



PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO

TALITHA LOPES SARAIVA PEDROSA

**GOVERNANÇA PÚBLICA E GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA FEDERAL: O MODELO REFERENCIAL DO CICLO LABORAL
COMO MECANISMO DE INTEGRAÇÃO ESTRATÉGICA**

Brasília
2026

**GOVERNANÇA PÚBLICA E GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA FEDERAL: O MODELO REFERENCIAL DO CICLO LABORAL
COMO MECANISMO DE INTEGRAÇÃO ESTRATÉGICA**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Governança e
Desenvolvimento da Escola Nacional de
Administração Pública - Enap como
requisito para obtenção do título de Mestra
em Governança e Desenvolvimento.

Talitha Lopes Saraiva Pedrosa

Orientador: Prof. Dr. José Celso Pereira
Cardoso Jr.

Brasília
2026

FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

P372g Pedrosa, Talitha Lopes Saraiva

Governança pública e gestão de pessoas na administração pública federal: o modelo referencial do ciclo laboral como mecanismo de integração estratégica / Talitha Lopes Saraiva Pedrosa. -- Brasília: Enap, 2026.

175 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2026.

Orientação: Prof. Dr. José Celso Pereira Cardoso Júnior

1. Gestão de Pessoas – Administração Pública. 2. Governança Pública. 3. Capacidade Estatal. 4. Serviço Público. 5. Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC. I. Título. II. Cardoso Júnior, José Celso Pereira orient.

CDD 352.60981

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425

ATA DA BANCA DE DEFESA

Docusign Envelope ID: F1FA43EE-7A59-861F-824D-353F6EDA0B8B



Mestrado Profissional em
Governança e Desenvolvimento

ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO

Aluna: Talitha Lopes Saraiva Pedrosa

Ano de Ingresso: 2023

Título da Dissertação: Governança Pública e Gestão de Pessoas na Administração Pública Federal: O Modelo Referencial do Ciclo Laboral como Mecanismo de Integração Estratégica.

Orientador: Prof. Dr. José Celso Pereira Cardoso Júnior

Avaliadores: Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires

Profa. Dra. Celina Pereira

Profa. Dra. Cristina Kiomi Mori

Avaliação:

☒ Aprovada

☐ Aprovada com ressalvas

☐ Reprovada

Brasília, 15 de maio de 2026

DocuSigned by:

Roberto Rocha Coelho Pires

718E2C52BED5405...

Avaliador

Assinado por:

Celina Pereira

BD04F90FD09940A...

Avaliadora

DocuSigned by:

Profa. Dra. Celina Pereira

2E9F16E76B01457...

Avaliadora

DocuSigned by:

Jose Celso Pereira Cardoso Junior

78D24D1D89444A8...

Orientador

ENAP

MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS

GOVERNO FEDERAL
BRASIL

DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO

AGRADECIMENTOS

Agradeço, antes de tudo, a *Deus*, pelo privilégio de tê-Lo como presença constante em minha vida. Seu amor sublime se revela tanto nas pequenas travessias cotidianas quanto nas conquistas mais significativas, sustentando-me com graça, favor e amor.

Ao meu pai, *Roberto Piquet*, minha gratidão por ter me inspirado, desde cedo, nos valores democráticos e republicanos que orientam minha forma de compreender o mundo, o Estado e o serviço público.

À minha mãe, *Maria*, agradeço pelo amor incondicional, pelo incentivo e pelas orientações. Sua presença cuidadosa, generosa e firme foi abrigo e impulso nos momentos em que conciliar tantos papéis parecia especialmente desafiador.

Ao meu marido, *Gabriel*, agradeço pelo apoio em todos os momentos desta caminhada. Sua parceria, paciência e incentivo tornaram possível seguir adiante, mesmo nos períodos de maior exigência, cansaço e renúncia.

À Escola Nacional de Administração Pública — *Enap* — e ao seu corpo docente, registro meu reconhecimento pela oportunidade de formação, reflexão e amadurecimento acadêmico. A experiência do mestrado ampliou minha compreensão sobre o serviço público e fortaleceu meu compromisso com a construção de capacidades estatais orientadas ao interesse público.

Ao Professor *José Celso Cardoso Junior*, meu orientador e gestor, registro minha profunda gratidão. Sua generosidade intelectual, sua visão crítica e seu compromisso com o Estado brasileiro foram decisivos para a construção desta dissertação e para o meu próprio amadurecimento como servidora pública e pesquisadora. Agradeço por me impulsionar, por ampliar meus horizontes analíticos e por me fazer enxergar, de forma tão singular, a complexidade, a potência e os desafios do Estado brasileiro. Sua orientação ultrapassou os limites acadêmicos: foi também inspiração profissional, política e humana.

Aos colegas de trabalho, agradeço pelo apoio ao longo desse percurso. De modo especial, agradeço à *Samanta Bravim*, que me incentivou durante todo o processo de consecução do mestrado, acompanhando de perto as etapas, dúvidas, desafios e conquistas que marcaram essa trajetória.

Aos colegas do mestrado, minha gratidão pela parceria acadêmica e humana. Agradeço, em especial, pelo apoio durante a gestação do Bento, no puerpério e no retorno aos estudos. Em momentos em que a continuidade exigiu mais do que disciplina, vocês me deram a mão, tornando essa caminhada mais leve, possível e compartilhada.

Por fim, dedico esta dissertação aos meus filhos, *Heitor e Bento*, que, ainda tão pequenos, precisaram emprestar a mamãe ao longo do mestrado. Que um dia possam compreender que esta conquista também é de vocês, porque nasceu entre cuidados, ausências, saudades, recomeços e um amor imenso. Vocês são minha maior inspiração e o sentido mais profundo de tudo o que busco construir.

RESUMO

Esta dissertação analisa a governança da política de gestão de pessoas no Poder Executivo Federal a partir do Modelo Referencial do Ciclo Laboral (MRCL), tomando-o como chave analítica para compreender e enfrentar a fragmentação histórica do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC). Parte-se do diagnóstico de que a trajetória da gestão de pessoas no serviço público federal foi marcada pela expansão normativa, pela incorporação incremental de instrumentos administrativos, gerenciais e digitais e pela consolidação de mecanismos de controle, sem que esse processo produzisse, na mesma proporção, uma arquitetura decisória capaz de integrar planejamento da força de trabalho, carreiras, desenvolvimento, desempenho, remuneração e desligamento em perspectiva sistêmica e intertemporal. O problema de pesquisa consiste em examinar em que medida a estruturação da governança do Ciclo Laboral pode contribuir para superar a fragmentação da política de gestão de pessoas e fortalecer a capacidade estatal no Poder Executivo Federal. O objetivo geral é analisar a governança como transversalidade estruturante do Ciclo Laboral e propor modelo decisório compatível com a estrutura institucional do SIPEC. Metodologicamente, a pesquisa é qualitativa, aplicada e analítico-propositiva, orientada a problema público concreto. O material empírico foi construído a partir de oficinas técnicas realizadas no âmbito da Secretaria de Gestão de Pessoas, com uso de instrumentos como árvore de problemas, matriz de transversalidades, pesquisa de maturidade e análise documental de normativos, documentos institucionais e diagnósticos nacionais e internacionais. A interpretação dos achados foi ancorada em referenciais de capacidades estatais, governança pública, *policy design*, instrumentos de ação pública e Planejamento Estratégico Situacional, especialmente a partir de Carlos Matus. Os resultados indicam que o núcleo do problema da gestão de pessoas no Executivo Federal não reside na ausência de instrumentos, mas na fragilidade de mecanismos capazes de coordená-los sob lógica estratégica e longitudinal. A dissertação demonstra que o MRCL permite reorganizar a leitura da política de pessoal a partir da trajetória funcional do servidor e explicitar interdependências entre suas dimensões e transversalidades estruturantes. Com base nisso, propõe-se um modelo de governança do SIPEC ancorado no Ciclo Laboral, orientado pela metacoordenação interdimensional, pela explicitação de impactos sistêmicos como requisito de instrução decisória e pela articulação entre direção estratégica, evidências, normatividade, infraestrutura digital e diálogo institucional. Conclui-se que o fortalecimento da transversalidade de governança constitui condição necessária para converter a densidade normativa e instrumental acumulada em capacidade estatal efetiva, conferindo maior coerência, integração e sustentabilidade à política de gestão de pessoas no Executivo Federal.

Palavras-chave: governança pública; gestão de pessoas; SIPEC; ciclo laboral; capacidades estatais; serviço público federal.

ABSTRACT

This dissertation examines the governance of human resource management policy in the Brazilian Federal Executive Branch through the lens of the Labor Cycle Reference Model (Modelo Referencial do Ciclo Laboral – MRCL), adopting it as an analytical key to understand and address the historical fragmentation of the Federal Civil Personnel System (Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC). The study starts from the diagnosis that the trajectory of people management in the federal public service has been marked by normative expansion, the incremental incorporation of administrative, managerial and digital instruments, and the consolidation of control mechanisms, without producing, in the same proportion, a decision-making architecture capable of integrating workforce planning, careers, development, performance, compensation and separation within a systemic and intertemporal perspective. The research problem consists in examining to what extent the structuring of Labor Cycle governance can contribute to overcoming the fragmentation of human resource management policy and strengthening state capacity in the Federal Executive Branch. The general objective is to analyze governance as a structuring cross-cutting dimension of the Labor Cycle and to propose a decision-making model compatible with SIPEC's institutional structure. Methodologically, the research is qualitative, applied and analytical-propositional, oriented toward a concrete public problem. The empirical material was built from technical workshops carried out within the Secretariat for People Management, using instruments such as a problem tree, a cross-cutting matrix, a maturity survey, and documentary analysis of legal norms, institutional documents, and national and international diagnoses. The interpretation of findings was grounded in the literature on state capacities, public governance, policy design, public policy instruments, and Strategic Situational Planning, especially the work of Carlos Matus. The findings indicate that the core problem of human resource management in the Federal Executive Branch does not lie in the absence of instruments, but in the weakness of mechanisms capable of coordinating them under a strategic and longitudinal logic. The dissertation shows that the MRCL makes it possible to reorganize the understanding of personnel policy based on the civil servant's functional trajectory and to make explicit the interdependencies among its dimensions and structuring cross-cutting elements. Based on this, the study proposes a governance model for SIPEC anchored in the Labor Cycle, guided by interdimensional metacoordination, the explicit assessment of systemic impacts as a requirement for decision-making, and the articulation among strategic direction, evidence, normativity, digital infrastructure and institutional dialogue. It concludes that strengthening governance as a cross-cutting dimension is a necessary condition for transforming the accumulated normative and instrumental density into effective state capacity, thereby providing greater coherence, integration and sustainability to human resource management policy in the Federal Executive Branch.

Keywords: *public governance; human resource management; SIPEC; labor cycle; state capacities; federal public service.*

ÍNDICE DE FIGURAS

<i>Figura 1- Evolução das capacidades de gestão de pessoas no Executivo Federal</i>	48
<i>Figura 2 - O Triângulo de Governo de Carlos Matus</i>	55
<i>Figura 3- Conexões entre o Triângulo de Governo e o Modelo Referencial do Ciclo Laboral</i>	56
<i>Figura 4 - Ciclo laboral no Serviço Público</i>	64
<i>Figura 5 - Ciclo Laboral na capacidade de governo</i>	86
<i>Figura 6- Interdependência entre dimensões e transversalidades: arquitetura reflexiva de governança sistêmica</i>	105
<i>Figura 7 - Infográfico da proposta de Governança do SIPEC ancorada no Ciclo Laboral</i>	140

ÍNDICE DE TABELAS

<i>Tabela 1– Evolução da infraestrutura informacional da gestão de pessoas no Executivo Federal</i>	39
<i>Tabela 2 -Evolução histórico-institucional da gestão de pessoas no Executivo Federal</i>	47
<i>Tabela 3 - Síntese da tipologia dos déficits estruturais da gestão de pessoas no Executivo Federal</i>	53
<i>Tabela 4 - Enquadramento dos atores nos três níveis da arquitetura de governança do SIPEC</i>	133
<i>Tabela 5 - Efeitos de ação fragmentada ou inação por dimensão do Ciclo Laboral e contribuição do modelo de governança</i>	138
<i>Tabela 6 - Percurso metodológico</i>	154
<i>Tabela 7 - Materiais empíricos, função metodológica e produtos analíticos da pesquisa</i>	155
<i>Tabela 8 - Instrumentos mobilizados e função analítica</i>	157
<i>Tabela 9 - Maturidade por dimensão do Ciclo Laboral</i>	160
<i>Tabela 10- Subdimensões com maior e menor maturidade percebida</i>	161
<i>Tabela 11- Maturidade por transversalidade</i>	161
<i>Tabela 12 - Diagnósticos e materiais mobilizados para triangulação</i>	163

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

CPNU – CONCURSO PÚBLICO NACIONAL UNIFICADO

DASP – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

DFT – DIMENSIONAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

EPPGG – ESPECIALISTA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO
GOVERNAMENTAL

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

LGPD – LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

MARE – MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO
ESTADO

MGI – MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS

MNNP – MESA NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE

MRCL – MODELO REFERENCIAL DO CICLO LABORAL

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO

PCC – PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

PDP – PLANO DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

PEC – PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

PES – PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

PGD – PROGRAMA DE GESTÃO E DESEMPENHO

PNDP – POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

RJU – REGIME JURÍDICO ÚNICO

RPPS – REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

SGP – SECRETARIA DE GESTÃO DE PESSOAS

SIAPÉ – SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS
HUMANOS

SIASS – SUBSISTEMA INTEGRADO DE ATENÇÃO À SAÚDE DO SERVIDOR
PÚBLICO FEDERAL

SISRT – SISTEMA DE RELAÇÕES DE TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO
FEDERAL

SIGEPE – SISTEMA DE GESTÃO DE PESSOAS

SIPEC – SISTEMA DE PESSOAL CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
-------------------------	-----------

<u>CAPÍTULO 1 - A TRAJETÓRIA HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DO SIPEC E DA GESTÃO DE PESSOAS NO EXECUTIVO FEDERAL</u>	21
--	-----------

1.1 1930–1966: PROFISSIONALIZAÇÃO BUROCRÁTICA E UNIVERSALISMO DE PROCEDIMENTOS	22
---	-----------

1.2 1967–1970: O DECRETO-LEI Nº 200 E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SIPEC COMO SISTEMA ESTRUTURADOR	23
---	-----------

1.3 1970–1987: CONSOLIDAÇÃO DO CONTROLE ADMINISTRATIVO E SEDIMENTAÇÃO DA ARQUITETURA SISTÊMICA	25
---	-----------

1.4 1988–1998: REDEMOCRATIZAÇÃO, UNIFICAÇÃO ESTATUTÁRIA, FORTALECIMENTO DO CONTROLE E INFLEXÃO GERENCIAL	29
---	-----------

1.5 1999–2015: AGENDA GERENCIAL, RESTRIÇÃO FISCAL E MODERNIZAÇÃO INSTRUMENTAL FRAGMENTADA	33
--	-----------

1.6 2016–2022: AUSTERIDADE, TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E RECOMPOSIÇÃO INCREMENTAL DA GOVERNANÇA	37
---	-----------

1.7 2023–2026: RECONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL, GOVERNANÇA SISTÊMICA E RECONFIGURAÇÃO INSTRUMENTAL DA POLÍTICA DE PESSOAL	41
---	-----------

1.8 ANÁLISE DA TRAJETÓRIA	48
--	-----------

<u>CAPÍTULO 2 — O MODELO REFERENCIAL DO CICLO LABORAL COMO RESPOSTA ANALÍTICA AOS LIMITES HISTÓRICOS DA GESTÃO DE PESSOAS NO EXECUTIVO FEDERAL</u>	51
---	-----------

2.1 O PROBLEMA ANALÍTICO DA GESTÃO DE PESSOAS: UMA TIPOLOGIA DOS DÉFICITS ESTRUTURAIS	51
--	-----------

2.2 NATUREZA E ESCOPO DO MODELO REFERENCIAL DO CICLO LABORAL À LUZ DA TEORIA DO GOVERNO	54
--	-----------

2.3 O CICLO LABORAL COMO REORGANIZAÇÃO ANALÍTICA DO VÉRTICE “CAPACIDADE DE GOVERNO”	58
--	-----------

2.3.1 ENFRENTANDO O DÉFICIT VERTICAL: INTEGRAÇÃO ENTRE ESTRATÉGIA E GESTÃO DE PESSOAS	59
--	-----------

2.3.2 ENFRENTANDO O DÉFICIT HORIZONTAL: ARTICULAÇÃO ENTRE DIMENSÕES INTERDEPENDENTES	59
---	-----------

2.3.3 ENFRENTANDO O DÉFICIT TEMPORAL: VISÃO LONGITUDINAL DA CAPACIDADE ESTATAL	60
2.3.4 O MRCL COMO REORGANIZAÇÃO CONCEITUAL DENTRO DA ARQUITETURA VIGENTE.....	61
2.3.5 IMPLICAÇÕES PARA A CAPACIDADE ESTATAL.....	62
2.4 AS DIMENSÕES FUNCIONAIS DO CICLO LABORAL COMO ARQUITETURA LONGITUDINAL DA CAPACIDADE DE GOVERNO.....	63
2.4.1 PLANEJAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO: A DIMENSÃO PROSPECTIVA DA CAPACIDADE ESTATAL	65
2.4.2 CARREIRAS, CARGOS, PROGRESSÃO E PROMOÇÃO: A ENGENHARIA INSTITUCIONAL DA CAPACIDADE ESTATAL.....	68
2.4.3 ALOCAÇÃO, AMBIENTAÇÃO E BEM-ESTAR: A DIMENSÃO DISTRIBUTIVA E RELACIONAL DA CAPACIDADE ESTATAL.....	72
2.4.4 DESENVOLVIMENTO E DESEMPENHO PROFISSIONAL: A DIMENSÃO DINÂMICA DA CAPACIDADE DE GOVERNO.....	75
2.4.5 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E RECOMPENSAS NÃO PECUNIÁRIAS: INCENTIVOS, ECONOMIA POLÍTICA E SUSTENTABILIDADE DA CAPACIDADE ESTATAL	77
2.4.6 APOSENTAÇÃO E DESLIGAMENTO: SUSTENTABILIDADE INTERTEMPORAL E RECOMPOSIÇÃO DA CAPACIDADE DE GOVERNO.....	81
2.4.7 CICLO LABORAL COMO ARQUITETURA SISTÊMICA DA CAPACIDADE DE GOVERNO.....	84

