

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP
Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em
Direito da Regulação

Felipe Freire da Costa

A GRATIFICAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO NO
ÂMBITO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS:
UMA PROPOSTA DE PONDERAÇÃO DOS
CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO

Brasília

2013

FELIPE FREIRE DA COSTA

**A GRATIFICAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO NO ÂMBITO DAS
AGÊNCIAS REGULADORAS: UMA PROPOSTA DE
PONDERAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO**

Monografia apresentada como requisito para
aprovação no Curso de Especialização em
Direito da Regulação no Instituto Brasiliense de
Direito Público – IDP.

Prof^a. Dr^a. Julia Maurmann Ximenes

Brasília/DF
2013

**A GRATIFICAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO NO ÂMBITO DAS AGÊNCIAS
REGULADORAS: UMA PROPOSTA DE PONDERAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE
CLASSIFICAÇÃO**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção o
título de Especialista em Direito da Regulação, no Curso de
Pós-Graduação Lato Senso do Instituto Brasiliense de Direito
Público - IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em __/__/__, com menção
_____ (_____)

Banca Examinadora

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

AGRADECIMENTOS

À Syl e aos meus Gostosinhos – Caio, Lys e Iago –, de onde provém toda minha fonte de inspiração e para os quais eu dedico todo o meu esforço de expiração.

À ANTT, que possibilitou minha participação nesse curso e deu todo o suporte para conclusão desse trabalho.

RESUMO

O surgimento das agências reguladoras na segunda metade da década de 90 marcou uma nova forma intervenção estatal em face do domínio econômico. Desde que suas leis de constituição foram sendo publicadas, vem sendo estruturado uma espécie de modelo de regulação brasileiro. A criação da legislação das carreiras efetivas desses entes, em 2004, trouxe um novo impulso a esse modelo, na medida em que foi idealizada para reforçar os pressupostos de uma boa atuação regulatória. Nesse contexto, esse trabalho propõe a utilização de um instrumento de otimização como suporte à decisão, com o objetivo de ponderar os critérios a serem utilizados no processo seletivo de concessão da gratificação de qualificação, indo ao encontro da aplicação dos princípios da impessoalidade, da boa administração e da transparência.

Palavras-Chave: Agências Reguladoras, Gratificação de Qualificação, Métodos Quantitativos, Suporte à Decisão.

ABSTRACT

The emergence of regulatory agencies in the second half of the 1990's marked a new form of state intervention in the economic area. Since the creation of these agencies, a model regulatory framework has been structured. Legislation pertaining to careers at these agencies, since 2004, has brought a new impulse for this model, to the extent that laws have been implemented to ensure a solid regulatory framework. In this context, this paper argues for instruments of optimization, such as decisional support, with the objective of pondering criteria to be used in the selection process of awarding bonuses, using principles of impersonality, good administration and transparency.

Key words: Regulatory Agencies, Bonuses, Quantitative Methods, Decisional Support

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. MODELO DE REGULAÇÃO BRASILEIRO E A LEGISLAÇÃO DAS CARREIRAS	12
1.1 A LEGISLAÇÃO DAS CARREIRAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS.....	16
1.1.1 A Agência Nacional de Águas e a Lei nº 10.768/03	18
1.1.2 A Legislação das Carreiras Efetivas das Agências.....	22
1.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	26
2. O DECRETO DE GRATIFICAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO.....	27
2.1 GQ NA LEI DAS AGÊNCIAS REGULADORAS.....	29
2.2 AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO ÂMBITO DO DECRETO DE GQ.....	34
2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
3. METODOLOGIA DE PONDERAÇÃO DE CRITÉRIOS	45
3.1 PESQUISA OPERACIONAL NA TOMADA DE DECISÕES	47
3.2 INTER-RELACIONAMENTO ENTRE CRITÉRIOS E REQUISITOS	49
3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
4. RESULTADOS DO MODELO.....	54
4.1 IMPORTÂNCIA DOS REQUISITOS À FUNÇÃO OBJETIVO	55
4.2 PESO DOS CRITÉRIOS AOS REQUISITOS DA NORMA	58
4.2.1 Conhecimento das políticas, diretrizes e estratégias setoriais e globais da organização.	58
4.2.2 Conhecimento dos serviços que lhe são afetos, na sua operacionalização e na sua gestão.	61
4.2.3 Formação acadêmica.	63
4.3 PERCEPÇÃO INDIVIDUAL SOB A ÓTICA DA PONTUAÇÃO DA GQ.....	65
4.4 APLICAÇÃO DO MODELO DE OTIMIZAÇÃO.....	68
4.4.1 Resultados do Modelo ao Decreto Revogado.....	73
4.4.2 Resultados do Modelo ao Decreto Vigente.	78
4.4.3 Tabela de Pontuação aderente ao Decreto.	82
4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	85
CONCLUSÕES.....	86
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	88

LISTA DE FIGURAS

Figura 3.1 – Esquema de modelagem da função GQ.....	45
Figura 3.2 – Esquema para estudo da ciência como sistema.....	48
Figura 3.3 – Primeira questão do instrumento de pesquisa.....	51
Figura 3.4 – Segunda questão do instrumento de pesquisa.....	52
Figura 3.5 – Terceira questão do instrumento de pesquisa.....	53
Figura 4.1 – Exemplo da tela de parâmetros do Solver do Excel.....	72

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 – Leis de criação das Agências Reguladoras.....	13
Tabela 2.1 – Compilação das leis regulamentadas via Decreto nº 7.922/2013.....	27
Tabela 4.1 – Importância dos requisitos à função objetivo.....	55
Tabela 4.2 – Peso dos critérios ao Conhecimento das Políticas (X_1). ..	59
Tabela 4.3 – Ordem de importância ao requisito X_1	60
Tabela 4.4 – Peso dos critérios ao Conhecimento dos Serviços (X_2). ..	62
Tabela 4.5 – Ordem de importância ao requisito X_2	63
Tabela 4.6 – Peso dos critérios à Formação Acadêmica (X_3).....	64
Tabela 4.7 – Ordem de importância ao requisito X_3	65
Tabela 4.8 – Importância dos critérios para tabela de pontuação da GQ.....	66
Tabela 4.9 – Importância dos critérios aos requisitos da GQ.....	68
Tabela 4.10 – Meta e intervalo de confiança das variáveis.....	69
Tabela 4.11 – Peso dos critérios às variáveis (requisitos) da função objetivo.....	70
Tabela 4.12 – Critérios aplicados nas simulações.....	74
Tabela 4.13 – Resultados do <i>Solver</i> para cada rodada do modelo....	76
Tabela 4.14 – Critérios aplicados nas simulações.....	78
Tabela 4.15 – Resultados do <i>Solver</i> para cada rodada do modelo....	80
Tabela 4.16 – Pontuação proposta aos critérios.....	82

INTRODUÇÃO

A década de 90 foi marcada por reformas estruturais no aparato estatal, as quais trouxeram profundas mudanças no papel do Estado frente a seus desafios.

O Programa Nacional de Desestatização, instituído por meio da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, daria o tom das mudanças naquela década. A ele se seguiram a abertura do mercado nacional às importações, a Lei de Portos, o Programa de Concessão de Rodovias Federais, bem como as legislações que disciplinaram os processos licitatórios e dispunham sobre os regimes de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.

Estabeleciam-se ali, ainda que não limitado aos exemplos acima citados, as bases para o reposicionamento do Estado frente às suas funções, o que ganharia contornos mais sólidos com a consecução do Plano Diretor da Reforma do Estado.

É nesse ambiente de intensas modificações político-econômicas que emerge os primeiros traços do que viria a ser o Estado em uma função mais próxima de um Estado Regulador. Dentro desse novo papel do Estado, mas ainda sob os ecos da reforma administrativa, as agências reguladoras foram sendo criadas, muitas vezes paralelamente ao estabelecimento dos marcos legais dos setores a serem regulados, e, sobretudo, sem uma preocupação com a constituição do seu corpo funcional.

Isso acabou trazendo reflexos na forma de atuação desses entes, uma vez que a mão de obra especializada é, para muitos, um dos pilares da boa atuação regulatória. No caso, a lei de criação das carreiras das agências, uma das primeiras medidas alinhadas a essa necessidade, só foi publicada quase 7 anos após a constituição de algumas dessas autarquias, e levou outros longos 8 anos para ser regulamentada em todos os seus dispositivos.

A partir desse descompasso entre a teoria – regulatória e de política de recursos humanos – e a prática na relação Estado *versus* Servidores *versus*

Mercados que se situa esse trabalho de pesquisa, o qual busca estabelecer uma proposta de regramento de gratificação de qualificação, por meio de um modelo inovador de consulta às partes interessadas e de matematização da leitura da norma regulamentadora, que dê plena eficácia à legislação das carreiras efetivas das agências reguladoras.

De forma a cumprir esse objetivo esse trabalho está estruturado em quatro capítulos, além dessa introdução.

O capítulo 1 busca estabelecer as bases do que seria o modelo de regulação brasileiro, conceito essencial à leitura que se pretende dar à legislação das carreiras dos servidores das agências nos demais capítulos. A partir daí, se tenta mostrar como se deu a constituição da mão-de-obra nesses entes reguladores, ao mesmo tempo em que se busca estabelecer a relação entre essa legislação das carreiras e o modelo de regulação em consolidação no Brasil.

Ao longo do capítulo 2 aborda-se a legislação que regulamentou a gratificação de qualificação (GQ) para uma série de carreiras do Executivo Federal, com uma leitura mais detalhada dos artigos que tratam da GQ das carreiras efetivas das agências reguladoras.

A partir dessa leitura, o capítulo 3 detalha a metodologia utilizada para, inicialmente, criar um modelo matemático que represente o disposto em lei e que facilite a construção de um consenso nas ponderações dos critérios considerados no regramento interno das agências reguladoras.

Na sequência, o capítulo 4 traz os principais resultados da aplicação do modelo, culminando com a apresentação de uma proposta de ponderação dos critérios para seleção das vagas de GQ.

Por fim, a CONCLUSÃO traz as principais considerações derivadas desse trabalho e aponta possíveis desdobramentos em outras linhas de pesquisa.

1. MODELO DE REGULAÇÃO BRASILEIRO E A LEGISLAÇÃO DAS CARREIRAS

Passando ao largo da discussão doutrinária sobre o surgimento das agências reguladoras no Brasil e sobre qualquer influência trazida do direito alienígena, dado que estes assuntos extrapolam o objeto desse trabalho, as agências reguladoras modernas¹ foram introduzidas no seio da administração pública a partir da Reforma do Estado, no meio da década de 90, caracterizando a nova forma de intervenção estatal em face do domínio econômico.

No entender de Bresser Pereira (1997), esse processo de reforma do Estado envolveu quatro problemas: a delimitação do seu tamanho; a redefinição do seu papel regulador; a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar.

Para doutrinadores renomados, como Floriano de Azevedo Marques Neto², principalmente na seara regulatória, essa nova forma de ação do Estado sobre a ordem econômica reclamou a necessidade de alguns instrumentos, dentre os quais destaca-se a criação das agências reguladoras.

A Tabela 1.1 traz uma compilação das leis de criação das agências reguladoras, com suas respectivas datas de publicação. Como se percebe, a segunda metade da década de 90 reservou o aparecimento de duas das chamadas agências de regulação de infraestrutura, no caso energia elétrica e telecomunicações, e uma volta ao mercado da indústria do petróleo.

¹ No entendimento de Marçal Justen Filho (2002), a qualificação das agências como “modernas” tem como condão simplesmente diferenciar instituições que foram geradas a partir do mesmo projeto de reforma do Estado brasileiro, com perfis semelhantes e refletindo uma certa concepção teórica.

² Marques Neto, Floriano de Azevedo. Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

Até 2002 foram criadas todas as demais agências, com exceção da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, cuja criação data apenas de 2005, sendo a única agência criada após o governo FHC, que conduziu o processo de reforma do aparato do Estado.

Outro aspecto que merece destaque é que as dez agências reguladoras foram criadas por meio de nove leis distintas, o que denota que, não obstante estas possuam características comuns, tratam-se de entes com feições e, por vezes, competências distintas entre si.

Tabela 1.1 – Leis de criação das Agências Reguladoras

AGÊNCIA	LEI	PUBLICAÇÃO
ANEEL	9.427	26.12.1996
ANATEL	9.472	16.7.1997
ANP	9.478	6.8.1997
ANVISA	9.782	26.1.1999
ANS	9.961	28.1.2000
ANA	9.984	17.7.2000
ANTT	10.233	5.6.2001
ANTAQ	10.233	5.6.2001
ANCINE	MP 2.281-1/L 10.454	6.9.2001/13.5.2002
ANAC	11.182	27.9.2005

Apenas as chamadas agências de transporte, ANTT e ANTAQ, foram criadas em uma lei comum, a mesma que reestruturou todo o setor de transportes no âmbito do governo federal, criando, inclusive, o DNIT.

Um indicativo da complexidade em sistematizar o entendimento sobre o conjunto das agências reguladoras, é que mesmo doutrinadores renomados, como Bandeira de Mello (2011), tiveram de recorrer a cinco categorias para representá-las:

- serviços públicos propriamente ditos (ANEEL, ANATEL, ANTT, ANTAQ e ANAC);

- atividades de fomento e fiscalização de atividades privadas (ANCINE);
- atividades exercitáveis para promover a regulação, a contratação e fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo (ANP);
- atividades que o Estado também protagoniza, mas que, paralelamente, são facultadas aos particulares (ANVISA e ANS); e
- agência reguladora do uso de bem público (ANA).

Voltando à obra de Floriano de Azevedo³, este afirma que:

“Para dar cabo a essas tarefas, mostra-se necessária a constituição de um tipo específico de órgãos públicos, que enfeixem ampla gama de competências associadas a uma alta especialização técnica, de modo a intervir num determinado setor da economia”.

No entender do autor, a transparência, a permeabilidade e a neutralidade seriam as condicionantes destes entes reguladores e destas resultariam suas características essenciais.

Dentre essas características destaca-se a multiplicidade de funções e competências das agências, bem como sua especialização. A primeira seria necessária para que o Estado possa atingir as finalidades essenciais da regulação e dela deriva a necessidade das agências possuírem competências e instrumentos amplos e efetivos. De igual forma se encara sua requerida especialização.

Ainda na obra de Azevedo, o autor reflete sobre o sentido da especialidade nas agências:

“É típico da atividade regulatória que o ente regulador seja detentor de profundo conhecimento sobre o setor regulado e que, portanto, sua atuação seja focada na sua área de especialidade. Neste sentido, a especialidade se presta não apenas a garantir a maior eficiência regulatória, como também como instrumento para reduzir a assimetria informacional (entendida como o déficit existente entre o patamar de informações que o regulado possui sobre a atividade em relação ao arcabouço de informações acervadas pelo regulador). A especialidade, portanto, relaciona-se diretamente com a legitimação técnica dos entes reguladores”.

³ Marques Neto, Floriano de Azevedo. **Op. cit.**

Dada a absoluta pertinência, continua-se na obra, já citada, de Floriano de Azevedo, em que este enfatiza dois pontos, dentre outros, que deveriam caracterizar esses entes: sua independência, ou autonomia, e sua capacitação técnica. Para ele a independência dividir-se-ia em duas espécies: a orgânica e a administrativa. A primeira diria respeito a necessária estabilidade dos dirigentes e a ausência de controle hierárquico, ao passo que a seguinte se refere à autonomia de gestão, financeira, a liberdade de organizar seus serviços e o regime de pessoal compatível.

Sobre a capacitação técnica das agências, Floriano reforça a necessidade que:

“(...) reúna conhecimentos e especialidades sobre o setor objeto da regulação. Isso decorre, desde logo, da característica da especialidade ou especificidade da regulação acima exposta, pois o arcabouço de normas, princípios, conceitos e instrumentos, adequado à intervenção regulatória num setor, não necessariamente será adequado à aplicação em outros”. Continuando, afirma que “a expertise técnica e a especialidade permitem que as medidas tomadas pelo regulador tendam a já levar em conta as especificidades do setor regulado, facilitando sua eficácia”.

Em adição, cita-se Marçal Justen Filho (2002), que ao tratar da atuação das agências para tratar das dificuldades que se apresentam à sua atuação efetiva, traz que:

“As agências congregam pessoal especializado nos conhecimentos relacionados aos temas de sua competência. São organizadas de molde a assegurar sua autonomia em face de constrangimentos políticos, inclusive oriundos do próprio Poder Executivo. Além de produzir regramento técnico relevante para controlar a atividade regulada, esse pessoal dispõe de cabedal de conhecimentos necessários para fiscalizar a atuação dos sujeitos controlados”.

Em cima dessas características centrais que princípios constitucionais consagrados do direito administrativo, como os princípios da impessoalidade⁴, da boa administração⁵ e da publicidade, se fazem essenciais a uma boa ação regulatória.

⁴ Segundo Bandeira de Mello (2011), esse princípio transparece a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas.

⁵ A partir de Guido Falzone *apud* Bandeira de Mello (2011), refere-se a esse princípio como o desenvolvimento da atividade administrativa “*do modo mais congruente, mais oportuno e mais*

Em relação à autonomia e especialização, ou capacidade técnica, fez-se questão de ressaltar essas referências, pois elas são centrais à compreensão do papel desempenhado pelas carreiras efetivas das agências, e da sua forma de desenho a esse modelo de atuação.

Esse é o próximo passo, buscar entender qual o papel das carreiras que integram o quadro das agências, especialmente as carreiras efetivas, nesse modelo regulatório aqui rascunhado.

Antes, deve-se atentar a um detalhe, a obra de Marçal Justen Filho data de 2002, anterior, pois, a criação das carreiras efetivas das agências. Isso enfatiza que o modelo de múltiplas carreiras, especializadas por área de atuação, não foi senão uma resposta à reclamada necessidade de tecnicidade das agências.

Ou seja, as leis de criação das carreiras efetivas das agências vieram para reforçar o modelo de atuação desses entes, uma vez que não existe, por natureza, órgãos técnicos, mas entes dotados de corpo técnico especializado.

1.1 A LEGISLAÇÃO DAS CARREIRAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Conhecidos, pois, os pressupostos básicos do modelo regulatório e de atuação de seus entes, pode-se passar à análise da construção da política de recursos humanos no âmbito das agências e sua evolução, até chegar à sua forma final, por meio da Lei nº 10.871/04.

Bom, não obstante à importância que se pretendia dar ao conjunto das agências reguladoras federais, o que se pode perceber claramente pela plêiade de atribuições que lhes foi conferida por lei, as primeiras agências foram criadas sem que houvesse uma política para seus quadros de pessoal. Essa só veio em julho de 2000, por meio da Lei nº 9.986/00, a qual dispunha sobre a gestão de recursos humanos das agências.

adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto”.

O que se desenha ali caminhava ao encontro do esboço institucional que se buscava conferir às agências, exceção feita ao regime celetista de relações de trabalho, que não coadunava com o viés público dos entes autárquicos e as características requeridas para o desempenho das funções de seus empregados. De toda forma, previa-se um quadro efetivo com 4 empregos, ou cargos, por agência, sendo 2 de nível superior e 2 de nível médio. Estes eram divididos, em cada nível, por área finalística e de suporte, basicamente da mesma forma que veio a ser positivado nas leis que regem as carreiras efetivas, a Lei nº 10.768/03 e a Lei nº 10.871/04.

Em adição, foram criados os quadros de pessoal específico e quadro de pessoal em extinção no âmbito das agências então existentes, o primeiro destinado exclusivamente à absorção de servidores públicos federais regidos pela Lei nº 8.112/90, ao passo que o outro envolvia “à absorção de empregados de empresas públicas federais liquidadas ou em processo de liquidação, regidos pelo regime celetista, que se encontrarem exercendo atividades a serem absorvidas pelas Agências”. A própria lei definia a temporariedade desses cargos, que iriam sendo extintos à medida que ocorressem as vacâncias. Além disso, seu quantitativo não poderia passar do total de empregos fixados para o Quadro de Pessoal Efetivo de cada agência, o que reforçava o seu caráter transitório.

