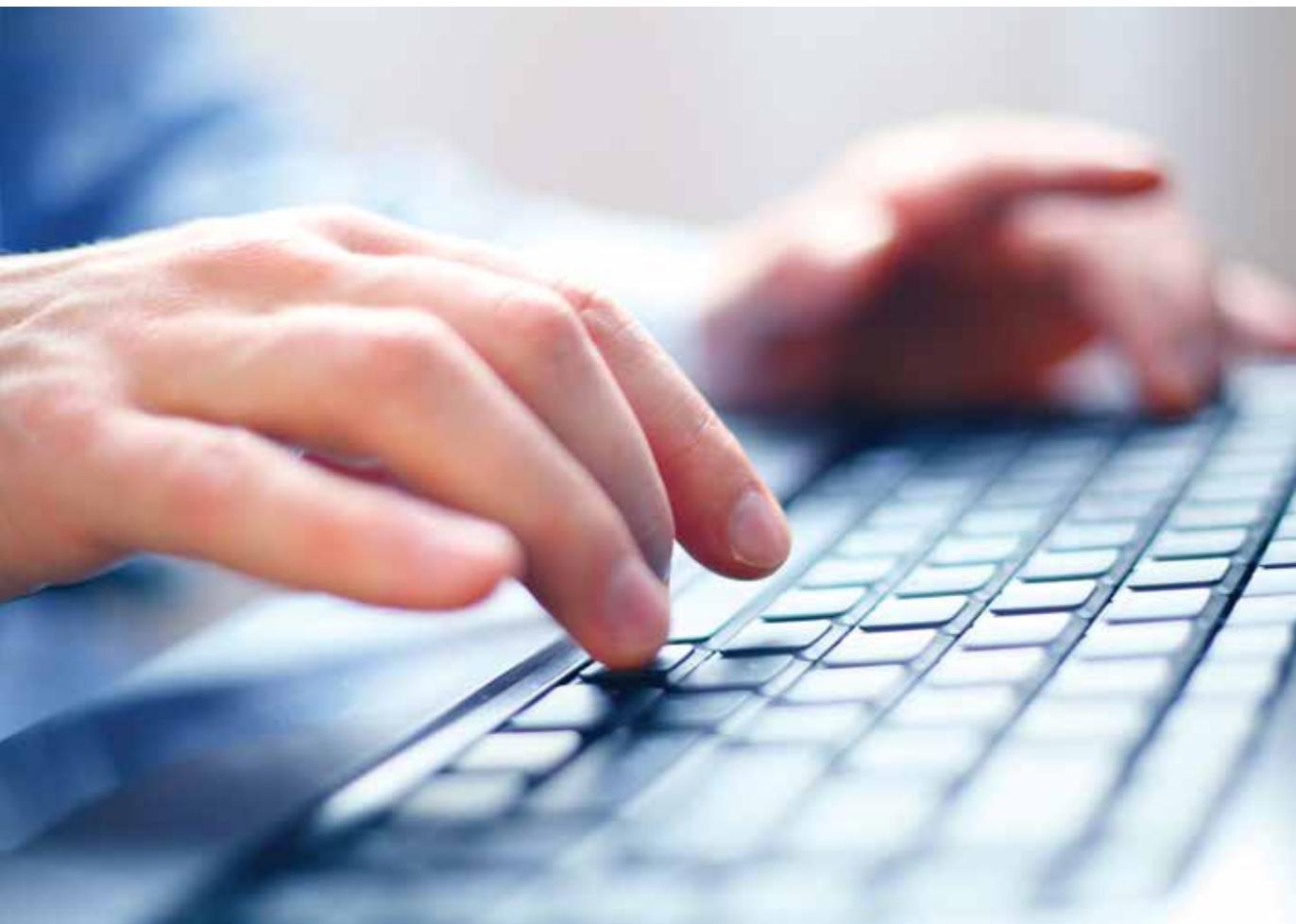
imaginar o enorme potencial de oportunidades que surgem para que processos computacionais estejam disponíveis nas mais variadas situações. Orientação espacial, procedimentos mais seguros, identificação pessoal, realocação de pessoas e recursos em função de imprevistos, garantias de inviolabilidade de materiais, pacotes inteligentes, *powering wearables* usados no próprio corpo humano, editores de texto de pequenas dimensões, são apenas alguns dos inúmeros exemplos que poderiam ser aqui citados. Uma grande revolução feita de múltiplos pequenos avanços.

A segunda fonte de mudanças vem da perspectiva de alterações na legislação, no sentido de flexibilizar a aplicação das provas e exames. A eventual permissão para aplicação de provas em ambientes computacionais controlados e seguros, a exemplo do que é feito em outros países, sem o requisito da simultaneidade, abriria grandes possibilidades para o enriquecimento do conteúdo dessas provas e exames, pois as conhecidas limitações de uma prova impressa, que possa ser respondida em quatro ou cinco horas, não mais seriam obstáculos para a diversificação. Num país em que o voto é eletrônico, não seria surpresa se os concursos públicos passassem a admitir novas tecnologias de aplicação além do papel.

CONCLUSÃO

Concursos públicos requerem igualdade de tratamento para todos os candidatos. Além disso, critérios justos e provas adequadas, que permitam a melhor avaliação possível dentro das diretrizes constitucionais que regem esses certames. O emprego da tecnologia computacional, aliado ao uso da internet, significa um passo seguro no sentido da democratização do atendimento e da transparência do processo seletivo. Órgãos e empresas públicos podem aceitar inscrições de dezenas de milhares de candidatos, oriundos de todo o país e até do exterior, e realizar seus processos de recrutamento a custos aceitáveis, com ampla oportunidade de acesso a todos que tenham a disposição, o talento e o preparo exigidos para ocupar os cargos oferecidos.

OS DIVERSOS USOS DAS PROVAS ELETRÔNICAS



Marco Tyler-Williams

Diretor-Superintendente da Prepona

Marco Tyler-Williams tem licenciatura de professor pela Royal Society of Arts. É diretor superintendente da Prepona com extensa experiência na montagem e aplicação de testes *computer-based testing* (CBT), de testes *paper-based testing* (PBT).

Marcio Santos

Diretor de Desenvolvimento da Prepona

Marcio Santos tem graduação em engenharia eletrônica pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, mestrado em engenharia de produção pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e é doutorando em engenharia elétrica pela mesma instituição. Atualmente, é diretor de desenvolvimento da Prepona, empresa que desde 2000 atua no desenvolvimento, calibragem, montagem e aplicação de provas computadorizadas. Santos é também gerente de desenvolvimento da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro e consultor e gerente de Projetos do Laboratório de Inteligência Computacional Aplicada da PUC-Rio.