CAPÍTULO 3 - CICLO LABORAL: AS TRANSVERSALIDADES ESTRUTURANTES

3.1 AS TRANSVERSALIDADES ESTRUTURANTES COMO MECANISMO INTEGRADOR DA ARQUITETURA DO CICLO LABORAL	88
3.2 GOVERNANÇA PÚBLICA: DIREÇÃO ESTRATÉGICA, COORDENAÇÃO SOB COMPLEXIDADE E METACORDENAÇÃO.....	89
3.3 ATUALIZAÇÃO NORMATIVA E CONSOLIDAÇÃO LEGISLATIVA: METARREGULAÇÃO SISTÊMICA E ESTABILIZAÇÃO INTERTEMPORAL	92
3.4 TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS ESTRUTURANTES: INFRAESTRUTURA INFORMACIONAL DA CAPACIDADE ESTATAL.....	95
3.5 GERAÇÃO, USO E TRANSPARÊNCIA DE EVIDÊNCIAS E SEGURANÇA DE DADOS: INFRAESTRUTURA EPISTÊMICA DA DECISÃO PÚBLICA	98
3.6 DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS: GOVERNABILIDADE, NEGOCIAÇÃO DISTRIBUTIVA E ECONOMIA POLÍTICA DA CAPACIDADE ESTATAL	101

3.7 A INTERDEPENDÊNCIA ENTRE DIMENSÕES E TRANSVERSALIDADES: ARQUITETURA REFLEXIVA DE GOVERNANÇA SISTÊMICA	104
--	------------

CAPÍTULO 4 - GOVERNANÇA COMO ARQUITETURA DECISÓRIA DA GESTÃO DE PESSOAS

4.1 GOVERNANÇA COMO ARQUITETURA INSTITUCIONAL.....	108
4.2 GOVERNANÇA E CAPACIDADE ESTATAL: ABORDAGEM SITUACIONAL.....	110
4.3 DESENHO DECISÓRIO E INSTRUMENTOS.....	112
4.4 MODELO DECISÓRIO DA GESTÃO DE PESSOAS.....	114
4.5 GOVERNANÇA SISTÊMICA COMO CONDIÇÃO DA COERÊNCIA INTERTEMPORAL	117

CAPÍTULO 5 — UM MODELO DE GOVERNANÇA DO SIPEC ANCORADO NO CICLO LABORAL

5.1 O PROBLEMA DE GOVERNANÇA QUE A PROPOSTA ENFRENTA	119
5.2 O CICLO LABORAL COMO PRINCÍPIO DE METACOORDENAÇÃO	121
5.3 REGRA DECISÓRIA: IMPACTOS INTERDIMENSIONAIS COMO REQUISITO DE INSTRUÇÃO	122
5.4 ARQUITETURA INSTITUCIONAL DO MODELO.....	125
<i>5.4.1 INSTÂNCIA ESTRATÉGICA.....</i>	<i>127</i>
<i>5.4.2 INSTÂNCIAS TÉCNICO-ANALÍTICAS</i>	<i>129</i>
<i>5.4.3 INFRAESTRUTURA RELACIONAL</i>	<i>131</i>
5.5 INFRAESTRUTURA DE SUSTENTAÇÃO	135
<i>5.5. BASE INFORMACIONAL</i>	<i>135</i>
<i>5.5.2 RASTREABILIDADE DECISÓRIA</i>	<i>136</i>
<i>5.5.3 APRENDIZAGEM INSTITUCIONAL</i>	<i>137</i>
<i>5.5.4 GOVERNABILIDADE RELACIONAL.....</i>	<i>137</i>
5.6 VIABILIDADE INSTITUCIONAL E IMPLEMENTAÇÃO INCREMENTAL	141

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....

APÊNDICE A- PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

151

A.1 NATUREZA DA PESQUISA, UNIDADE ANALÍTICA E ORIENTAÇÃO ANALÍTICA.....	151
A.2 CAMPO EMPÍRICO E POSIÇÃO DA PESQUISADORA	152
A.3 ARQUITETURA DO PERCURSO METODOLÓGICO.....	152
A.4 MATERIAIS EMPÍRICOS E INSTRUMENTOS ANALÍTICOS	154
<i>A.4.1 ÁRVORE DE PROBLEMAS.....</i>	<i>156</i>
<i>A.4.2 MATRIZ DE TRANSVERSALIDADES</i>	<i>156</i>
<i>A.4.3 PESQUISA DE PERCEPÇÃO DE MATURIDADE</i>	<i>156</i>
<i>A.4.4 MATERIAIS DOCUMENTAIS E NORMATIVOS.....</i>	<i>157</i>
<i>A.4.5 MARCO REFERENCIAL DO CICLO LABORAL COMO INSTRUMENTO ORGANIZADOR DO OBJETO</i>	<i>157</i>
<i>A.4.6 INTEGRAÇÃO DOS INSTRUMENTOS E COERÊNCIA METODOLÓGICA</i>	<i>157</i>
A.5 PRODUÇÃO EMPÍRICA E CONSOLIDAÇÃO DIAGNÓSTICA	158
A.6 PESQUISA DE PERCEPÇÃO DE MATURIDADE: RESULTADOS ESTRUTURADOS	160
<i>A.6.1 VARIÂNCIA INTERNA E IMPLICAÇÕES ANALÍTICAS</i>	<i>162</i>
A.7 DIAGNÓSTICOS MOBILIZADOS PARA TRIANGULAÇÃO E CONTRASTE INTERPRETATIVO	163
A.8 CRITÉRIOS DE ROBUSTEZ E LIMITES OPERACIONAIS.....	164
A.9 CIRCULAÇÃO DE EVIDÊNCIAS E SUPORTE RELACIONAL INDIRETO	167
A.10 SÍNTESE DO PERCURSO METODOLÓGICO.....	168
A.11 TRANSPARÊNCIA SOBRE USO DE FERRAMENTA DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL	168

INTRODUÇÃO

A gestão de pessoas no serviço público federal constitui dimensão estruturante da própria capacidade de desenvolvimento do Estado. A forma como o Estado planeja sua força de trabalho, estrutura carreiras, desenvolve competências, organiza incentivos, avalia desempenho e administra transições funcionais não é um aspecto periférico da administração pública, mas elemento constitutivo da capacidade governamental de formular, coordenar e implementar políticas públicas de maneira consistente, responsiva e sustentável em horizonte temporal ampliado. Em contextos caracterizados por crescente complexidade social, restrições fiscais persistentes, transformação tecnológica acelerada e pressões por maior integridade e efetividade, a gestão de pessoas deixa de ser função administrativa instrumental para assumir papel estratégico na sustentação da ação estatal.

Essa centralidade, contudo, convive, no caso brasileiro, com tensões e limites institucionais historicamente acumulados. A trajetória do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), desde sua institucionalização no contexto da reforma administrativa de 1967 e da regulamentação pelo Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970, até as reorganizações recentes no âmbito do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, revela processo cumulativo de densificação normativa, expansão de instrumentos administrativos, consolidação de mecanismos fiscais e orçamentários de controle da despesa com pessoal e crescente sofisticação tecnológica. Ao longo das décadas, consolidaram-se regimes jurídicos unificados, multiplicaram-se carreiras e planos remuneratórios, estruturaram-se sistemas digitais e ampliaram-se dispositivos de controle e registro. Não obstante, a persistência de problemas estruturais indica que o acúmulo de normas e instrumentos não se converteu, automaticamente, em integração sistêmica e direção estratégica da política de pessoal.

Diagnósticos nacionais e internacionais convergem de forma expressiva nessa constatação. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) identifica que a gestão de recursos humanos no Brasil é marcada por heterogeneidade institucional, baixa mobilidade entre carreiras, fragmentação decisória e limitada articulação com prioridades estratégicas de governo (OCDE, 2010, 2022). O Diagnóstico Institucional do Serviço Público na América Latina: Brasil 2024 reforça a necessidade de fortalecer a coerência institucional da gestão pública de pessoas diante da

heterogeneidade de regimes, estruturas e instrumentos que caracterizam o serviço público brasileiro (BID, 2024). No plano nacional, estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) enfatizam que a expansão normativa e a modernização tecnológica não são suficientes para produzir capacidade estatal quando faltam arranjos institucionais capazes de articular decisões, integrar instrumentos e sustentar coerência entre momentos sucessivos da ação estatal. (LOPEZ; CARDOSO JUNIOR, 2023; PIRES; GOMIDE, 2016).

O diagnóstico revela um paradoxo estruturante: o Estado brasileiro acumulou, na área de gestão de pessoas, densidade normativa, instrumentos administrativos, bases informacionais e mecanismos de controle em grau elevado, sem que esse acúmulo se convertesse, na mesma proporção, em capacidade de coordenação sistêmica em perspectiva longitudinal. Consolidou-se, assim, modelo sofisticado de gestão do vínculo funcional — fortemente centrado na folha de pagamento, na conformidade normativa e no controle da despesa — sem correspondente desenvolvimento de arquitetura decisória capaz de integrar planejamento da força de trabalho, organização do trabalho, incentivos e desenvolvimento de capacidades estatais ao longo do tempo.

Esse problema pode ser interpretado à luz do Planejamento Estratégico Situacional (PES), formulado por Carlos Matus. Para o autor, o planejamento governamental deve partir de problemas concretos, situados em contextos de incerteza, conflito e interação estratégica entre atores dotados de diferentes recursos de poder. Nessa perspectiva, governar não significa apenas dispor de normas ou instrumentos, mas construir capacidade para articulá-los em situações concretas de ação (MATUS, 1993; MATUS, 1996). Sob essa chave, a gestão de pessoas deixa de figurar como função administrativa de suporte e passa a integrar o próprio campo da capacidade de governo, na medida em que condiciona competências, organização do trabalho e possibilidades efetivas de ação estatal.

Nesse horizonte, o Modelo Referencial do Ciclo Laboral pode ser compreendido como abordagem que organiza a trajetória funcional dos servidores desde o ingresso até o desligamento, tomando essa jornada como eixo de inteligibilidade da política de gestão de pessoas (CARDOSO JUNIOR; PEDROSA, 2025, p. 18).

O MRCL realiza um deslocamento metodológico relevante. Em vez de organizar a análise da gestão de pessoas por instrumentos isolados, categorias normativas ou órgãos administrativos, o modelo passa a estruturá-la a partir da trajetória funcional do servidor público, entendida como processo contínuo que se inicia no planejamento da força de trabalho e se encerra na aposentadoria ou desligamento. Ao acompanhar essa trajetória como unidade analítica e organizá-la em seis dimensões interdependentes — Planejamento da Força de Trabalho; Carreiras, Cargos, Progressão e Promoção; Alocação, Ambientação e Bem-Estar; Desenvolvimento e Desempenho Profissional; Remuneração, Benefícios e Recompensas Não Pecuniárias; Aposentação e Desligamento — o modelo permite evidenciar as interdependências entre decisões tomadas em diferentes momentos do ciclo funcional.

Contudo, o MRCL não se limita à organização funcional dessas seis dimensões. Ele reconhece que a integração do ciclo depende de **transversalidades estruturantes**, isto é, funções institucionais que atravessam todas as etapas da trajetória funcional e condicionam sua coerência sistêmica. Conforme indicado no próprio documento estruturante do modelo, são consideradas transversalidades: (i) **Governança Pública**; (ii) **Transformação Digital e Integração dos Sistemas Estruturantes**; (iii) **Atualização Normativa e Consolidação Legislativa de Pessoal**; (iv) **Geração, Uso e Transparência de Evidências e Dados**; (v) **Diálogos Institucionais**.

Essas transversalidades não constituem dimensões paralelas da política de pessoal, mas condições institucionais para a integração do ciclo. Enquanto as dimensões organizam o conteúdo substantivo da política — aquilo que é decidido ao longo da trajetória funcional —, as transversalidades dizem respeito aos mecanismos institucionais que permitem coordenar essas decisões de forma coerente e sustentada.

O MRCL não se apresenta como manual operacional, mas como mapa analítico da política de gestão de pessoas, cuja função é explicitar conexões, identificar desalinhamentos e revelar déficits de coordenação invisíveis em abordagens setoriais.

Nesse sentido, governança em gestão de pessoas é compreendida como a capacidade institucional de coordenar decisões distribuídas entre múltiplas arenas do SIPEC, assegurando coerência normativa, integração sistêmica e alinhamento estratégico.

Essa definição dialoga com a literatura sobre capacidades estatais e *policy design*. Como demonstram Howlett e Mukherjee (2018), o desempenho de políticas públicas depende da combinação adequada entre instrumentos e arenas decisórias. Le Galès (2012), por sua vez, destaca que instrumentos — normas, sistemas, indicadores e instâncias colegiadas — estruturam relações institucionais e moldam comportamentos organizacionais. Em outras palavras, políticas públicas operam por meio de um *policy mix* cuja coerência afeta diretamente a capacidade estatal.

No caso brasileiro, observa-se coexistência entre instrumentos sofisticados e limitada integração estratégica. A digitalização da política de pessoal ampliou significativamente a disponibilidade de dados administrativos e automatizou rotinas, mas, conforme demonstrado por Cruz (2024), a ausência de governança de dados e de arenas decisórias capazes de utilizar essas informações de forma estratégica limita seu impacto sobre a capacidade estatal. O núcleo do problema reside, portanto, na governança desse conjunto de instrumentos e na ausência de mecanismos de coordenação transversal capazes de integrá-los em chave longitudinal.

A partir desse enquadramento, a presente pesquisa parte da hipótese de que o núcleo do problema da gestão de pessoas no Executivo Federal reside na fragilidade da transversalidade de governança do Ciclo Laboral, isto é, na ausência de arquitetura decisória capaz de integrar instrumentos normativos, incentivos remuneratórios, planejamento orçamentário e organização do trabalho em horizonte temporal ampliado. A governança não é apresentada como solução abstrata para todos os problemas, mas como mecanismo estruturante cuja ausência explica a persistência de fragmentação decisória, dissociação entre instrumentos e baixa integração sistêmica. A tese central sustenta que o aprofundamento dessa transversalidade — convertendo-a em modelo decisório explícito — pode fortalecer a capacidade estatal da política de gestão de pessoas.

Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa, aplicada e analítico-propositiva, orientada a problema público concreto. O material empírico foi produzido no âmbito da Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP), órgão central do SIPEC, por meio de oficinas técnicas e instrumentos como árvore de problemas, matriz de transversalidades e análises de dimensionamento da força de trabalho. Os achados foram posteriormente

triangulados com diagnósticos da OCDE, do BID e do IPEA, de modo a reforçar a robustez interpretativa.

O detalhamento desse percurso metodológico é apresentado no Apêndice A, onde se explicitam a lógica de construção do problema, os instrumentos mobilizados, os materiais empíricos utilizados, os critérios de robustez adotados e os limites operacionais da pesquisa. Essa opção buscou preservar a fluidez analítica do corpo principal da dissertação sem dissociar a interpretação dos procedimentos que a sustentam.

Diante desse quadro, a pergunta central que orienta esta dissertação é:

Em que medida a estruturação da governança do Modelo Referencial do Ciclo Laboral pode contribuir para superar a fragmentação da política de gestão de pessoas e fortalecer a capacidade estatal no Poder Executivo Federal?

O objetivo geral consiste em analisar a governança como transversalidade estruturante do Ciclo Laboral e propor modelo decisório compatível com a estrutura institucional do SIPEC. Os objetivos específicos incluem reconstruir a trajetória histórico-institucional da política de pessoal; examinar o MRCL como instrumento analítico; aprofundar o debate sobre governança, capacidades estatais, *policy design* e instrumentos de ação pública; explicitar, em apêndice próprio, o percurso metodológico que sustenta a análise e apresentar proposição de modelo de governança ancorado em evidências e orientado à realidade institucional.