Partes da Lei nº 9.986/00 tiveram sua eficácia suspensa a partir de decisão liminar da ADIN 2310, concedida pelo Ministro Marco Aurélio, com base no entendimento de que o exercício da função de regulação e fiscalização, inerente à atividade precípua do Estado, pressupõe prerrogativas não previstas na Consolidação das Leis do Trabalho, regime que regeria as relações jurídicas entre as Agências Reguladoras e seus futuros empregados.

Essa medida acabou por trazer à tona uma questão que vinha ficando à margem das discussões sobre a constituição do modelo regulatório nacional: a importância da consolidação de quadros próprios no âmbito das agências reguladoras.

1.1.1 A Agência Nacional de Águas e a Lei nº 10.768/03

Em 2002, por meio da Lei nº 10.410/02, foram criados 266 cargos de Regulador e 84 cargos de Analista de Suporte à Regulação – ainda utilizando a nomenclatura da Lei nº 9.986/00 –, ambos para a Agência Nacional de Águas – ANA:

Art. 27. São criados, no âmbito da Agência Nacional de Águas – ANA, de modo a compor seu quadro de pessoal, 266 (duzentos e sessenta e seis) cargos de Regulador, 84 (oitenta e quatro) cargos de Analista de Suporte à Regulação, ambos de nível superior, destinados à execução das atribuições legalmente instituídas pela Lei nº 9.984, de 17 de junho de 2000, e 20 (vinte) cargos efetivos de Procurador.

Por sua vez, no ano seguinte, seria publicada a Lei nº 10.768/03, que tratava do Quadro de Pessoal dessa mesma agência. Nesse sentido essa norma avançou em relação às legislações anteriores, certamente já em resposta ao surgimento das demais agências reguladoras e de uma maior maturidade do modelo de atuação desses entes. Previu-se, para a ANA, dois cargos de especialista e um de analista administrativo, decorrentes da transformação dos cargos previstos na Lei nº 10.410/02, o que denota que o legislador deu um passo adiante na definição inicial da Lei nº 9.986/00, adaptando a distribuição de cargos previstas naquela lei à realidade da ANA, que, pelo menos há época, não comportava a necessidade de cargos de nível intermediário. Em adição, previu-se, em lei, a necessidade de Especialistas em Recursos Hídricos e de Especialistas em Geoprocessamento, ao invés de um único cargo de especialista. Considerando a inexistência de sentenças vazias no texto da lei, por óbvio a norma caminhou ao encontro da necessidade de especialização de atividades e competências no âmbito das agências.

Para melhor comparar, convém trazer o texto da lei na parte que trata das atribuições de cada uma dessas carreiras.

Art. 3º São atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos o exercício de atividades de nível superior de **elevada complexidade e responsabilidade, relativas à gestão de recursos hídricos**, envolvendo a regulação, outorga e fiscalização do uso de recursos hídricos, à implementação, operacionalização e avaliação dos instrumentos da política nacional de recursos hídricos, à análise e desenvolvimento de programas e projetos de despoluição de bacias hidrográficas, eventos críticos em recursos hídricos e promoção do

uso integrado de solo e água, entre outras ações e atividades análogas decorrentes do cumprimento das atribuições institucionais da ANA, referentes à gestão de recursos hídricos.

Parágrafo único. Integram as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos a promoção e o fomento ao desenvolvimento de pesquisas científicas e tecnológicas, voltadas para o conhecimento, o uso sustentado, a conservação e a gestão de recursos hídricos, e a promoção de cooperação e divulgação técnico-científica, bem como a transferência de tecnologia na área.

Art. 4º São atribuições do cargo de Especialista em Geoprocessamento o exercício de atividades de nível superior de **elevada complexidade e responsabilidade, relativas a operação de sistemas de geoprocessamento e de tratamento de informações geográficas**, referentes à regulação, outorga e fiscalização do uso de recursos hídricos, à implementação, operacionalização e avaliação dos instrumentos da política nacional de recursos hídricos, à análise e desenvolvimento de programas e projetos de despoluição de bacias hidrográficas, eventos críticos em recursos hídricos e promoção do uso integrado de solo e água, entre outras ações e atividades análogas decorrentes do cumprimento das atribuições institucionais da ANA, referentes ao geoprocessamento e tratamento de informações geográficas.

Parágrafo único. Integram as atribuições do cargo de Especialista em Geoprocessamento a promoção e o fomento ao desenvolvimento de pesquisas científicas e tecnológicas relativas ao geoprocessamento, voltadas para o conhecimento, o uso sustentado, a conservação e a gestão de recursos hídricos, e a promoção de cooperação e divulgação técnico-científica, bem como a transferência de tecnologia na área.

Art. 5º É atribuição do cargo de Analista Administrativo o exercício de todas as atividades administrativas e logísticas relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo da ANA, fazendo uso de todos os equipamentos e recursos disponíveis para a consecução dessas atividades.

Talvez esse seja o exemplo mais elucidativo, no âmbito de gestão de carreiras, para indicar o alcance da legislação no sentido de garantir a consecução dos objetivos dela decorrentes. Os grifos visam destacar, com clareza, a sutil diferença de atribuições entre os dois cargos de especialista. É de se observar que a descrição de ambos é praticamente igual, sendo que um está voltado à gestão de recursos hídricos e outro à operação de sistemas de geoprocessamento e tratamento de informações geográficas.

Recorrendo à Teoria dos Conjuntos, pode-se depreender que a gestão de recursos hídricos é uma atividade macro, de ordem geral, e que a operação de sistemas geo é mais específica, ou seja, a operação de sistemas de geoprocessamento está inserida na gestão de recursos hídricos, apesar de não

se confundir com esta. Pensando em conjuntos, o primeiro seria o Conjunto A, maior, ao passo que o outro seria o Conjunto B, menor e inserido em A, sendo, pois, seu subconjunto.

Bom, tendo essa visualização de conjuntos em mente, o que impediria que esses dois cargos se fundissem em um outro cargo, que englobasse todas as suas atribuições? Deixando a análise jurídica à margem, olhando apenas sob uma perspectiva puramente lógica, os especialistas em recursos hídricos poderiam migrar para esse novo cargo, sem óbices, por absoluta compatibilidade de atribuições, mas os especialistas em geoprocessamento não o poderiam, pois, se de um lado, a gestão de recursos hídricos envolve a operação de sistemas geo, dado que o Conjunto A contém o Conjunto B, esse último não se confunde com as diversas formas de gestão de recursos hídricos, o que o impediria de exercer as atribuições que estão além dos limites do seu conjunto.

Trazendo a análise jurídica de volta à questão, esse raciocínio deixa de ser trivial. Uma situação desse gênero configurar-se-ia como uma forma de provimento derivado, plenamente possível no ordenamento pátrio, desde que atendidos alguns pressupostos básicos, o que seria consubstanciado no caso acima.

Emerge daí a questão: se os cargos de especialista acima mencionados poderiam se fundir em um único cargo, que poderia ser o mais abrangente, de Especialista em Recursos Hídricos, por que diferenciá-los em lei?

Voltando à Lei nº 9.986/00, no § 3º do art. 12, tem-se que:

§ 3º O edital de cada Agência definirá as características de cada etapa do concurso público, os requisitos de escolaridade, formação especializada e experiência profissional, critérios eliminatórios e classificatórios, bem como eventuais restrições e condicionantes.

Ou seja, o legislador conferiu às agências a competência em especificar suas necessidades de mão-de-obra, uma vez que a lei, até então, falava de Regulador, Analista de Suporte à Regulação, Técnico em Regulação e Técnico de Suporte à Regulação, sem, no entanto, descer ao nível de suas atribuições.

Observando-se o art. 6º da Lei no 10.768/03, vê-se que:

Art. 6º O ingresso nos cargos referidos nos incisos I a III do art. 1º desta Lei far-se-á mediante prévia aprovação em concurso público específico, de provas ou de provas e títulos.

§ 1º O concurso referido no caput incluirá a etapa de curso de formação, conforme dispuser o edital de abertura do certame, observada a legislação pertinente.

§ 2º O concurso para ingresso no cargo referido no inciso III do art. 1º desta Lei poderá ser realizado por áreas de especialização.

§ 3º São requisitos de escolaridade para ingresso nos cargos referidos nos incisos I a III do art. 1º desta Lei:

I - curso superior completo ou habilitação legal equivalente; e

II - diploma de conclusão de curso superior, com habilitação legal específica, conforme definido no edital do concurso, para os cargos de Analista Administrativo.

§ 4º Para acesso às áreas de especialização a que se refere o § 2º do art. 6º, poderão ser estabelecidos, no ato que as delimitar, requisitos específicos de formação e titulação. (grifos nossos)

O art. 1º, a que se refere o art. 6º menciona os cargos efetivos da ANA e seus respectivos quantitativos⁶. Como se observa do texto em destaque, apenas para o cargo de Analista Administrativo o legislador conferiu à ANA a possibilidade de promover concurso segmentado por área de especialização, estabelecendo, inclusive, requisitos específicos de formação e titulação. É evidente que o mesmo poderia ser estabelecido para os demais cargos de especialista, mas, dada à relevância que se pretendia imprimir à atuação desses cargos diante das atribuições da ANA, o legislador não quis delegar essa competência à agência reguladora, garantindo, no texto da lei, a necessária especificação dos cargos de especialista em regulação entre as áreas de Recursos Hídricos e Geoprocessamento.

⁶ Art. 1º Ficam criados, no Quadro de Pessoal da Agência Nacional de Águas - ANA, os seguintes cargos efetivos e respectivos quantitativos:

- I - duzentos e trinta e nove cargos de Especialista em Recursos Hídricos;
- II - vinte e sete cargos de Especialista em Geoprocessamento; e
- III - oitenta e quatro cargos de Analista Administrativo.

E aqui reforça-se umas das conclusões dessa primeira parte no que concerne às carreiras das agências reguladoras: existe uma sinergia entre a legislação das carreiras efetivas das agências reguladoras e suas leis de criação. Isso deve ficar mais claro na análise da Lei nº 10.871/04, objeto do próximo tópico.

1.1.2 A Legislação das Carreiras Efetivas das Agências

Esse entendimento é reforçado na legislação que consolida a criação das carreiras efetivas das agências reguladoras. Antes de iniciar o seu exame, convém recorrer à exposição de motivos da Medida Provisória nº 155, de 23 de dezembro de 2003, depois convertida à Lei nº 10.871/04:

“3. Dada a impossibilidade de provimento dos referidos empregos públicos, as Agências Reguladoras têm-se valido de requisições de órgãos e entidades da Administração Pública Federal e da contratação de profissionais por tempo determinado, de acordo com o disposto em suas leis de criação. Ocorre que a inadequação dessa alternativa, por sua limitada validade temporal e pela disparidade de tratamento com os demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal, impõem a adoção imediata de medidas que venham a suprir a necessidade de composição do Quadro de Pessoal destas organizações, sob pena de prejudicar o cumprimento de suas metas e obrigações institucionais. Assim, propomos a criação de sete mil, quatrocentos e dez cargos efetivos nos Quadros de Pessoal das Autarquias Especiais denominadas Agências Reguladoras, assim discriminados: três mil, seiscentos e oitenta cargos nas carreiras de Especialistas em Regulação, de nível superior, distribuídos pelas respectivas carreiras setoriais, com atribuições voltadas às atividades especializadas de regulação, inspeção, fiscalização e controle da legislação das áreas específicas, bem como implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades; mil, setecentos e quarenta e cinco cargos nas carreiras de Suporte à Regulação, de nível médio, distribuídos pelas respectivas carreiras setoriais, com atribuições voltadas ao suporte e ao apoio técnico especializado às atividades de regulação, inspeção, fiscalização e controle da prestação de serviços públicos nas áreas específicas, inclusive infra-estrutura, bem como à implementação de políticas e realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades; mil e oitenta e cinco cargos de Analista Administrativo, de nível superior, com atribuições voltadas para o exercício de atividades administrativas e logísticas relativas ao exercício das competências institucionais a cargo das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras; novecentos cargos de Técnico Administrativo, de nível médio, com atribuições voltadas para o exercício de atividades administrativas e logísticas de nível intermediário relativas ao exercício das competências institucionais das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras. (...)”

Os grifos são do trabalho e, de certa forma, explicitam o espírito da lei e o entendimento da administração pública de que o funcionamento adequado dos entes reguladores está diretamente atrelado à constituição de um corpo funcional que atue no sentido da consolidação do modelo regulatório vigente.

Com esse intento a lei previu a criação de dez carreiras distintas de nível superior, voltadas para atuação nas áreas finalísticas de cada uma de suas respectivas agências, as quais se somam as duas carreiras anteriormente criadas para exercício na ANA.

De forma semelhante à definida pra ANA, foram criadas duas carreiras finalísticas distintas para exercício na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), incisos IV e V do art. 1º da lei:

IV - Especialista em Geologia e Geofísica do Petróleo e Gás Natural, composta de cargos de nível superior de Especialista em Geologia e Geofísica do Petróleo e Gás Natural, com atribuições voltadas a atividades de nível superior inerentes à identificação e prospecção de jazidas de petróleo e gás natural, envolvendo planejamento, coordenação, fiscalização e assistência técnica às atividades geológicas de superfície e subsuperfície e outros correlatos; acompanhamento geológico de poços; pesquisas, estudos, mapeamentos e interpretações geológicas, visando à exploração de jazidas de petróleo e gás natural, e à elaboração de estudos de impacto ambiental e de segurança em projetos de obras e operações de exploração de petróleo e gás natural;

V - Regulação e Fiscalização de Petróleo e Derivados, Álcool Combustível e Gás Natural, composta de cargos de nível superior de Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Álcool Combustível e Gás Natural, com atribuições voltadas às atividades especializadas de regulação, inspeção, fiscalização e controle da prospecção petrolífera, da exploração, da comercialização e do uso de petróleo e derivados, álcool combustível e gás natural, e da prestação de serviços públicos e produção de combustíveis e de derivados do petróleo, álcool combustível e gás natural, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades;

Como se nota, tratam-se de atribuições distintas, que, se agregadas em uma mesma carreira, poderiam não garantir a seleção dos profissionais adequados aos fins requeridos pelas atividades da ANP, o que justifica, por si só, essa distinção na forma da lei.

Ainda que o § 5º do art. 14 – trata da investidura nos cargos efetivos por meio de concurso público de provas ou provas e títulos – especifique que

“edital definirá as características de cada etapa do concurso público, os requisitos de escolaridade, formação especializada e experiência profissional, critérios eliminatórios e classificatórios, bem como eventuais restrições e condicionantes”, o legislador, no caso específico da ANP, não quis correr o risco de deixar essa seleção a cargo do concurso público, o que denota sua importância ao adequado funcionamento da agência.

Essa segregação dos cargos finalísticos também se dá no nível intermediário, em que foram criadas oito carreiras distintas para atuação em atividades de suporte à regulação. Diferentemente das carreiras de nível superior, em que se chegou a prever mais de uma carreira finalística para duas agências, não há previsão legal de carreiras intermediárias de suporte à regulação para a Agência Nacional de Águas (ANA) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Aqui mais uma vez o legislador explicita a sinergia entre esse normativo e as leis de criação de cada uma das agências, que dão, enfatiza-se, o contorno do modelo de atuação regulatório brasileiro.

Diferentemente das carreiras finalísticas, a legislação previu apenas duas carreiras voltadas à atuação na área meio⁷, uma de nível superior e outra intermediário. Nada impediria, com essa configuração, que essas carreiras tivessem como característica uma lotação única e exercício descentralizado em qualquer uma das agências reguladoras, uma vez que suas atribuições são semelhantes.

Olhando estritamente sob o âmbito dessas carreiras, mais do que possível, esse seria o modelo desejável. Mas, no caso das agências, as carreiras não podem ser vistas isoladamente, mas como partes de um todo.

A possibilidade de um cargo com exercício descentralizado pressupõe, necessariamente, uma lotação comum. Nesse caso, para fazer sentido, os servidores provenientes dessa carreira deveriam ter uma lotação em um órgão

⁷ Exercício de atividades administrativas e logísticas relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras.

externo às agências, o qual, por derivação lógica, seria o responsável pela gestão dessa carreira.

Esse desenho, por sua vez, vai completamente de encontro com a idéia de agência reguladora independente, pois fragiliza sua autonomia administrativa, um dos instrumentos para garantir a adequação de sua mão-de-obra ao incremento do seu desempenho institucional.

A própria legislação das carreiras efetivas das agências, em seu art.13, traz os instrumentos cabíveis a cada um desses entes reguladores no âmbito de suas competências:

Art. 13. Cabe às Agências Reguladoras referidas no Anexo I desta Lei, no âmbito de suas competências:

I - administrar os cargos efetivos de seu quadro de pessoal, bem como os cargos comissionados e funções de confiança integrantes da respectiva estrutura organizacional;

II - definir o quantitativo máximo de vagas por classe e especificar, em ato próprio, as atribuições pertinentes a cada cargo de seu quadro de pessoal, referidos nesta Lei, respeitadas a estruturação e a classificação dos cargos efetivos definidas no Anexo III desta Lei;

III - editar e dar publicidade aos regulamentos e instruções necessários à aplicação desta Lei; e

IV - implementar programa permanente de capacitação, treinamento e desenvolvimento destinado a assegurar a profissionalização dos ocupantes dos cargos de seu quadro de pessoal ou que nela tenham exercício.

Parágrafo único. O programa permanente de capacitação será implementado, no âmbito de cada entidade referida no Anexo I desta Lei, no prazo de até 1 (um) ano, a contar da data da conclusão do primeiro concurso de ingresso regido pelo disposto nesta Lei.

Convém ressaltar que o disposto no art. 13 não gera conflito com a autonomia administrativa das agências, pelo contrário, reforça esse conceito, ampliando seu horizonte de competências para atuar no sentido de atingir seus objetivos institucionais.

De forma resumida, além de administrar seus cargos efetivos, as agências devem especificar as atribuições pertinentes a cada cargo do seu quadro de pessoal, dar efetividade à lei das carreiras – por meio da edição e publicidade dos regulamentos e instruções necessárias à sua aplicação –, bem como implementar um programa permanente de capacitação “destinado a

assegurar a profissionalização dos ocupantes dos cargos de seu quadro de pessoal ou que nela tenham exercício”.

Por fim, reforçando o pressuposto de que a legislação das carreiras efetivas das agências foi elaborada no sentido de complementar as leis de criação destes entes, o § 6º do art. 14 torna obrigatório para os cargos de especialista em regulação – cujo nome reforça a idéia de especialização das agências – o curso de formação específica como parte do concurso de ingresso.

Ao prever essa necessidade, que não é obrigatória às demais carreiras efetivas das agências, o legislador atuou no sentido de buscar que os profissionais selecionados nos concursos públicos, independentemente de suas formações, tenham garantida uma preparação prévia antes de iniciar seu exercício profissional nesses entes autárquicos.

1.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dessa primeira parte do trabalho emerge a necessidade de especialização técnica como um dos pilares do modelo de atuação regulatório pátrio, o que gerou um aparato legal sinérgico entre essa forma de atuação e a legislação das carreiras efetivas das agências.

Por seu turno, em reforço a esse modelo e as características básicas desses entes, que reclama a aplicação de instrumentos de participação e controle social e de análise de impacto regulatório, entre outros, a aplicação de princípios constitucionais administrativos se reveste de uma maior importância.

2. O DECRETO DE GRATIFICAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO

Conhecidos os pressupostos da boa atuação regulatória e sua relação de sinergia com a legislação das carreiras efetivas das agências reguladoras, passa-se à apreciação do Decreto nº 7.922, de 18 de fevereiro de 2013, que regulamenta as Gratificações de Qualificação (GQ) instituídas por uma série de leis, e que também revogou o Decreto nº 7.876, de 27 de dezembro de 2012, com o mesmo propósito.