Resumo

Com o crescimento de cargos especializados surgiu, em todo o mundo, o desejo de mensurar de forma mais objetiva os conhecimentos dos candidatos a um novo emprego. Foi assim que nasceram, há mais de 100 anos, o modelo de provas em papel e caneta e as questões de múltipla escolha. Desde então, passaram a ser utilizadas também a redação discursiva, as entrevistas e outras formas de avaliação que acompanham o desenvolvimento tecnológico ocorrido nas últimas décadas. Neste artigo, Marcio Santos e Marco Tyler-Williams buscam desmitificar as provas computadorizadas e mostrar suas vantagens sobre os antigos modelos de papel e caneta. Também apresentam seus benefícios e as áreas de avaliação em que podem ser utilizadas.

É fácil imaginar o ramo de Testagem e Avaliação (T&A) como uma atividade moderna, mas basta refletir um pouco sobre os sistemas de educação e avaliação adotados pelos grêmios da época medieval, para perceber que já era apreciada, há muito tempo, a mensuração dos conhecimentos ou habilidades. Naquele período, a mensuração quase sempre envolvia a avaliação do desempenho da pessoa ao executar as tarefas-chave de um artesão ou aprendiz de determinado grêmio - ou seja, envolvia, como se diz em inglês, *performance-based testing*.

Com a proliferação e a diversificação de profissões, o crescimento de cargos especializados nos departamentos governamentais e o aumento da exigência de mais profissionalismo nos exércitos em todo o mundo, surgiu o desejo de mensurar os conhecimentos de forma mais objetiva. Foi assim que nasceu o processo de padronização das avaliações, e, há mais de cem anos, o modelo de provas em papel e caneta (P&C), usando questões de múltipla escolha para avaliar os conhecimentos (*knowledge-based testing*), sendo os Estados Unidos o país pioneiro nesta modalidade.

As provas de múltipla escolha se comprovaram confiáveis e de fácil distribuição e aplicação, além de possuírem certa universalidade em sua aplicabilidade: uma régua única usada para comparar os níveis de competência entre os examinandos. Sendo esses fatores que permitem com que sirvam muito bem ao ramo de T&A até hoje.

Se pensarmos na grande variação na qualidade dos sistemas educacionais no mundo inteiro, na oportunidade que pessoas mal intencionadas têm para “exagerar competên-

PROVAS DE MÚLTIPLA
ESCOLHA JÁ TÊM
UMA LONGA HISTÓRIA
DE PRÁTICA,
E CONTINUAM
SENDO O MODO
MAIS UTILIZADO
PARA AVALIAR OS
CONHECIMENTOS DOS
EXAMINANDOS.

cias e conhecimentos nos seus currículos ou, ainda, nos problemas que avaliações subjetivas causam, é possível compreender a importância que empresas e grêmios da modernidade atribuem a tais processos de T&A. Essa preocupação levou o setor privado a montar programas formais de certificação de pessoas. Ademais, as provas formais não param de ganhar importância, pois cada vez mais governos veem a T&A como chave nos seus processos de seleção interna e de manutenção ou melhoria de qualidade, inclusive para seus funcionários concursados.

Não podemos, no entanto, nos restringir a provas de múltipla escolha, pois elas vêm sendo usadas, especialmente por universidades (na defesa de mestrado, por exemplo), a redação discursiva e as entrevistas por muito mais do que os cem anos em que a múltipla escolha vem reinando em avaliações de larga escala. Tampouco podemos nos esquecer que a avaliação de desempenho é utilizada desde a época medieval e que tem como exemplo moderno o simulador de voo que, além de ser um instrumento de ensino, executa uma avaliação com complexidade e precisão necessárias para atender às exigências do treinamento e avaliação de pilotos.

Este artigo tem como objetivo, primeiro, desmistificar o uso de provas computadorizadas (*computer-based testing* ou CBT) e, segundo, mostrar as vantagens que o CBT possui sobre o modelo já em uso por muito tempo: provas de papel e caneta (*paper-based testing* ou PBT). Também apresentaremos os benefícios que o CBT pode trazer e em quais áreas de avaliação pode ser usado.

CBT - UM BICHO DE SETE CABEÇAS?

Com a adoção do computador pessoal nos anos 1980, e seu crescimento exponencial nos anos 1990, uma nova opção para a aplicação de provas de múltipla escolha parecia estar surgindo: a aplicação por meio

eletrônico. Com ela surgiam também novas oportunidades de aproveitamento da riqueza de informação disponível - desafio grande e custoso no modo PBT.

Justiça (*fairness*) para os examinandos é o que governa qualquer processo de T&A, não importando se é PBT ou CBT. E, junto com mais dois aspectos - validação e confiabilidade - formam o triunvirato de fundamentos, as pedras de fundação em que toda a estrutura de T&A é construída.

Nos anos 1990, as pessoas se questionavam: “será que o uso do computador pessoal afetará o desempenho dos examinandos?”. Era uma pergunta frequente e justa naquela época. Mas os estudos feitos ao longo dos



anos, especialmente nos EUA, demonstram que o desempenho é basicamente igual em PBT ou CBT. Ademais, essa preocupação é menos significativa hoje pelo simples fato de o computador já fazer parte da vida de quase todos nós. Quantos bilhões de pessoas acessam as mídias sociais? (E não podemos esquecer que elas acessam não somente por meio do computador, mas também do *tablet* e do *smartphone*).