O argumento central que sustenta esta dissertação é que o fortalecimento da transversalidade de governança do Ciclo Laboral constitui condição necessária para converter a densidade normativa acumulada em capacidade estatal efetiva, superando padrão histórico de acumulação instrumental sem reorganização estratégica do núcleo decisório do sistema. O desafio, portanto, não reside na produção de novos instrumentos ou na revisão constitucional do arranjo vigente, mas na construção de arquitetura decisória capaz de integrar, de forma coerente e intemporal, decisões distribuídas ao longo da trajetória funcional do servidor público.

Além desta introdução, a dissertação organiza-se em cinco capítulos, seguidos das Considerações Finais e de um apêndice metodológico. O Capítulo 1 reconstrói a trajetória histórico-institucional da gestão de pessoas no Executivo Federal e do SIPEC,

identificando os tipos de capacidades estatais produzidos ao longo do tempo e os limites estruturais de coordenação que emergem desse percurso. O Capítulo 2 apresenta o Modelo Referencial do Ciclo Laboral (MRCL), discutindo seus fundamentos analíticos e sua contribuição para reorganizar a compreensão da política de gestão de pessoas a partir da trajetória funcional do servidor público. O Capítulo 3 examina as transversalidades estruturantes do Ciclo Laboral, entendidas como funções institucionais que atravessam as diferentes dimensões da política de pessoal e sustentam sua integração sistêmica. O Capítulo 4 aprofunda a análise da governança como transversalidade específica do modelo, destacando seu papel de coordenação e articulação entre dimensões e transversalidades. O Capítulo 5 apresenta a proposição de um modelo de governança decisória para o SIPEC, estruturado a partir das lacunas identificadas ao longo da análise institucional e orientado ao fortalecimento da capacidade estatal da política de gestão de pessoas. As Considerações Finais retomam os principais achados da pesquisa, discutem suas implicações institucionais e indicam caminhos para aprofundamentos futuros. O detalhamento do percurso metodológico, dos instrumentos mobilizados e dos critérios de robustez adotados na pesquisa é apresentado em apêndice próprio.

CAPÍTULO 1 - A TRAJETÓRIA HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DO SIPEC E DA GESTÃO DE PESSOAS NO EXECUTIVO FEDERAL

A trajetória do SIPEC inscreve-se no movimento mais amplo de formação e reforma do Estado brasileiro, constituindo expressão institucional concreta dos distintos projetos administrativos que marcaram o século XX e o início do século XXI. Mais do que arranjo técnico de administração funcional, o SIPEC resulta de decisões políticas e normativas tomadas em contextos históricos específicos, cada qual associado a concepções particulares de racionalidade administrativa, coordenação estatal e papel da burocracia.

A hipótese que orienta este capítulo é que a política federal de gestão de pessoas se estruturou por meio de sucessivos ciclos reformistas que agregaram capacidades estatais diferenciadas, sem correspondente reconfiguração da coordenação transversal do sistema.

Para compreender esse padrão de sedimentação institucional, o capítulo mobiliza três referenciais analíticos complementares. O primeiro é o conceito de dependência de trajetória, formulado no âmbito do institucionalismo histórico, segundo o qual decisões tomadas em momentos críticos tendem a cristalizar estruturas organizacionais, rotinas decisórias e expectativas institucionais que condicionam escolhas subsequentes (PIERSON, 2000). O segundo é a noção de isomorfismo institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1983), particularmente útil para interpretar a difusão da agenda gerencial nos anos 1990 e 2000 como processo atravessado por pressões coercitivas, miméticas e normativas, que produziram convergência parcial de instrumentos e discursos sem alterar, na mesma medida, o núcleo organizacional do sistema. O terceiro é o referencial das capacidades estatais, aqui mobilizado para avaliar o resultado acumulado desses ciclos reformistas: cada período agregou capacidades específicas ao aparelho estatal, mas sua efetividade depende da existência de mecanismos estáveis de coordenação e governança capazes de articulá-las ao longo do tempo (GOMIDE; PIRES, 2018).

À luz dessas chaves interpretativas, a narrativa histórica que se segue associa marcos normativos, reformas administrativas e rearranjos institucionais aos tipos de capacidade estatal produzidos em cada ciclo. O percurso mostra que o SIPEC se consolidou como arranjo robusto de conformidade normativa e padronização

procedimental, incorporando depois camadas gerenciais e digitais que ampliaram seu repertório instrumental. O ponto crítico é que essas camadas se agregaram sem reorganizar, na mesma medida, os mecanismos de coordenação transversal do sistema — tensão que prepara a passagem ao Modelo Referencial do Ciclo Laboral nos capítulos seguintes.

1.1 1930–1966: Profissionalização burocrática e universalismo de procedimentos

A institucionalização da administração pública moderna no Brasil encontra um de seus marcos decisivos no ciclo reformista inaugurado na década de 1930, particularmente com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936. Inserido no contexto do Estado Novo e do projeto de centralização político-administrativa liderado por Getúlio Vargas, o DASP representou o primeiro esforço sistemático de racionalização burocrática do aparelho estatal federal. Seu objetivo declarado era conter e reorganizar práticas patrimonialistas e clientelistas por meio da introdução de critérios técnicos de recrutamento, classificação de cargos e padronização de procedimentos administrativos. Embora não tenha eliminado as lógicas políticas preexistentes, o DASP instituiu padrão organizacional que marcaria de forma duradoura a cultura administrativa brasileira.

A consolidação estatutária do concurso público, posteriormente formalizada pela Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, já encontrava fundamento constitucional na Carta de 1934 e foi reafirmada pela Constituição de 1946. Esse percurso consolidou juridicamente a linguagem meritocrática inaugurada pelo DASP e reforçou a impessoalidade como princípio estruturante do recrutamento estatal.

Nesse período, a aposentadoria não se configurava como regime previdenciário autônomo estruturado sob bases atuariais próprias, mas como extensão jurídica do vínculo estatutário, financiada diretamente pelo Tesouro e disciplinada no interior do estatuto funcional. A dimensão previdenciária integrava, portanto, a lógica administrativa do cargo, e não uma política pública de proteção social diferenciada.

Do ponto de vista das capacidades estatais, o período 1930–1966 produziu o que aqui se denomina capacidade burocrático-formal. Ela se manifesta na criação de regras

uniformes de ingresso, na classificação sistemática de cargos, na formalização de rotinas administrativas e na consolidação de mecanismos de controle interno baseados na conformidade procedimental. Em termos analíticos, trata-se de capacidade orientada à previsibilidade e à estabilidade das decisões administrativas, mais do que à coordenação estratégica ou à integração transversal de políticas. O mérito e a padronização tornaram-se valores institucionais centrais, ainda que convivendo com lógicas paralelas que limitavam sua plena universalização.

A relevância dessa sedimentação institucional torna-se mais clara quando observada à luz dos ciclos reformistas subsequentes. Ela estabelece o fundamento normativo da profissionalização burocrática que será posteriormente reafirmado pela Constituição de 1988 e pelo Regime Jurídico Único, além de preparar o terreno organizacional para a institucionalização de mecanismos mais sofisticados de coordenação central. A consolidação do universalismo de procedimentos e da lógica hierárquico-formal cria, assim, as condições para que o Estado brasileiro passe a organizar determinadas funções administrativas sob a forma de sistemas estruturadores, combinando orientação normativa central com execução descentralizada. É a partir desse arranjo que se pode compreender o Decreto-Lei nº 200, de 1967.

1.2 1967–1970: O decreto-lei nº 200 e a institucionalização do SIPEC como sistema estruturador

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, representa reconfiguração estrutural na organização da Administração Pública Federal ao instituir a lógica dos sistemas administrativos como mecanismo de racionalização do aparelho estatal. Seu propósito não se limita à reorganização formal de órgãos, mas implica redefinição do padrão de coordenação de funções transversais, distinguindo administração direta e indireta e combinando descentralização executiva com centralização normativa.

O próprio diploma, ao organizar as atividades administrativas em categorias, classifica a administração de pessoal como atividade-meio — ou função auxiliar — destinada a dar suporte ao funcionamento da máquina estatal. Essa classificação possui implicações estruturantes, pois situa a gestão de pessoas no campo das funções instrumentais do Estado, e não no núcleo das funções finalísticas ou estratégicas de

governo. O Decreto-Lei nº 200 estabelece, assim, hierarquia implícita no interior do aparelho estatal: a política de pessoal passa a ser concebida predominantemente como suporte técnico-administrativo, e não como instrumento central de formulação estratégica de capacidades governamentais.

O art. 31 do diploma estabelece que determinadas atividades comuns devem ser organizadas sob a forma de sistema, sob orientação técnica central e execução descentralizada. O desdobramento dessa diretriz normativa, por meio do Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970, estrutura formalmente o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), conferindo-lhe organização tripartite: Órgão Central, órgãos setoriais e órgãos seccionais. Esse desenho consolida autoridade normativa central sem transferir a ela funções de direção estratégica da política de pessoal.

Esse arranjo consolida modelo híbrido: centralização normativa combinada com descentralização executiva. Contudo, o tipo de coordenação instituída assume natureza predominantemente jurídica e procedimental. A autoridade central não é concebida como instância de planejamento estratégico da força de trabalho, nem como arena transversal de articulação entre política de pessoal, planejamento governamental e orçamento. Sua função passa a concentrar-se na garantia de uniformidade interpretativa, regularidade formal e conformidade legal dos atos funcionais.

A Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, instituiu o Plano de Classificação de Cargos do Serviço Civil da União (PCC), reorganizando os cargos públicos em grupos ocupacionais e estabelecendo critérios de enquadramento funcional, estrutura remuneratória e padrões de organização interna da burocracia federal (BRASIL, 1970b). Trata-se de instrumento típico da racionalidade burocrática weberiana, ao privilegiar classificação técnica e previsibilidade organizacional como fundamentos da estrutura funcional. Sua finalidade, contudo, permanecia predominantemente organizacional e distributiva, não estratégica: buscava racionalizar a estrutura funcional e conferir previsibilidade ao regime de pessoal, mas não instituía mecanismos de planejamento da força de trabalho articulados a objetivos governamentais mais amplos. Nesse sentido, a Lei nº 5.645/1970 reforça o padrão inaugurado pelo Decreto-Lei nº 200/1967.

Do ponto de vista das capacidades estatais, o ciclo 1967–1970 consolida capacidade administrativa de controle e conformidade normativa. O SIPEC nasce como

instrumento de padronização e fiscalização, reforçando previsibilidade e estabilidade institucional. Ao mesmo tempo, a classificação da gestão de pessoas como função auxiliar delimita seu lugar no interior do aparelho estatal, restringindo sua centralidade política e estratégica.

À luz do institucionalismo histórico, esse momento adquire relevância particular. A institucionalização do modelo sistêmico e a definição da gestão de pessoas como atividade-meio configuram momento crítico no sentido institucional, ao redefinir o padrão organizacional da coordenação administrativa federal. A coordenação normativa central e a execução descentralizada tornam-se o núcleo estrutural da governança da função de pessoal. Reformas posteriores — sejam estatutárias, gerenciais ou digitais — tenderão a desenvolver-se no interior dessa arquitetura, ampliando escopo e instrumentos sem reconfigurar o *locus* decisório originário.

1.3 1970–1987: Consolidação do controle administrativo e sedimentação da arquitetura sistêmica

A partir da regulamentação do SIPEC pelo Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970, inaugura-se fase de consolidação institucional do arranjo sistêmico delineado pelo Decreto-Lei nº 200/1967. Se o ciclo anterior representou o momento fundacional, o período compreendido entre 1970 e a transição constitucional de 1988 corresponde à consolidação da lógica organizacional do SIPEC, marcada pelo aprofundamento da centralização normativa e pela estabilização da execução descentralizada sob supervisão técnica central.

A sedimentação dessa arquitetura não decorreu apenas da permanência do desenho original, mas também de sua reiteração e atualização por atos normativos sucessivos. O Decreto nº 67.326/1970 estruturou formalmente o SIPEC; o Decreto nº 68.992/1971 disciplinou especificamente as atividades de controle e fiscalização do sistema; o Decreto nº 93.215/1986 revogou o diploma anterior, retomando a matéria e reforçando a dimensão supervisora do Órgão Central; e, já em período recente, o Decreto nº 9.473/2018 promoveu ajustes nos Decretos nº 67.326/1970 e nº 93.215/1986, preservando, contudo, o núcleo organizacional do arranjo. Em termos analíticos, essa

sequência evidencia que a trajetória do SIPEC não foi de substituição institucional, mas de recalibragem normativa de uma mesma lógica sistêmica.

A estrutura tripartite — Órgão Central, órgãos setoriais e órgãos seccionais — passa a constituir o mecanismo organizacional por meio do qual se operacionalizam as diretrizes normativas do sistema no interior da administração federal. O Órgão Central exerce funções de formulação de diretrizes, orientação normativa, supervisão e fiscalização, enquanto os ministérios, autarquias e fundações executam os atos funcionais em conformidade com padrões previamente definidos. A coordenação, entretanto, permanece predominantemente jurídica e procedimental. O centro normativo atua como instância de interpretação e uniformização de regras, e não como núcleo de planejamento estratégico da força de trabalho ou de articulação entre política de pessoal, planejamento governamental e orçamento público.

No plano legislativo, o período é marcado por densificação incremental do regime funcional. A Lei nº 6.185, de 11 de dezembro de 1974, promove ajustes no regime jurídico então vigente, alterando dispositivos do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei nº 1.711/1952) e reforçando mecanismos de disciplina funcional, movimentação e enquadramento (BRASIL, 1974). Embora não tenha instituído novo regime jurídico unificado — o que ocorreria apenas com a Lei nº 8.112/1990 —, a legislação de 1974 aprofundou a padronização normativa e reafirmou a centralidade do sistema de pessoal como instância de controle administrativo.

Esse movimento revela padrão típico de reforço incremental do arranjo institucional: não há substituição estrutural do arranjo decisório, mas adição de camadas normativas que reforçam a lógica previamente estabelecida. O Decreto nº 93.215, de 3 de setembro de 1986, ao redisciplinar as atividades de controle e fiscalização do sistema, reforça essa trajetória de aperfeiçoamento jurídico sem reconfiguração do núcleo organizacional. A arquitetura sistêmica permanece intacta; o que se amplia é o grau de formalização e detalhamento procedimental.

Do ponto de vista político-institucional, a consolidação do SIPEC ocorre no contexto do Estado desenvolvimentista autoritário. A centralização decisória no Executivo federal e o insulamento burocrático característicos do período favorecem a estabilidade organizacional do sistema. A política de pessoal é concebida como função

administrativa instrumental, de caráter auxiliar no interior do aparelho estatal, voltada à regularidade jurídica e à previsibilidade dos atos funcionais. Não se identificam, nesse momento, mecanismos institucionais voltados à construção deliberada de capacidades estratégicas de gestão da força de trabalho ou à integração sistêmica entre política de pessoal e planejamento governamental de médio e longo prazo.

Nesse sentido, o tipo de capacidade estatal predominante entre 1970 e 1987 pode ser caracterizado como capacidade administrativa de controle e conformidade normativa. O sistema produz previsibilidade, uniformização e estabilidade jurídica, elementos fundamentais para a expansão do aparelho estatal no ciclo desenvolvimentista. Trata-se, contudo, de capacidade essencialmente regulatória e procedimental, e não estratégica: a gestão de pessoas permanece concentrada em provimentos, registros, enquadramentos, fiscalização e disciplina, com reduzida articulação com objetivos finalísticos de política pública.

À luz do institucionalismo histórico, esse período corresponde à fase de reprodução e reforço do caminho institucional inaugurado em 1967–1970. A ausência de ruptura organizacional e a predominância de ajustes incrementais consolidam a dependência de trajetória do modelo sistêmico. A coordenação normativa central combinada com execução descentralizada torna-se padrão estável da governança da função de pessoal, atravessando a transição democrática e condicionando as reformas subsequentes, inclusive aquelas introduzidas pela Constituição de 1988. Esse padrão organizacional tenderia a persistir ao longo dos ciclos posteriores, orientando a incorporação de reformas estatutárias, gerenciais e tecnológicas no interior de uma mesma arquitetura institucional.

No interior dessa arquitetura, o período também registra consolidação de instrumentos importantes para a ordenação funcional do sistema. O Plano de Classificação de Cargos instituído pela Lei nº 5.645/1970 reforçou a classificação técnica e a previsibilidade organizacional, enquanto a Lei nº 6.185/1974 aprofundou a padronização das relações funcionais sem alterar a lógica decisória do arranjo sistêmico. Trata-se de instrumento típico da racionalidade burocrática de classificação e ordenação funcional, voltado à previsibilidade organizacional, mas sem incorporação de mecanismos de planejamento da força de trabalho articulados a objetivos governamentais mais amplos. No campo previdenciário, a aposentadoria permaneceu vinculada à lógica

estatutária e fiscal do regime funcional, ainda que a legislação da década de 1970 tenha ampliado a complexidade institucional do tema com mecanismos de coordenação entre regimes. Em conjunto, esses movimentos densificaram normativamente o sistema sem deslocá-lo de sua orientação predominantemente procedimental.