Tabela 2.1 – Compilação das leis regulamentadas via Decreto nº 7.922/2013

LEI	ARTIGO	NÍVEL
10.871/04	22	SUP
11.171/05	22	SUP/INT
11.046/04	22	SUP
11.539/07	14-A	SUP
11.356/06	5º	SUP
11.356/06	12	SUP
11.355/06	63-A	INT/AUX
11.355/06	82-A	INT
11.355/06	105-B	INT
11.907/09	205	INT/AUX
11.907/09	56	INT/AUX
9.657/98	21-B	INT
11.357/06	49	INT
11.357/06	63-A	INT
11.355/06	41-B	INT
10.410/02 e 11.357	13-B e 17-G	SUP/INT

A Tabela 2.1 faz uma compilação do conjunto de leis regulamentadas pelo decreto em questão, indicando ainda o nível das carreiras abrangidas, entre nível superior, intermediário e auxiliar. Essa classificação é importante para melhor entender qual a real natureza das gratificações de qualificação regulamentadas sob a alcunha de GQ.

De pronto, pela quantidade de leis envolvidas nesse regramento, que trazem direitos constituídos em diferentes datas, pode-se inferir que, não

obstante a questão da economia legislativa, a regulamentação conjunta desses direitos marca o estabelecimento de um conceito de GQ no âmbito da administração pública federal.

Procedimento semelhante se deu na publicação do Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010, que também regulamenta as avaliações de desempenho individual e institucional para um conjunto de carreiras, criando, de certa forma uma política de avaliação de desempenho para a administração pública federal.

Se por um lado, a economia legislativa e a adoção de um padrão no regramento de instrumentos comuns são positivas, ao conferir um tratamento conjunto a carreiras distintas, corre-se o risco de fragilizar o objeto da regulamentação, ao não otimizar o seu efeito potencial nas carreiras, quando vistas de forma individual.

Uma alternativa é não delimitar excessivamente o espaço de atuação dos órgãos ou entidades que vão promover as regulamentações específicas a partir das definições presentes em decretos dessa natureza. Nesse sentido, o decreto vigente representou um retrocesso em relação ao normativo revogado, uma vez que limitou a possibilidade de serem adotados critérios adicionais ao processo seletivo da concessão da GQ.

Em relação à natureza do conceito de gratificação de qualificação aplicado no decreto, não obstante a edição de um decreto comum, não se pode falar em um conceito único de GQ.

Ainda que para a maioria das carreiras envolvidas a GQ envolve o conceito de cotas de vagas, o que pressupõe um processo de concorrência para sua percepção, visando fomentar um processo constante de busca pela qualificação profissional, esse concepção, apesar de dominante, não é única.

Para uma série de carreiras, o que o decreto convencionou chamar de GQ se trata, contudo, de uma retribuição de titulação, ou mesmo uma retribuição por um número mínimo de horas de capacitação. Em esses casos não existe, e nem haveria o sentido de existir, cotas de vagas, sendo garantido ao servidor a GQ em retribuição ao alcance de um determinado parâmetro, que

pode ser tanto um número mínimo de horas de capacitação, como uma titulação específica.

Não há nem que se falar em uniformidade em relação aos níveis das carreiras, uma vez que carreiras de nível intermediário disputam a GQ no modelo de cotas, ao passo que carreiras de nível superior, caso específico dos Especialistas em Meio Ambiente do IBAMA, recebem a gratificação claramente no modelo de retribuição de titulação, como resta claro do inciso I do art. 81 do decreto:

Art. 81. A Gratificação de Qualificação de que trata o art. 58 será concedida em dois níveis, de acordo com os valores constantes do Anexo IV à Lei nº 10.410, de e do Anexo X-A à Lei nº 11.357, de 2006, observados os seguintes parâmetros:

I - para os titulares de cargos de nível superior da Carreira de Especialista em Meio Ambiente:

a) Gratificação de Qualificação - GQ de nível I, observado o requisito mínimo de certificado de conclusão de curso de pós-graduação em sentido amplo; ou

b) Gratificação de Qualificação - GQ de nível II, observado o requisito mínimo de titulação de mestrado.

O exame da Tabela 2.1, ao mostrar o ano de publicação das leis que instituíram as respectivas gratificações de qualificação, aponta para a morosidade da administração pública em dar efetividade a esses normativos. No caso específico das agências reguladoras, da publicação da Lei nº 10.871/04 até o Decreto nº 7.876/12, posteriormente revogado pelo Decreto nº 7.922/13, transcorreram mais de 3.170 dias. Isso denota que o instrumento da GQ, do ponto de vista da administração pública, assumiu muito mais um viés de dispêndio financeiro do que de política de gestão de carreiras.

2.1 GQ NA LEI DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Feita uma primeira leitura ampla do decreto e da forma assumida pelo conceito de gratificação de qualificação no âmbito da administração pública federal, passa-se ao exame mais detalhado das regras da GQ para as agências reguladoras federais.

Antes, porém, convém reproduzir o art. 22 da Lei nº 10.871/04, que trata da GQ, o qual foi regulamentado pelo Capítulo I do Decreto nº 7.876/12:

Art. 22. É instituída a Gratificação de Qualificação - GQ - devida aos ocupantes dos cargos referidos nos incisos I a IX, XVII e XIX do art. 1º desta Lei, bem como aos ocupantes dos cargos de Especialista em Geoprocessamento, Especialista em Recursos Hídricos e Analistas Administrativos da ANA, em retribuição ao cumprimento de requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários ao desempenho das atividades de supervisão, gestão ou assessoramento, quando em efetivo exercício do cargo, em percentual de 10% (dez por cento) ou 20% (vinte por cento) do maior vencimento básico do cargo, na forma estabelecida em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 11.292, de 2006)

§ 1º Os requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários à percepção da GQ abrangem o nível de capacitação que o servidor possua em relação:

I - ao conhecimento das políticas, diretrizes e estratégias setoriais e globais da organização;

II - ao conhecimento dos serviços que lhe são afetos, na sua operacionalização e na sua gestão; e

III - à formação acadêmica, obtida mediante participação, com aproveitamento, nas seguintes modalidades de cursos:

a) doutorado;

b) mestrado; ou

c) pós-graduação em sentido amplo, com carga horária mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas-aula.

§ 2º A adequação da formação acadêmica às atividades desempenhadas pelo servidor nas entidades referidas no Anexo I desta Lei em que esteja lotado será objeto de avaliação de Comitê Especial para Concessão de GQ, a ser instituído no âmbito de cada Agência Reguladora mediante ato de sua Diretoria Colegiada.

§ 3º Os cursos de especialização com carga horária mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas-aula, em área de interesse das entidades, poderão ser equiparados a cursos de pós-graduação em sentido amplo, mediante avaliação do Comitê a que se refere o § 2º deste artigo.

§ 4º Ao servidor com o nível de qualificação funcional previsto no § 1º deste artigo será concedida Gratificação de Qualificação - GQ, na forma estabelecida em regulamento, observados os seguintes parâmetros e limites:

I - GQ de 20% (vinte por cento) do maior vencimento básico do cargo, até o limite de 15% (quinze por cento) dos cargos de nível superior providos;

II - GQ de 10% (dez por cento) do maior vencimento básico do cargo, até o limite de 30% (trinta por cento) dos cargos de nível superior providos.

§ 5º A fixação das vagas colocadas em concorrência, com a oferta mínima de 75% (setenta e cinco por cento) das vagas existentes, e os critérios de distribuição, homologação, classificação e concessão da GQ, serão estabelecidos em regulamento específico.

§ 6º Os quantitativos previstos no § 4º deste artigo serão fixados, semestralmente, considerado o total de cargos efetivos providos em 31 de dezembro e 30 de junho.

Como se nota, a lei, como dela se espera, traz apenas e tão somente as definições gerais da matéria, apontando para a necessidade de um regulamento específico a preencher seus vazios, o que foi feito explicitamente no § 5º do art. 22, em que se indica, inclusive, o que deve ser objeto desse regulamento.

O *caput* do art. 22, inicialmente, delimita o universo dos servidores passíveis de receber a GQ no âmbito das agências, no caso, os servidores das carreiras de nível superior. Seguindo a linha dos demais regramentos ao nível do serviço público federal, ao limitar a concessão desse benefício apenas aos servidores de nível superior eliminou-se o caráter de retribuição de titulação a essa gratificação, o que restará incontestado em outros dispositivos desse artigo.

Delimitado o universo de possíveis agraciados, a lei passa à definição da motivação da GQ, tendo por premissa que a concessão de um benefício a um conjunto de servidores deve se traduzir em um ganho à administração, sob pena de violar princípios constitucionais consagrados do direito administrativo pátrio.

Com isso, definiu-se que a GQ deve ser dada em *“retribuição ao cumprimento de requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários ao desempenho das atividades de supervisão, gestão ou assessoramento, quando em efetivo exercício do cargo”*. À primeira vista já se reforça a idéia de não se tratar de uma retribuição de titulação, uma vez que os requisitos a serem atendidos não estão limitados à questão acadêmica, ou de capacitação, cerne da gratificação na forma de retribuição de titulação.

Ao colocar que o cumprimento dos requisitos listados é necessário *“ao desempenho das atividades de supervisão, gestão ou assessoramento”* o legislador criou não apenas uma precedência lógica entre estes, como também

uma relação de subordinação hierárquica, uma vez que os requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais não são um fim em si mesmo, mas elementos necessários ao bom desempenho da agência reguladora.

Em outros termos, o objetivo último da GQ não está na retribuição ao cumprimento dos requisitos estabelecidos em lei, mas no efeito benéfico da busca constante pelo aprimoramento desses no desempenho da agência, por isso a delimitação de que o servidor deve estar em efetivo exercício do cargo, vez que se o servidor não estiver trabalhando em seu órgão de origem não terá como concorrer ao objetivo da GQ.

Por fim, no *caput* do art. 22, especificam-se os valores da GQ, na forma de percentuais do maior vencimento básico do cargo, o que seria equivalente ao estabelecimento de um valor fixo, com a vantagem de não reclamar mais um anexo na lei.

No § 1º faz-se a delimitação de quais seriam os requisitos à percepção da GQ, indicando que estes abrangeriam o nível de capacitação que o servidor possua em relação: ao conhecimento das políticas, diretrizes e estratégias setoriais e globais da organização (organizacionais); ao conhecimento dos serviços que lhe são afetos, na sua operacionalização e na sua gestão (técnico-funcionais); e à formação acadêmica (acadêmicos).

Ainda que a lei não tenha apontado os critérios a serem avaliados para fins da concessão da GQ, no caso da formação acadêmica ela foi restritiva, indicando quais as modalidades de curso passíveis de consideração. Não se credita isso a maior ou menor importância desse requisito frente aos demais, apenas o legislador não quis deixar essa definição para o regulamento específico, até porque, objetivamente, esse é o requisito de mais simples percepção.

Em relação à expressão “nível de capacitação”, essa deve ser entendida em seu sentido mais amplo, não limitado, por exemplo, aos cursos que constam dos planos de capacitação das agências. A ação de se capacitar, ou de se tornar mais capaz, não se limita, nesse contexto, à definição usual de

capacitação. O exame dos critérios presentes do Decreto nº 7.876/12 não deixam dúvida quando a essa leitura.

O § 2º, por sua vez, reforça a idéia de que os requisitos a serem cumpridos não são um fim em si mesmo, uma vez que a formação acadêmica deve ser adequada às atividades desempenhadas pelo servidor em sua agência. Denota-se assim que a especialização acadêmica pura e simples não é objetivo da instituição da GQ, essa só é válida se puder ser revertida em ganhos aos respectivos entes reguladores.

Essa verificação de adequação deve ser realizada por um Comitê Especial para Concessão de GQ, *“a ser instituído no âmbito de cada Agência Reguladora mediante ato de sua Diretoria Colegiada”*. Esse mesmo comitê também será responsável por avaliar se *“cursos de especialização com carga horária mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas-aula, em área de interesse das entidades, poderão ser equiparados a cursos de pós-graduação em sentido amplo”*, o que caminha ao encontro do § 2º e do *caput*.

Ao trazer a figura do Comitê Especial para Concessão de GQ o legislador já começou a esquadriñar a quem caberia preencher os vazios deixados pela legislação, o que foi complementado no § 5º.

Mas antes, o § 4º traz uma importante definição, pois especifica que, no máximo, 45% (quarenta e cinco por cento) dos servidores dos cargos de nível superior podem receber a GQ, divididos em dois grupos: 15% (quinze por cento) que receberiam o maior valor de gratificação; e 30% (trinta por cento) recebendo o valor menor da GQ.

Na medida em que não estende a possibilidade de conceder a GQ à totalidade dos servidores de nível superior, ainda que, em tese, todos possam concorrer, diferencia-se a gratificação de qualificação da retribuição de titulação, uma vez que essa não têm cotas para concessão, nem pressupõe concorrência entre os servidores. Sob a ótica da RT, todos aqueles que atingiram os parâmetros determinados fazem jus ao benefício.

Como citado, o § 5º traz os elementos que devem ser preenchidos em regulamento específico – critérios de distribuição, homologação, classificação e concessão da GQ – e reforça a GQ como um processo concorrencial, fixando a oferta mínima de 75% (setenta e cinco) das vagas existentes.

Ainda sob essa ótica, o § 6º fala na fixação semestral de vagas, tomando-se por consideração, sempre, o total de cargos providos em 31 de dezembro e 30 de junho. Essa definição deixa implícita a necessidade de um processo concorrencial semestral, o que se confirmaria mais tarde na publicação do decreto, dado que não haveria sentido definir vagas semestralmente para uma seleção de servidores com uma periodicidade maior.

Em adição, aponta-se para a necessidade do regulamento específico definir critérios para distribuição e concessão da GQ que permitam uma rotatividade entre os selecionados, sob pena de não conferir eficácia ao disposto em lei.

Forçoso lembrar que o objetivo da concessão da GQ a um conjunto dos servidores não é a percepção do benefício em si, mas os efeitos positivos que esse processo de concorrência traz à qualificação do trabalho destes no *“desempenho das atividades de supervisão, gestão ou assessoramento”* de suas agências.

2.2 AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO ÂMBITO DO DECRETO DE GQ

Feita uma primeira leitura da GQ no âmbito da legislação das carreiras das agências, passa-se, inicialmente, ao exame do Decreto nº 7.876, de 27 de dezembro de 2012, o qual regulamentou a GQ de diversas carreiras do serviço público federal, como também das alterações que foram promovidas por meio do Decreto nº 7.922, de 18 de fevereiro de 2013, que revoga o Decreto nº 7.876/12.

Como toda a leitura que embasou a construção inicial do modelo matemático que suporta o processo decisório de ponderação os critérios para

concessão da GQ se deu sobre o Decreto agora revogado, optou-se por manter a interpretação do seu conteúdo.

Isso gerou um retrabalho de fazer as devidas referências às alterações no texto legal, apontando aquelas que teriam impacto na proposta de modelo decisório.

De forma a facilitar esse trabalho de interpretação, os artigos do Capítulo I, que trata “DA GRATIFICAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO DAS CARREIRAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS” virão no corpo do texto na medida em que façam sentido às observações a ele referentes.

Primeiramente vêm os artigos que basicamente reproduzem o conteúdo da lei, buscando mais conferir inteligibilidade à leitura da matéria desse capítulo, sem a necessidade de fazer remissão a outros normativos:

Art. 2º A GQ de que trata o inciso I do caput do art. 1º será paga aos servidores que a ela fizerem jus em retribuição ao cumprimento de requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários ao desempenho das atividades de supervisão, gestão ou assessoramento, em percentual de dez por cento ou de vinte por cento do maior vencimento básico do cargo, conforme disposto neste Decreto.

§ 1º Os requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários à percepção da GQ abrangem o nível de capacitação que o servidor possua em relação:

I - ao conhecimento das políticas, diretrizes e estratégias setoriais e globais da organização;

II - ao conhecimento dos serviços que lhe são afetos, na sua operacionalização e na sua gestão; e

III - à formação acadêmica obtida mediante participação, com aproveitamento, nas seguintes modalidades de cursos:

a) doutorado;

b) mestrado; ou

c) pós-graduação lato sensu, com carga horária mínima de trezentas e sessenta horas-aula.

§ 2º Os cursos de especialização com carga horária mínima de trezentas e sessenta horas-aula, em área de interesse da respectiva Agência, poderão ser equiparados aos cursos de pós-graduação lato sensu, mediante avaliação do Comitê Especial para Concessão da GQ a que se refere o art. 8º.

§ 3º Os cursos de pós-graduação lato sensu, mestrado ou doutorado serão considerados somente se reconhecidos pelo Ministério da

Educação, e quando realizados no exterior, deverão ser revalidados por instituição nacional competente.

Art. 3º Para fins de concessão da GQ, os cursos referidos no inciso III do caput do art. 2º deverão estar relacionados às atribuições do cargo ocupado pelo servidor e às atividades desenvolvidas pela respectiva Agência Reguladora e serão objeto de avaliação do Comitê de que trata o art. 8º.

Art. 4º Na concessão da GQ, deverão ser observados os seguintes parâmetros e limites:

I - GQ de nível I, paga no valor de dez por cento do maior vencimento básico do cargo, até o limite de trinta por cento dos cargos de nível superior providos; e

II - GQ de nível II, paga no valor de vinte por cento do maior vencimento básico do cargo, até o limite de quinze por cento dos cargos de nível superior providos.

Superada essa primeira parte, mais relacionada à forma, o decreto avança nos vazios legais, preenchendo as lacunas do art. 22 da Lei nº 10.871/04.

Decreto 7.876/12

Art. 5º Os quantitativos das vagas colocadas em concorrência para concessão da GQ serão fixados semestralmente, com oferta mínima de setenta e cinco por cento das vagas existentes, observado em cada Agência Reguladora o disposto no art. 4º para os respectivos cargos de que tratam os incisos I a IX, XVII e XIX do caput do art. 1º da Lei nº 10.871, de 2004, e aos ocupantes dos cargos de Especialista em Geoprocessamento, Especialista em Recursos Hídricos e Analistas Administrativos da ANA, considerando para cada Agência Reguladora o total dos respectivos cargos providos em 31 de dezembro ou 30 de junho, conforme o semestre.

Decreto 7.922/13

Art. 5º O quantitativo das vagas colocadas em concorrência para concessão da GQ será de cem por cento das vagas existentes, a ser aferido na forma dos incisos I e II do caput do art. 4º, no âmbito de cada carreira, tomando por base o quantitativo de cargos providos em 30 de junho ou 31 de dezembro do semestre anterior.

O art. 5º do decreto revogado poderia ser enquadrado na primeira parte, uma vez que apenas agregou definições trazidas originalmente nos §§ 5º e 6º do art. 22 da Lei nº 10.871/04, referente à oferta mínima de vagas e as datas de referência para fixação do total de cargos providos, referência para definição das vagas.

Já o art. 5º do decreto vigente traz novas definições, pois fixa em cem por cento o total de vagas a serem colocadas em concorrência, quando a lei fala em, no mínimo, setenta e cinco por cento.

O texto avança no sentido de minimizar dúvidas no processo de interpretação. Ao trazer que a aferição das vagas dar-se-á “no âmbito da cada carreira” elimina-se qualquer dúvida quanto à necessidade de segmentar a disputa das vagas de GQ entre as carreiras de especialista em regulação e de analista administrativo, o que não restava claro na leitura da lei e da versão do decreto revogado.

Entende-se que não havia nenhum impedimento a essa segmentação, mas ao positivar esse entendimento na norma caminhou-se no sentido de uniformizar os regulamentos específicos necessários à eficácia dessa no âmbito de cada agência reguladora.

Ainda no sentido de preencher os vazios do tecido legal, o cerne do processo concorrencial encontra-se no art. 6º, que, entre outras definições, apresenta os critérios mínimos para pontuação dos servidores com vistas à concessão da GQ.