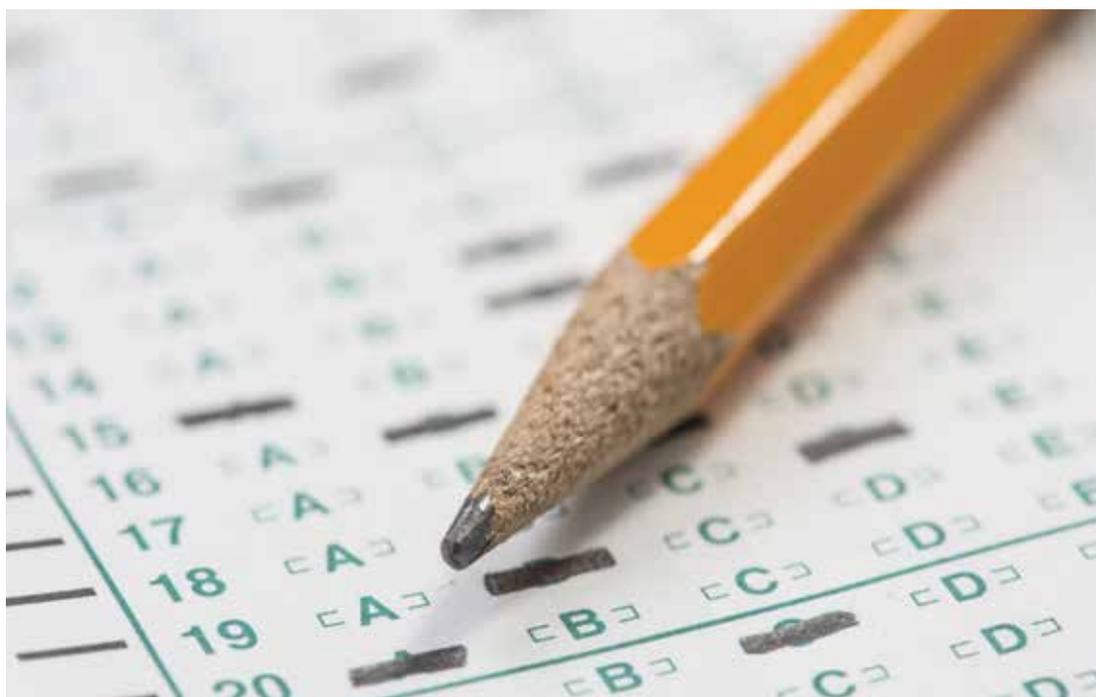
Conhecimentos de informática (*computer literacy*), portanto, não são mais um fator preocupante. O computador é tão ubíquo que nos leva a perceber que, na realidade, o CBT não é um bicho de sete cabeças e, sim, um simples meio, que abriu muitos caminhos interessantes para os envolvidos na testagem e avaliação de pessoas.

De qualquer forma, para as entidades que pretendem passar seus programas de T&A e de certificação de pessoas para CBT, é certo que hoje em dia existem maneiras de praticamente eliminar quaisquer dúvidas remanescentes, que serão discutidas a seguir.

PBT OU CBT: QUAL É O MELHOR?

Sem entrar em debate sobre a melhor maneira de avaliação, pois sabemos que o mais importante é estar apropriada ao objetivo, nos focaremos, por enquanto, em uma única metodologia, para melhor comparar os meios de aplicação de avaliações.

Provas de múltipla escolha já têm uma longa história de prática, e continuam sendo o modo mais utilizado para avaliar os conhecimentos dos examinandos. Por mais de cem anos vêm sendo aplicadas em papel e caneta (PBT), mas este método sempre apresentou algumas inconveniências, sendo a logística a principal delas – questões relativas a fuso horário, num país de dimensões continentais como o Brasil, por exemplo. O treinamento de um exército de fiscais de prova é outro fator complicador em exames PBT, pois não é possível prever se os fiscais serão os mesmos nas edições seguintes dos exames. Além disso, a proteção da integridade do exame é prioridade máxima. Por isso, exames importantes envolvem o uso de empresas de segurança, com carros fortes e depósitos com cofres.



Dados esses fatores, provas PBT não são aplicadas com muita frequência. O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), por exemplo, é realizado duas vezes ao ano, e o Exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), três.

O Enem, provavelmente o maior exame de múltipla escolha aplicado no mundo, é um bom exemplo por envolver uma verdadeira multidão de fatores logísticos e acontecer com quase nenhum problema. Isso é um sinal da qualidade do órgão organizador do exame, sem sombra de dúvida. O custo de aplicar um exame como este em PBT - gráfica, distribuição, devolução, leitura eletrônica das folhas de resposta etc. - é, às vezes, assustador. Existem também certas limitações referentes ao tipo de material que pode ser usado nas questões, como gráficos e imagens.

Sabendo a importância de se ser justo em relação aos examinandos, as entidades que usam provas PBT muitas vezes aplicam o mesmo conjunto de questões a todos. Isso é correto, pois há que se usar a mesma “régua para medir todos os participantes de um evento. Um dos problemas é que dificilmente essas questões podem ser usadas de novo - ou, pelo menos, não por um bom tempo -, o que constitui a chamada *exposure*, ou seja, as questões já foram expostas a todos. Há, ainda, nesse tipo de opção, um grande risco de “cola” entre os examinandos.

Dessa forma, aumenta o custo de elaboração do conteúdo, não só pela frequente necessidade de renovação das questões, mas pela inteligência envolvida em sua elaboração, ao se assegurar ao mercado que está sendo usada a mesma “régua ano após ano. Afinal, a coerência do exame sempre pode ser questionada: quem garante que o conjunto de questões do evento atual apresenta o mesmo desafio do anterior? Este é um problema sério para as entidades. Pois, quem nunca ouviu a seguinte assertiva: o exame deste ano é mais difícil do que do ano passado?

Óbvio que existem provas, por exemplo, que possuem dois ou mais blocos de questões, distribuídos de maneira aleatória, o

que contribui para diminuir um antigo problema na prática de avaliação: a “cola. Mas, ainda assim, não assegura o seu fim, pois não é possível prever se duas pessoas sentadas lado a lado receberão ou não o mesmo bloco de questões.

A maioria das provas PBT sofre de outra limitação: são aplicadas em poucos locais. Isso acontece porque a maioria dos órgãos aplicadores simplesmente não detém os mesmos recursos financeiros, humanos e de logística dos organizadores do Enem e do Exame de Ordem da OAB, por exemplo. Consequentemente, muitas provas PBT são limitadas na sua aplicação em termos de tempo (frequência reduzida) e espaço (poucos locais).

Do ponto de vista do examinando, esse fator pode ser um agravante caro, pois o custo de deslocamento em um país de dimensões continentais, realmente, pode ser proibitivo. Como exemplo, pensemos em uma pessoa cuja renovação de visto de permanência no país dependa de um exame de proficiência da língua, mas que tenha sido reprovada no exame aplicado no primeiro evento do ano. Ela terá que esperar até o final do ano para uma nova chance, mas as autoridades não permitirão que ela permaneça no país até lá. Além de custar caro, essa situação causaria angústia extrema. Mas é a realidade no Brasil e em muitos outros países, simplesmente porque as pessoas são sujeitas a avaliações por meio de provas PBT, com os velhos problemas de tempo e espaço.