O período também foi marcado por expansão quantitativa do emprego público no contexto do modelo desenvolvimentista. A relação entre emprego formal público e privado passou de 9,5% em 1970 para 10,2% em 1980 (MATTOS, 2011). Ainda que não tenha atingido patamares comparáveis aos de países desenvolvidos, esse crescimento indica ampliação do aparelho estatal em meio à industrialização e à urbanização aceleradas. Para a análise das capacidades estatais, o dado é relevante porque evidencia que a consolidação normativa do SIPEC operou sobre burocracia em expansão, reforçando a centralidade dos mecanismos de padronização e supervisão.

Às vésperas da redemocratização, o arranjo sistêmico foi reafirmado e consolidado. O Decreto nº 93.215, de 3 de setembro de 1986, reforçou a estrutura de controle e fiscalização das atividades do sistema, aprofundando a dimensão supervisora do Órgão Central e reiterando a centralização normativa como eixo da governança de pessoal. No mesmo ano, o Decreto nº 93.277/1986 instituiu a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), introduzindo elemento novo na arquitetura institucional: a formação e o aperfeiçoamento da alta administração pública. Embora ainda incipiente e inserida em ambiente predominantemente cartorial, a criação da Enap sinaliza deslocamento embrionário da lógica exclusiva de controle para a incorporação gradual da dimensão formativa como componente da capacidade estatal.

Entre 1970 e 1987, consolida-se, portanto, padrão institucional caracterizado por centralização normativa combinada com execução descentralizada, densificação jurídico-estatutária, expansão material da burocracia federal e reforço da capacidade administrativa de controle, ao mesmo tempo em que surgem sinais iniciais de institucionalização da dimensão formativa da burocracia. Sob a lente da dependência de trajetória, esse padrão corresponde à sedimentação da arquitetura criada em 1967–1970: as mudanças observadas são incrementais e cumulativas, ampliando o escopo regulatório sem alterar a posição institucional da política de pessoal no interior do aparelho estatal. Ao final do período, a combinação entre crise fiscal, transição política e ampliação das

demandas sociais altera o ambiente institucional sob o qual esse arranjo operava, abrindo espaço para redefinições constitucionais subsequentes.

1.4 1988–1998: Redemocratização, unificação estatutária, fortalecimento do controle e inflexão gerencial

A promulgação da Constituição da República de 1988 desloca a gestão de pessoas no Executivo Federal para novo patamar institucional, marcado pela ampliação da juridicidade e da densidade normativa, ao redefinir os princípios estruturantes da Administração Pública e reconfigurar o estatuto da função pública no país. Ao consagrar, no caput do art. 37, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, e ao consolidar o concurso público como regra geral de ingresso, bem como a estabilidade após estágio probatório (BRASIL, 1988), o texto constitucional não apenas formaliza garantias funcionais, mas institui base normativa robusta para a profissionalização burocrática. A estabilidade, nesse contexto, deixa de representar mero atributo individual do servidor para assumir caráter institucional, funcionando como mecanismo de insulamento relativo da burocracia frente às oscilações político-partidárias e às pressões conjunturais. Em consonância com a tradição da burocracia racional-legal e com evidências empíricas que associam profissionalização a desempenho estatal (EVANS; RAUCH, 1999), a Constituição de 1988 fortalece a dimensão jurídico-institucional da capacidade estatal. Ao mesmo tempo, cristaliza arranjo normativo de elevada rigidez, típico de decisões tomadas em momentos críticos, cujo efeito de travamento institucional condiciona trajetórias subsequentes (PIERSON, 2000).

A Lei nº 8.112/1990, ao instituir o Regime Jurídico Único para os servidores civis da União, promove movimento decisivo de unificação normativa que altera significativamente o ambiente institucional do SIPEC. A coexistência anterior de múltiplos regimes estatutários e celetistas é substituída por arcabouço jurídico homogêneo que disciplina provimento, vacância, direitos, deveres, penalidades e desenvolvimento funcional sob parâmetros uniformes (BRASIL, 1990). Essa unificação amplia previsibilidade e segurança jurídica, reduz heterogeneidades formais e reforça a centralidade técnica do órgão responsável pela interpretação normativa. Ao mesmo tempo, aprofunda a rigidez do arranjo institucional, cuja alteração passa a depender de

processo legislativo mais complexo, produzindo efeito típico de dependência de trajetória: reformas posteriores terão de operar no interior desse arranjo, e não fora dele. Paradoxalmente, contudo, a homogeneização do vínculo jurídico convive com pressões crescentes de diferenciação ocupacional e remuneratória, que se intensificariam ao longo da década.

Nesse novo arranjo constitucional, também se consolida o regime próprio de previdência dos servidores públicos (RPPS), conferindo tratamento previdenciário específico ao funcionalismo estatutário e distinguindo, de forma mais nítida, a proteção previdenciária do mero prolongamento administrativo do vínculo funcional.

A consolidação democrática e a constitucionalização ampliada dos princípios administrativos ocorreram simultaneamente ao fortalecimento das instâncias de controle interno e externo sobre os atos de pessoal, reconfigurando de modo substantivo o campo decisório da gestão de pessoas no Executivo Federal. A Constituição de 1988 ampliou competências do Tribunal de Contas da União e reforçou o sistema de controle interno da Administração Pública (BRASIL, 1988), estabelecendo bases institucionais para intensificação do escrutínio sobre despesas e atos administrativos. Os efeitos desse adensamento da *accountability* administrativa não se limitam a elevar o grau de exigência jurídica imposto aos gestores; alteram também a distribuição de autoridade no interior do Estado, ao deslocar parcela relevante do poder decisório efetivo para instâncias de fiscalização. Esse deslocamento incide diretamente sobre o funcionamento do SIPEC, cuja capacidade de coordenação passa a operar sob restrições mais intensas impostas pelas instâncias de controle.

Nesse contexto de intensificação do controle, o SIPEC passa a operar sob regime de elevada vigilância normativa, no qual a interpretação prudencial das regras tende a prevalecer sobre iniciativas de reorganização estratégica da força de trabalho. Como mostram os estudos sobre capacidades estatais reunidos por Gomide e Pires (2018), a existência de normas e instrumentos formais não basta, por si só, para produzir capacidade estatal, que depende também de arranjos de coordenação e de condições institucionais para ação estratégica. Em contextos de *accountability* densa e fragmentada, essa discricionariedade tende a ser comprimida por lógica predominantemente regulatória, com ênfase na conformidade *ex ante* e *ex post*. O resultado é a formação de cultura

organizacional marcada por aversão ao risco, compatível com a expansão do Estado regulador descrita por Levi-Faur (2012).

A década de 1990 é marcada por criação e reestruturação de múltiplas carreiras específicas, muitas delas associadas a funções estratégicas emergentes do Estado regulador, da estabilização macroeconômica e da ampliação das capacidades técnicas do Executivo. A Lei nº 7.834/1989 cria a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), sinalizando tentativa de formar elite administrativa transversal, inspirada em modelos internacionais de alta administração pública. Ao longo da década, diversas carreiras típicas de Estado são instituídas ou reestruturadas, com padrões remuneratórios diferenciados e lógicas próprias de progressão. Reformas remuneratórias, como as promovidas pela Lei nº 8.460/1992, introduzem gratificações e mecanismos de recomposição salarial que passam a operar de forma segmentada, contribuindo para crescente diferenciação ocupacional.

Esse processo gera fenômeno institucional relevante: o regime jurídico é unificado, mas o sistema de carreiras torna-se crescentemente fragmentado. O desenho institucional passa a combinar homogeneidade estatutária com heterogeneidade ocupacional estrutural. Sob a lente do *policy design*, trata-se de configuração que distribui incentivos de forma desigual e dificulta a coordenação transversal da força de trabalho. A fragmentação de carreiras cria arranjos decisórios dispersos e múltiplas arenas corporativas, tornando mais complexa a governança sistêmica do SIPEC.

Simultaneamente, a avaliação de desempenho passa a ganhar densidade normativa. A Constituição condiciona a aquisição da estabilidade ao estágio probatório e abre espaço para vinculação entre desempenho e progressão funcional. Reformas subsequentes, inclusive as promovidas pela Lei nº 9.527/1997, reforçam mecanismos formais de avaliação. Contudo, a literatura e os diagnósticos empíricos indicam que a avaliação no serviço público federal permaneceu predominantemente formal e raramente operou como instrumento efetivo de diferenciação de desempenho ou de gestão estratégica de pessoas. A OCDE (2010) registra baixa integração entre avaliação, progressão e gestão por resultados, com forte prevalência de avaliações uniformes e reduzida variação nos resultados atribuídos aos servidores. O desenho normativo avançou mais rapidamente do que a capacidade organizacional de o aplicar de modo substantivo.

No campo do desenvolvimento de pessoas, a institucionalização da Enap e a ampliação de programas de capacitação ao longo da década de 1990 introduzem dimensão formativa mais consistente na burocracia federal. Contudo, conforme apontam diagnósticos posteriores (OCDE, 2010), essas iniciativas foram frequentemente implementadas de maneira descentralizada e pouco articulada ao planejamento estratégico da força de trabalho. O desenvolvimento profissional assumiu caráter predominantemente individual e reativo, em vez de instrumento sistêmico de construção deliberada de competências organizacionais.

A criação e consolidação do SIAPE, no início da década de 1990, acrescentam dimensão informacional relevante à gestão de pessoas. Ao centralizar registros funcionais e folha de pagamento em base única, amplia-se a capacidade de monitoramento financeiro e padronização administrativa. Contudo, a ênfase institucional permanece concentrada no processamento operacional e no controle de entradas, sem que se desenvolva estrutura robusta de planejamento estratégico da força de trabalho.

A partir de 1995, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), emerge agenda explícita de transição do modelo burocrático tradicional para um modelo gerencial orientado por resultados, como resposta aos limites do padrão de controle e rigidez institucional consolidado no período anterior. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado diagnostica excesso de controles formais e propõe introdução de eficiência, contratualização e responsabilização por desempenho. No plano constitucional, a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, insere o princípio da eficiência no caput do art. 37, conferindo fundamento jurídico à racionalidade gerencial. A difusão dessa agenda pode ser compreendida à luz do institucionalismo sociológico, especialmente da noção de isomorfismo institucional formulada por DiMaggio e Powell (1983), segundo a qual organizações tendem a adotar modelos legitimados internacionalmente por pressões coercitivas, normativas e miméticas.

Entretanto, a incorporação da agenda gerencial no âmbito do Executivo Federal ocorre por sobreposição incremental e não por substituição estrutural. O núcleo estatutário do Regime Jurídico Único permanece preservado, e a arquitetura sistêmica inaugurada pelo Decreto-Lei nº 200/1967 continua a organizar a coordenação administrativa. Instrumentos de avaliação de desempenho, desenvolvimento de pessoal e contratualização são introduzidos, mas inserem-se em estrutura cuja lógica permanece

predominantemente normativa e orientada ao controle. A eficiência, embora constitucionalizada, não se converte automaticamente em capacidade estratégica de gestão da força de trabalho.

Em conjunto, o período 1988–1998 configura reacomodação institucional de grande densidade, marcada por tensões internas entre unificação normativa e fragmentação organizacional, controle e discricionariedade, e estabilidade jurídica e capacidade de adaptação. A profissionalização burocrática é reforçada pela constitucionalização do mérito e da estabilidade; a unificação estatutária amplia segurança jurídica e uniformidade normativa; a capacidade informacional se expande com a consolidação do SIAPE; e a agenda gerencial é introduzida sob influência de processos de difusão internacional. Ao mesmo tempo, intensificam-se a fragmentação de carreiras, o peso das instâncias de controle e a limitada integração entre avaliação, desenvolvimento e planejamento da força de trabalho. O resultado é a ampliação das capacidades jurídico-administrativa, de controle e informacional, sem correspondente fortalecimento da capacidade estratégica de coordenação integrada da política de pessoal.

1.5 1999–2015: Agenda gerencial, restrição fiscal e modernização instrumental fragmentada

O período compreendido entre 1999 e 2015 marca a institucionalização mais ampla da agenda gerencial no interior da política de gestão de pessoas do Poder Executivo Federal. Se a década anterior introduziu o princípio da eficiência no texto constitucional, é nesse ciclo que se intensifica a multiplicação de instrumentos orientados a desempenho, competências e incentivos financeiros, em convergência com a difusão internacional das reformas associadas ao chamado *New Public Management* (HOOD, 1991). Essa incorporação ocorreu sob condicionantes fiscais rígidos, definidos pela Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que instituiu limites estruturais para despesas com pessoal e reforçou a centralidade do controle fiscal na tomada de decisões administrativas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal redefiniu o ambiente decisório da política de pessoal ao subordinar expansões de quadros, reestruturações remuneratórias e criação de carreiras à observância de parâmetros fiscais objetivos. A gestão de pessoas passa, assim,

a operar sob dupla lógica: modernização gerencial, de um lado, e restrição fiscal permanente, de outro. Do ponto de vista das capacidades estatais, amplia-se a capacidade de controle fiscal e previsibilidade orçamentária, mas estreitam-se as margens institucionais para planejamento de longo prazo da força de trabalho.

No plano infraconstitucional, o Decreto nº 5.707/2006 institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), introduzindo formalmente a gestão por competências como diretriz estruturante da capacitação no âmbito federal (BRASIL, 2006). A PNDP desloca a capacitação de lógica predominantemente reativa para modelo que busca identificar e desenvolver competências alinhadas às necessidades institucionais. A consolidação da Enap como escola de governo amplia a dimensão formativa da burocracia federal, fortalecendo a capacidade técnico-instrumental do Estado. Contudo, diagnósticos posteriores indicam que a implementação da gestão por competências variou significativamente entre órgãos e careceu de coordenação transversal robusta, permanecendo pouco articulada ao planejamento sistêmico da força de trabalho (OCDE, 2010).

Nesse mesmo ciclo, a política federal de gestão de pessoas passou a incorporar, de forma mais explícita, dimensões relacionadas à saúde do servidor e às relações de trabalho. O Decreto nº 6.833, de 29 de abril de 2009, instituiu o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal (SIASS), com a finalidade de integrar ações e programas nas áreas de assistência à saúde, perícia oficial, promoção, prevenção e acompanhamento da saúde dos servidores públicos federais. Com isso, a trajetória do SIPEC passou a abarcar, de maneira mais estruturada, uma dimensão antes tratada de forma mais dispersa e periférica, ampliando o escopo da política de pessoal para além do registro funcional, da capacitação e da remuneração. Ainda que sua implementação tenha ocorrido de forma heterogênea entre órgãos, o SIASS representou inflexão relevante ao institucionalizar a saúde do servidor como componente da gestão pública de pessoas.

No campo das relações de trabalho, o Decreto nº 7.674, de 20 de janeiro de 2012, instituiu o Sistema de Relações de Trabalho no Serviço Público Federal (SISRT), compreendendo o conjunto de atividades voltadas ao diálogo e ao tratamento de conflitos decorrentes das relações de trabalho na administração pública federal. O SISRT expressa tentativa de conferir maior institucionalidade à interlocução entre governo e entidades representativas, em contexto marcado pela valorização crescente da negociação coletiva

no setor público e pela ratificação, em 2010, da Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho. Embora não tenha eliminado a fragmentação das arenas decisórias nem resolvido a assimetria entre carreiras e categorias, sua criação evidenciou que a política de pessoal já não podia ser compreendida apenas em chave cadastral, remuneratória ou disciplinar, passando a incorporar também a dimensão relacional e conflitual do trabalho no serviço público.

No campo do desempenho, o Decreto nº 7.133/2010 regulamenta critérios gerais para avaliação individual e institucional na administração pública federal (BRASIL, 2010). Em parte expressiva das carreiras, a avaliação passa a vincular-se ao pagamento de gratificações de desempenho, consolidando modelo remuneratório no qual parcela significativa da remuneração se associa ao cumprimento de metas. Esse desenho amplia a dimensão instrumental da política de pessoal e introduz incentivos financeiros associados a resultados. Entretanto, quando não acompanhadas de integração sistêmica, reformas dessa natureza tendem a produzir incentivos assimétricos e heterogêneos entre carreiras. No caso brasileiro, a expansão das gratificações de desempenho ocorre paralelamente à multiplicação de regimes remuneratórios específicos, intensificando a diferenciação interna do serviço civil.

No campo previdenciário, a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais e autorizou a criação da Funpresp. Para os novos ingressantes, os benefícios do regime próprio passaram a observar o teto do regime geral, com possibilidade de adesão à previdência complementar. A medida representou inflexão relevante na trajetória do SIPEC, ao introduzir racionalidade fiscal-atuarial mais explícita na gestão de pessoas e ao reconfigurar a dimensão da aposentadoria no ciclo laboral. Se, antes, a proteção previdenciária permanecia fortemente integrada à lógica estatutária tradicional, com a Funpresp consolida-se arranjo mais complexo, financeiramente orientado e geracionalmente diferenciado.

Ao longo dos anos 2000 e início da década de 2010, a política de gestão de pessoas é marcada por intensa produção legislativa voltada à reestruturação de carreiras e criação de planos remuneratórios próprios para áreas consideradas estratégicas. Estudos do IPEA indicam que a multiplicação de carreiras e gratificações diferenciadas ampliou a heterogeneidade interna do serviço civil federal, com regimes distintos de progressão,

avaliação e incentivos (LOPEZ; CARDOSO JUNIOR, 2023). Esse processo não se explica apenas por lógica técnica de especialização funcional, mas também por dinâmicas político-negociais entre governo e categorias organizadas. A arena decisória da política de pessoal torna-se, assim, mais dispersa e segmentada.