Decreto 7.876/12

Art. 6º A classificação dos servidores que concorrem à GQ dentro das vagas fixadas obedecerá a ordem decrescente do resultado obtido por cada servidor da soma da pontuação atribuída para cada critério abaixo, conforme disposto em ato da Diretoria Colegiada de cada Agência Reguladora:

I - tempo de efetivo exercício em cargos de chefia ou assessoramento e em cargos comissionados técnicos;

II - título de doutorado;

III - título de mestrado;

IV - título de pós-graduação lato sensu com carga horária mínima de trezentos e sessenta horas-aula;

V - tempo de efetivo exercício no cargo;

VI - produção técnica ou acadêmica na área temática de atuação do servidor; e

VII - participação como instrutor ou palestrante em cursos e eventos técnicos sobre assunto atinente às atividades da Agência Reguladora.

§ 1º Além dos critérios de que trata o caput, poderão ser estabelecidos por cada Agência Reguladora critérios adicionais que afirmam os requisitos de que trata o § 1º do art. 2º.

§ 2º O ato de que trata o caput disporá sobre a pontuação mínima necessária para participação do servidor no processo de concorrência à GQ de nível I e de nível II, respectivamente.

§ 3º O servidor somente poderá concorrer a um dos Níveis de GQ por vez.

§ 4º Existindo igualdade no total de pontos obtidos pelos servidores que estiverem concorrendo à GQ, será considerado como critério de desempate a maior pontuação obtida pelos servidores em cada critério mínimo, observada a ordem de prioridade estabelecida no ato de que trata o caput.

§ 5º Persistindo o empate, a GQ será concedida ao servidor que tiver maior tempo de efetivo exercício no cargo efetivo, e, se iguais, ao que tiver obtido a melhor classificação no concurso de ingresso.

Decreto 7.922/13

Art. 6º A classificação dos servidores que concorrem à GQ dentro das vagas fixadas, observará a ordem decrescente do resultado obtido por cada servidor da soma da pontuação atribuída para cada critério abaixo, conforme disposto em ato da diretoria colegiada de cada agência reguladora:

I - doutorado;

II - mestrado;

III - pós-graduação lato sensu com carga horária mínima de trezentos e sessenta horas-aula;

IV - tempo de efetivo exercício no cargo;

V - produção técnica ou acadêmica na área de atuação do servidor;

VI - participação como instrutor ou palestrante em cursos e eventos técnicos sobre assunto atinente às atividades da agência reguladora; e

VII - tempo de efetivo exercício em cargos em comissão ou função de confiança de direção ou chefia.

§ 1º O ato de que trata o caput disporá sobre a pontuação mínima necessária para participação do servidor no processo de concorrência à GQ nível I e à GQ nível II.

§ 2º A pontuação máxima a ser atribuída em função do inciso VII do caput não poderá superar a pontuação atribuída em função da posse de título de doutor.

§ 3º O servidor selecionado para o recebimento de mais de um nível de gratificação será automaticamente excluído da seleção para a gratificação de nível inferior.

§ 4º Caso exista igualdade no total de pontos obtidos pelos servidores que estiverem concorrendo à GQ, serão considerados como critérios de desempate, na seguinte ordem:

I - tempo de efetivo exercício em cargos em comissão ou função de confiança de assessoramento;

II - tempo de efetivo exercício no cargo; e

III - a classificação no concurso de ingresso.

Em relação à definição dos critérios mínimos a serem ponderados para fins de concessão da GQ não há qualquer diferença de ordem prática entre os decretos em vigor e revogado. Apenas e tão somente alterou-se a alínea do critério “tempo de efetivo exercício em cargos em comissão ou função de confiança de direção ou chefia”, que passou da alínea I para a alínea VII.

Como se nota do *caput* do arquivo, a ordem de aparecimento dos critérios não tem qualquer influência em sua importância, pois a pontuação atribuída a cada um deles caberá ao ato da diretoria colegiada de cada agência reguladora. Ou seja, a ordem em que estes aparecem no decreto não é de forma alguma determinante do seu peso à concessão da GQ, o que indica que a alteração realizada não tem nenhuma explicação sob a ótica da legística ou de hermenêutica jurídica.

Ao submeter a ponderação dos critérios à competência de cada agência reguladora, o decreto, remete, pela primeira vez, definições a um regulamento específico, destinado a complementar seus vazios. E, crê-se, o faz de forma acertada, uma vez que não haveria sentido em fazê-lo de forma padronizada ao conjunto dos entes reguladores, quando, muitas vezes, a semelhança entre estes se confina em sua natureza de autarquia indireta especial.

Faz todo sentido, até em harmonia com a autonomia administrativa desses entes, que a definição da importância desses critérios se dê de forma a conferir maior efetividade à sua atuação.

Em sentido contrário, o decreto vigente, ao não reproduzir o conteúdo anterior do § 1º do art. 6º, suprimiu a discricionariedade anteriormente

conferida às agências de estabelecer critérios adicionais que afirmam os requisitos de que trata o § 1º do art. 2º.

Isso pode ser considerado um retrocesso, pois, além de contrastar com a idéia de autonomia que os entes reguladores devem possuir para administrar seus quadros de pessoal, limita a possibilidade de estabelecimento de outros critérios de aferição aderentes aos requisitos necessários à obtenção da GQ.

Ao limitar a ação das agências e padronizar os critérios para todas as carreiras constantes do decreto regulamentador, caminhou-se de encontro com a necessária especialização das carreiras das agências, em estreita harmonia com o modelo de atuação regulatório vigente no Brasil, contrariando, inclusive, o *Mens legis* da Lei nº 10.871/04.

Na sequência, traz-se a necessidade de estabelecimento de uma pontuação mínima requerida à participação do servidor no processo de concorrência aos dois níveis de GQ, o que se reputa necessário uma vez que a GQ não é um fim em si mesmo, mas um meio de incrementar o desempenho de cada agência reguladora individualmente.

Com isso, faz sentido que só estejam aptos a concorrer aqueles servidores que contribuem minimamente a esse incremento, o que pode ser indiretamente mensurado pelo estabelecimento dessa pontuação mínima a cada um dos níveis previstos na lei.

Esse parâmetro permite, adicionalmente, em nome da transparência do processo seletivo, que os servidores busquem aprimorar seus níveis de capacitação nos requisitos necessários, de forma a se qualificar para futuros processos classificatórios.

Avançando nos parágrafos do art. 6º, os decretos caminham em sentidos opostos. A versão revogada determinava que o servidor só poderia concorrer a um dos níveis de GQ, o que poderia ensejar, por exemplo, que um servidor ficasse de fora das vagas destinadas à GQ de Nível II e não tivesse

direito à GQ de Nível I, ainda que tivesse pontuação superior aos selecionados para este nível.

Convém ressaltar que no processo encaminhado à Casa Civil da Presidência da República, a CONJUR do MPOG alertava quanto à possibilidade desse dispositivo gerar uma série de demandas judiciais por parte dos servidores que se sentissem prejudicados. Ainda assim o decreto foi publicado com essa regra.

Já o decreto vigente suprime o texto do antigo parágrafo 3º e traz que o *“servidor selecionado para o recebimento de mais de um nível de gratificação será automaticamente excluído da seleção para a gratificação de nível inferior”*, o que é equívale à montagem de uma única lista de classificação com os servidores sendo distribuídos entre as vagas de nível I e II de acordo com sua pontuação.

Ainda no decreto em vigor, apresenta-se uma definição nova, quando, no § 2º do art. 6º, limita-se a pontuação máxima do critério *“tempo de efetivo exercício em cargos em comissão ou função de confiança de direção ou chefia”* à *“pontuação atribuída em função da posse de título de doutor”*.

Na verdade, mais uma vez, o decreto assumiu para sua competência uma definição que poderia vir presente nos regulamentos específicos de cada agência reguladora.

O artigo também confrontou dois conceitos ao falar em “pontuação máxima” versus “pontuação”, o que é um indicativo que a ponderação dos critérios possa ser variável, desde que limitada a um valor máximo.

Outra alteração encontrada – mais uma vez –, referente à assunção de definições no âmbito do decreto, as quais anteriormente tinham ficado à cargo das agências reguladoras, diz respeito aos critérios de desempate nos caso da igualdade no total de pontos obtidos pelos servidores no processo seletivo.

Enquanto o decreto revogado remetia, no § 4º do art. 6º, essa definição ao ato de cada agência reguladora, tomando o cuidado especificar os critérios que serviriam de desempate no caso da persistência dessa situação, no caso, “maior tempo de efetivo exercício no cargo efetivo, e, se iguais, ao que tiver obtido a melhor classificação no concurso de ingresso”, o normativo em vigor suprimiu essa competência.

Pela nova redação do § 4º os critérios de desempate passam a ser, pela ordem, “tempo de efetivo exercício em cargos em comissão ou função de confiança de assessoramento”, “tempo de efetivo exercício no cargo”, e “a classificação no concurso de ingresso”.

Comparado à definição anterior, repetiu-se os critérios do § 5º e substituiu-se todo o conteúdo do § 4º pelo critério de tempo em cargo de comissão, delimitando, uma vez mais, o campo de atuação das agências reguladoras.

Curioso que o novo decreto emitiu sinais contraditórios nas alterações promovidas. Ainda que a mudança do critério de tempo em cargo comissionado do inciso I para o inciso VII não gere qualquer efeito prático, pode-se depreender que o texto legal buscou transmitir uma impressão de sua fragilização frente aos demais critérios, o que ele mesmo contradiz, tanto no § 2º como no § 4º.

Ao vincular à pontuação máxima desse critério ao valor do título de doutorado cria-se, necessariamente, uma relação de vinculação entre estes, o que contrasta com a idéia de alterar a ordem dos incisos do *caput* do art. 6º.

De igual forma, ao definir o tempo em cargo comissionado como principal critério de desempate, definiu-se sua importância frente aos demais.

Avançando nas definições do decreto, o art. 7º confirma a leitura conferida ao § 6º do art. 22 da Lei nº 10.871/04, que apontava para fixação semestral das vagas:

Art. 7º A percepção da GQ pelo servidor será semestral e sua continuidade estará condicionada à disponibilidade de vagas e à revisão da classificação do servidor decorrente da pontuação obtida, de acordo com o ato de que trata o art. 11.

Entendia-se, o que foi confirmado pelo decreto, que não haveria sentido em fixar vagas semestralmente e estabelecer uma periodicidade distinta desta para os processos seletivos.

Em paralelo, ao apontar para concorrências semestrais entre os servidores o normativo indica que a atribuição de pontos aos critérios deve se dar de forma a permitir uma rotatividade entre os servidores agraciados com a GQ, pois, do contrário, não haveria sentido em promover processos seletivos com essa periodicidade.

Inclusive, ao mencionar a *“revisão da classificação do servidor decorrente da pontuação obtida”* no *caput* do art. 7º, assinala-se sua importância ao objeto da norma, dado que a imobilidade na distribuição das vagas não se presta como elemento motivador aos servidores incrementarem seus níveis de capacitação nos requisitos requeridos pela lei.

Caminhando para os artigos finais, o decreto, com exceção do art. 10, remete às definições aos regulamentos específicos de cada agência reguladora, seja sob a forma de funcionamento e o quantitativo de membros do Comitê Especial para concessão da GQ, as comprovações necessárias à aferição do cumprimento dos critérios considerados para fins de pontuação no processo de concorrência, ou, ainda, os procedimentos específicos para concessão da GQ.

Art. 8º Será instituído Comitê Especial para a concessão da GQ no âmbito de cada Agência Reguladora.

§ 1º A forma de funcionamento e o quantitativo de membros do Comitê a que se refere o *caput* serão definidos no ato de que trata o art. 11.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, poderão ser utilizadas Comissões ou Comitês já instituídos no âmbito da área de recursos humanos.

Art. 9º As comprovações necessárias para a aferição do cumprimento dos critérios considerados para fins de pontuação no processo de concorrência serão avaliadas pelo Comitê Especial para Concessão da GQ.

Art. 10. Concluído o processo de habilitação, concorrência e classificação para fins de concessão da GQ, em cada período, a Diretoria Colegiada da respectiva Agência Reguladora publicará a classificação e a pontuação individual dos servidores.

§ 1º O prazo para a interposição de recursos junto ao Comitê Especial para cada período de concessão será de dez dias úteis, contado da data da publicação de que trata o caput.

§ 2º A instância recursal máxima para fins do processo de concessão das Gratificações de Qualificação de que trata este Capítulo será definida no ato de que trata o art. 11.

Art. 11. Ato da Diretoria Colegiada de cada Agência Reguladora disporá sobre os procedimentos específicos para concessão da GQ, observado o disposto neste Decreto e na Lei nº 10.871, de 2004.

Por fim, o art. 10 rege o processo de publicação da classificação e pontuação dos servidores, além de estabelecer o prazo para interposição de recursos junto ao Comitê Especial. Por outro lado, remete a definição da instância recursal máxima ao regulamento específico de cada agência.

2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse capítulo deixou claro a natureza distinta dos instrumentos de gratificação de qualificação e de retribuição de titulação, não obstante estes estarem se confundido no texto legal. A leitura do decreto regulamentador, por sua vez, forneceu as bases para sedimentação do modelo matemático que representa o conceito da GQ no âmbito da lei das carreiras efetivas das agências.

3. METODOLOGIA DE PONDERAÇÃO DE CRITÉRIOS

Entendida a norma que rege o processo de concessão da gratificação de qualificação, em todas as suas particularidades, passa-se ao desafio de modelar seu conceito, de forma a cumprir o objetivo anteriormente proposto, qual seja, calcular a pontuação de cada um dos critérios de forma que a concorrer à efetividade da norma no âmbito da cada agência reguladora.

O primeiro desafio, nesse caso, reside em identificar qual seria o objetivo último da lei, de forma que esse passe a ser entendido como a função objetivo do problema.

A Figura 3.1 auxilia na compreensão do processo de modelagem dos conceitos envolvidos. A leitura do instrumento legal que rege a concessão da GQ especifica claramente três etapas inter-relacionadas contribuindo a essa concepção.

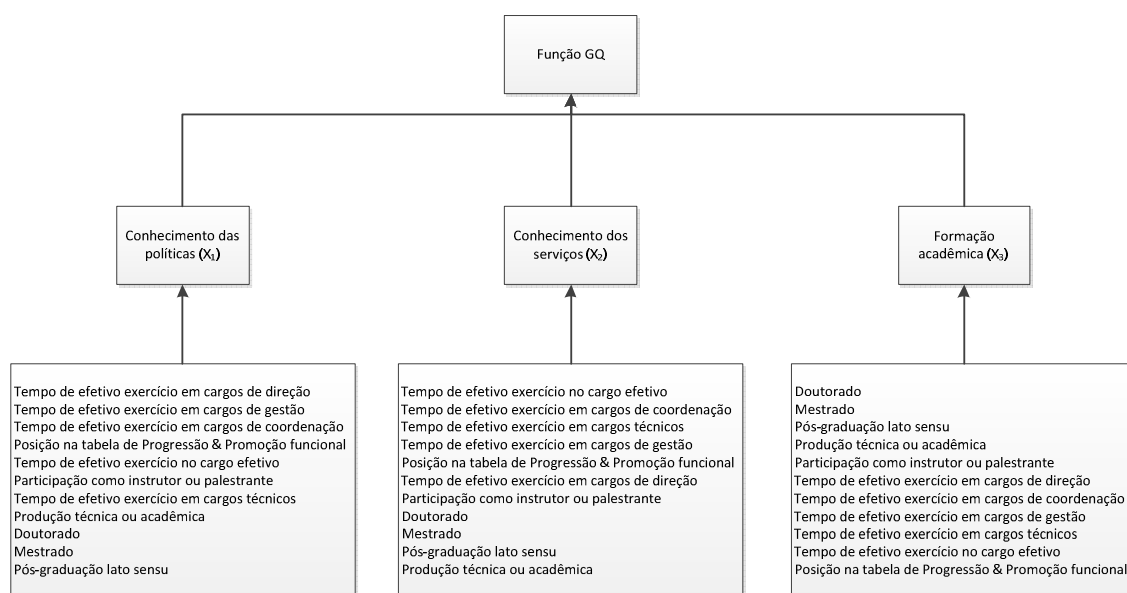


Figura 3.1 – Esquema de modelagem da função GQ

Como colocado no capítulo anterior, o bom “*desempenho das atividades de supervisão, gestão ou assessoramento*” é o fim último do instrumento da GQ, dado que os requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais não são um fim em si mesmo, mas elementos necessários a esse bom

desempenho da agência reguladora. Com isso resta claro que esse conceito assume o papel de função objetivo na modelagem matemática do processo de concessão da GQ, sendo assim representado: $f(GQ)$.

Para atingir esse objetivo a lei elenca três requisitos essenciais à percepção da GQ, indicando que estes abrangeriam o nível de capacitação que o servidor possua em relação: ao conhecimento das políticas, diretrizes e estratégias setoriais e globais da organização (organizacionais); ao conhecimento dos serviços que lhe são afetos, na sua operacionalização e na sua gestão (técnico-funcionais); e à formação acadêmica (acadêmicos).

Estes requisitos compõem o nível intermediário do modelo para concessão da GQ, uma vez que cada um deles, individualmente, contribui à função $f(GQ)$. Com vistas à formatação do modelo matemático estes requisitos passam a assumir a seguinte representação:

- conhecimento das políticas (x_1);
- conhecimento dos serviços (x_2); e
- formação acadêmica (x_3).

No último nível, o que se vê são uma série de critérios que alimentam os requisitos definidos em lei, os quais se encontram em um nível hierárquico superior.

Como a norma reclama a definição dos valores de pontuação desses critérios, é absolutamente natural que estes ganhem uma importância acentuada nas discussões para o regramento da norma de GQ no âmbito das agências reguladoras. Os riscos associados a isso são muitos e vão desde a possibilidade da discussão se concentrar nos critérios isoladamente e não em suas relações com os requisitos e o objeto da GQ definido em lei, como também a possibilidade, não desprezível, dos participantes terem um comportamento oportunista na avaliação da importância dos critérios, privilegiando aqueles que os favoreçam.

Acredita-se que a utilização de métodos quantitativos como suporte ao processo decisório concorra para minimizar esses riscos, além de ir ao encontro dos princípios da impessoalidade e da boa administração.

3.1 PESQUISA OPERACIONAL NA TOMADA DE DECISÕES

A Pesquisa Operacional (PO), no entender da SOBRAPO⁸ – Sociedade Brasileira de Pesquisa Operacional – é uma ciência aplicada voltada para a resolução de problemas reais, com foco na tomada de decisões. É utilizada na avaliação de alternativas ou cenários e na busca de soluções ótimas ou viáveis, tanto aos indivíduos como às organizações.

Dada sua natureza quantitativa, visa, adicionalmente, introduzir elementos de objetividade e racionalidade nos processos de tomada de decisão, sem, no entanto, desconsiderar os elementos subjetivos, legais ou organizacionais que caracterizam os problemas.

Dentro da Pesquisa Operacional existe uma área de estudos que faz uso de computadores, estatística e matemática na resolução de problemas de negócios, denominada *Management Sciences* – MS (LACHTERMACHER, 2002). O mesmo autor, a partir da definição de MS, indica três objetivos a ela relacionados:

- conversão de dados em informações significativas;
- apoiar o processo de tomada de decisão por meio de forma transferíveis e independentes; e
- criar sistemas computacionais úteis a usuários não técnicos.

O segundo objetivo, diretamente relacionado ao objeto dessa pesquisa, no entender de Lachtermacher (2002), estaria ligado ao suporte às decisões, de forma que estas sejam independentes do decisor, além de garantir que o processo decisório em si seja claro e transparente.

⁸ <http://www.sobrapo.org.br>, acessado em janeiro de 2013.

Ou seja, além dos princípios da impessoalidade e da boa administração, o método proposto também concorre ao princípio da publicidade.

De forma a facilitar a compreensão das fases para construção de uma solução de PO, convém mencionar o trabalho de MITROFF *et al.* (1974), que sistematizou como se dá o estudo da ciência, baseado no processo de solução de problemas.