A questão, portanto, é se o CBT pode ser uma solução para os problemas mencionados até este ponto, e se pode também oferecer melhorias na aplicação de provas de múltipla escolha como um meio mais rápido, seguro, eficaz e com baixo custo para todas as partes envolvidas no processo.

Em termos de tempo e espaço, o CBT traz uma grande vantagem, pois os candidatos podem escolher onde e quando querem fazer suas provas. Esse fato traz mais tranquilidade para que possam planejar seu programa de treinamento ou preparação de acordo

com sua agenda, podendo remarcar o dia originalmente agendado e até escolher outro centro de testes numa cidade diferente. Essa conveniência é valiosa especialmente em programas de certificação de pessoas, que normalmente envolvem a avaliação de trabalhadores - afinal, nenhuma empresa gostaria de ver todos os seus gerentes ausentes no mesmo dia por causa de um exame.

A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO É UTILIZADA DESDE A ÉPOCA MEDIEVAL E TEM COMO EXEMPLO MODERNO O SIMULADOR DE VOO QUE, ALÉM DE SER UM INSTRUMENTO DE ENSINO, EXECUTA UMA AVALIAÇÃO COM COMPLEXIDADE E PRECISÃO.

Outra grande vantagem que o CBT possui é a seleção de funcionalidades que contribuem ao enriquecimento da experiência de se fazer uma prova. Por exemplo:

- Pessoas com deficiência visual podem ser atendidas com as funções de aumento de texto, lupas digitais e contraste, na mesma prova dos demais examinandos;
- As entidades podem incluir simuladores de calculadoras científicas ou financeiras, ou até de Excel. Assim, evitam o dilema da proibição de calculadoras, por exemplo, que poderia representar risco de “cola”;
- Em provas para médicos, podem ser incluídas imagens de tomografias, por exemplo, que podem ser examinadas em detalhes com o uso de uma lupa especial;
- Em provas de línguas podem ser usados arquivos de vídeo e áudio, evitando o estresse de assistir a um vídeo de maneira coletiva com possíveis distrações e inconveniências;
- As entidades podem optar por incluir material de referência ou de apoio, como extratos de leis, equações ou fórmulas consideradas importantes. Dessa forma, o candidato não precisa memorizar tais informações já que isso não seria necessário em nenhuma outra situação;
- O candidato pode facilmente pular questões, voltar e rever suas respostas com um clique do mouse, e até as alterar sem preocupação de ter manchado sua folha de resposta; e
- O candidato pode ver seu resultado publicado de maneira restrita, por meio eletrônico, já no dia seguinte, o que diminui a ansiedade de espera.

Essas são algumas das funções inerentes às provas CBT que ajudam a tornar a experiência de um exame mais rica, realista e justa, além de menos estressante. Mas o CBT traz ainda outros benefícios:

- A entidade pode permitir a revisão de questões ao final da prova, mostrando imediatamente o gabarito e a nota final;
- É possível incluir no gabarito esclarecimentos sobre as opções consideradas corretas e incorretas. Essa função serve muito bem às necessidades de institutos de ensino, pois mescla o processo de avaliação com uma ferramenta de ensino pós-prova;
- Pode ser permitido o lançamento de recursos contra questões, havendo a possibilidade de o candidato acompanhar o processo de julgamento no portal da entidade;

- Questionários de *feedback* podem ser incluídos no final da prova, com avaliações sobre qualidade do conteúdo e atendimento nos centros de testes, além de questões pessoais como experiência no ramo e a preparação realizada para prestar aquele exame especificamente. Ao reunir essas informações àquelas solicitadas no ato de inscrição (idade, cargo e localidade, por exemplo), mais as que queira acrescentar, as entidades têm uma riqueza incrível de dados em suas mãos e tudo com uma rapidez não possível em processos que usam provas PBT;

- Resultados e certificados podem ser publicados digitalmente, reduzindo, assim, a possibilidade de fraude – na mesma linha do sistema usado pela Secretaria da Fazenda ao consultar o “nada consta” de uma pessoa, por meio do CPF. Ou seja, o que vale é o que está divulgado no portal da entidade, e não o que consta naquele pedaço de papel com o brasão impresso (que pode ser legítimo ou não);

- A análise científica e o acompanhamento contínuo do desempenho de cada questão e cada prova aplicada ajudam na manutenção da qualidade do exame e, conseqüentemente, no programa de T&A ou de certificação como um todo. Por usar o meio digital, o CBT facilita e agiliza todo esse processo complexo e vital. Essas análises também fornecem um respaldo para as entidades em casos litigiosos, pois cada arquivo *log* de cada prova, que registra os cliques do mouse e mede as ações feitas pelo candidato, é sempre guardado.

Além do que foi mencionado até este ponto, talvez a maior vantagem que o CBT representa é a revolução que trouxe, e a ampliação dos horizontes, no sentido do que pode ser feito com o modelo original de uma prova de múltipla escolha. Mas antes de falar de algumas modalidades interessantes, devemos abordar a importância da análise estatística das questões (itens) e provas, pois isso é fundamental para garantir a qualidade das provas, não importando se forem aplicadas em PBT ou CBT.

TEORIA DE RESPOSTA AO ITEM (TRI)

Calibragem é um processo essencial no ramo de T&A. E, para melhor compreensão, uma boa comparação seria com um laboratório que usa uma balança digital para pesar elementos pequenos: é fácil reconhecer a importância de se manter a balança calibrada, porque, do contrário, não poderemos confiar nos resultados produzidos pelo laboratório.

O mesmo conceito aplica-se ao ramo de T&A: para garantir que a “régua” seja confiável, temos que calibrar os itens. Isso é feito com uma análise estatística, muitas vezes baseada na Teoria da Resposta ao Item (TRI).

Uma análise TRI é sempre feita a partir de respostas dadas por pessoas do mesmo grupo-alvo dos candidatos do exame, em forma de pré-testes. Ela produz basicamente três valores importantes sobre cada item submetido àquele processo: 1. o verdadeiro grau de dificuldade; 2. discriminação; e 3. a robustez contra “pseudochutes.”