Sob a lente do *policy design*, o período caracteriza-se pela multiplicação de instrumentos — avaliação, gratificações, gestão por competências, planos específicos de carreira — com baixa articulação entre esses instrumentos no plano decisório. A estrutura sistêmica do SIPEC mostra-se capaz de absorver sucessivas inovações normativas e gerenciais sem reconfigurar suas arenas centrais de coordenação. O resultado é modernização por acúmulos de instrumentos, não por reorganização transversal da governança.

A dimensão informacional também se expande de maneira significativa nesse ciclo. O Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), desenvolvido no início da década de 1990, estruturou a base cadastral e o processamento da folha de pagamento dos servidores públicos federais, constituindo-se como sistema estruturante da administração de pessoal. Em 2014, foi instituído o Sistema de Gestão de Pessoas do Governo Federal (SIGEPE), concebido como plataforma de modernização e integração de processos de gestão de pessoas. O SIGEPE ampliou funcionalidades administrativas, incorporando módulos voltados à gestão de requerimentos, registros funcionais, benefícios e outros processos, sem, contudo, substituir integralmente o SIAPE, que permaneceu como base central de dados funcionais e financeiros do sistema. A base informacional se expande, mas permanece predominantemente orientada ao suporte operacional.

No plano organizacional, o período é também marcado por reconfigurações institucionais da autoridade central responsável pela política de pessoal, com mudanças recorrentes de *locus* organizacional e dispersão de competências que impactam a continuidade estratégica da função. Embora o SIPEC permaneça formalmente estruturador, essa instabilidade dificulta a consolidação de instância decisória transversal capaz de integrar desempenho, desenvolvimento, carreiras e planejamento orçamentário.

Do ponto de vista das capacidades estatais, o ciclo 1999–2015 produz avanços relevantes na dimensão técnico-instrumental: amplia instrumentos de avaliação, consolida política de desenvolvimento por competências, fortalece sistemas

informacionais e aprimora mecanismos de controle fiscal. Ainda assim, relatórios da OCDE e do BID convergem ao apontar que a governança da política de pessoal no Brasil permanece marcada por limitações na coordenação transversal entre instrumentos e arenas decisórias (OCDE, 2010; 2022; BID, 2024).

Nesse contexto, o dimensionamento da força de trabalho (DFT) tampouco se consolidou, no período, como prática sistêmica e institucionalmente estabilizada no âmbito federal. Embora a preocupação com planejamento quantitativo e qualitativo de pessoal tenha ganhado relevância no debate da gestão pública, não se estruturou, entre 1999 e 2015, instância transversal robusta capaz de converter essa preocupação em rotina integrada de análise, projeção e decisão. A ausência de articulação entre necessidades de pessoal, desenvolvimento de competências, mobilidade e restrições orçamentárias manteve o planejamento da força de trabalho em posição periférica diante da centralidade adquirida pelo controle fiscal, pela folha de pagamento e pelos instrumentos de gestão segmentados. Em perspectiva retrospectiva, isso ajuda a explicar por que o DFT emergiu, mais tarde, menos como continuidade natural do arranjo anterior e mais como tentativa de suprir lacuna histórica de coordenação.

Ao longo do período, a política de gestão de pessoas incorporou sucessivos instrumentos de avaliação, desenvolvimento, incentivos remuneratórios e gestão informacional, sofisticando seus meios sem produzir rearranjo institucional equivalente no plano da coordenação. A fragmentação, nesse contexto, deixa de ser apenas herança estrutural e passa a ser também reproduzida pela própria lógica de expansão instrumental, que multiplica mecanismos sem alterar as bases de articulação do sistema. Ao final de 2015, o SIPEC chegava mais sofisticado em meios do que em coordenação.

1.6 2016–2022: Austeridade, transformação digital e recomposição incremental da governança

O período iniciado em 2016 introduz inflexão relevante na trajetória da gestão de pessoas no Executivo Federal ao constitucionalizar uma restrição fiscal de caráter mais rígido e ao coincidir com a intensificação de processos de digitalização administrativa. Com isso, reconfiguram-se as condições materiais e institucionais sob as quais o SIPEC passa a operar, redefinindo parcialmente sua posição no arranjo de governança estatal. A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, ao instituir o chamado teto de gastos, estabelece

limite global às despesas primárias da União por vinte exercícios financeiros, redefinindo estruturalmente o ambiente decisório da política de pessoal. Diferentemente da Lei de Responsabilidade Fiscal, que operava por limites proporcionais vinculados à receita e ao endividamento, o novo regime fiscal impõe compressão real continuada das despesas, condicionando expansão de quadros, reestruturações remuneratórias e políticas de desenvolvimento à rigidez orçamentária de longo prazo.

Essa constitucionalização da restrição fiscal aprofunda o deslocamento da gestão de pessoas para campo predominantemente regulado por condicionantes macroeconômicos. A política de pessoal deixa de ser apenas objeto de coordenação administrativa e passa a ser diretamente condicionada pela lógica e pelos limites da política fiscal. Do ponto de vista das capacidades estatais, amplia-se o controle intertemporal da despesa, mas reduzem-se as margens institucionais para expansão e recomposição planejada da força de trabalho. A governança da gestão de pessoas passa a operar sob horizonte de restrição estrutural permanente.

A centralidade da despesa com pessoal no regime fiscal evidencia característica estrutural do arranjo brasileiro: a gestão de pessoas é intensamente monitorada sob perspectiva contábil e orçamentária, mas menos estruturada sob perspectiva estratégica de capacidades. O orçamento define limites quantitativos e condiciona expansão ou recomposição de quadros, porém raramente opera como instrumento de planejamento qualitativo da força de trabalho. Investe-se institucionalmente na governança da folha de pagamento — registro, controle, conformidade e impacto fiscal — com elevado grau de sofisticação técnica. Em contrapartida, a articulação entre orçamento, dimensionamento da força de trabalho e desenvolvimento de competências permanece incipiente, reforçando traço cartorial da gestão de pessoas, centrada no vínculo jurídico e na despesa, mais do que em sua articulação com estratégias de desenvolvimento de capacidades estatais.

Paralelamente, o período é marcado por intensificação da transformação digital dos sistemas de gestão de pessoal. Diferentemente do SIAPE e do SIGEP, o SouGov.br não constitui sistema estruturante de processamento de dados funcionais, mas plataforma de interface digital voltada à prestação de serviços ao servidor. Sua implementação integra o processo mais amplo de transformação digital da administração pública federal, ao permitir a realização de requerimentos, consultas e atualização de informações

funcionais por meio de ambiente digital unificado. A digitalização consolida base integrada de dados e fluxos automatizados, melhora rastreabilidade, reduz custos transacionais e fortalece a padronização procedimental. A governança operacional torna-se mais eficiente e transparente. Esse descompasso entre ampliação instrumental e coordenação estratégica reforça a distinção proposta por Gomide e Pires (2018) entre capacidades administrativas específicas e capacidade coordenadora sistêmica. A integração tecnológica não altera, por si, os padrões estruturais de fragmentação da política de pessoal.

Tabela 1– Evolução da infraestrutura informacional da gestão de pessoas no Executivo Federal

Sistema	Ano	Função
SIAPE	1990	Cadastro funcional e folha
SIGEP	2014	Plataforma de gestão
SouGov.br	2021	Interface digital de serviços

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (1990; 2014; 2020; 2022) e Cruz (2024).

No mesmo período, a institucionalização do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) introduz inovação organizacional relevante ao deslocar o foco do controle presencial para a pactuação de entregas e resultados. O Decreto nº 11.072/2022 estabeleceu o PGD para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sua implementação foi posteriormente detalhada por sucessivas instruções normativas conjuntas do MGI, que disciplinaram tanto a execução do programa quanto seus efeitos sobre as regras de gestão de pessoas. Com isso, o PGD deixa de figurar apenas como experiência localizada de teletrabalho e passa a compor, em termos normativos, um instrumento mais amplo de reorganização da execução do trabalho no setor público federal.

Do ponto de vista analítico, contudo, a relevância do PGD não reside apenas em sua formalização, mas em sua articulação potencial com outras dimensões da política de pessoal. A literatura recente sobre dimensionamento da força de trabalho no Executivo Federal já sugere que resultados do DFT podem ser lidos em conjunto com iniciativas como o PGD, especialmente no que se refere ao índice de tempo produtivo, ao alinhamento entre entregas e valor público e ao uso mais qualificado dos dados de pessoal. Ainda assim, no período 2016–2022, essa conexão permaneceu incipiente: o programa ampliou a flexibilidade operacional e introduziu nova gramática de gestão por entregas, mas não foi acompanhado, na mesma intensidade, por reconfiguração sistêmica que

integrasse dimensionamento, desenvolvimento, avaliação, política remuneratória e planejamento da força de trabalho.

No plano normativo e político, o período é atravessado por tentativas de reconfiguração mais ampla do regime jurídico da função pública, culminando na apresentação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020, que buscava alterar dispositivos constitucionais relativos a vínculos, estabilidade e organização administrativa. Embora a proposta não tenha sido aprovada, seu conteúdo explicitava diagnóstico segundo o qual associa rigidez estatutária e fragmentação de carreiras à ineficiência sistêmica. O debate público em torno da reforma administrativa explicita tensão latente entre modelo burocrático constitucionalizado em 1988 e demandas contemporâneas por flexibilidade organizacional. A controvérsia em torno da proposta evidenciou os limites políticos da alteração do núcleo constitucional da governança de pessoal.

Do ponto de vista institucional, o período também registra reorganizações ministeriais que afetam a autoridade central da política de pessoal, com sucessivas mudanças de vinculação institucional da área de gestão de pessoas no interior do centro de governo. Essas mudanças reiteram padrão já observado em ciclos anteriores: a autoridade central do SIPEC permanece formalmente estruturadora, mas sua posição institucional é periodicamente reconfigurada no interior da máquina governamental, o que impacta continuidade estratégica e capacidade de coordenação transversal.

A análise à luz da teoria das capacidades estatais permite identificar padrão recorrente. Fortalecem-se as dimensões instrumental, informacional e fiscal da capacidade estatal. Entretanto, a capacidade estratégica — entendida como habilidade de articular instrumentos, planejar a força de trabalho de forma integrada e alinhar gestão de pessoas a projetos de desenvolvimento nacional — permanece limitada. A governança do sistema mantém padrão de fragmentação decisória e forte ênfase regulatória.

Sob a lente da dependência de trajetória, o período 2016–2022 não representa ruptura estrutural, mas aprofundamento de condicionantes previamente estabelecidos. A rigidez estatutária constitucional, a fragmentação de carreiras, a centralidade do controle e a lógica incremental de incorporação de instrumentos continuam a moldar o horizonte de transformação possível. A digitalização e a austeridade reconfiguram o contexto operacional e fiscal, mas não substituem o núcleo organizacional do sistema.

O saldo do período combina avanços operacionais relevantes com a permanência de limitações históricas de coordenação. A austeridade e a digitalização ampliam capacidades fiscal, instrumental e informacional, mas não reorganizam o núcleo decisório do sistema. O SIPEC passa a operar com mais controle e mais tecnologia, sem ganho proporcional de coordenação estratégica.

1.7 2023–2026: Reconstrução institucional, governança sistêmica e reconfiguração instrumental da política de pessoal

A partir de 2023, observa-se movimento que, diferentemente dos ciclos anteriores, não se limita à introdução de novos instrumentos ou à atualização de rotinas administrativas, mas busca reposicionar a gestão de pessoas como dimensão estratégica da capacidade estatal e como eixo estruturante da governança pública federal. A criação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e sua reconfiguração regimental por meio dos Decretos nº 11.437/2023 e nº 11.601/2023 reorganizam a autoridade central do SIPEC e conferem centralidade institucional explícita à agenda de gestão de pessoas no interior do Executivo Federal, reaproximando a função de pessoal do núcleo estratégico de coordenação governamental. Diferentemente de ciclos anteriores, marcados por deslocamentos organizacionais frequentes e por dispersão de competências, esse rearranjo busca fortalecer a capacidade de formulação estratégica, coordenação transversal e integração entre políticas de pessoal e prioridades governamentais.

Esse movimento não emerge em vazio institucional, mas a partir de diagnóstico já consolidado ao longo da trajetória anterior. Relatórios recentes da OCDE indicam que, embora o Brasil disponha de arcabouço normativo robusto e sistemas informacionais sofisticados, a governança da gestão de pessoas permanece estruturalmente marcada por fragmentação decisória, heterogeneidade de carreiras e limitada integração entre planejamento da força de trabalho e objetivos estratégicos de governo (OCDE, 2022). O Banco Interamericano de Desenvolvimento, em diagnóstico regional sobre serviço civil, destaca que reformas exitosas exigem instâncias centrais com capacidade de coordenação e coerência sistêmica, evitando superposição de instrumentos e incentivos desalinhados (BID, 2024). É nesse contexto que o ciclo recente introduz tentativa explícita de reorganização sistêmica da política de pessoal, deslocando o eixo da política de uma

lógica predominantemente incremental para uma agenda de recomposição deliberada da coordenação.

A reabertura oficial da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), em 7 de fevereiro de 2023, constitui marco político-institucional central desse novo ciclo. Criada no início dos anos 2000 e interrompida em 2016, a Mesa foi retomada como instrumento permanente de interlocução entre o governo federal e as entidades representativas dos servidores públicos, recolocando a dimensão das relações de trabalho no centro da governança da política de pessoal. Mais do que episódio circunstancial de negociação remuneratória, sua reinstalação sinaliza esforço de redemocratização das relações de trabalho no serviço público federal e de reconstrução de canais institucionais de tratamento de conflitos, pactuação e escuta organizada das categorias. Nesse sentido, a reabertura da MNNP não apenas retoma agenda interrompida, mas recompõe elemento de coordenação política que havia perdido centralidade no período anterior.

O Concurso Público Nacional Unificado (CPNU) constitui marco recente da trajetória da gestão de pessoas no Executivo Federal ao introduzir modelo integrado de seleção para o provimento de cargos efetivos em múltiplos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Criado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, o CPNU reúne em uma única estrutura concursos anteriormente organizados de forma dispersa, com aplicação simultânea de provas em todos os estados e no Distrito Federal e agrupamento de vagas por blocos temáticos. Mais do que inovação operacional, o CPNU expressa tentativa de racionalizar custos, padronizar procedimentos e ampliar a capacidade de coordenação central sobre o ingresso de pessoal, em contexto marcado, historicamente, pela fragmentação dos certames e pela baixa articulação entre provimento e planejamento estatal. Nesse sentido, o concurso unificado pode ser interpretado como instrumento recente de reorganização administrativa do ingresso no serviço público federal, reforçando a dimensão sistêmica da política de pessoal sem alterar, por si só, as limitações estruturais de coordenação já acumuladas ao longo da trajetória do SIPEC.

No plano instrumental, a Portaria MGI nº 5.127/2024 estabelece diretrizes e critérios para criação, reorganização e racionalização de planos, carreiras e cargos no âmbito do SIPEC. Trata-se de medida que introduz filtro técnico mais estruturado sobre decisões com baixa mediação por critérios sistêmicos centralizados. Ao condicionar

alterações de carreiras a parâmetros analíticos e critérios previamente definidos, a portaria sinaliza tentativa de reorganizar o conjunto acumulado de instrumentos, normas, incentivos e arenas decisórias da política de pessoal. Em contraste com a lógica historicamente aditiva e segmentada de incorporação de instrumentos, busca-se estabelecer lógica de coerência entre desenho de carreiras, planejamento da força de trabalho e sustentabilidade institucional.

Paralelamente, a Portaria MGI nº 4.610/2024 cria o Comitê Estratégico dos Sistemas Estruturantes de Gestão de Pessoal e respectivo Subcomitê Executivo, institucionalizando governança específica para os sistemas digitais que sustentam o SIPEC. Esse movimento é particularmente relevante conforme argumenta Le Galès, instrumentos de ação pública não são meros dispositivos técnicos, mas arranjos que estruturam relações, distribuem recursos e produzem efeitos cognitivos ao definir o que é visível, mensurável e legítimo na ação estatal. Ao criar instância estratégica de governança dos sistemas digitais, o Estado não apenas aprimora a gestão operacional, mas reconfigura o campo de poder informacional e decisório da política de pessoal. Sistemas como SIGEPE e SouGov passam a ser concebidos como instrumentos estratégicos de direção, capazes de orientar fluxos decisórios, padronizar interpretações e induzir comportamentos organizacionais.

Essa leitura permite compreender a transformação digital não como modernização tecnológica isolada, mas como reconfiguração institucional. Se, nos ciclos anteriores, a ampliação da capacidade informacional não se converteu automaticamente em capacidade estratégica, a criação de instâncias de governança específicas indica tentativa de articular dados, sistemas e decisões sob lógica coordenada. A digitalização passa a ser incorporada como elemento estruturante da governança do SIPEC, e não apenas como infraestrutura operacional.