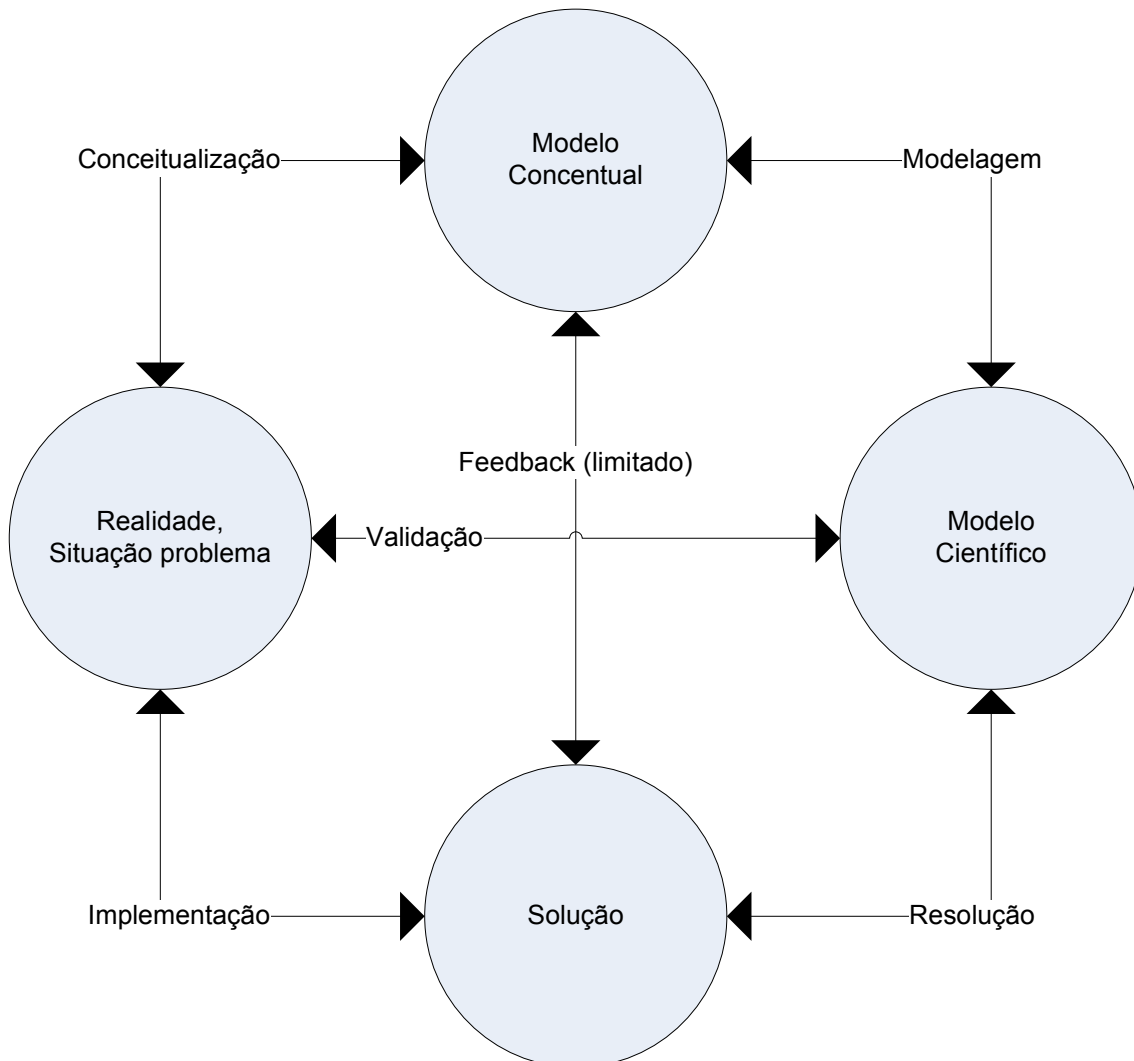


Figura 3.2 – Esquema para estudo da ciência como sistema (Adaptado de MITROFF *et al.*, 1974)

No entender de Batista (2009), o diagrama representa as diversas formas de se praticar a ciência, indicando que o processo de conhecimento científico pode se iniciar em qualquer vértice da representação, ao passo que a pesquisa também pode chegar ao fim em qualquer um dos pontos.

O inter-relacionamento dessas instâncias também deixa claro que um processo de modelagem, seja ele matemático ou não, não se encerra em sua solução. A simplificação decorrente da atividade de modelagem, em que se parte de uma situação real e busca-se representá-la na forma de um modelo, traz consigo um risco, cuja mitigação se dá pelo monitoramento da implementação da solução alcançada pelo modelo científico.

Para tanto, ao utilizar PO na solução de problemas, independentemente da sua natureza, faz-se necessário cumprir um conjunto de etapas:

- formulação do problema;
- construção do modelo;
- obtenção da solução;
- teste do modelo e avaliação da solução; e
- implantação e acompanhamento da solução (manutenção do modelo).

Por fim, devido à grande pertinência ao objeto desse trabalho, faz-se mister citar as variadas vantagens da utilização de um processo de modelagem para tomada de decisão, sistematizadas no livro de Lachtermacher (2002):

- os modelos forçam os decisores a tornarem explícitos os seus objetivos;
- os modelos forçam a identificação e o armazenamento das diferentes decisões que influenciam os objetivos;
- os modelos forçam a identificação e o armazenamento dos relacionamentos entre as decisões;
- os modelos forçam a identificação das variáveis a serem incluídas e em que termos elas serão quantificáveis; e
- os modelos forçam o reconhecimento de limitações.

3.2 INTER-RELACIONAMENTO ENTRE CRITÉRIOS E REQUISITOS

Nesse sentido, formulado o problema objeto dessa pesquisa e delineados os relacionamentos existentes entre as diferentes instâncias –

função-objetivo, requisitos e critérios –, adveio a necessidade de estabelecer as interações matemáticas entre estas, o que será detalhado neste tópico. Para tanto foram formuladas três questões, sendo que as duas primeiras se prestaram ao cálculo dos parâmetros do modelo matemático de representação da GQ, ao passo que a última objetivou confrontar as percepções médias individuais dos respondentes com os resultados gerados pelo modelo, também baseado em suas percepções.

De forma a facilitar a compreensão das questões, segue a formulação matemática do modelo de GQ, equações (3.1) à (3.7):

$$f(GQ) = X_1 + X_2 + X_3 \quad (3.1)$$

$$X_1 = \text{resultado da Questão 1} \quad (3.2)$$

$$X_2 = \text{resultado da Questão 2} \quad (3.3)$$

$$X_3 = \text{resultado da Questão 3} \quad (3.4)$$

$$X_1 = p_{11} \times P_1 + p_{21} \times P_2 + p_{31} \times P_3 + \dots + p_{n1} \times P_n \quad (3.5)$$

$$X_2 = p_{12} \times P_1 + p_{22} \times P_2 + p_{32} \times P_3 + \dots + p_{n2} \times P_n \quad (3.6)$$

$$X_3 = p_{13} \times P_1 + p_{23} \times P_2 + p_{33} \times P_3 + \dots + p_{n3} \times P_n \quad (3.7)$$

em que:

$f(GQ)$ – função objetivo da GQ;

X_1 – variável conhecimento das políticas;

X_2 – variável conhecimento dos serviços;

X_3 – variável formação acadêmica;

p_{n1} – peso do critério n na variável X_1 ;

p_{n2} – peso do critério n na variável X_2 ;

p_{n3} – peso do critério n na variável X_3 ; e

P_n – valor da pontuação máxima do critério n .

A equação (3.1) traduz o relacionamento entre os dois níveis principais representados na Figura 3.1 – função GQ e requisitos. O resultado dos valores de X_1 , X_2 e X_3 vai derivar diretamente da resposta à 1ª questão do instrumento de pesquisa, reproduzida na Figura 3.3.

1. Tendo em vista que a concessão da GQ, de acordo com a lei, objetiva estimular o desenvolvimento dos servidores visando o incremento do desempenho das atividades de supervisão, gestão ou assessoramento no âmbito da ANTT, atribua uma nota de 1 (um) a 10 (dez) aos requisitos abaixo, de forma que 10 (dez) representa a importância máxima do item à função objetivo e 1 (um) representa uma importância mínima.

	Importância
Conhecimento das políticas, diretrizes e estratégias setoriais e globais da organização	<input type="text"/> ▾
Conhecimento dos serviços que lhe são afetos, na sua operacionalização e na sua gestão	<input type="text"/> ▾
Formação acadêmica (Doutorado, Mestrado e Pós-graduação)	<input type="text"/> ▾

Figura 3.3 – Primeira questão do instrumento de pesquisa

Ao declarar a importância de cada um dos requisitos à função-objetivo, no caso o incremento do desempenho das atividades de supervisão, gestão ou assessoramento no âmbito da ANTT, os respondentes estão contribuindo para apontar o peso de cada uma dessas variáveis à função-objetivo, bem como fornecendo os valores das igualdades indicadas nas equações (3.2), (3.3) e (3.4).

A 2ª questão, por sua vez, explicita, na visão dos respondentes, como se dão os relacionamentos entre os níveis intermediário e secundário representados na Figura 3.1 – requisitos e critérios. A partir das respostas será possível calcular os valores de p_{n1} , p_{n2} e p_{n3} nas equações (3.5), (3.6) e (3.7), na medida em que os entrevistados respondam sobre a importância de cada um dos critérios aos requisitos definidos em lei: conhecimento das políticas, conhecimento dos serviços e formação acadêmica.

Compiladas as respostas, será possível apontar, sob a ótica dos respondentes, qual é a importância relativa dos critérios, individualmente, a cada um dos requisitos, representados na formulação matemática pelas variáveis p_{n1} , p_{n2} e p_{n3} .

2. Atribua um peso para retratar a importância dos critérios abaixo em relação aos requisitos apresentados, sendo 5 (muito importante) e 0 (nada importante).

	Conhecimento das políticas, diretrizes e estratégias setoriais e globais da organização	Conhecimento dos serviços que lhe são afetos, na sua operacionalização e na sua gestão	Formação acadêmica
Doutorado	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Mestrado	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Pós-graduação lato sensu	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Posição na tabela de Progressão & Promoção funcional	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Tempo de efetivo exercício no cargo efetivo (tempo de serviço)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Tempo de efetivo exercício em cargos de direção (CD I, CD II)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Tempo de efetivo exercício em cargos de gestão ou assessoria (CGE I, CGE II, CGE III, CA I, CA II)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Tempo de efetivo exercício em cargos de coordenação (CGE IV, CA III, CCT V, CCT IV)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Tempo de efetivo exercício em cargos técnicos (CCT I, CCT II, CCT III, CAS I, CAS II)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Produção técnica ou acadêmica na área temática de atuação do servidor	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Participação como instrutor ou palestrante em cursos e eventos técnicos sobre assunto atinente às atividades da Agência Reguladora	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Figura 3.4 - Segunda questão do instrumento de pesquisa

A 3ª questão, como citado, não tem qualquer validade à formulação matemática objeto desse trabalho, mas tem uma função importante na medida em que se presta a confrontar os entrevistados com suas próprias percepções ao responder questões semelhantes, mas postas de uma forma distintas.

Ou seja, após responderem sobre a peso dos requisitos à função-objetivo, e de cada um dos critérios aos diferentes requisitos, os entrevistados foram instados a responder sobre a importância de cada um dos critérios, vistos de forma isolada, na tabela de pontuação da GQ. Assim, aqueles mais importantes deveriam contribuir com as maiores pontuações na tabela que servirá de base a todo o processo seletivo de concessão da GQ.

3. Classifique os critérios a seguir, de forma que o número 1 represente aquele que deve contribuir com a maior pontuação para a seleção das vagas da GQ e o número 11 indique o que deve contribuir com a menor pontuação. Se você acredita que dois ou mais critérios devem ter a mesma pontuação atribua o mesmo valor a eles.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Doutorado	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mestrado	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pós-graduação lato sensu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Posição na tabela de Progressão & Promoção funcional	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tempo de efetivo exercício no cargo efetivo (tempo de serviço)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tempo de efetivo exercício em cargos de direção (CD I, CD II)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tempo de efetivo exercício em cargos de gestão ou assessoria (CGE I, CGE II, CGE III, CA I, CA II)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tempo de efetivo exercício em cargos de coordenação (CGE IV, CA III, CCT V, CCT IV)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tempo de efetivo exercício em cargos técnicos (CCT I, CCT II, CCT III, CAS I, CAS II)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Produção técnica ou acadêmica na área temática de atuação do servidor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Participação como instrutor ou palestrante em cursos e eventos técnicos sobre assunto atinente às atividades da Agência Reguladora	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Figura 3.5 - Terceira questão do instrumento de pesquisa

A partir da comparação das respostas será possível avaliar se questões semelhantes, quando postas de forma diversa, levam os respondentes a assumirem posições distintas, por vezes até contraditórias.

3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Esse capítulo se prestou a descrever o modelo matemático de representação do conceito de GQ, além de descrever o instrumento utilizado nos cálculos dos parâmetros desse modelo, correlacionado as diferentes instâncias entre critérios, requisitos e função-objetivo.

4. RESULTADOS DO MODELO

Detalhado o modelo matemático que traduz o processo seletivo para concessão da GQ, esse capítulo traz os resultados da aplicação do questionário apresentado no capítulo anterior.

O questionário foi elaborado utilizando as ferramentas disponibilizadas no *site* SurveyMonkey⁹, a partir de um cadastro gratuito, o que limita sua utilização, e foi enviado a 30 pessoas.

A composição dessa amostra de possíveis respondentes se deu de forma a possibilitar uma leitura ampla e consistente do modelo proposto, que é, na prática, um elemento de suporte à decisão.

A relação dos selecionados compôs-se não apenas de servidores públicos, incluindo também representantes da iniciativa privada. Quanto à formação, todos possuem nível superior, incluindo doutores, mestres e pós-graduados.

Entre os servidores públicos foram selecionados servidores de agências reguladoras, mormente da ANTT¹⁰, como também integrantes de outras carreiras que também estão no Decreto nº 7.922/13.

Quanto ao tempo de serviço público, constavam da relação tanto servidores com razoável experiência como aqueles com pouco tempo em suas carreiras.

Por fim, a amostra incluiu tanto servidores que ocupam cargos integrantes dos quatro critérios de cargos comissionados utilizados no experimento, quanto servidores sem de cargo de qualquer natureza.

A consolidação dos resultados se deu em cima de um total de 19 observações, o que garantiu uma taxa de respostas superior a 60%, plenamente adequada a um procedimento com esse fim.

⁹ <http://www.surveymonkey.com/>

¹⁰ A ANTT foi utilizada como base para ponderação dos critérios advindos da aplicação do modelo.

Para um levantamento dessa natureza, convém ressaltar, não há sentido em falar de amostra representativa, uma vez que não se trata de um trabalho de natureza estatística, ou mesmo de uma pesquisa de opinião. Ou seja, a seleção dos participantes deve se dar sobre sua capacidade de responder o questionário de forma isenta e com conhecimento sobre a matéria objeto da pesquisa.

Como o procedimento proposto se apresenta como um instrumento de suporte à decisão e caminha ao encontro da aplicação do princípio da impessoalidade na administração pública, este só teria validade se ancorado em respostas embasadas.

Feitas essas considerações, passa-se ao exame das respostas a cada uma das questões e à aplicação do modelo de otimização, bem como da adequação dos resultados aos objetivos do regramento da GQ.

4.1 IMPORTÂNCIA DOS REQUISITOS À FUNÇÃO OBJETIVO

Entendido o processo seletivo da GQ como um modelo matemático, como restou claro do capítulo anterior, em que cada um dos requisitos a serem observados contribui a uma função objetivo, a 1ª questão do questionário buscou mensurar, a partir da percepção dos respondentes, qual a importância de cada um dos requisitos indicados na Figura 3.1 à função objetivo.

Tabela 4.1 - Importância dos requisitos à função objetivo

REQUISITOS	IMPORTÂNCIA											PONTOS	PESO
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
Conhecimento das políticas, diretrizes e estratégias setoriais e globais da	0	0	0	3	0	0	0	0	4	2	10	159	34,34
Conhecimento dos serviços que lhe são afetos, na sua operacionalização e na sua	0	0	0	0	0	0	3	2	4	5	5	159	34,34
Formação acadêmica (Doutorado, Mestrado e Pós-graduação)	0	0	0	1	0	2	1	2	9	0	4	145	31,32

Na questão os participantes foram instados a apontar qual a importância de cada um dos critérios, isoladamente, ao objeto da norma, em uma escala variando de 0 (zero), nada importante, a 10 (dez), muito importante.

Os números que constam nas colunas variando de 0 (zero) a 10 (dez) indicam o número de respostas para aquele valor de coluna. Tomando-se como exemplo o requisito de conhecimento das políticas, o resultado indica que dez participantes apontaram que esse requisito tem importância máxima à função-objetivo, ao mesmo tempo em que três respondentes indicaram uma importância de 3 (três) na escala de pontuação para esse item.

Para facilitar não apenas a visualização dos resultados, como também sua compreensão, adotou-se uma escala de cores nas células da tabela, de forma que os menores valores aparecem sombreados em uma tonalidade mais clara, ao passo que as respostas mais frequentes possuem uma tonalidade mais escura.

Com isso, as células mais escuras em cada uma das linhas da tabela indica a moda¹¹ do conjunto de observações para cada requisito, representando o valor com maior frequência no conjunto de respostas, ou, ainda, a resposta mais comum ao conjunto de entrevistados.

Observa-se assim que os requisitos de conhecimentos de políticas e de formação acadêmica tiveram suas respostas concentradas na escala 10 (dez) e 9 (nove), respectivamente, ao passo que o requisito de conhecimento dos serviços teve suas respostas distribuídas mais suavemente na escala de 6 (seis) a 10 (dez), com uma concentração um pouco maior nos dois maiores valores da escala de importância.

A partir dessa compilação dos resultados calculou-se a pontuação obtida por cada um dos requisitos, que se deu por meio da multiplicação do número de respostas para cada requisito pelo valor da importância relativa. Tomando-se mais uma vez o requisito de conhecimento da políticas como exemplo, sua pontuação foi obtida pelo resultado da seguinte multiplicação: $3 \times 3 + 4 \times 8 + 2 \times 9 + 10 \times 10$.

¹¹ A moda é uma medida de tendência central, que representa o valor que ocorre com maior frequência em um determinado conjunto. As medidas de tendência central são utilizadas para indicar um valor que tende a tipificar, ou a representar melhor, um conjunto de números (STEVENSON, 1981).

Chegou-se então aos valores indicados na coluna PONTOS da Tabela 4.1, a qual indica valores semelhantes aos requisitos de conhecimento das políticas e dos serviços e um valor um pouco inferior à formação acadêmica.

Com esses valores tornou-se possível calcular o peso de cada um dos requisitos à função objetivo, objeto último da questão. Para tanto dividiu-se a pontuação de cada requisito pelo somatória da pontuação de todos os requisitos, segundo a fórmula a seguir:

$$\frac{x_i}{\sum x_i} \quad (4.1)$$

em que:

x_i = requisitos

Calculou-se dessa forma o peso de cada um dos critérios da norma ao objeto último da concessão da GQ, em que se apontou para a mesma importância dos requisitos de conhecimento das políticas e dos serviços e uma importância um pouco menor, porém significativa, da formação acadêmica. Os valores estão apontados na coluna PESOS da Tabela 4.1.

Esse resultado é relevante, pois servirá de referência à aplicação do método de otimização do modelo matemático de representação da GQ. A leitura dos valores constantes da Tabela 4.1 indicam, por exemplo, que do total de pontos em jogo no processo seletivo da GQ, 31,32% devem ser oriundos de critérios relacionados ao requisito de formação acadêmica.

De igual forma, 34,34% dos pontos devem derivar de critérios relacionados ao conhecimento das políticas, ao passo que os 34,34% restantes dos critérios vinculados ao conhecimento dos serviços.

A conclusão sobre os resultados alcançados aponta, sob a percepção dos respondentes, para uma importância relativa semelhante dos requisitos apontados na lei ao objeto da GQ, sem prevalência de uns sobre os outros.