1. É difícil para o elaborador da prova estar convicto do verdadeiro grau de dificuldade dos itens. Pode-se ter uma ideia muito boa, excelente até, mas normalmente, os itens caem em três categorias: difícil, médio e fácil. O problema surge quando é necessário encaixar pessoas em dez níveis de competência, como em uma prova de língua, por exemplo. Dessa forma, é fundamental saber o verdadeiro nível de cada item a ser usado na prova;

2. Discriminação é muito importante no ramo de T&A, pois queremos saber se somente as pessoas com determinado nível de conhecimento conseguem responder corretamente o item. Não devem existir itens que podem ser respondidos corretamente por um leque grande de candidatos de níveis diferentes de competência: cada item tem que ser um ponto de corte; e

3. Ser robusto contra “pseudochutes também é importante. Candidatos que não sabem a resposta arriscam ao ver, por exemplo, que a opção D é absurda e pode ser descartada. Em um item que contém quatro possíveis respostas, esses candidatos já melhoraram sua chance de chutar de 25% para 33.33%.

Ao garantir que cada item da prova dá a informação correta sobre o candidato, garante-se também a qualidade da prova, desde que seja construída de maneira correta. Em resumo: a “régua seria realmente coerente e confiável.

Há exames que usam itens previamente calibrados com a análise TRI, pois assim podem garantir que cada um dos quatro blocos, por exemplo, (que são quatro versões da mesma prova com itens diferentes) represente o mesmo desafio. Ou seja, são justos com os candidatos.

PROVA DE MÚLTIPLA ESCOLHA-BLOCO ÚNICO OU MÚLTIPLOS BLOCOS

Como já mencionado neste artigo, muitas provas PBT são formadas por um bloco único de questões aplicado a todos os examinandos, o que cria *exposure* e gera risco de cola. Também foi mencionado que alguns exames PBT usam até quatro blocos distribuídos randomicamente. Este é um passo à frente, pois dificulta a vida “do inimigo. Mas o próprio meio (papel e caneta) traz limitações: o número de combinações é reduzido.

Já na versão CBT, entidades podem lançar um número maior de blocos (dependendo do tamanho de seus bancos de questões/itens), que são distribuídos de maneira inteligente. Ou seja, o CBT já traz uma vantagem significativa nesse aspecto, ainda que o uso de múltiplos blocos (até em número reduzido) seja também possível no formato PBT. Temos exemplos em nosso ramo de entidades que, na transição de PBT para CBT, usaram 11 blocos. Esses foram distribuídos de uma maneira mais inteligente do que uma distribuição meramente aleatória, assim diminuindo a chance de duas pessoas sentadas

lado a lado, no mesmo centro de testes, na mesma sessão, fazerem o mesmo bloco.

PROVA COMPUTER ADAPTIVE TEST (CAT)

Em uma prova tradicional (normalmente PBT), um candidato fraco se assusta com os itens difíceis, e um candidato forte se entedia com os fáceis. Por exemplo, em uma prova com 100 itens, divididos em dez níveis de conhecimento, o número máximo de itens que se pode aplicar no nível exato de um candidato específico será dez. Ou seja, os outros 90 itens não serão compatíveis com seu nível.

A prova CAT representa um enorme avanço: por meio de algoritmos, seleciona itens de acordo com as respostas já escolhidas pelo candidato e, desta forma, consegue um resultado muito mais preciso do que em uma prova tradicional com um número fixo de itens. Durante a realização da prova CAT, rapidamente se chega a níveis de conhecimento próximos ao do candidato, aplicando-se, em seguida, mais itens nesses níveis, até que se alcance, com precisão, o nível exato.

Conseqüentemente, cada examinando tem a impressão de que a prova foi feita sob medida para ele, o que reduz o nível de estresse. Além disso, é normal para um candidato responder menos itens do que em uma prova tradicional. O fato de ter respondido um número menor também reduz o estresse. Um bom exemplo é a prova CAT aplicada para avaliação de conhecimento de gramática e vocabulário de inglês, em que a média de respostas necessárias é de 35, ainda que em teoria um teste CAT não necessariamente tem um número fixo de itens a serem aplicados.

Esses são fatores importantes para que a entidade seja mais justa com os candidatos. Afinal, ninguém quer sofrer quatro horas em uma sala respondendo 200 questões. Além disso, também diminui o *exposure* e aumenta a segurança da prova, pois não há como os candidatos trocarem informações sobre os itens. Quem pode saber se outra pessoa receberá o mesmo item e ainda por cima

na mesma sequência? Imagine o número de combinações possíveis com um banco de 250-300 itens, aplicando-se somente 35-50 itens na prova!

A prova CAT, portanto, é excelente para avaliar o nível de competência de uma pessoa em uma dada área de conhecimento. Existem estudos e métodos para avaliar mais de uma área de conhecimento (como *multi-stage CAT testing*), mas, talvez, para as entidades que queiram avaliar mais de uma área, a *Linear on the Fly Testing* (LOFT) seja melhor.

PROVA “LINEAR ON THE FLY TESTING” (LOFT)

Assim como a prova CAT, a LOFT utiliza um banco de itens previamente calibrados. No entanto, ela aplica um número fixo aos candidatos, de acordo com os parâmetros estabelecidos pela entidade. Pode ser dividido em módulos, temas e subtemas, assim produzindo os dados estatísticos necessários para atender a todas as exigências das entidades. Além disso, possui a vantagem, similar à prova CAT, de gerar milhões de combina-

ções com o mesmo banco, pois o sistema é capaz de embaralhar a ordem dos itens e também das respostas dentro de cada item. Com isso, a entidade pode assegurar que está apresentando o mesmo desafio a cada candidato e, simultaneamente, dando proteção máxima ao conteúdo do seu exame, ao evitar o *exposure*. Como resultado, a vida útil de cada item é prolongada, diminuindo a necessidade de continuamente elaborar itens novos e, conseqüentemente, os custos.

O QUE MAIS O CBT PODE FAZER?

Os tipos de prova mencionados até este ponto são exemplos clássicos da verdadeira vantagem que o processo CBT possui sobre o PBT. Mas provas computadorizadas não precisam ser, necessariamente, de múltipla escolha: o CBT atende perfeitamente provas que exigem a redação discursiva, por exemplo. Sendo integrado ao sistema de correção, com sua hierarquia de corretores e seus supervisores e mediadores, ele se torna uma ferramenta poderosa para qualquer entidade avaliar conhecimento, habilidade de expressão e argumentação sobre qualquer matéria em qualquer língua.



O CBT também pode ser usado para conduzir entrevistas de avaliação de pessoas. Ele permite, por exemplo, avaliações face a face ou pela internet. Pode também ser usado em avaliações de execução de tarefas *in situ*, como a operação de uma máquina dentro de uma fábrica, ou até a plataforma de prospecção de petróleo, usando um aparelho *handheld*.