No campo do desempenho, o Decreto nº 12.374/2025 disciplina a avaliação no estágio probatório, estabelecendo critérios e parâmetros mais homogêneos para acompanhamento do servidor em início de carreira. Embora formalmente restrito ao momento inicial do vínculo, o decreto sinaliza esforço de integrar ingresso, acompanhamento e confirmação no cargo sob parâmetros mais consistentes. Trata-se de inflexão relevante quando contrastada com diagnósticos anteriores que apontavam baixa integração entre avaliação e gestão estratégica de pessoas. Ao incidir sobre o estágio

probatório, o Estado atua no ponto inaugural do ciclo funcional, reforçando a ideia de que desempenho deve ser compreendido de forma articulada à trajetória profissional e não apenas como mecanismo remuneratório.

A consolidação do Programa de Gestão e Desempenho no período recente reforça essa inflexão organizacional ao incorporar lógica de metas e entregas como critério estruturante da execução do trabalho. Diferentemente de iniciativas anteriores centradas na avaliação formal vinculada a gratificações, o PGD atua diretamente sobre a organização do processo de trabalho. Ainda assim, sua plena integração ao planejamento da força de trabalho, à política remuneratória e ao desenvolvimento de competências permanece desafio aberto, dependente de coordenação sistêmica mais robusta.

A construção do Modelo Referencial do Ciclo Laboral emerge nesse contexto como tentativa deliberada de reorganizar analiticamente e institucionalmente a política de pessoal. Vinculado ao Órgão Central do SIPEC e publicado em caderno técnico da Enap, o modelo propõe leitura integrada das dimensões de planejamento, ingresso, desenvolvimento, desempenho, remuneração e desligamento. Diferentemente das reformas anteriores, centradas em instrumentos específicos, o MRCL propõe reorganização sistêmica capaz de articular subsistemas historicamente fragmentados. Sob a perspectiva do *policy design* contemporâneo, trata-se de esforço de reorganização de um *policy mix* complexo, acumulado ao longo de décadas, mediante integração deliberada de instrumentos e alinhamento entre objetivos, incentivos e arenas decisórias.

A literatura recente em desenho de políticas enfatiza que governos contemporâneos operam com combinações de instrumentos cuja coerência depende de coordenação institucional robusta e capacidade analítica centralizada. A ausência dessa coordenação tende a produzir sobreposição, incentivos contraditórios e fragmentação decisória. Ao introduzir filtros técnicos para carreiras, instâncias estratégicas de governança digital e modelo integrado de ciclo funcional, o período 2023–2026 sinaliza tentativa de transitar de modernização incremental para reorganização sistêmica.

Do ponto de vista das capacidades estatais, observa-se esforço de recomposição da capacidade estratégica de coordenação, apoiado em capacidades jurídico-administrativas e informacionais já consolidadas. Ao mesmo tempo, persistem condicionantes estruturais que limitam a plena recomposição da coordenação sistêmica:

rigidez constitucional do regime estatutário, fragmentação histórica de carreiras e cultura organizacional fortemente orientada à conformidade normativa. Sob a lente da dependência de trajetória, reformas contemporâneas não partem de terreno vazio, mas negociam com arquitetura densamente sedimentada.

O período 2023–2026 pode, assim, ser interpretado como momento de reconstrução institucional e de tentativa de reequilíbrio entre juridicidade, controle, eficiência e governança estratégica. Se a década de 1990 consolidou a juridicidade e o controle, e os anos 2000 multiplicaram instrumentos gerenciais fragmentados, o ciclo recente busca reorganizar esses elementos sob perspectiva sistêmica. A consolidação desse movimento dependerá da capacidade de traduzir instrumentos normativos e arranjos de governança em prática coordenada estável, capaz de integrar planejamento da força de trabalho, desenvolvimento de competências, avaliação de desempenho e política remuneratória em arquitetura decisória coerente.

A evolução institucional descrita ao longo deste capítulo permite distinguir três planos analíticos frequentemente tratados de forma indistinta na literatura administrativa: os sistemas administrativos, os instrumentos de política pública e as capacidades estatais.

Os sistemas administrativos correspondem à infraestrutura organizacional e informacional que sustenta o funcionamento cotidiano da administração pública. No caso da gestão de pessoas no Executivo Federal, essa infraestrutura é composta por arranjos institucionais, normativos e tecnológicos como o SIPEC, o SIASS, o SISRT, o SIAPE, o SIGEPE, e, mais recentemente, a plataforma SouGov.br, que organizam, em diferentes planos, os fluxos administrativos, os registros funcionais, a atenção à saúde do servidor, as relações de trabalho e os processos operacionais da política de pessoal.

Os instrumentos de política pública, por sua vez, referem-se aos mecanismos concretos por meio dos quais o Estado busca influenciar comportamentos, organizar decisões e produzir resultados em determinada área de atuação. Normas jurídicas, sistemas de avaliação de desempenho, programas de capacitação, políticas remuneratórias, dimensionamento da força de trabalho e programas de gestão por resultados constituem exemplos de instrumentos que operam no interior da política de gestão de pessoas. Como enfatiza a literatura de instrumentos de ação pública, esses dispositivos não são neutros, mas estruturam relações institucionais, distribuem

responsabilidades e moldam padrões de comportamento organizacional (LE GALÈS, 2012).

Por fim, as capacidades estatais correspondem ao resultado acumulado da articulação entre instituições, instrumentos e recursos humanos que permitem ao Estado formular, coordenar e implementar políticas públicas de forma consistente. A literatura contemporânea sobre capacidades estatais destaca que a efetividade das políticas públicas depende não apenas da existência de normas ou instrumentos isolados, mas da capacidade institucional de integrá-los em arranjos decisórios coerentes e sustentáveis ao longo do tempo (GOMIDE; PIRES, 2018).

Essa distinção analítica é particularmente relevante para compreender a trajetória da gestão de pessoas no Executivo Federal. Ao longo das últimas décadas, observou-se expansão significativa tanto da infraestrutura administrativa quanto do repertório de instrumentos de gestão. Contudo, essa expansão não foi necessariamente acompanhada pela construção de mecanismos institucionais capazes de integrar esses elementos em arquitetura decisória coerente. Em outras palavras, a administração pública federal acumulou sistemas e instrumentos, mas nem sempre converteu esse acúmulo em capacidade estatal efetiva de coordenação estratégica da política de pessoal. Se, ao longo dessa trajetória, a fragmentação estrutural foi inicialmente herdada, posteriormente reproduzida pela expansão instrumental e, mais recentemente, aprofundada por descompassos entre capacidades sob restrição fiscal, o período recente sinaliza tentativa de inflexão nesse padrão. O sistema passa, assim, a buscar de forma deliberada a recomposição de sua capacidade de coordenação, ainda que condicionado por limitações estruturais persistentes.

A reconstrução histórica apresentada nas seções anteriores evidencia que a trajetória da gestão de pessoas no Executivo Federal pode ser compreendida como sucessão de ciclos institucionais que agregaram capacidades específicas ao aparelho estatal sem alterar de forma equivalente a arquitetura decisória responsável por sua coordenação transversal. Para sintetizar os elementos centrais desse percurso, o quadro a seguir organiza os períodos analisados segundo quatro dimensões analíticas: marcos institucionais predominantes, racionalidade administrativa dominante, capacidades estatais produzidas e limitações estruturais preservadas.

Tabela 2 -Evolução histórico-institucional da gestão de pessoas no Executivo Federal

Período	Marcos institucionais	Racionalidade administrativa dominante	Capacidade estatal produzida	Limitação estrutural preservada
1930–1966	Criação do DASP; Estatuto dos Funcionários Públicos (Lei 1.711/1952); consolidação do concurso público	Burocracia racional-legal; universalismo de procedimentos	Capacidade burocrático-formal: padronização de ingresso, classificação de cargos, formalização de rotinas administrativas	Ausência de coordenação estratégica da força de trabalho; foco na regularidade procedimental
1967–1970	Decreto-Lei nº 200/1967; criação do SIPEC (Decreto nº 67.326/1970); Plano de Classificação de Cargos (Lei nº 5.645/1970)	Racionalidade administrativa sistêmica com centralização normativa e execução descentralizada	Capacidade administrativa de controle e conformidade normativa	Gestão de pessoas institucionalizada como atividade-meio, sem função estratégica de planejamento
1970–1987	Consolidação do SIPEC; reforço da supervisão normativa; criação da Enap (1986)	Administração burocrática com forte centralização normativa	Capacidade administrativa de controle e padronização; início da dimensão formativa da burocracia	Ausência de planejamento integrado da força de trabalho; predominância da lógica procedimental
1988–1998	Constituição de 1988; Regime Jurídico Único (Lei nº 8.112/1990); fortalecimento do controle institucional; reforma gerencial (EC nº 19/1998)	Constitucionalização da burocracia profissional e introdução da racionalidade gerencial	Capacidade jurídico-administrativa ampliada; consolidação da estabilidade e do mérito; expansão do controle	Fragmentação crescente de carreiras e baixa integração entre instrumentos de gestão
1999–2015	Lei de Responsabilidade Fiscal; Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (2006); avaliação de desempenho; criação do SIASS (2009); instituição do SISRT (2012); criação da Funpresp (2012); expansão de carreiras; consolidação do SIAPE e criação do SIGEPE	Agenda gerencial combinada com restrição fiscal e ampliação de instrumentos	Capacidade técnico-instrumental, fiscal-atuarial e informacional ampliada	Modernização por multiplicação de instrumentos sem coordenação transversal
2016–2022	Emenda Constitucional nº 95/2016; transformação digital; expansão de sistemas e serviços digitais; institucionalização do PGD	Austeridade fiscal combinada com digitalização administrativa	Capacidade informacional e fiscal reforçada; eficiência operacional ampliada	Persistência da fragmentação decisória e ausência de planejamento estratégico da força de trabalho
2023–2026	Criação do MGI; reabertura da MNNP, CPNU, governança dos sistemas	Reorganização institucional orientada à	Tentativa de recomposição da capacidade	Dependência de trajetória da arquitetura

	estruturantes; filtros técnicos para carreiras; consolidação do MRCL	governança sistêmica	estratégica de coordenação	sistêmica e fragmentação histórica de carreiras
--	--	----------------------	-----------------------------------	---

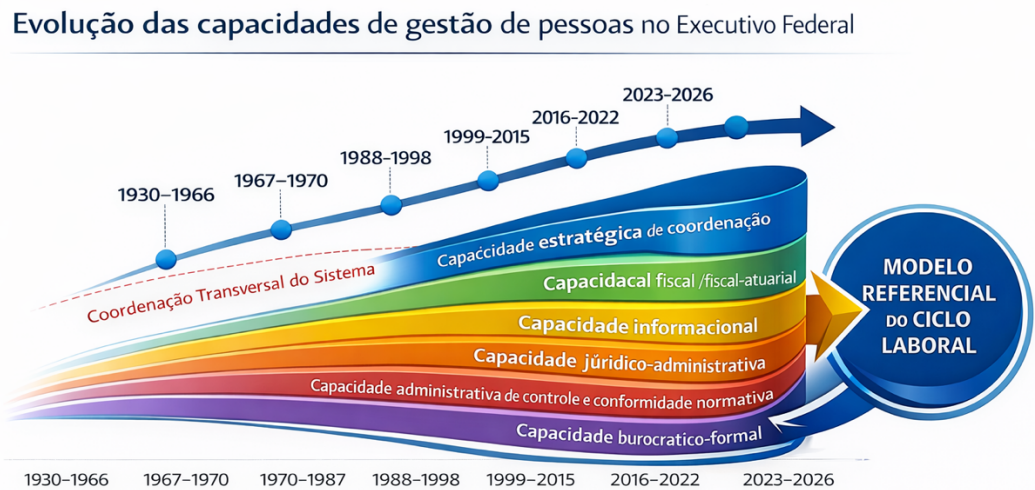
Fonte: Elaboração própria.

1.8 Análise da Trajetória

A leitura consolidada no quadro anterior evidencia que a trajetória da gestão de pessoas no Executivo Federal não se caracteriza pela ausência de reformas ou de instrumentos administrativos. Ao contrário, observa-se expansão contínua do repertório institucional e instrumental do sistema. O padrão predominante que emerge dessa trajetória é o de modernização por sobreposição incremental de capacidades — burocrático-formais, jurídico-administrativas, instrumentais, informacionais e fiscais — sem reconfiguração equivalente das arenas responsáveis por sua coordenação transversal.

A Figura 1 apresenta uma leitura intertemporal da evolução das capacidades de gestão de pessoas no Executivo Federal. Em vez de compreender as políticas de pessoal como subsistemas isolados, a representação evidencia a sedimentação histórica de instrumentos e arranjos institucionais que se sobrepõem ao longo do tempo.

Figura 1- Evolução das capacidades de gestão de pessoas no Executivo Federal



Fonte: elaboração da autora baseada, com apoio de inteligência artificial generativa (ChatGPT/DALL·E, OpenAI), a partir de prompt autoral e validação analítica própria, 2026.

A trajetória evidencia, ainda, que a governança da folha de pagamento e o controle fiscal alcançaram elevado grau de institucionalização, enquanto o dimensionamento estratégico da força de trabalho e a integração entre orçamento, desenvolvimento e desempenho avançaram de forma mais fragmentada, reforçando o caráter historicamente cartorial e fiscal-contábil da gestão de pessoas no âmbito federal.

O resultado acumulado é um sistema sofisticado em termos de conformidade normativa e instrumentalidade técnica, mas limitado na dimensão estratégica de coordenação integrada. A dependência de trajetória iniciada com a institucionalização da gestão de pessoas como atividade-meio sob lógica sistêmica moldou a forma de absorção das agendas gerencial, fiscal e digital, preservando o núcleo organizacional da governança, caracterizado por centralização normativa, execução descentralizada e fragmentação ocupacional.

Em síntese, a agenda iniciada a partir de 2023 não se limita à continuidade modernizadora, mas representa esforço explícito de enfrentar o déficit histórico de coordenação identificado ao longo dessa trajetória institucional. A mudança pretendida não reside apenas na criação de novos instrumentos, mas na tentativa de reorganizar o conjunto de capacidades e instrumentos acumulados ao longo do tempo, enfrentando o padrão histórico de acumulação instrumental sem reorganização estrutural.

É nesse contexto histórico-institucional que emerge a necessidade de reorganização analítica e sistêmica da política de pessoal. Se o desafio contemporâneo não reside na ausência de instrumentos, mas na integração coerente de um *policy mix* complexo e acumulado, torna-se indispensável dispor de modelo capaz de oferecer leitura estruturada da trajetória funcional como ciclo integrado e interdependente.

O capítulo seguinte examina, portanto, o Modelo Referencial do Ciclo Laboral (MRCL) como tentativa deliberada de reorganizar a política de gestão de pessoas sob perspectiva sistêmica. Em vez de reiterar a lógica histórica de acréscimo de instrumentos ao arranjo existente, o modelo propõe estrutura interpretativa capaz de articular dimensões historicamente fragmentadas, alinhando planejamento da força de trabalho, ingresso, desenvolvimento, desempenho, remuneração e desligamento em lógica coordenada. A análise do MRCL permitirá avaliar em que medida essa proposta representa continuidade incremental ou inflexão na governança do SIPEC. A

consolidação dessa inflexão, contudo, dependerá da institucionalização estável dos mecanismos de coordenação propostos e de sua incorporação efetiva nas rotinas decisórias do sistema.

CAPÍTULO 2 — O MODELO REFERENCIAL DO CICLO LABORAL COMO RESPOSTA ANALÍTICA AOS LIMITES HISTÓRICOS DA GESTÃO DE PESSOAS NO EXECUTIVO FEDERAL

2.1 O problema analítico da gestão de pessoas: uma tipologia dos déficits estruturais

O capítulo anterior demonstrou que a trajetória do SIPEC produziu importante acúmulo normativo, instrumental e informacional, sem que isso resultasse, na mesma proporção, em coordenação sistêmica da política de pessoal. A questão analítica que se coloca, a partir daí, já não é descrever esse acúmulo, mas identificar com maior precisão o tipo de déficit que ele produz. É nesse ponto que o Modelo Referencial do Ciclo Laboral se torna relevante: não como simples ordenação temática da gestão de pessoas, mas como chave para reorganizar a leitura desses déficits.

A ampliação desse repertório, contudo, não foi acompanhada por integração proporcional entre seus componentes. A densidade normativa acumulada não se converteu em coerência sistêmica nem em capacidade estratégica longitudinal, evidenciando um problema não de ausência de instrumentos, mas de articulação entre eles.

Para tornar esse diagnóstico mais preciso, propõe-se aqui uma tipologia analítica dos déficits estruturais da gestão de pessoas no Executivo Federal. Essa tipologia constitui construção interpretativa desta pesquisa, inspirada em diagnósticos internacionais e na literatura sobre *policy design* e capacidade estatal, mas organizada de modo próprio para explicitar a natureza do problema brasileiro.

Identificam-se três níveis interdependentes de déficit: vertical, horizontal e temporal.

(i) Déficit de coordenação vertical

O déficit vertical refere-se à desconexão entre a política de gestão de pessoas e os processos centrais de formulação estratégica do governo — especialmente planejamento governamental, prioridades políticas e ciclo orçamentário.