Passa-se assim ao exame dos demais resultados da aplicação do questionário, visando não apenas a complementação dos parâmetros do modelo matemático, questão 2, como também o confronto dos resultados

alcançados com a percepção dos mesmos respondentes em relação à importância dos critérios à tabela de pontos da GQ, questão 3.

4.2 PESO DOS CRITÉRIOS AOS REQUISITOS DA NORMA

Definidos a importância relativa dos requisitos à função-objetivo, o modelo matemático reclama o estabelecimento do peso de cada um dos critérios a serem considerados para pontuação dos servidores aos requisitos definidos na legislação.

Com isso será possível apontar a distribuição do peso de cada um dos critérios nos requisitos, ao mesmo tempo em que possibilitará ao modelo de otimização estabelecer a alocação ótima dos pontos entre os diferentes critérios.

Convém ressaltar que o exame dos resultados de cada um dos itens a seguir é importante na avaliação da percepção dos respondentes, mas do ponto de vista do modelo matemático de representação da GQ, o peso de cada um dos critérios deve ser observado pela relação entre sua pontuação em cada requisito e sua pontuação total para o conjunto dos três requisitos definidos na lei.

Ainda sobre a pontuação, os valores consolidados dos questionários nas Tabelas 4.2, 4.4, 4.6 e 4.8, apresentadas ao longo desse capítulo, seguem a mesma lógica aplicada ao cálculo da Tabela 4.1, cuja explicação consta do item anterior.

4.2.1 Conhecimento das políticas, diretrizes e estratégias setoriais e globais da organização.

A Tabela 4.2 traz os resultados compilados da primeira parte da 2ª questão do instrumento de pesquisa. Utilizou-se a mesma lógica de preenchimento e de formatação da Tabela 4.1, com cada célula trazendo o número de respostas para cada peso.

Em relação ao sombreamento, esse varia, em cada linha, do mais escuro ao mais claro em função da variação da incidência das respostas, em que o mais escuro representa a maior frequência, e o mais claro indica o oposto.

De forma a facilitar a visualização dos critérios mais importantes a esse requisito de “Conhecimento das políticas, diretrizes e estratégias setoriais e globais da organização”, estes foram ordenados na Tabela 4.3.

O exame conjunto das duas tabelas indica, sob a ótica dos respondentes, uma maior importância ao “conhecimento das políticas” dos critérios relacionados aos cargos em comissão, com destaque aos cargos de direção e de gestão.

Tabela 4.2 - Peso dos critérios ao Conhecimento das Políticas (x_1)

CRITÉRIO	PESO						NOTA
	0	1	2	3	4	5	
Doutorado	6	2	4	2	4	1	37
Mestrado	7	1	3	4	3	1	36
Pós-graduação lato sensu	7	2	3	2	4	1	35
Posição na tabela de Progressão & Promoção funcional	0	1	4	7	3	4	62
Tempo de efetivo exercício no cargo efetivo (tempo de serviço)	1	4	0	6	4	4	58
Tempo de efetivo exercício em cargos de direção (CD I, CD II)	1	0	0	1	4	13	84
Tempo de efetivo exercício em cargos de gestão ou assessoria (CGE I, CGE II, CGE III, CA I, CA II)	0	0	0	4	7	8	80
Tempo de efetivo exercício em cargos de coordenação (CGE IV, CA III, CCT V, CCT IV)	0	1	2	5	7	4	68
Tempo de efetivo exercício em cargos técnicos (CCT I, CCT II, CCT III, CAS I, CAS II)	2	3	1	9	3	1	49
Produção técnica ou acadêmica na área temática de atuação do servidor	4	2	5	6	1	1	39
Participação como instrutor ou palestrante em cursos e eventos técnicos sobre assunto atinente às atividades da Agência Reguladora	2	2	2	10	1	2	50

Por outro lado, os critérios com um viés mais acadêmico despontaram como menos relevantes a esse requisito. Na parte intermediária os critérios relacionados à experiência do servidor no cargo e ao seu desenvolvimento

profissional (progressão & promoção) – assumido como uma *proxy*¹² do critério de capacitação – apareceram com uma importância maior do que a experiência em cargos técnicos.

Se por um lado os critérios voltados à parte acadêmica tiveram a maior incidência de respostas apontando para um peso nulo no requisito em comento, o tempo em cargo de direção concentrou 13 das 19 respostas, indicando sua importância máxima a esse critério.

Tabela 4.3 – Ordem de importância ao requisito x_1

ORDEM	CRITÉRIO	PESO
1	Tempo de efetivo exercício em cargos de direção (CD I, CD II)	84
2	Tempo de efetivo exercício em cargos de gestão ou assessoria (CGE I, CGE II, CGE III, CA I, CA II)	80
3	Tempo de efetivo exercício em cargos de coordenação (CGE IV, CA III, CCT V, CCT IV)	68
4	Posição na tabela de Progressão & Promoção funcional	62
5	Tempo de efetivo exercício no cargo efetivo (tempo de serviço)	58
6	Participação como instrutor ou palestrante em cursos e eventos técnicos sobre assunto atinente às atividades da Agência Reguladora	50
7	Tempo de efetivo exercício em cargos técnicos (CCT I, CCT II, CCT III, CAS I, CAS II)	49
8	Produção técnica ou acadêmica na área temática de atuação do servidor	39
9	Doutorado	37
10	Mestrado	36
11	Pós-graduação lato sensu	35

¹² Variável *proxy* é uma aquela que substitui de forma aproximada a variável que se está buscando representar. Ainda que o critério de capacitação seja de fácil mensuração, a correlação entre horas de capacitação *versus* pontuação não é tão trivial, por isso optou-se pelo critério de P&P, que representa com algum grau de precisão os níveis de capacitação atingidos pelo servidor em seu desenvolvimento profissional.

Importante pontuar que, do ponto de vista da importância relativa a um requisito, o critério de tempo em cargos de direção só não supera o resultado do critério doutorado para o requisito de formação acadêmica, o que indica sua relevância aos respondentes.

Pode-se inferir que, sob a percepção dos respondentes, ao atuar diretamente na formulação das políticas, diretrizes e estratégias setoriais e globais da organização, os ocupantes de cargos de direção e de gestão, em maior grau, e os de cargos de coordenação, em menor escala, contribuem mais a esse requisito do que os que não ocupam esses cargos.

O mesmo não pode se afirmar em relação aos ocupantes de cargos técnicos, os quais, pelo resultado apresentado, estariam abaixo do desenvolvimento (P&P) e da experiência profissional na carreira.

4.2.2 Conhecimento dos serviços que lhe são afetos, na sua operacionalização e na sua gestão.

A segunda parte da 2ª questão do instrumento de pesquisa indica a importância de cada um dos critérios ao requisito de “Conhecimento dos serviços que lhe são afetos, na sua operacionalização e na sua gestão”, conforme indicado na Tabela 4.4.

Os resultados, mais uma vez, apontam para menor relevância dos critérios mais acadêmicos, com todos esses se concentrando na metade inferior da Tabela 4.5.

O tempo de serviço destaca-se como o critério mais relevante, o que indica a percepção dos respondentes da importância da curva de aprendizagem do servidor ao seu desempenho funcional na operacionalização e gestão dos seus serviços.

Ainda sob a ótica da relevância, aparecem na sequência os cargos de coordenação, técnicos, de gestão e de direção, esse com o mesmo peso do desenvolvimento na carreira. Ou seja, a maior capacidade de formular políticas

e estabelecer diretrizes à organização não indica, necessariamente, conhecimento sobre a operacionalização do serviço.

Tabela 4.4 - Peso dos critérios ao Conhecimento dos Serviços (x_2)

CRITÉRIO	PESO						NOTA
	0	1	2	3	4	5	
Doutorado	2	2	4	7	1	3	50
Mestrado	2	2	2	9	3	1	50
Pós-graduação lato sensu	2	2	3	7	4	1	50
Posição na tabela de Progressão & Promoção funcional	1	1	1	5	7	4	66
Tempo de efetivo exercício no cargo efetivo (tempo de serviço)	0	1	2	1	7	8	76
Tempo de efetivo exercício em cargos de direção (CD I, CD II)	1	1	3	3	5	6	66
Tempo de efetivo exercício em cargos de gestão ou assessoria (CGE I, CGE II, CGE III, CA I, CA II)	1	1	1	4	6	6	69
Tempo de efetivo exercício em cargos de coordenação (CGE IV, CA III, CCT V, CCT IV)	1	1	1	3	6	7	71
Tempo de efetivo exercício em cargos técnicos (CCT I, CCT II, CCT III, CAS I, CAS II)	0	2	0	5	6	6	71
Produção técnica ou acadêmica na área temática de atuação do servidor	2	2	4	6	3	2	50
Participação como instrutor ou palestrante em cursos e eventos técnicos sobre assunto atinente às atividades da Agência Reguladora	1	3	3	4	6	2	55

Por sua vez, o critério de P&P, que foi inserido como indicativo da capacitação do servidor – que tem por objeto melhorar seu desempenho funcional –, o que tem efeitos visíveis na operacionalização e gestão dos seus serviços, não despontou como um dos critérios mais importantes.

A hipótese mais provável é que os respondentes não tenham visualizado a progressão funcional como uma *proxy* da capacitação funcional.

Voltando à Tabela 4.4 e sua escala de cores, observa-se claramente uma concentração da incidência de respostas no lado direito da tabela, em que se encontram os maiores pesos. Isso indica, não obstante a maior relevância de uns critérios sobre outros, a percepção geral dos respondentes no sentido de que todos os critérios possuem uma importância relativa a esse requisito.

Tabela 4.5 – Ordem de importância ao requisito x_2

ORDEM	CRITÉRIO	PESO
1	Tempo de efetivo exercício no cargo efetivo (tempo de serviço)	76
2	Tempo de efetivo exercício em cargos de coordenação (CGE IV, CA III, CCT V, CCT IV)	71
3	Tempo de efetivo exercício em cargos técnicos (CCT I, CCT II, CCT III, CAS I, CAS II)	71
4	Tempo de efetivo exercício em cargos de gestão ou assessoria (CGE I, CGE II, CGE III, CA I, CA II)	69
5	Posição na tabela de Progressão & Promoção funcional	66
6	Tempo de efetivo exercício em cargos de direção (CD I, CD II)	66
7	Participação como instrutor ou palestrante em cursos e eventos técnicos sobre assunto atinente às atividades da Agência Reguladora	55
8	Doutorado	50
9	Mestrado	50
10	Pós-graduação lato sensu	50
11	Produção técnica ou acadêmica na área temática de atuação do servidor	50

Além da moda de todos os critérios se encontrar na metade direita da Tabela 5.4, outro indicador da maior importância dos critérios a esse requisito em relação aos demais é o valor médio da pontuação da Tabela 4.5, cerca de 61,27 pontos, bem como do menor desvio padrão, apenas 9,81 pontos, o que denota uma importância mais uniforme dos critérios ao requisito de operacionalização e gestão dos seus serviços.

4.2.3 Formação acadêmica.

Fechando a 2ª questão do instrumento de pesquisa e o cálculo dos parâmetros necessários ao modelo matemático de otimização da função da GQ, tem-se a consolidação dos pesos dos critérios ao requisito de formação

acadêmica. A Tabela 4.6 traz os resultados do questionário, ao passo que a Tabela 4.7 ordena os critérios pela importância a esse requisito.

Tabela 4.6 - Peso dos critérios à Formação Acadêmica (x₃)

CRITÉRIO	PESO						NOTA
	0	1	2	3	4	5	
Doutorado	0	0	0	2	1	16	90
Mestrado	0	0	1	1	6	11	84
Pós-graduação lato sensu	0	1	0	8	4	6	71
Posição na tabela de Progressão & Promoção funcional	7	6	2	3	0	1	24
Tempo de efetivo exercício no cargo efetivo (tempo de serviço)	8	4	1	5	1	0	25
Tempo de efetivo exercício em cargos de direção (CD I, CD II)	7	4	1	4	3	0	30
Tempo de efetivo exercício em cargos de gestão ou assessoria (CGE I, CGE II, CGE III, CA I, CA II)	7	3	3	5	1	0	28
Tempo de efetivo exercício em cargos de coordenação (CGE IV, CA III, CCT V, CCT IV)	7	3	2	5	2	0	30
Tempo de efetivo exercício em cargos técnicos (CCT I, CCT II, CCT III, CAS I, CAS II)	7	4	3	4	1	0	26
Produção técnica ou acadêmica na área temática de atuação do servidor	0	3	1	5	3	7	67
Participação como instrutor ou palestrante em cursos e eventos técnicos sobre assunto atinente às atividades da Agência Reguladora	2	4	0	7	2	4	53

Como era de se esperar, os critérios com um viés mais acadêmico se destacaram frente aos demais, e dentro de uma lógica em que o doutorado, o mestrado e a pós-graduação são, respectivamente, os mais importantes.

Por sua vez, mesmo o doutorado apresentando a maior moda entre todas as combinações de critérios por requisito, concentrando 16 de 19 respostas com o peso máximo, não houve uma diferença significativa ao mestrado, que teve, por exemplo, uma importância semelhante ao do critério cargos de direção em relação ao requisito de conhecimento das políticas, que era até o momento o critério com maior incidência de respostas com peso alto.

A escala de cores da Tabela 4.6 indica uma divisão muito clara entre os critérios segundo sua importância ao requisito de formação acadêmica, com os critérios não acadêmicos, sem exceção, tendo como moda o peso nulo, ao passo que a distribuição de respostas aos demais critérios concentra-se no lado direito da tabela.

Tabela 4.7 – Ordem de importância ao requisito x_3

ORDEM	CRITÉRIO	PESO
1	Doutorado	90
2	Mestrado	84
3	Pós-graduação lato sensu	71
4	Produção técnica ou acadêmica na área temática de atuação do servidor	67
5	Participação como instrutor ou palestrante em cursos e eventos técnicos sobre assunto atinente às atividades da Agência Reguladora	53
6	Tempo de efetivo exercício em cargos de direção (CD I, CD II)	30
7	Tempo de efetivo exercício em cargos de coordenação (CGE IV, CA III, CCT V, CCT IV)	30
8	Tempo de efetivo exercício em cargos de gestão ou assessoria (CGE I, CGE II, CGE III, CA I, CA II)	28
9	Tempo de efetivo exercício em cargos técnicos (CCT I, CCT II, CCT III, CAS I, CAS II)	26
10	Tempo de efetivo exercício no cargo efetivo (tempo de serviço)	25
11	Posição na tabela de Progressão & Promoção funcional	24

O exame conjunto das tabelas 4.6 e 4.7 mostra a maior amplitude entre os pesos dos critérios a um mesmo requisito, o que se verifica no desvio padrão dos pesos dos critérios, 24,52, o maior observado entre os três requisitos.

4.3 PERCEPÇÃO INDIVIDUAL SOB A ÓTICA DA PONTUAÇÃO DA GQ

Como já debatido, mais do que um modelo de otimização, a metodologia aqui proposta para ponderação dos critérios da GQ se configura como um instrumento de suporte à decisão que consagra a aplicação do princípio da impessoalidade e da boa administração, para questões dessa natureza, no âmbito da administração pública.

Com vistas a confrontar a percepção dos respondentes sobre a importância dos critérios, aqui vistos de forma isolada, à tabela de pontuação

da GQ, lhes foi apresentada a 3ª questão, em que estes deveriam classificar os critérios, de forma que o número 1 represente aquele que deve contribuir com a maior pontuação para a seleção das vagas da GQ e o número 11 indique o que deve contribuir com a menor pontuação.

A Tabela 4.8 traz a consolidação dos resultados, que segue a mesma lógica de representação e de cálculo dos valores utilizados nos itens anteriores.

Tabela 4.8 – Importância dos critérios para tabela de pontuação da GQ

CRITÉRIO	IMPORTÂNCIA											PONTOS
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
Doutorado	10	3	0	0	1	1	0	2	0	0	2	56
Tempo de efetivo exercício em cargos de direção (CD I, CD II)	5	1	3	3	2	1	2	0	0	0	2	85
Mestrado	3	5	4	1	1	0	3	0	0	1	1	78
Pós-graduação lato sensu	1	3	5	2	1	4	0	1	1	0	1	89
Tempo de efetivo exercício em cargos de gestão ou assessoria (CGE I, CGE II, CGE III, CA I, CA II)	1	3	2	3	2	5	1	0	1	0	1	92
Produção técnica ou acadêmica na área temática de atuação do servidor	2	2	2	2	2	2	1	0	2	3	1	107
Tempo de efetivo exercício no cargo efetivo (tempo de serviço)	1	1	3	2	3	1	5	0	0	2	1	108
Tempo de efetivo exercício em cargos de coordenação (CGE IV, CA III, CCT V, CCT IV)	0	1	2	3	5	2	2	2	1	0	1	108
Participação como instrutor ou palestrante em cursos e eventos técnicos sobre assunto atinente às atividades da Agência Reguladora	1	2	2	2	4	1	1	0	1	3	2	112
Posição na tabela de Progressão & Promoção funcional	2	1	1	2	0	4	2	1	3	1	2	119
Tempo de efetivo exercício em cargos técnicos (CCT I, CCT II, CCT III, CAS I, CAS II)	0	1	1	5	2	0	1	4	3	1	1	124

Como se fez uso de uma escala inversa, em que o menor valor representa a maior importância, o somatório representado na coluna PONTOS

da Tabela 4.8 indica que os critérios com o menor valor são os que devem contribuir com a maior pontuação na tabela de GQ.

Pra facilitar a visualização, os resultados já foram ordenados na tabela de forma a indicar os critérios segundo a ordem de importância, do maior para o menor.

Assim, pode-se perceber que três dos quatro critérios que despontam como os que devem pontuar mais são aqueles mais diretamente ligados à formação acadêmica, a saber: doutorado, mestrado e pós-graduação. Ainda que o critério de cargo de direção tenha aparecido como segundo nessa lista, a uma distância não desprezível do doutorado, esse resultado indica que, ao pensar em GQ os respondentes tendem a associar esse conceito ao de retribuição de titulação, ainda que estes não se confundam.

Ao comparar com as respostas fornecidas na 2ª questão, e detalhadas no item anterior, doutorado, mestrado e pós apareceram como os critérios menos relevantes aos requisitos que mais devem contribuir, sob a ótica dos respondentes, à função-objetivo da GQ. Por sua vez, segundo estes mesmos entrevistados, devem constar como os critérios mais importantes na tabela de pontuação da GQ.

Na outra ponta da tabela, os critérios de P&P e de cargo técnico despontam, na visão dos respondentes, como aqueles que devem possuir os menores valores na tabela de pontuação da GQ.

Ou seja, mesmo sem comparar esse ordenamento da Tabela 4.8 com o resultado do modelo, sob o qual não se tem controle, pode-se observar que os indivíduos, quando apresentados a questões semelhantes em perspectivas distintas, podem apresentar percepções de alguma forma contraditórias.

A Tabela 4.9 compara as percepções dos respondentes sob a ótica da questão 3, pontuação da tabela de GQ, e das questões 1 e 2, peso dos critérios aos requisitos definidos em lei. A hierarquização com base nas questões 1 e 2 se deu pelo somatório dos pesos dos critérios em cada um dos requisitos.

Mesmo não cabendo comparação, dado que se trata de classificações com base distintas, é curioso observar que para alguns critérios, como pós-graduação, produção técnica e cargos de coordenação, a ordem de importância varia significativamente.

O cargo de coordenação, por exemplo, aparece apenas como o oitavo critério a possuir a maior pontuação na tabela de GQ, mas possuiu a terceira maior pontuação na soma de seus pesos aos diferentes requisitos, o que denota sua importância na visão dos entrevistados.