Em conclusão, o CBT oferece às entidades uma gama de opções bem maior do que a versão PBT. Há, ainda, processos de importância para qualquer entidade que pense em migrar seu programa de certificação ou de T&A de PBT para CBT, como, por exemplo: a) a forma de fazer a transferência do seu programa de PBT para CBT; b) a validação da construção dos seus exames; c) a criação dos seus bancos de itens de uma forma otimizada; e d) os procedimentos de análise científica da qualidade dos seus itens, das suas provas e do seu programa T&A ou de certificação de pessoas como um todo. Mas esses são processos e procedimentos com parâmetros que podem ser individualizados e que, seguramente, são bem mais fáceis de serem explicados, aplicados e estabelecidos do que quebrar o preconceito quanto à aplicação de prova por meio de CBT.

Direcione a câmera de seu dispositivo para o QR Code e leia o artigo *Análise “Teoria da Resposta ao Item” e “Distractor Analysis”*, de Keith A. Rowland e Timothy J. Perry.





There is a...

This

is a...

very...

good...

but...

it is...

the...

best...

of...

the...

world...

FGV PROJETOS E A APLICAÇÃO DE CERTIFICAÇÕES: HISTÓRICO E EVOLUÇÃO



Edmundo Maia de Oliveira Ribeiro

Coordenador de Projetos da FGV Projetos

Edmundo Maia de Oliveira Ribeiro se formou em economia pela Universidade Gama Filho e é mestre em economia pela Escola Brasileira de Economia e Finanças da Fundação Getúlio Vargas. Foi chefe da Mesa de Operações e consultor especial do Departamento de Operações do Mercado Aberto do Banco Central do Brasil. É coordenador acadêmico e professor do FGV Management e coordenador de projetos na FGV Projetos.

Resumo

A FGV Projetos iniciou suas atividades de certificação de pessoas no ano de 2001, com um programa de certificação requisitado pela então Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições do Mercado Aberto. Desde então, vem ampliando suas parcerias com diversos organismos de certificação, e este ano já ultrapassou o total de seiscentas mil provas eletrônicas aplicadas com sucesso. Em seu artigo, Edmundo Maia de Oliveira Ribeiro revela a gestação dos primeiros projetos de certificação de pessoas da FGV Projetos até sua evolução nos últimos anos.

No Brasil, o processo de certificação de pessoas está em franco desenvolvimento. A utilização do meio eletrônico mostrou-se determinante na praticidade e velocidade da operação e na disponibilidade dos dados resultantes para análise. Considerando os últimos 13 anos, a parceria da FGV Projetos com a Prepona S.A. chega a 2015 com mais de seiscentas mil provas aplicadas com sucesso. A taxa de sucesso ou de qualidade da parceria é de 99,986%, ou seja, maior do que a taxa da ETS, maior aplicadora de testes do mundo (TOEFL/TOEIC/GRE/HISET). Isso significa que a taxa de testes perdidos é de somente 0,014%.¹

Por outro lado, o grau de satisfação (os que acham excelente, ótimo e bom) revelado pelas respostas dos candidatos aos questionários de *feedback*, após a realização da prova, é:

- Sistema de agendamento da FGV – 96,95%;
- Avaliação dos centros de testes – 97,27%;
- Avaliação da navegação e aplicação do teste CBT – 99%.

Os processos de certificação não se confundem com a educação formal disponibilizada pelas escolas e universidades. Tampouco se confundem com os princípios que regem os concursos, pelos quais o conhecimento formal é exigido, a partir de livros, textos, teorias e modelos teóricos. Trata-se de apurar o conhecimento prático necessário para o exercício de profissões, atividades, cargos ou funções, de modo a disponibilizar pro-

cessos de capacitação e certificação capazes de substituir aquela educação formal, muitas vezes pouco focada no pragmatismo exigido pelo Executivo.

Com base nesse princípio, os processos de certificação geram uma nova perspectiva de aprendizado aplicado a trabalhos práticos – mesmo aqueles que demandam um embasamento conceitual mais exigente. A diferença é que a proposição das questões se relaciona com o *know-how*, sem entrar na seara do *know-why*.

Este artigo está dividido em duas seções. Primeiro, revela como se deu a gestação do projeto de certificação de pessoas na FGV Projetos, tratando, na sequência, da evolução desse processo, tendo em vista uma certificação mais plural, na qual o conteúdo programático não é a priori determinado.

O PRINCÍPIO

A FGV Projetos iniciou suas atividades de certificação de pessoas no ano de 2001, quando o Conselho Monetário Nacional, através do Banco Central do Brasil, publicou a Resolução N°. 2.838, de 30/05/2001. Essa resolução estabelece que agentes autônomos de investimento e demais empregados de instituições financeiras e de instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, que exercerem, na própria instituição, atividades de distribuição e mediação de títulos, valores mobiliários, quotas de fundos de investimento e derivativos, devem ser, para o exercício de suas atividades, julgados aptos em exame de certificação.

¹ Entende-se como taxa de perda a divisão do número de arquivos de testes corrompidos pelo número de testes aplicados.

OS PROCESSOS DE
CERTIFICAÇÃO
GERAM UMA NOVA
PERSPECTIVA DE
APRENDIZADO
APLICADO A
TRABALHOS PRÁTICOS
- MESMO AQUELES
QUE DEMANDAM UM
EMBASAMENTO
CONCEITUAL MAIS
EXIGENTE.

Este exame, por sua vez, deve ser organizado por entidade autorizada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), no caso de agentes autônomos de investimento, ou por qualquer entidade de reconhecida capacidade técnica, no caso de demais empregados de instituições financeiras e afins.

Nessa época, a então Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições do Mercado Aberto (Andima) pediu ajuda à Fundação Getúlio Vargas (FGV) para organizar um programa de certificação a ser aplicado em consonância com as novas diretrizes. A associação já era cliente do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE/FGV),² que repassou a nova atribuição à FGV Projetos. A unidade, então, desenvolveu um programa amplo, baseado em uma bibliografia compatível com a prática das operações bancárias, de renda fixa e de derivativos, capaz de orientar o público-alvo interessado na certificação compulsória, estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional.

Nos anos seguintes, novas resoluções foram criadas com o fim de aprimorar o processo de certificação. A Resolução N°. 3.057, de 07/08/2002, estabeleceu o prazo de quatro anos para a conclusão dos exames, de modo que, a cada ano, 25% dos funcionários elegíveis para o processo de certificação prestassem exame.