Embora normas como a Lei nº 8.112/1990 e decretos posteriores tenham estruturado o regime funcional, e sistemas como o SIAPE e o SIGEPE tenham ampliado a capacidade de controle e registro, a articulação entre decisões de pessoal e planejamento estratégico permanece limitada. Relatórios da OCDE apontam que a gestão da força de trabalho no Brasil apresenta vínculos frágeis entre planejamento, desempenho e objetivos organizacionais (OCDE, 2010; OCDE, 2022).

Em termos analíticos, trata-se de dissociação entre política de pessoal e projeto de governo. A força de trabalho é administrada, mas nem sempre estrategicamente orientada. O resultado é capacidade administrativa robusta, porém capacidade estratégica irregular.

(ii) Déficit de coordenação horizontal

O déficit horizontal diz respeito à fragmentação interna da própria política de gestão de pessoas. Ingresso, carreiras, avaliação de desempenho, capacitação, incentivos remuneratórios, saúde ocupacional e relações de trabalho são frequentemente tratados como subsistemas relativamente autônomos, cada qual com seus normativos específicos e arenas decisórias particulares.

Essa fragmentação foi reforçada pela multiplicação de planos de carreira e gratificações específicas ao longo dos anos 2000, bem como pela digitalização setorial de processos administrativos (BRASIL, 2014; BRASIL, 2020). Estudos comparados indicam que reformas do serviço civil tendem a produzir efeitos limitados quando tratam planejamento, carreira, incentivos e desempenho como áreas separadas (BID, 2024).

Sob a ótica do *policy design*, trata-se de problema de coerência interna do *policy mix* (HOWLETT; MUKHERJEE, 2018): instrumentos coexistem, mas nem sempre operam sob lógica integradora. A política de pessoal torna-se mosaico de dispositivos que não necessariamente dialogam entre si.

(iii) Déficit de coordenação temporal

O terceiro déficit — e talvez o menos explicitado nos diagnósticos tradicionais — é o temporal. Ele refere-se à ausência de leitura longitudinal da trajetória funcional do servidor público.

Decisões de ingresso impactam despesas obrigatórias futuras; estruturas de carreira moldam incentivos de desempenho; regras previdenciárias condicionam planejamento de médio e longo prazo. Contudo, essas decisões tendem a ser tomadas em momentos distintos, por atores diferentes e sob lógicas circunstanciais específicas, sem mecanismo consistente de avaliação intertemporal.

A literatura sobre dependência de trajetória demonstra que decisões institucionais passadas estruturam oportunidades futuras (PIERSON, 2000). No campo da gestão de pessoas, isso significa que a ausência de visão longitudinal pode comprometer a capacidade estatal por décadas.

Esse déficit temporal não é apenas administrativo, mas cognitivo: falta um modelo que permita visualizar o encadeamento cumulativo das decisões ao longo da vida funcional.

Essa tipologia permite compreender que o problema central da gestão de pessoas no Executivo Federal não é normativo nem tecnológico isoladamente, mas analítico. Falta uma estrutura conceitual capaz de integrar dimensões vertical, horizontal e temporal sob lógica unificadora.

Tabela 3 - Síntese da tipologia dos déficits estruturais da gestão de pessoas no Executivo Federal

Tipo de déficit	Natureza	Consequência
Vertical	Desalinhamento entre gestão de pessoas e planejamento estratégico	Baixa direção governamental da força de trabalho
Horizontal	Fragmentação entre subsistemas de pessoal	Incoerência entre instrumentos
Temporal	Ausência de leitura longitudinal da trajetória funcional	Decisões cumulativas não coordenadas

Fonte: Elaboração própria.

É nesse ponto que o Modelo Referencial do Ciclo Laboral assume relevância.

Entretanto, antes de examinar sua arquitetura interna, é necessário explicitar a moldura macroestratégica que sustenta a própria ideia de integração sistêmica da política de pessoal: a concepção de capacidade estatal e de governo formulada por Carlos Matus no âmbito do Planejamento Estratégico Situacional.

2.2 Natureza e escopo do Modelo Referencial do Ciclo Laboral à luz da teoria do governo

À luz dos limites histórico-institucionais examinados no Capítulo 1, o Modelo Referencial do Ciclo Laboral (MRCL) é mobilizado nesta dissertação como modelo analítico destinado a reorganizar a compreensão da política de gestão de pessoas no Poder Executivo Federal a partir da trajetória funcional do servidor público. Seu objetivo central consiste em permitir a leitura integrada de decisões, instrumentos, normas e arranjos institucionais que, ao longo da consolidação do SIPEC, foram historicamente estruturados em arranjos institucionais especializados e pouco articulados entre si.

Essa delimitação é fundamental. O MRCL não se apresenta como proposta normativa de reforma administrativa, nem como manual operacional de gestão de pessoas. Tampouco se configura como sequência rígida ou linear de procedimentos administrativos. Trata-se de construção analítica voltada à inteligibilidade da realidade institucional existente, e não à formulação de um desenho organizacional ideal. Sua natureza é distinta da de diplomas como o Decreto-Lei nº 200/1967, que estruturou a lógica sistêmica da administração federal, ou da Lei nº 8.112/1990, que consolidou o Regime Jurídico Único (RJU) (BRASIL, 1967; BRASIL, 1990). Enquanto esses normativos instituem competências e regras de funcionamento, o MRCL organiza uma chave de leitura capaz de interpretar seus efeitos cumulativos.

Mais do que uma reorganização descritiva, o MRCL permite estruturar a análise da política de pessoal como um sistema interdependente de decisões públicas ao longo do tempo, evidenciando como escolhas realizadas em diferentes dimensões — como carreiras, desenvolvimento, remuneração ou alocação — produzem efeitos cumulativos sobre a capacidade estatal. Nesse sentido, o modelo não apenas organiza a compreensão da realidade institucional, mas cria condições analíticas para examinar sua coerência, seus desalinhamentos e seus impactos estratégicos.

Para compreender plenamente o alcance dessa proposta analítica — especialmente sua contribuição para a organização da capacidade estatal no campo da gestão de pessoas —, é necessário situá-la em uma base teórica mais ampla: a teoria do governo desenvolvida por Carlos Matus no âmbito do Planejamento Estratégico Situacional (PES). Em Matus (1993), governar pode ser compreendido como a construção de capacidade de intervenção sobre problemas públicos complexos em contextos de conflito, escassez e incerteza. O

governo não se define apenas por intenções normativas ou por estruturas formais, mas pela articulação dinâmica entre três vértices fundamentais, representados na Figura 2, no chamado Triângulo de Governo: (i) projeto de governo, (ii) governabilidade e (iii) capacidade de governo (MATUS, 1993).

Figura 2 - O Triângulo de Governo de Carlos Matus



Fonte: Rafael Neto. Plano Plurianual: uma análise dos planos plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus. Brasília: IPEA, Dissertação de Mestrado, 2018.

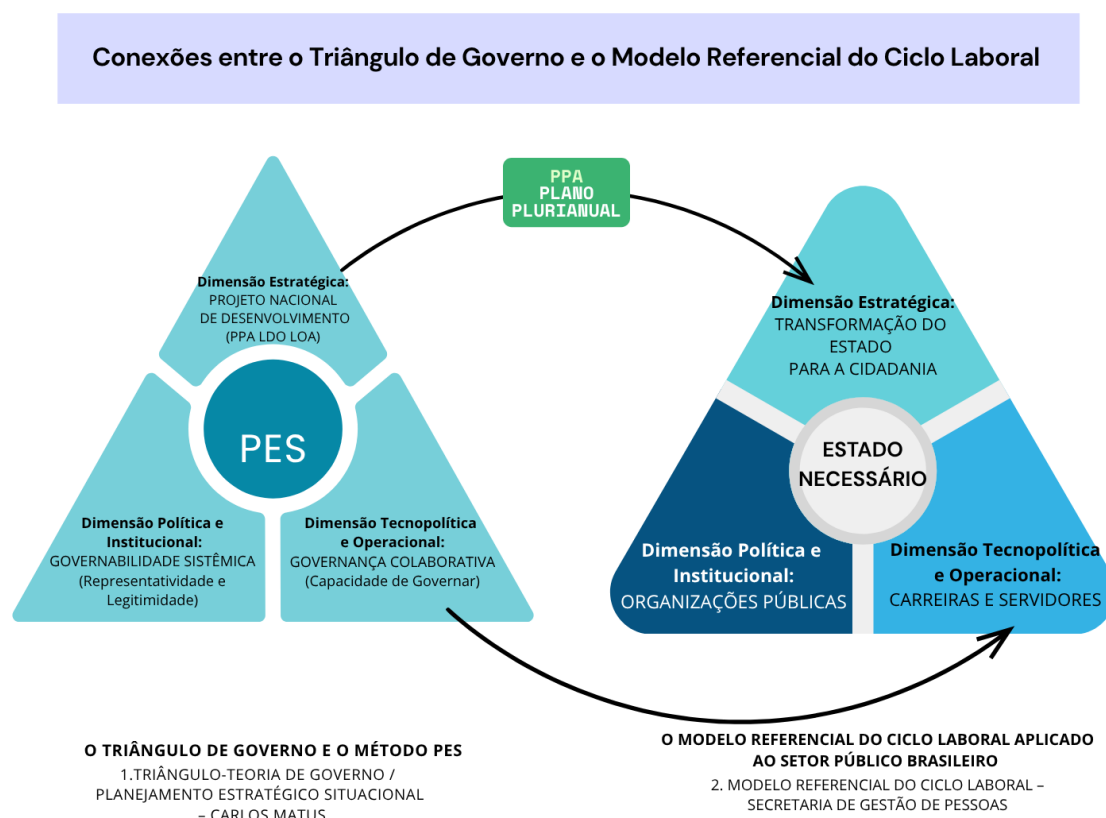
O projeto de governo corresponde ao conteúdo estratégico da ação estatal — aquilo que se pretende transformar na realidade social. A governabilidade refere-se às condições políticas, institucionais e sociais que permitem ou restringem a implementação desse projeto. Já a capacidade de governo diz respeito ao conjunto de recursos técnicos, organizacionais, administrativos e humanos que tornam exequível a ação governamental. Sem capacidade de governo, o projeto político permanece retórico; sem governabilidade, torna-se inviável; sem projeto, perde direção estratégica.

É precisamente nesse terceiro vértice — capacidade de governo — que a gestão de pessoas assume centralidade estrutural. As capacidades de governo não existem em abstrato: elas são materializadas por meio de organizações públicas, arranjos

institucionais e, sobretudo, por meio das competências mobilizadas pelos servidores ao longo de sua trajetória funcional. Em termos matusianos, a capacidade de governar depende da existência de quadros técnicos qualificados, de estruturas organizacionais coerentes e de mecanismos de coordenação que articulem conhecimento, decisão e execução (MATUS, 1993).

O Modelo Referencial do Ciclo Laboral, conforme sistematizado por Cardoso Junior e Pedrosa (2025), explicita essa vinculação ao representar graficamente a articulação entre o Triângulo de Governo e o ciclo laboral, inserindo a gestão de pessoas no interior da dimensão tecnopolítica e operacional das capacidades de governo. O ciclo laboral organiza longitudinalmente os processos por meio dos quais o Estado recruta, desenvolve, aloca, incentiva e renova sua força de trabalho, convertendo decisões administrativas em capacidade estatal concreta.

Figura 3- Conexões entre o Triângulo de Governo e o Modelo Referencial do Ciclo Laboral



Fonte: Elaboração própria, com base em Matus (1993) e Cardoso Junior e Pedrosa (2025).

Essa vinculação não é meramente ilustrativa. O MRCL opera como instrumento de tradução institucional do vértice “capacidade de governo”. Ao organizar a política de gestão de pessoas a partir da trajetória funcional do servidor público — desde o planejamento da força de trabalho até a aposentação ou desligamento — o modelo transforma uma categoria teórica da teoria do Estado em campo analítico concreto de intervenção estratégica. A qualidade do ciclo laboral condiciona diretamente a capacidade de governo, pois influencia a disponibilidade de competências, a coerência organizacional e a sustentabilidade fiscal da ação estatal.

Nesse sentido, o MRCL aproxima-se do que a literatura de *policy design* denomina estrutura integradora de instrumentos — uma moldura conceitual capaz de revelar como diferentes instrumentos interagem ao longo do tempo (HOWLETT; MUKHERJEE, 2018). Em vez de tratar recrutamento, desenvolvimento, avaliação de desempenho, incentivos e desligamentos como subsistemas autônomos, o modelo os organiza como dimensões interdependentes de uma trajetória cumulativa.

Aplicado ao campo da gestão de pessoas, isso significa reconhecer que a relação entre Estado e servidor não se reduz a atos administrativos pontuais — como o provimento por concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal), a progressão funcional disciplinada em planos de carreira ou a concessão de aposentadoria nos termos do regime constitucional vigente (BRASIL, 1988). Trata-se de uma trajetória institucionalmente estruturada, na qual decisões tomadas em determinado momento condicionam possibilidades futuras, produzem efeitos fiscais de longo prazo e impactam a capacidade organizacional do Estado.

Essa perspectiva dialoga com a abordagem histórico-institucional da dependência de trajetória (PIERSON, 2000), mobilizada no capítulo anterior. A abertura de concursos sem dimensionamento estratégico repercute sobre despesas obrigatórias futuras; estruturas remuneratórias influenciam incentivos e padrões de desempenho; decisões previdenciárias afetam planejamento de médio prazo da força de trabalho. Ao longo das décadas, novas camadas normativas foram sendo adicionadas ao arranjo sistêmico inaugurado pelo Decreto-Lei nº 200/1967 e regulamentado pelo Decreto nº 67.326/1970 (BRASIL, 1967; BRASIL, 1970), sem que houvesse um instrumento conceitual capaz de integrar longitudinalmente essas dimensões.

O MRCL surge exatamente nesse ponto: como tentativa de reorganização analítica do campo, construída no âmbito do próprio órgão central do sistema (CARDOSO JUNIOR; PEDROSA, 2025). Ele não substitui o arranjo jurídico vigente, nem redefine competências formais; opera como estrutura interpretativa capaz de revelar interdependências que permaneciam obscurecidas sob a lógica fragmentada.

Ao assumir a trajetória funcional como unidade de análise, o modelo desloca o foco do instrumento isolado para o encadeamento decisório, da norma singular para seus impactos sistêmicos e da eficiência procedimental pontual para a capacidade estatal construída no curso da trajetória histórica. Essa reorganização conceitual converge com diagnósticos comparados que enfatizam a necessidade de alinhar recrutamento, desenvolvimento, desempenho, incentivos e transições sob lógica coerente de gestão estratégica da força de trabalho (OCDE, 2022; BID, 2024).

Em síntese, o MRCL é mobilizado nesta dissertação como lente analítica estruturada a partir da teoria do governo de Matus e da tradição histórico-institucional, destinada a revelar déficits de coordenação, governança e capacidade estatal na política de gestão de pessoas do Executivo Federal. Ao organizar o vértice “capacidade de governo” do Triângulo de Governo em termos concretos de trajetória funcional, o modelo oferece base conceitual sólida para o aprofundamento, no capítulo seguinte, da governança pública como transversalidade estruturante do Ciclo Laboral e como mecanismo de fortalecimento da capacidade estatal.

2.3 O Ciclo Laboral como reorganização analítica do vértice “capacidade de governo”

Se a gestão de pessoas se localiza no vértice da capacidade de governo no Triângulo de Governo de Matus (1993), então os limites históricos do SIPEC não são apenas administrativos: dizem respeito à própria capacidade estatal. A fragmentação decisória observada ao longo de sua trajetória expressa problema mais profundo na forma como o Estado organiza, distribui e mobiliza suas capacidades humanas.

Nesse enquadramento, o Modelo Referencial do Ciclo Laboral (MRCL) funciona como chave de reorganização analítica. Ao tomar a trajetória funcional do servidor

público — e não subsistemas isolados — como unidade de análise, o modelo introduz lógica longitudinal capaz de enfrentar os déficits vertical, horizontal e temporal identificados anteriormente.

2.3.1 Enfrentando o déficit vertical: integração entre estratégia e gestão de pessoas

No plano da coordenação vertical, a dissociação entre gestão de pessoas e planejamento estratégico do Estado permanece como um dos principais entraves. Instrumentos relevantes foram instituídos ao longo das últimas décadas; a conexão entre eles e os objetivos estratégicos de governo, porém, nem sempre se estabeleceu de forma sistemática.

Relatórios da OCDE (2010; 2022) indicam que, embora o Brasil tenha avançado na institucionalização de instrumentos de gestão de pessoas, persiste dificuldade de alinhar planejamento da força de trabalho, desenvolvimento de competências e prioridades governamentais. Essa desconexão compromete a coerência da ação estatal no médio e longo prazos.

O MRCL enfrenta esse déficit ao colocar o planejamento da força de trabalho como dimensão inaugural do ciclo e ao vinculá-lo às demais dimensões funcionais. O planejamento deixa de figurar como etapa isolada e passa a operar como ponto de partida de um encadeamento que condiciona carreiras, incentivos, desenvolvimento e renovação da força de trabalho. Com isso, a política de pessoal retorna ao plano estratégico do projeto de governo.