Tabela 4.9 – Importância dos critérios aos requisitos da GQ

CRITÉRIO	QUESTÃO 3	QUESTÕES 1/2
Doutorado	1	2
Tempo de efetivo exercício em cargos de direção (CD I, CD II)	2	1
Mestrado	3	4
Pós-graduação lato sensu	4	8
Tempo de efetivo exercício em cargos de gestão ou assessoria (CGE I, CGE II, CGE III, CA I, CA II)	5	5
Produção técnica ou acadêmica na área temática de atuação do servidor	6	10
Tempo de efetivo exercício no cargo efetivo (tempo de serviço)	7	9
Tempo de efetivo exercício em cargos de coordenação (CGE IV, CA III, CCT V, CCT IV)	8	3
Participação como instrutor ou palestrante em cursos e eventos técnicos sobre assunto atinente às atividades da Agência Reguladora	9	6
Posição na tabela de Progressão & Promoção funcional	10	7
Tempo de efetivo exercício em cargos técnicos (CCT I, CCT II, CCT III, CAS I, CAS II)	11	11

4.4 APLICAÇÃO DO MODELO DE OTIMIZAÇÃO.

Aplicado o questionário e coletadas as respostas, representadas nas diferentes tabelas ao longo desse capítulo, pôde-se calcular os parâmetros de referência que vão servir de base à aplicação do modelo matemático de otimização, o qual vai atuar no sentido de maximizar a função objetiva da GQ, sujeito às restrições, estas, derivadas não apenas dos parâmetros calculados, como também de dispositivos do decreto vigente de regulamentação da GQ.

A primeira questão, é bom reiterar, serviu para calcular qual a importância de cada um dos requisitos legais, aqui variáveis do modelo matemático, à função-objetivo. Segundo o resultado compilado, do total da função objetivo de GQ – $f(GQ)$, 34,34% devem provir da variável X_1 , 34,34% da X_2 e 31,32% da X_3 , em que estas correspondem, respectivamente, ao conhecimento das políticas, conhecimento dos serviços e formação acadêmica.

Tabela 4.10 – Meta e intervalo de confiança das variáveis

Variável	L_{INF}	META	L_{SUP}
X_1	32,62	34,34	36,06
X_2	32,62	34,34	36,06
X_3	29,75	31,32	32,88

Como fez-se uso de uma ferramenta gratuita para formulação e compilação dos resultados da pesquisa, essa não permite acesso aos resultados individuais dos questionários, fornecendo apenas os valores agregados das respostas.

Com isso tornou-se impossível saber qual o desvio padrão médio dos pesos concedidos a cada uma das variáveis. Esses valores, se conhecidos, seriam utilizados como limites superior e inferior dos valores de cada uma das variáveis da $f(GQ)$.

Optou-se, dessa forma, por aplicar um percentual de mais ou menos 5% ao valor dos pesos calculado na 1ª questão do instrumento de pesquisa, uma vez que essa amplitude de intervalo concorreria à convergência do modelo de otimização, pois intervalos menores dificultariam o alcance de uma solução ótima. Esses valores encontram-se na Tabela 4.10.

Os outros parâmetros necessários à alimentação do modelo matemático de busca de uma solução ótima dizem respeito aos pesos relativos de cada um dos critérios às variáveis da $f(GQ)$. A Tabela 4.11 traz os valores resultantes da compilação dos respostas à 2ª questão do instrumento de pesquisa.

Esses valores foram calculados dividindo-se o peso de um critério para um requisito pela soma dos seus pesos ao conjunto dos três requisitos.

Tomando-se o critério doutorado como exemplo, seu peso à variável X_1 se dá pela divisão de 37 por 177, que são, respectivamente, os pontos de doutorado ao requisito conhecimento das políticas versus o somatório do peso do doutorado a todos os requisitos (37+50+90). Chegou-se assim ao valor de 0,21.

A leitura correta desses pesos indica como os pontos de cada um dos critérios na tabela de pontuação da GQ se distribuem em cada uma das variáveis (requisitos).

Tabela 4.11 – Peso dos critérios às variáveis (requisitos) da função objetivo

CRITERIOS	X_1	X_2	X_3
Doutorado	0,21	0,28	0,51
Mestrado	0,21	0,29	0,49
Pós-graduação lato sensu	0,22	0,32	0,46
Posição na tabela de Progressão & Promoção funcional	0,41	0,43	0,16
Tempo de efetivo exercício no cargo efetivo (tempo de serviço)	0,36	0,48	0,16
Tempo de efetivo exercício em cargos de direção (CD I, CD II)	0,47	0,37	0,17
Tempo de efetivo exercício em cargos de gestão ou assessoria (CGE I, CGE II, CGE III, CA I, CA II)	0,45	0,39	0,16
Tempo de efetivo exercício em cargos de coordenação (CGE IV, CA III, CCT V, CCT IV)	0,40	0,42	0,18
Tempo de efetivo exercício em cargos técnicos (CCT I, CCT II, CCT III, CAS I, CAS II)	0,34	0,49	0,18
Produção técnica ou acadêmica na área temática de atuação do servidor	0,25	0,32	0,43
Participação como instrutor ou palestrante em cursos e eventos técnicos sobre assunto atinente às atividades da Agência Reguladora	0,32	0,35	0,34

Tomando-se o critério tempo de serviço como exemplo, tem-se que à pontuação a ele atribuída por meio do modelo de otimização, 36% comporão o valor da variável X_1 , 48% da X_2 e 16% da X_3 . Ou seja, no entendimento dos

entrevistados, esse critério tem uma importância relativa maior ao requisito de conhecimento dos serviços do que aos demais.

Analisando os demais critérios, vê-se que aqueles com viés mais acadêmico tiveram evidentemente uma maior concentração de sua importância na variável X_3 , inclusive o critério de produção técnica ou acadêmica.

Os critérios de cargo de direção e de gestão despontaram como os de maior contribuição percentual à variável X_1 . Por sua vez o desenvolvimento na carreira (P&P) e os cargos de coordenação apontaram para uma importância quase equivalente entre as variáveis X_1 e X_2 , com uma leve preponderância da variável X_2 .

Os critérios que se destacaram como mais importantes à variável X_2 foram o tempo de serviço e o de cargos técnicos. A participação como instrutor ou palestrante, pode-se dizer, apareceu como o critério mais uniforme em relação à sua importância às diferentes variáveis. Seus pontos serão distribuídos de forma praticamente igual entre os requisitos da lei, com uma leve predominância em relação à variável X_2 .

Indo ao encontro de conclusões pontuais dos itens anteriores desse capítulo, somados os percentuais de cada critério a cada variável, observa-se que a variável X_2 é a que mais recebe pontos do conjunto dos critérios. Em média, 37,64% dos pontos da tabela de pontuação da GQ se destinam à variável X_2 , contra apenas 29,26% dos pontos no caso da variável X_3 .

A consequência natural dessa distribuição de pontos é que os critérios com maior peso na variável X_3 , que tem a menor contribuição média percentual ao conjunto dos critérios, devem ter pontuações maiores advindas da aplicação do modelo de otimização, ao passo que os critérios com maior percentual junto à variável X_2 devem receber uma pontuação menor, uma vez que mais critérios contribuirão com a pontuação dessa variável.

Com essas definições, pode-se passar à aplicação do modelo de otimização propriamente dito. Para tanto fez-se uso da ferramenta *Solver*¹³ do *Microsoft Excel*.

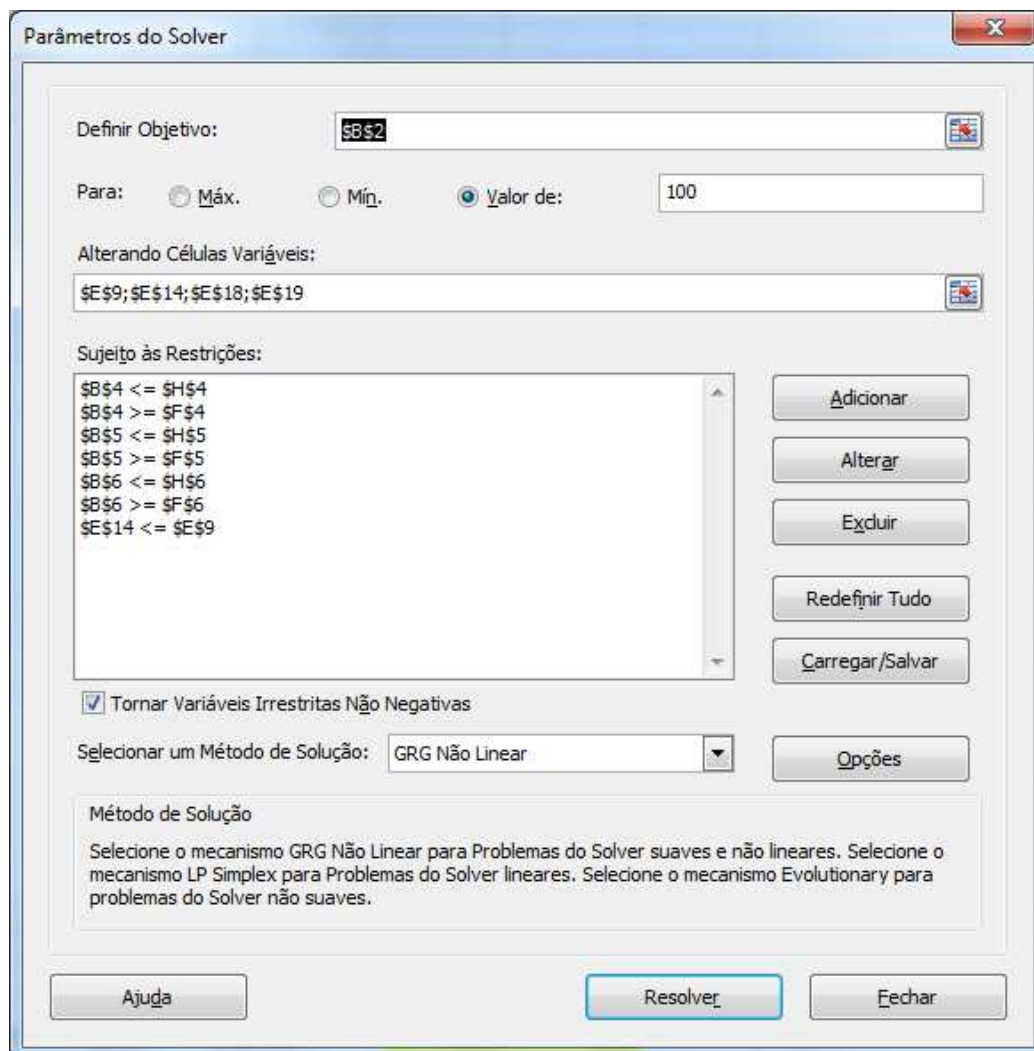


Figura 4.1 – Exemplo da tela de parâmetros do *Solver* do *Excel*

A Figura 4.1 mostra a tela de parâmetros do *Solver* do *Excel*. O campo “Definir Objetivo” aponta a célula da planilha a ser utilizada como referência ao modelo de otimização. O campo seguinte indica o objetivo a ser atingido para a

¹³ O *Solver* faz parte de um pacote de programas algumas vezes chamado de ferramentas de teste de hipóteses. Com o *Solver*, pode-se encontrar um valor ideal (máximo ou mínimo) para uma fórmula em uma célula — chamada célula de objetivo — conforme restrições, ou limites, sobre os valores de outras células de fórmula em uma planilha. O *Solver* trabalha com um grupo de células, chamadas variáveis de decisão ou simplesmente de células variáveis, que participam do cálculo das fórmulas nas células de objetivo e de restrição. O *Solver* ajusta os valores nas células variáveis de decisão para satisfazer aos limites sobre células de restrição e produzir o resultado que você deseja para a célula objetivo.

célula escolhida, o qual pode ser a maximização ou minimização do seu valor, ou, ainda, a busca por um valor determinado.

As células variáveis, ou variáveis de decisão dizem respeito as células que a ferramenta de *Solver* vai variar para atingir o objetivo estabelecido no passo anterior, sujeito a uma série de restrições. Essas, por sua vez, são definidas no campo abaixo.

Cumpridos esses passos o modelo de otimização atua no sentido de buscar a solução ótima ou a solução viável ao problema. Os próximos tópicos vão detalhar sua aplicação para um conjunto de cenários e dois horizontes distintos, representando, respectivamente, os decretos revogado e em vigor.

4.4.1 Resultados do Modelo ao Decreto Revogado.

Como a formatação do modelo matemático e a aplicação do questionário a ele associado se deram antes da publicação do novo decreto que regra a GQ, entendeu-se pela reprodução dos resultados encontrados, até porque a alteração na legislação não inviabiliza seu valor científico, além de permitir testar a exequibilidade do modelo proposto em mais de uma situação.

Testou-se um conjunto de simulações, e, para todas elas existe um conjunto de restrições que se mantém constante.

$$f(GQ) = X_1 + X_2 + X_3 = 100 \quad (4.2)$$

$$32,62 \leq X_1 \leq 36,06 \quad (4.3)$$

$$32,62 \leq X_2 \leq 36,06 \quad (4.4)$$

$$29,75 \leq X_3 \leq 32,88 \quad (4.5)$$

em que:

$f(GQ)$ – função objetivo da GQ

X_1 – variável conhecimento das políticas

X_2 – variável conhecimento dos serviços

X_3 – variável formação acadêmica.

A equação (4.2) reproduz o modelo construído no capítulo anterior, em que a função GQ é composta pela contribuição advinda de cada um dos requisitos definidos em lei. Como na 1ª questão do instrumento de pesquisa se trabalhou com a participação de percentual de cada requisito ao todo, optou-se por igualar a $f(GQ)$ a 100 pra facilitar os cálculos.

Já as equações (4.3), (4.4) e (4.5) compõem restrições a serem atendidas no modelo de otimização. Elas indicam que os pontos de cada uma das variáveis, a partir da aplicação dos pesos de cada um dos critérios presentes na Tabela 4.11, deve ser maior ou igual ao limite inferior e menor ou igual ao limite superior definido na Tabela 4.10.

Sem atender a essas restrições o modelo não converge a uma solução ótima ou viável. Mas nada impede que outras restrições se juntem a essas. A Tabela 4.12 traz as considerações utilizadas em cada uma das simulações.

Tabela 4.12 – Critérios aplicados nas simulações

CRITÉRIO		S1	S2	S3	S4
Doutorado	P_1	P_1	P_1	P_1	P_1
Mestrado	P_2	$0,7P_1$	$0,7P_1$	$0,7P_1$	$0,7P_1$
Pós-graduação lato sensu	P_3	P_2	P_2	P_2	P_2
Posição na tabela de Progressão & Promoção	P_4	P_4	-	13,0	-
Tempo de efetivo exercício no cargo efetivo	P_5	P_5	P_5	10,0	10,0
Tempo em cargos de direção	P_6	P_6	$\leq P_1$	$\leq P_1$	$\leq P_1$
Tempo em cargos de gestão ou assessoria	P_7	$0,75P_6$	$0,75P_6$	$0,75P_6$	$0,75P_6$
Tempo em cargos de coordenação	P_8	$0,5P_6$	$0,5P_6$	$0,5P_6$	$0,5P_6$
Tempo em cargos técnicos	P_9	$0,25P_6$	$0,25P_6$	$0,25P_6$	$0,25P_6$
Produção técnica ou acadêmica	P_{10}	P_{10}	P_{10}	P_{10}	P_{10}
Participação como instrutor ou palestrante	P_{11}	P_{11}	P_{11}	P_{11}	P_{11}

Os valores de P_1 a P_{11} correspondem a pontuação máxima de cada um dos critérios na tabela de GQ, ao passo que as colunas de S1 a S4 indicam os parâmetros adotados nas respectivas simulações. As células que aparecem

com o símbolo da pontuação relativa ao critério, por exemplo, P_1 para o doutorado, são as células variáveis em cada uma das quatro simulações, S1 a S4.

Para todas as rodadas do modelo as pontuações máximas do mestrado e da pós foram assumidas como relações à pontuação do doutorado, uma vez que não haveria sentido deixá-las livres no modelo matemático. Com isso o mestrado representaria 70% do valor do doutorado e a pós-graduação teria valor igual ao mestrado, dado que seria possível considerar até dois cursos de pós-graduação em sua pontuação máxima. Ou seja, na prática, a pontuação de uma pós equivaleria a metade da pontuação do mestrado.

Outras premissas assumidas anteriormente se deram em relação a pontuação relativa entre os critérios de cargo comissionado. Para estes o valor máximo de cargo em direção, P_6 , era uma célula variável no modelo, ao passo que os demais critérios de cargo tinham valores máximos como percentuais desse, assim distribuídos: cargos de gestão (75% de P_6), cargos de coordenação (50% de P_6) e cargos técnicos (25% de P_6).

Os valores dos critérios de produção técnica, P_{10} , e participação como instrutor ou palestrante, P_{11} , estiveram como células variáveis em todas as rodadas do *Solver*.

O critério de progressão funcional foi desconsiderado nas simulações S2 e S4 e entrou como valor fixo na S3, de forma que cada nível correspondesse a 1(um) ponto, implicando em uma pontuação máxima de 13 pontos. Como a edição do novo decreto vedou a possibilidade de incluir critérios adicionais aos já definidos no texto legal, optou-se por suprimir esse critério em algumas simulações e visualizar o efeito dessa medida na tabela de pontuação máxima dos itens.

Com esse mesmo intento, para as simulações S2, S3 e S4 limitou-se a pontuação máxima para cargos em direção, P_6 , de forma que essa deveria ser menor ou igual à pontuação do doutorado, P_1 .

Por fim, para as rodadas S3 e S4 do modelo, o valor da pontuação máxima para tempo de efetivo exercício, P₅, foi fixada em 10 pontos.

Tabela 4.13 – Resultados do *Solver* para cada rodada do modelo

CRITÉRIO		S1	S2	S4	R
Doutorado	P ₁	17,45	17,60	17,23	17,00
Mestrado	P ₂	12,22	12,32	12,06	12,00
Pós-graduação lato sensu	P ₃	12,22	12,32	12,06	12,00
Posição na tabela de Progressão & Promoção	P ₄	8,20	-	-	-
Tempo de efetivo exercício no cargo efetivo	P ₅	7,79	8,10	10,0	10,00
Tempo em cargos de direção	P ₆	14,47	17,60	17,23	17,00
Tempo em cargos de gestão ou assessoria	P ₇	10,85	13,20	12,92	13,00
Tempo em cargos de coordenação	P ₈	7,23	8,80	8,62	9,00
Tempo em cargos técnicos	P ₉	3,62	4,40	4,31	4,50
Produção técnica ou acadêmica	P ₁₀	2,97	3,00	3,00	3,00
Participação como instrutor ou palestrante	P ₁₁	2,97	3,01	3,00	3,00

* S3 – Não convergiu para um resultado que atendesse as restrições.

Antes de passar ao exame dos resultados, representados na Tabela 4.13, faz-se premente lembrar que os valores encontrados pelo modelo de otimização dizem respeito à pontuação máxima de cada critério. Essas devem ser ajustadas não apenas à particularidade de cada um deles, mas também, e principalmente, ao espírito da legislação. Como essas rodadas dizem respeito ao decreto revogado, não existe sentido em promover essa adequação a essa tabela de pontuação, o que ocorrerá apenas ao resultado indicado no próximo tópico.

Pode-se dizer que, à primeira vista, os resultados encontrados na rodada S1 mostraram-se razoáveis. Doutorado e cargos de direção despontaram como critérios mais importantes, tempo de efetivo exercício e progressão funcional tiveram resultados relevantes, ao passo que produção técnica e participação como instrutor aparecem com a natureza de critérios-desempate, ou seja, aqueles que vão definir alterações nos diversos níveis da colocação.

No sentido de testar o efeito das mudanças no decreto nessa rodada de simulações, suprimiu-se o critério de progressão funcional e limitou-se a pontuação máxima de cargos em direção à pontuação do doutorado. Como resultado teve-se um incremento significativo na pontuação de cargos em comissão, limitada à condição já descrita.

Com isso pode-se afirmar que, sob a ótica das ponderações conferidas pelos respondentes as variáveis do modelo matemático, as mudanças no decreto, se tiveram algum condão de limitar a importância dos critérios de cargos em comissão, alcançaram o efeito contrário.