Já a Resolução N°. 3.158, de 17/12/2003, introduziu um sutil detalhe que viria a alterar o curso dos programas de certificação do mercado financeiro (exceção feita àqueles voltados para o mercado de capitais): em vez

de referir-se ao assunto enfatizando a aprovação em exame de certificação, atribuiu às instituições financeiras a responsabilidade de providenciar a certificação de seus empregados. A resolução estabeleceu que “as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil devem adotar providências com vistas a que seus empregados (...) sejam considerados aptos em exame de certificação (...)” Ora, foi dada uma orientação que, salvo melhor juízo, fez transferir a responsabilidade da certificação para as instituições, sendo que, em princípio, deve ser atribuída a cada pessoa interessada, pelo simples fato de que a certificação representa um título de competência para o exercício de determinadas atividades ou responsabilidades. Sendo assim, sua natureza é de caráter pessoal, cabendo a cada um a responsabilidade de obtê-la e não ao empregador.

Esse fato ganha importância tendo em vista que o processo certificatório evoluiu rapidamente e assume uma expressão significativa,

² O IBRE/FGV produz os índices de preços calculados em prazo compatível com o mês civil (IGP-M), para efeito de correção de títulos (inclusive públicos) e valores mobiliários.

passando a representar um custo importante para as instituições financeiras, o que, em princípio, pode sugerir uma força indireta contrária à expansão dos programas. No âmbito do mercado de capitais, em que a certificação é orientada e regulada pela CVM, o custo da certificação é bancado pelos próprios interessados em obtê-la e não pelas instituições financeiras ou afins.

De modo concomitante, a Associação dos Bancos de Investimento (Anbid) deu início a seu programa de certificação por meio de prova em papel e caneta, aplicando-a algumas vezes por ano em capitais selecionadas de diversos estados brasileiros.

Focando o atendimento à demanda da Andima, posta em âmbito nacional, a FGV Projetos estabeleceu uma parceria com a empresa Prepona S.A., para aplicar testes por meio eletrônico. Ao mesmo tempo, desenvolveu uma rede de centros de testes para viabilizar a aplicação em ambiente controlado, em praticamente todo o território nacional e em regime constante, ou seja: sob demanda. Isso veio a facilitar de forma significativa o processo, de modo que sempre que um solicitante desejar se inscrever no processo de certificação, pode fazê-lo por meio eletrônico, assim como realizar o pagamento, agendar a data e horário do exame no centro de teste de sua escolha, prestar o exame e obter o resultado 48 horas após a sua realização.

Além de sugerir a montagem do programa, selecionar as indicações bibliográficas, elaborar o regulamento e o manual de candidatura com todas as informações relevantes relativas ao exame e sua operacionalidade, a parceria entre a FGV Projetos e a Prepona desenvolveu um processo completo de planejamento da prova. Esse processo parte da construção de um banco de itens que abrangem todo o conteúdo do programa e se distribui em graus diversos de dificuldade. Formalmente, a partir desse ponto, passa a ter início uma fase de calibragem das questões, ou seja, uma análise estatística dos resultados da aplicação das questões ao público-alvo compatível com aquele que será objeto da certificação. A calibragem das questões,

com base na Teoria da Resposta ao Item, garante a avaliação da qualidade de cada questão sob, pelo menos, três parâmetros de singular importância:

- Poder de discriminação, ou seja, capacidade de assegurar a proficiência compatível ao nível avaliado;
- Grau de dificuldade da questão; e
- Medida para avaliar a possibilidade de acerto ao acaso.

Em termos gerais, contando com um banco de questões calibradas, pode-se fazer um minucioso planejamento da prova, estabelecendo as questões de temas obrigatórios, o número de questões para cada tema e subtema, o tempo para realizar a prova, os graus de dificuldade e o peso das questões (quando é o caso). Fica assim definido o perfil a ser aplicado em todas as provas geradas automaticamente pelo sistema para esse tipo de exame.

A calibragem e esse planejamento específico irão determinar a qualidade do exame, tendo em vista que garantem uma medida equivalente de exigência entre as provas. Isso significa que as provas terão obrigatoriamente o mesmo nível de dificuldade, e garante que a medida de exigência se mantenha uniforme ao longo do tempo, independentemente da ocasião de realização da prova.

A Associação Brasileira das Entidades do Mercado Financeiro e de Capitais (Anbima), resultante da fusão entre Andima e Anbid, herdou o contrato existente com a FGV, de modo que não houve solução de continuidade dos exames de certificação do mercado financeiro.

Com o tempo, tornaram-se parceiros da FGV outros organismos de certificação, como:

- Associação dos Analistas e Profissionais do Mercado de Capitais (Apimec);
- Federação Brasileira de Bancos (Febraban);

- Associação Brasileira das Entidades de Poupança e Crédito Imobiliário – (Abecip);
- Associação Brasileira das Instituições de Previdência Estaduais e Municipais (Abipem);
- Instituto dos Profissionais da Seguridade Social (ICSS);
- Instituto Brasileiro de Relações com Investidores (IBRI); e
- Associação Brasileira de Medicina Legal e Perícias Médicas (ABMLPM).

A média mensal de aplicação de testes gira em torno de 9 mil, todos em meio eletrônico e sem que haja qualquer comunicação entre a FGV, a Prepona e o organismo de certificação (cliente). Tudo é feito por processo automatizado, através de sistemas sofisticados, conforme se verá a seguir.

Esse tipo de certificação, voltada para conhecimentos específicos relacionados às atividades das instituições financeiras, foi o pontapé inicial do desenvolvimento do processo de certificação da FGV Projetos. Afinal, para quem é do ramo, não é difícil estabelecer o conteúdo programático para um operador de títulos, um especialista em derivativos ou gestor de fundos de investimento, visto serem esses temas muito bem definidos, com farta bibliografia e de alta qualidade. No entanto, o mercado demanda outros tipos de certificação. São aquelas em que o conteúdo programático não está definido a priori. Foi esse o desafio apresentado à FGV Projetos, no ano de 2008, quando passou a atender demandas de governos estaduais.

A EVOLUÇÃO DOS PROJETOS DE CERTIFICAÇÃO REALIZADOS PELA FGV PROJETOS

Certificar significa avaliar e atestar o nível de conhecimento necessário para o exercício de determinado cargo, função, atividade ou ofício. Nos casos em que o demandante não tem plena consciência dos conhecimentos e competências necessários ao exercício do cargo, função ou atividade, faz-se necessário prestar ao cliente outro tipo de apoio, ou seja, estudar e avaliar todo o fluxo de trabalho envolvido para se chegar então a uma lista de competências que constituirão o objeto da certificação. Essa lista guiará a definição do conteúdo programático e da bibliografia de referência.

Antes de prosseguir nessa descrição, cabe mencionar uma etapa essencial: o planejamento do projeto, que, definido pela sua estrutura analítica, trata de estabelecer todos os envolvidos, todas as fases necessárias, as responsabilidades individuais, os prazos e as entregas de todos os componentes do projeto. Em resumo, o plano geral do projeto define o objetivo e os passos necessários para que as metas sejam alcançadas no prazo determinado. Em geral, a FGV Projetos designa um especialista em *Project Management*, responsável pelo gerenciamento e por atingir os objetivos estipulados.

Visto que projetos de certificação são caracterizados pela diversidade e multidisciplinaridade das equipes envolvidas, além da complexidade logística, foi desenvolvida uma metodologia especializada, que pode ser assim resumida:



MÓDULO 1

CONTEXTUALIZAÇÃO E INÍCIO DO PROJETO

O trabalho neste módulo se organiza em duas etapas:

- Análise do contexto e iniciação do projeto; e
- Nivelamento de expectativas dos principais *stakeholders*.



MÓDULO 3

MODELAGEM DE PROCESSOS

Neste módulo, o trabalho é distribuído em três etapas:

- Análise dos documentos;
- Levantamento preliminar de processos e competências técnicas; e
- Avaliação dos processos e modelagem dos macroprocessos.



MÓDULO 2

PLANEJAMENTO DO PROJETO

Este módulo se organiza a partir de quatro documentos centrais ao planejamento:

- Plano Geral do projeto;
- Especificação do escopo;
- Estrutura analítica do projeto (EAP); e
- Cronograma detalhado.



MÓDULO 4

MODELO DE COMPETÊNCIAS POR PROCESSOS

Aqui o trabalho é realizado em duas etapas:

- Elaboração da matriz de funções associadas às competências técnicas; e
- Definição do modelo de competências por processos.

Nesse modelo, está fundamentado o conteúdo programático a ser exigido dos solicitantes no processo de certificação. Podem estar envolvidas algumas avaliações de tendências relacionadas ao perfil psicológico, a partir de um perfil padrão (referência) definido para o cargo, a função ou a atividade. São os chamados inventários comportamentais, realizados também por meio eletrônico, com o objetivo principal de sinalizar um preparo mais focado na questão comportamental e nunca para reprovação.

Na sequência, é elaborado o planejamento preliminar da prova e o banco de itens, que deve contemplar todos os tópicos do programa. É importante ressaltar que a elaboração das questões passa por um foco prático e operacional, não se limitando à abordagem meramente teórica ou conceitual. Os exames de certificação se caracterizam pela natureza prática da avaliação, pois os conhecimentos fundamentais são aplicados preferencialmente a situações concretas, avaliando o *saber fazer* acima de tudo. A fase seguinte é a calibragem *ex-ante* que visa garantir por critérios técnicos, fundamentados na Teoria de Resposta ao Item, indicadores que sustentam um bom nível de qualidade das questões. Nem sempre é fácil conseguir “cobaias” para a calibragem, principalmente se o público-alvo é reduzido. Nesses casos, faz-se uso de processos *a posteriori*, que analisam as respostas dos candidatos, nivelando o grau de dificuldade das questões, de forma a possibilitar, por meio de metodologias matemáticas sofisticadas, a revisão do grau de exigência estabelecido. A FGV Projetos especifica, através de relatórios técnicos, as metodologias utilizadas em casos de calibragem *a posteriori*, sempre fundamentadas nos princípios da modelagem estatística. Mas a decisão final de realinhamento de resultados cabe sempre ao organismo de certificação.

Essas são as duas formas utilizadas nos programas de certificação que a FGV Projetos vem desenvolvendo, a despeito de que há inúmeras sofisticções disponíveis para uso de mercado, que não se habituou ainda a usar os resultados dos testes de seus

afiliados, como ferramenta de gestão de pessoas ou do conhecimento. A tecnologia de provas por meio eletrônico possibilita que se acompanhe o progresso das pessoas ao longo de sua vida profissional, tornando possível planejar os programas de capacitação e desenvolvimento de acordo com os objetivos traçados, com o mínimo de esforço operacional e custo bastante reduzido.

A TECNOLOGIA
DE PROVAS POR
MEIO ELETRÔNICO
POSSIBILITA QUE
SE ACOMPANHE
O PROGRESSO
DAS PESSOAS AO
LONGO DE SUA VIDA
PROFISSIONAL.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se viu, a parceria entre FGV Projetos e Prepona vem prestando serviços de consultoria e aplicação de testes para uma cesta de organismos de certificação desde 2001. Tais serviços abrangem desde a elaboração do projeto, toda análise necessária para determinar as competências essenciais à função, cargo ou atividade a ser certificada e todo o processo de atendimento aos candidatos por meio eletrônico (inscrição, pagamento, homologação, agendamento, montagem dos bancos de questões, planejamento e aplicação da prova), conforme uma entre as diversas tecnologias disponibilizadas pela Prepona, inclusive para efeito de elaboração de texto, correção e avaliação

dos resultados, com geração de relatórios de desempenho, no feitiço *tailor made*.

Em alguns momentos, de modo geral, em decorrência de demandas relacionadas ao setor público, a FGV Projetos faz parceria com uma das oito escolas da própria FGV para atuar como organismo de certificação. No entanto, há também alguns projetos em análise que visam a uma atuação mais intensa da FGV Projetos como organismo de certificação, em segmentos do mercado onde se percebe não haver condições para o desenvolvimento de um processo de certificação. É nesse nicho de mercado que a unidade se prepara para ingressar, colaborando com as empresas para reduzir o custo da contratação de técnicos e profissionais, e melhorar a qualidade dos serviços que prestam pela maior competência de seus colaboradores e empregados. Pensando nisso, a unidade segue a norma internacional de certificação de pessoas estabelecida pelo Technical Committee Quality Management and Quality Assurance e atualizada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas em 2013, tomando a forma de ABNT NBR ISO/IEC 17.024. Esta norma se refere a organismos de certificação, de modo que a FGV se põe a respeitar seus parâmetros e orientações no limite que entende adequado à prestação de serviço que atende a uma grande massa de clientes.

Aponte a câmera de seu dispositivo para o QR Code e leia mais artigos sobre certificações no site da FGV Projetos.