Na rodada S3 houve uma primeira tentativa de adequar a pontuação de dois critérios à sua dinâmica e aos preceitos da normal legal, fixando a pontuação dos itens P_4 e P_5 , em 13 e 10 pontos, respectivamente. Como o *Solver* não encontrou nenhuma solução viável ao atendimento de todos os requisitos, optou-se por suprimir o critério progressão funcional da simulação seguinte.

A quarta é última rodada de simulações, com a supressão do critério citado, implicou em um leve decréscimo na pontuação de todos os critérios, com exceção de produção técnica e participação como instrutor ou palestrante, que mantiveram suas pontuações.

Por entender que estes resultados estariam razoáveis, testou-se o efeito do arredondamento de seus valores apresentados na coluna R da Tabela 4.13. Como todas as restrições mantiveram-se atendidas e o efeito sobre a função objetivo $f(GQ)$ foi matematicamente desprezível, entende-se que estes poderiam assumir o valor final da tabela de pontuações da GQ, com as adaptações reclamadas pela dinâmica conferida ao processo de seleção da GQ pelo decreto referente à matéria.

Não fossem as alterações promovidas pela novel legislação, poder-se-ia afirmar que o resultado encontrado, além de atender aos pressupostos do modelo matemático que representa a dinâmica da GQ, estaria adequado ao espírito da lei.

4.4.2 Resultados do Modelo ao Decreto Vigente.

Diante da publicação do novo decreto, que trouxe algumas alterações pontuais, mas impactantes no modelo matemático, optou-se por promover as adequações necessárias neste, tanto para mostrar a versatilidade da solução proposta, como também mensurar os efeitos das modificações do texto legal no resultado final.

Em relação às sentenças matemáticas que compõem as restrições do modelo, as equações (4.2), (4.3), (4.4) e (4.5), apresentadas no item anterior continuam válidas e foram utilizadas nas rodadas de simulação, a partir dos critérios sistematizados na Tabela 4.14.

Tabela 4.14 – Critérios aplicados nas simulações

CRITÉRIO		S1	S2	S3	S4
Doutorado	P ₁	P ₁	P ₁	P ₁	P ₁
Mestrado	P ₂	-	-	-	-
Pós-graduação lato sensu	P ₃	P ₃	10	8	12
Tempo de efetivo exercício no cargo efetivo	P ₅	P ₅	P ₅	P ₅	P ₅
Tempo em cargos de direção	P ₆	≤P ₁	≤P ₁	≤P ₁	≤P ₁
Tempo em cargos de gestão ou assessoria	P ₇	-	-	-	-
Tempo em cargos de coordenação	P ₈	-	-	-	-
Tempo em cargos técnicos	P ₉	-	-	-	-
Produção técnica ou acadêmica	P ₁₀	P ₁₀	12	P ₁₀	3
Participação como instrutor ou palestrante	P ₁₁	P ₁₁	12	P ₁₁	3

A partir da vedação de inclusão de novos critérios, a progressão funcional, P₄, foi eliminada do processo simulatório e das equações que representam o modelo decisório. A outra modificação diz respeito à regra que limita a pontuação máxima do critério de cargos comissionados à pontuação do título de doutor.

Com isso os pesos que diziam respeito aos critérios de cargo de gestão, cargos de coordenação e cargos técnicos na composição das variáveis

também foram suprimidos das equações que modelam o conceito da GQ. Isso não implica na exclusão desses, agora, subcritérios da tabela final de pontuação, já que esses são mutuamente excludentes, pois inexiste a possibilidade de acumulação de cargos em um mesmo momento. Por essa razão, mantém-se, inclusive, a mesma relação percentual entre a pontuação destes e a do critério de cargo de direção, conforme indicado na Tabela 4.14.

Outra adaptação decorrente dessa limitação à pontuação de cargos comissionados foi a transformação do mestrado em um subcritério, nos mesmos moldes das demais formas de cargos comissionados, com efeitos semelhantes na supressão de seus pesos nas variáveis que alimentam a função-objetivo.

Essa modificação se faz necessária na medida em que, ao impor a limitação ao critério de cargo em comissão, que apareceu, no entender dos entrevistados, como o critério mais relevante à variável X_I , os resultados do modelo não convergem ao atendimento dos requisitos, em razão do alto valor da soma das pontuações destinadas aos critérios de doutorado, mestrado e pós-graduação.

Para se adequar a essa nova contingência vedou-se a soma das pontuações de mestrado e doutorado. Assim, um servidor com mestrado que venha a concluir o doutorado passa a receber a pontuação equivalente a esse título, e deixa de fazer jus à pontuação do mestrado, até porque a soma dos benefícios dos dois títulos ao objeto da GQ não seria diretamente proporcional à soma de suas pontuações na tabela de pontos que regerá o processo seletivo.

Antes, pra facilitar a representação, os valores sombreados na Tabela 4.14 indicam as células variáveis em cada uma das simulações, ao passo que as demais mostram o valor assumido para o critério na respectiva simulação.

Com essas considerações, fez-se uma primeira simulação até para entender de que forma o modelo responderia a essa nova configuração. A

Tabela 4.15 traz esses valores. Para a simulação S1 os resultados não foram satisfatórios. Mesmo atendendo aos parâmetros do modelo, o que não é, *per si*, garantia de efetividade, o *Solver* concentrou a pontuação em apenas três critérios, desconsiderando os critérios P_3 , P_{10} e P_{11} .

Tabela 4.15 – Resultados do *Solver* para cada rodada do modelo

CRITÉRIO		S1	S2	S3	S4
Doutorado	P_1	45,54	21,89	22,24	32,91
Mestrado	P_2	-	-	-	-
Pós-graduação lato sensu	P_3	0,0	10	8	12
Tempo de efetivo exercício no cargo efetivo	P_5	13,59	22,21	19,37	18,50
Tempo em cargos de direção	P_6	45,54	21,89	22,24	32,91
Tempo em cargos de gestão ou assessoria	P_7	-	-	-	-
Tempo em cargos de coordenação	P_8	-	-	-	-
Tempo em cargos técnicos	P_9	-	-	-	-
Produção técnica ou acadêmica	P_{10}	0,0	12	0	3
Participação como instrutor ou palestrante	P_{11}	0,0	12	28,16	3

A partir dessa primeira simulação, optou-se por fixar os valores das variáveis P_3 , P_{10} e P_{11} , que haviam sido zeradas pelo modelo na rodada S1. Os resultados, apesar de mais razoáveis, não atenderam a todas as restrições, ficando abaixo do limite inferior da variável X_1 , ao mesmo tempo em que alcançou o valor máximo permitido à variável X_2 .

Como todos os critérios contribuem, em maior ou menor intensidade, ao requisito representado pela variável X_2 , não haveria como aumentar a pontuação de X_1 dentro dos limites admissíveis à variável X_2 .

Por essa razão, depois de uma série de simulações pra testar a sensibilidade dos valores aos parâmetros do modelo, optou-se por fixar apenas o valor da pós-graduação, conforme indicado na Tabela 4.14, para a simulação S3.

O resultado, constante da Tabela 4.15, ainda que tenha atendido aos requisitos da modelo de otimização, não pode ser considerado aceitável pois desconsiderou o critério de produção técnica, P_{10} , e deu um peso excessivo ao de participação como instrutor ou palestrante – P_{11} , não sendo, pois razoável.

Diante desse quadro, optou-se por desconsiderar que a soma das variáveis X_1 , X_2 e X_3 seja, obrigatoriamente, igual a 100. Com isso passa-se a buscar maximizar o valor da função-objetivo e as restrições deixam de apontar para o valor absoluto das variáveis e sim para seus valores relativos.

Com o relaxamento dessa função, o método poderia gerar valores maiores de pontuação, e que atendessem o intervalo de confiança admissível para cada uma das variáveis. Para calibrar a ordem de grandeza desses valores fez-se uma série de simulações com pesos definidos manualmente para os critérios P_3 , P_{10} e P_{11} , para, só então, rodar o modelo para calcular os valores ótimos, ou viáveis, às demais variáveis.

Chegou-se, assim, aos valores utilizados na simulação S4, que gerou a pontuação presente na Tabela 4.15, a qual atendeu a todas as restrições, além de otimizar a função-objetivo, dessa feita com valores que podem ser considerados razoáveis.

Do exame dos valores acima pode-se depreender que, de fato, os critérios de produção técnica e participação como instrutor ou palestrante têm claramente viés de critérios de desempate, que, acredita-se, é condizente com sua natureza e também com a importância que estes assumiram aos olhos dos respondentes do questionário dessa pesquisa.

Outra conclusão parcial se dá no sentido de que, ao contrário do que a nova redação tentou transparecer, o critério de cargo comissionado ganhou em importância em relação às regras estabelecidas anteriormente.

4.4.3 Tabela de Pontuação aderente ao Decreto.

Como restou claro, não somente da revisão teórica, mas de algumas rodadas de resultados alcançados, a utilização de um modelo de otimização não é garantia de efetividade na busca de uma solução. Por isso as etapas de implementação e acompanhamento da solução se revestem de tanta importância.

De forma a conferir efetividade à proposta derivada desse trabalho, consubstanciada na Tabela 4.16, e buscando reproduzir nesse resultado as concepções que o legislador buscou conferir ao regramento da GQ, lançou-se mão do conceito de validade de alguns critérios, quando, evidentemente, esse se amoldar à sua natureza.

Tabela 4.16 – Pontuação proposta aos critérios.

CRITÉRIO		Pontuação	Validade	PM _x
Doutorado	P ₁	33	-	33
Mestrado	P ₂	17	-	17
Pós-graduação lato sensu	P ₃	6	-	12
Tempo de efetivo exercício no cargo efetivo	P ₅	2/ano	-	20
Tempo em cargos de direção	P ₆	8,25/ano	4	33
Tempo em cargos de gestão ou assessoria	P ₇	6,25/ano	4	25
Tempo em cargos de coordenação	P ₈	4,125/ano	4	16,50
Tempo em cargos técnicos	P ₉	2,05/ano	4	8,25
Produção técnica ou acadêmica	P ₁₀	1/prod.	1	3
Participação como instrutor ou palestrante	P ₁₁	1/part.	1	3

Nesse caso, não existe sentido em falar de validade para os critérios que têm uma concepção predominantemente acadêmica, casos dos critérios P₁, P₂ e P₃. Muito menos para o tempo de serviço, P₄, único dos critérios que tem um crescimento uniforme na pontuação.

Por seu turno, não há razão, olhando sob a ótica da contribuição do tempo de serviço aos requisitos da lei, em uma contribuição diretamente

proporcional ao tempo de serviço do servidor. Todas as atividades que envolvem assimilação de conhecimento possuem uma curva de aprendizagem, que pressupõe um acréscimo de conhecimento em um primeiro momento, mas com ganhos decrescentes de escala na medida do tempo, tendendo a acomodação desse saber.

Antes de avançar nessa discussão, optou-se por arredondar os valores de pontuação máxima gerados pelo *Solver*, sem, no entanto, violar nenhuma das restrições impostas pelo método matemático.

Voltando ao tempo de serviço, fixou-se em 10 anos o horizonte máximo de aprendizagem para os fins dessa proposta de pontuação, pois, crê-se, a partir de uma década de trabalho os incrementos de *performance*, para os fins desse regramento de GQ, seriam marginais e decrescentes. Mantém-se a pontuação máxima gerada pelo modelo de otimização, e, em cima desse prazo, fixa-se a pontuação desse critério em 2 pontos por ano.

Ainda nesse sentido, não se vê razão para acumular as pontuações de mestrado e doutorado, uma vez que os benefícios do título de doutorado nem de longe são diretamente proporcionais à soma da pontuação desses dois títulos para os fins da norma de GQ. Ou seja, entende-se que o título de doutor se traduz em um ganho incremental, ainda que significativo, para o servidor em relação ao seu título de mestre.

Por essa razão adotou-se para P_1 a pontuação calculada pelo modelo, 33 pontos, e o número inteiro imediatamente superior a metade desse valor como pontuação de P_2 , 17 pontos. Dessa forma, um servidor com título de mestre, e que venha a obter o título de doutor, não passaria de 17 para 50 pontos, mas tão somente para 33 pontos, fazendo jus à pontuação do critério P_1 .

Minimiza-se ainda a concepção equivocada da gratificação de qualificação como uma espécie de retribuição de titulação, em que somente

aqueles servidores com uma trajetória acadêmica mais robusta fariam jus a essa gratificação.

Diferentemente do doutorado e do mestrado, em que não há porquê se falar em mais de um título de mestre ou de doutor, a pós-graduação, não obstante o seu valor acadêmico, tem uma natureza um tanto diversa. Por isso dividiu-se a pontuação máxima adotada na solução, de forma que um servidor possa acumular pontos por concluir até duas pós-graduações.

Passando ao critério de cargos em comissão, até em função da forte correlação feita pelos entrevistados entre esse item e o requisito de conhecimento das políticas, diretrizes e estratégias globais da organização, que não são definições perenes, acredita-se que o conceito de validade se aplique bem.

Outra razão para aplicação desse conceito está relacionada com o valor de pontuação máxima conferida a esse critério pelo modelo. E como o próprio decreto fala em pontuação máxima relativa a esse item, o que conduz necessariamente a uma graduação de sua pontuação no tempo, sua utilização caminhará ao encontro da previsão legal.

Em relação à validade em si, até em função da duração de um mandato de diretor de agência, que no caso da ANTT é de quatro anos, estima-se que esse seja um horizonte razoável de validade para esse critério. Até porque, mudanças de direção normalmente caminham juntas com reordenamento de políticas, diretrizes e estratégias setoriais.

Outro aspecto relevante, e positivo, dessa pontuação, é seu efeito benéfico em promover mudanças nas listas de classificação para concessão da GQ, o que está plenamente de acordo com a necessidade de realizar processos seletivos semestrais, visando, exatamente, uma maior rotatividade entre os servidores passíveis de receber o benefício.

Por fim, em relação aos critérios de produção técnica e participação em eventos, que, crê-se, possuem mais uma característica de critérios de

desempate, fixou-se uma pontuação unitária pra ambos, com validade limitada de um ano. Isso vai fazer com que o conjunto de servidores ganhe e perca pontos com uma maior frequência, minimizando a existência de uma pontuação cativa, que teria o condão de desestimular a concorrência.

Por outro lado estimularia os servidores a manterem sempre um nível mínimo e atual de produção científica, sem fazer que isso seja um fim em si mesmo, o que naturalmente ocorreria se esses critérios tivessem uma pontuação mais relevante.

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Os resultados alcançados com a aplicação do modelo indicaram sua importância como instrumento de suporte à decisão, bem como a necessidade de sua utilização, a partir da constatação de que as pessoas podem ter percepções contraditórias para questões semelhantes, bastando, para isso, que estas sejam apresentadas de uma forma diversa.

A sua aplicação tanto ao decreto revogado, quanto ao vigente, mostrou sua flexibilidade e facilidade de adaptação a diferentes problemas.

CONCLUSÕES

A natureza da ação regulatória, que, via de regra, atua no sentido de compor interesses distintos com vistas a uma situação desejável, o que, somada à plêiade de competências que lhes foram conferidas, reclama uma atuação pautada em uma série de pressupostos, muitos dos quais derivados da aplicação de princípios constitucionais consagrados no âmbito de ação desses entes regulatórios, mormente os princípios da impessoalidade, da boa administração e da publicidade.

Instrumentos de análise de impacto regulatório, participação e controle social, e agenda regulatória se revestem de importância na medida em que, não apenas contribuem a esse fim, mas também são indicadores do processo de amadurecimento da ação regulatória das agências.

Ainda assim, nem sempre o processo decisório encontra-se fundamentado em bases sólidas, estando sujeito à ação ordenada de grupos de interesse, tanto *ex-ante*, como *ex-post*.

Nessa lacuna, a metodologia de suporte à decisão apresentada nesse trabalho, ainda que tenha sido voltada a uma aplicação específica, se mostrou adequada a esse propósito, tanto no sentido de melhor compreender os diversos inter-relacionamentos entre as instâncias envolvidas na modelagem do problema, como de apresentar resultados passíveis de utilização como solução final, ou intermediária, ainda que sujeita a adaptações em razão de variáveis de contorno de difícil representação.

Especificamente sobre o tema tratado nessa pesquisa, sobressai a sinergia da legislação das carreiras efetivas à concepção do modelo de atuação regulatória pátrio, o qual tem como um dos seus pilares a necessária especialização técnica, atributo não do ente, mas de seu corpo funcional.

O correto entendimento do problema, em suas diversas nuances, também se mostrou atributo necessário ao processo decisório. O exame da legislação referente à Gratificação de Qualificação indicou uma confusão na

aplicação desse conceito, que acaba se reproduzindo nas discussões para seu regramento no âmbito das agências reguladoras.

A compilação dos resultados do instrumento de pesquisa, que forneceu os parâmetros para utilização do modelo matemático de concepção da GQ, apontou ainda para a variabilidade na percepção dos respondentes a questões de mesma ordem, o que poderia levar, por exemplo, a adoção de ações equivocadas por parte do tomador de decisão.

Como se pôde perceber desse caso concreto, as mudanças na legislação da GQ, que de alguma forma buscaram relativizar a importância do peso dos critérios de cargos em comissão, tiveram o efeito exatamente contrário no resultado final da aplicação do modelo.

Trata-se de um caso típico em que a sistematização do conhecimento e modelagem dos relacionamentos existentes teria apontada para um caminho diverso na elaboração da norma, que é exatamente o objetivo da análise de impacto regulatório.

Acredita-se que o instrumento proposto também se mostra adequado aos processos de consulta pública, não apenas para atuar no sentido de uma solução lastreada nos princípios da impessoalidade e da publicidade, mas também para minimizar a possível ação de grupos organizados, os quais tendem a ter um comportamento oportunista quando cotejados a interesses distintos.

Por fim, o procedimento proposto poderia ser aplicado no mapeamento de outros tantos problemas, como, por exemplo, na hierarquização de projetos a partir de uma concepção de planejamento estratégico e agenda regulatória, concorrendo para a legitimidade do processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA, Fabiana Dias. Metodologia para o uso da análise por envoltória de dados no auxílio à decisão. Itajubá: Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Itajubá, 2009, 107p. *Dissertação de Mestrado*.

BRASIL. Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. *Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências*. Brasília, 2000.

BRASIL. Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002. *Cria e disciplina a carreira de Especialista em Meio Ambiente*. Brasília, 2002.

BRASIL. Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003. *Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Agência Nacional de Águas - ANA, e dá outras providências*. Brasília, 2003.

BRASIL. Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004. *Dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências*. Brasília, 2004.

BRASIL. Decreto nº 7.876, de 27 de dezembro de 2012. *Regulamenta as Gratificações de Qualificação - GQ, instituídas pelas Leis nº 9.657 de 3 de junho de 1998, nº 10.871, de 20 de maio de 2004, nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, nº 11.171, de 2 de setembro de 2005, nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, nº 11.356, de 19 de outubro de 2006, nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, nº 11.539, de 8 de novembro de 2007, nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, e dá outras providências*. Brasília, 2012.

BRASIL. Decreto nº 7.922, de 18 de fevereiro de 2013. *Regulamenta as Gratificações de Qualificação - GQ, instituídas pelas Leis nº 9.657 de 3 de junho de 1998, nº 10.871, de 20 de maio de 2004, nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, nº 11.171, de 2 de setembro de 2005, nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, nº 11.356, de 19 de outubro de 2006, nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, nº 11.539, de 8 de novembro de 2007, e nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, e dá outras providências*. Brasília, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.

LACHTERMACHER, Gerson. *Pesquisa Operacional na tomada de decisões: Modelagem em Excel*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências Reguladoras Independentes: fundamentos e seu regime jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 28^a ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

MITROFF, Ian, BETZ, Frederick, PONDY, Louis. R. e SACASTI, Francisco. On managing science in the systems age: two schemas for the study of science as a whole systems phenomenon. *Interfaces*, vol.4, n.3, 1974.

STEVENSON, William J. *Estatística aplicada à Administração*. São Paulo: Ed. HARBRA, 1981.