2.3.2 Enfrentando o déficit horizontal: articulação entre dimensões interdependentes

O déficit horizontal manifesta-se na fragmentação entre dimensões que, embora institucionalmente separadas, são funcionalmente interdependentes. Carreiras, desenvolvimento, avaliação de desempenho, remuneração e desligamento foram

historicamente regulados por diplomas e subsistemas distintos, com arenas decisórias próprias.

A literatura de *policy design* alerta que a simples acumulação de instrumentos não produz coerência sistêmica se não houver consistência interna do *policy mix* (HOWLETT; MUKHERJEE, 2018). O caso brasileiro ilustra esse fenômeno: a criação de sistemas estruturantes (Decreto nº 8.373/2014), a digitalização de serviços (Decreto nº 10.283/2020) e a consolidação de programas de gestão por resultados (Decreto nº 11.072/2022) ampliaram a capacidade operacional, mas não eliminaram a lógica compartimentalizada.

O MRCL enfrenta esse déficit ao estruturar seis dimensões funcionais interdependentes — planejamento, carreiras, alocação, desenvolvimento, incentivos e desligamento — e explicitar que decisões tomadas em uma dimensão produzem efeitos sobre as demais (CARDOSO JUNIOR; PEDROSA, 2025). Ao invés de tratar cada componente como política autônoma, o modelo os organiza como partes de um sistema cumulativo.

Essa reorganização permite visualizar, por exemplo, como: a) decisões sobre desenho de carreiras moldam incentivos de desempenho; b) estruturas remuneratórias impactam motivação e retenção; c) políticas de desenvolvimento influenciam adaptabilidade organizacional; d) regras de aposentação condicionam planejamento de médio prazo.

O ganho analítico aqui não é normativo, mas cognitivo: o modelo cria condições para identificar inconsistências horizontais e avaliar seus efeitos sistêmicos.

2.3.3 Enfrentando o déficit temporal: visão longitudinal da capacidade estatal

O terceiro déficit — temporal — talvez seja o mais estruturante. Ele decorre da ausência de visão longitudinal da trajetória funcional do servidor público. A política de pessoal tende a ser operada como sequência de atos administrativos isolados, sem que se reconheça plenamente o caráter cumulativo das decisões.

A abordagem histórico-institucional da dependência de trajetória (PIERSON, 2000) demonstra que decisões passadas criam constrangimentos e oportunidades futuras. No campo da gestão de pessoas, isso significa que estruturas de carreira, regimes remuneratórios e critérios de ingresso moldam a capacidade estatal por décadas.

Relatórios da OCDE (2022) enfatizam que a ausência de abordagem integrada da força de trabalho pública dificulta decisões estratégicas de longo prazo. O BID (2024) igualmente observa que reformas fragmentadas não produzem sustentabilidade quando não consideram a jornada completa do servidor.

O MRCL responde a esse déficit ao adotar a trajetória funcional como unidade analítica. O ciclo não representa linearidade rígida, mas encadeamento estruturado de decisões em perspectiva longitudinal. Essa perspectiva permite compreender a capacidade estatal não como fotografia momentânea, mas como resultado acumulado de escolhas institucionais.

Ao inserir a gestão de pessoas nesse horizonte longitudinal, o modelo aproxima-se diretamente do vértice “capacidade de governo” do Triângulo de Matus (1993). A capacidade de governar deixa de ser abstração e passa a ser analisada em termos concretos de: composição da força de trabalho; coerência entre competências e prioridades; sustentabilidade fiscal e previdenciária e capacidade adaptativa organizacional.

2.3.4 O MRCL como reorganização conceitual dentro da arquitetura vigente

À luz da análise desenvolvida, é possível situar com maior precisão o estatuto do MRCL dentro da arquitetura institucional vigente. Diferentemente de reformas normativas amplas, o modelo opera dentro da arquitetura estabelecida pelo Decreto-Lei nº 200/1967 e pelo Decreto nº 67.326/1970 (BRASIL, 1967; 1970), bem como pelo Regime Jurídico Único (BRASIL, 1990).

Sua inovação é conceitual e analítica: reorganiza o campo sem alterar imediatamente suas bases formais. Ao fazê-lo, cria pré-condição para intervenções mais coerentes no plano da governança.

Essa característica é particularmente relevante em contextos de alta rigidez institucional. Como demonstrado no Capítulo 1, o arranjo do SIPEC consolidou-se por camadas sucessivas de normativos e instrumentos. O MRCL não elimina essas camadas; ele as reinterpreta sob lógica integrada.

2.3.5 Implicações para a capacidade estatal

Ao integrar as dimensões funcional, estratégica e temporal da gestão de pessoas, o Ciclo Laboral transforma a capacidade de governo — no sentido matusiano — em objeto analisável e governável.

A partir dessa reorganização: a) torna-se possível identificar gargalos estruturais; b) avaliar incoerências entre instrumentos; c) antecipar impactos intertemporais de decisões e d) fortalecer a coordenação transversal.

O modelo não resolve automaticamente o déficit histórico de governança, mas fornece a gramática analítica necessária para identificá-lo e tratá-lo de forma estruturada. É precisamente essa transversalidade — enquanto mecanismo institucional de coordenação do ciclo — que será aprofundada no Capítulo 3.

Nesse enquadramento, o Modelo Referencial do Ciclo Laboral não apenas oferece uma chave interpretativa para compreender os déficits históricos da gestão de pessoas, mas reorganiza analiticamente o modo como a capacidade de governo pode ser observada no campo da política de pessoal. Ao deslocar a unidade de análise para a trajetória funcional e evidenciar a interdependência entre decisões distribuídas no tempo, o modelo permite tratar a gestão de pessoas como sistema estruturado de produção de capacidades estatais. Essa reorganização, contudo, permanece potencial enquanto não se traduz em mecanismos institucionais de coordenação capazes de articular suas diferentes dimensões. É a partir dessa base que se torna possível explicitar, de forma mais precisa, as dimensões funcionais que compõem esse sistema — tema que será desenvolvido na seção seguinte — bem como, posteriormente, examinar as condições de sua integração por meio da governança.

2.4 As dimensões funcionais do Ciclo Laboral como arquitetura longitudinal da capacidade de governo

A formulação do MRCL (CARDOSO JUNIOR; PEDROSA, 2025) parte de premissa estrutural: a política de pessoal não constitui subsistema administrativo auxiliar, mas infraestrutura constitutiva da capacidade de governo.

À luz do Planejamento Estratégico Situacional (PES), de Carlos Matus (1993), governar significa transformar um projeto político em ação efetiva por meio da articulação entre projeto, governabilidade e capacidade de governo. Esta última corresponde ao estoque e ao fluxo de recursos técnicos, organizacionais, cognitivos e políticos que tornam possível formular, decidir e implementar políticas públicas. É nesse vértice que a gestão de pessoas deve ser situada. Sem servidores qualificados, distribuídos adequadamente, incentivados de forma coerente e inseridos em arranjos institucionais coordenados, o projeto político permanece como intenção; e a governabilidade, como negociação formal desprovida de lastro operacional. A capacidade de governo materializa-se na forma como o Estado organiza sua força de trabalho.

O MRCL reorganiza essa compreensão ao estruturar a política de pessoal em seis dimensões interdependentes:

- i. Planejamento da força de trabalho
- ii. Carreiras, cargos, progressão e promoção
- iii. Alocação, ambientação e bem-estar
- iv. Desenvolvimento e desempenho profissional
- v. Remuneração, benefícios e recompensas não pecuniárias
- vi. Aposentação e desligamento

Essas dimensões não são compartimentos estanques. Elas constituem engrenagens de produção — ou de erosão — da capacidade estatal ao longo do tempo.

Figura 4 - Ciclo laboral no Serviço Público



Fonte: elaboração da autora baseada em Cardoso Junior e Pedrosa (2025), com apoio de inteligência artificial generativa (ChatGPT/DALL·E, OpenAI), a partir de prompt autoral e validação analítica própria, 2026.

O deslocamento promovido pelo Ciclo Laboral está em tratar essas dimensões como partes de um sistema longitudinal no qual decisões tomadas em um ponto produzem efeitos sobre os demais.

Essa perspectiva converge com a literatura de *policy design*, segundo a qual a coerência interna do *policy mix* é condição para efetividade sistêmica (HOWLETT; MUKHERJEE, 2018). Sistemas que acumulam instrumentos sem coordenação tendem a gerar inconsistências, sobreposições e efeitos não intencionais.

No caso brasileiro, como apontam diagnósticos da OCDE (2010; 2022) e do BID (2024), a gestão de pessoas no nível federal caracteriza-se por dificuldades persistentes de integração estratégica entre planejamento, desempenho e prioridades governamentais.

O MRCL, ao organizar as dimensões funcionais em estrutura longitudinal, oferece uma arquitetura analítica para compreender como a capacidade de governo é construída, distribuída e transformada ao longo da trajetória funcional do servidor público.

Essa arquitetura permite revelar algo central: a capacidade estatal não é produto de decisões isoladas, mas resultado acumulado de interações entre dimensões que operam sob diferentes temporalidades — imediata, anual, plurianual e geracional.

É nessa chave que se inicia a análise da primeira dimensão.

2.4.1 Planejamento da força de trabalho: a dimensão prospectiva da capacidade estatal

A primeira dimensão do Ciclo Laboral corresponde ao planejamento da força de trabalho e ocupa posição estrutural na arquitetura da capacidade de governo. Trata-se da dimensão prospectiva do sistema: o momento em que o Estado define, explícita ou implicitamente, quais competências deseja possuir para sustentar seu projeto político, suas prioridades estratégicas e sua capacidade de intervenção sobre problemas públicos complexos. À luz do Planejamento Estratégico Situacional (PES), de Carlos Matus (1993), é nessa etapa que se constrói — ou se compromete — o vértice “capacidade de governo” do Triângulo de Governo, pois o planejamento da força de trabalho determina o estoque e o fluxo de capacidades humanas que viabilizam a ação estatal.

No plano jurídico-constitucional, o ingresso no serviço público encontra fundamento no art. 37, II, da Constituição Federal de 1988, que condiciona o provimento à aprovação prévia em concurso público (BRASIL, 1988). A criação de cargos e a autorização de provimento estão ainda submetidas a condicionantes orçamentárias e fiscais, notadamente à Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que impõe limites à despesa com pessoal. Esse arranjo estabelece pilares de legalidade, meritocracia e responsabilidade fiscal. Contudo, a existência de regra meritocrática e

disciplina fiscal não equivale, por si, a planejamento estratégico da força de trabalho. A regra organiza o acesso; o planejamento organiza a capacidade.

Planejamento, nessa perspectiva, envolve projeções demográficas — aposentadorias, evasão, envelhecimento do quadro —, análise de lacunas de competências, leitura de tendências tecnológicas e organizacionais, integração com prioridades expressas no Plano Plurianual e sustentabilidade fiscal de médio e longo prazo. Relatórios da OCDE têm reiterado que, no caso brasileiro, embora existam instrumentos relevantes de informação e controle, a articulação entre planejamento da força de trabalho, gestão de pessoas e objetivos estratégicos de governo permanece limitada, o que reduz a coerência e o impacto das decisões (OCDE, 2010; OCDE, 2022).

Sob a ótica da teoria dos instrumentos de ação pública, o planejamento da força de trabalho não é apenas exercício técnico, mas campo estruturado por instrumentos que moldam comportamentos, distribuem poder decisório e organizam relações interinstitucionais (LE GALEL, 2012). Instrumentos não são neutros: eles configuram possibilidades de coordenação. No contexto brasileiro, essa dimensão é composta por um conjunto expressivo de dispositivos — dimensionamento da força de trabalho, concursos públicos, políticas de ação afirmativa, mecanismos de mobilidade, contratações temporárias, estágios e, mais recentemente, o Concurso Público Nacional Unificado (CPNU). O desafio central não reside na ausência desses instrumentos, mas na coerência do *policy mix* que os articula (HOWLETT; MUKHERJEE, 2018).

O Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT) representa o instrumento técnico mais diretamente associado à racionalização prospectiva do estoque de pessoal. Ele permite mapear necessidades quantitativas, identificar lacunas de competências e estimar impactos fiscais futuros. Enquanto instrumento, o DFT produz informação estratégica; contudo, sua eficácia depende da articulação com decisões de carreira, desenvolvimento e mobilidade. Desconectado dessas dimensões, converte-se em diagnóstico isolado. Integrado longitudinalmente ao Ciclo Laboral, transforma-se em mecanismo estruturante da arquitetura da capacidade estatal.

Nesse contexto, a instituição do Concurso Público Nacional Unificado (CPNU) introduz elemento relevante de reconfiguração do provimento. Ao substituir a lógica fragmentada de concursos isolados por modelo centralizado e coordenado, o CPNU altera

o desenho institucional do ingresso e cria condições para visão agregada das necessidades estatais. À luz de Le Galès (2012), o CPNU deve ser compreendido como instrumento de ação pública que reorganiza relações entre órgãos, reduz assimetrias informacionais e potencialmente amplia a coordenação interorganizacional. Do ponto de vista do *policy design*, ele representa tentativa de aumentar a coerência interna do *policy mix* de provimento, ao integrar autorização de vagas, definição de perfis e racionalização logística (HOWLETT; MUKHERJEE, 2018).

Todavia, o potencial estratégico do CPNU reside em sua capacidade de reorganizar a coordenação interorganizacional do provimento. Ao integrar processos de autorização de vagas, definição de perfis e seleção, o instrumento cria condições para uma visão agregada das necessidades estatais e para maior coerência na formação da força de trabalho.

As políticas de ação afirmativa no ingresso, como as cotas raciais previstas na Lei nº 12.990/2014, também se inserem nessa dimensão como instrumentos de transformação estrutural. Seu impacto transcende a dimensão distributiva e alcança a própria base cognitiva da capacidade estatal. Diversidade amplia repertórios interpretativos, fortalece legitimidade institucional e potencializa a formulação de políticas sensíveis à heterogeneidade social. Contudo, esse potencial somente se consolida quando articulado às dimensões subsequentes do Ciclo — desenvolvimento, progressão e ocupação de posições estratégicas. Caso contrário, a diversidade no ingresso não se traduz necessariamente em diversidade decisória.

No ordenamento jurídico brasileiro, instrumentos como redistribuição, remoção, cessão e exercício provisório encontram disciplina na Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990). Historicamente, tais dispositivos foram tratados como mecanismos administrativos de gestão corrente, voltados à resolução de necessidades pontuais. Contudo, sob a lente do Modelo Referencial do Ciclo Laboral, esses instrumentos devem ser reinterpretados como engrenagens estratégicas da capacidade estatal. Quando dissociada do planejamento da força de trabalho e das estruturas de carreira, a mobilidade tende a converter-se em expediente pontual, deixando de cumprir sua função estratégica de ajuste dinâmico das capacidades institucionais.

As contratações temporárias (Lei nº 8.745/1993) e os programas de estágio cumprem função adaptativa no sistema, permitindo resposta a variações conjunturais da demanda estatal e à incorporação transitória de competências especializadas.

Mesmo o Programa de Gestão e Desempenho (PGD), regulamentado pelo Decreto nº 11.072/2022, embora formalmente vinculado à dimensão do desempenho, repercute sobre o planejamento da força de trabalho ao produzir evidências sobre produtividade organizacional, capacidade de entrega e alocação eficiente de recursos humanos. O PGD opera como mecanismo de produção de evidências sobre produtividade organizacional, capacidade de entrega e alocação de recursos humanos, retroalimentando decisões de planejamento.

Os instrumentos que compõem essa dimensão operam sob funções distintas — produção de informação (DFT), coordenação do provimento (CPNU), ampliação da base cognitiva (ação afirmativa), redistribuição de capacidades (mobilidade), adaptação a incertezas (contratações temporárias) e retroalimentação decisória (PGD). Quando não articulados, tendem a operar de forma isolada; quando integrados, estruturam a capacidade estatal de forma prospectiva.

A dimensão de planejamento da força de trabalho, portanto, não é etapa administrativa isolada, mas fundamento prospectivo da arquitetura estatal. É nela que se define se a capacidade governamental será construída ex ante, de forma estratégica e integrada, ou se permanecerá reativa e episódica. Falhas nessa dimensão irradiam efeitos cumulativos sobre despesas obrigatórias, desenho de carreiras, incentivos e adaptabilidade futura do Estado. É aqui que a arquitetura longitudinal da capacidade de governo começa a ser estruturada — ou comprometida.

2.4.2 Carreiras, cargos, progressão e promoção: a engenharia institucional da capacidade estatal

A segunda dimensão do Ciclo Laboral corresponde ao desenho das carreiras, cargos, estruturas remuneratórias, critérios de progressão e promoção. Se o planejamento da força de trabalho define quais capacidades o Estado deseja possuir, é nessa dimensão que se define como essas capacidades serão estruturadas, mantidas, incentivadas e

transformadas no horizonte temporal. Trata-se, portanto, da engenharia institucional da capacidade de governo.

No plano jurídico, a organização de cargos e carreiras no serviço público federal encontra fundamento na Constituição de 1988 — especialmente nos arts. 37 a 41 — e na consolidação do Regime Jurídico Único pela Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1988; BRASIL, 1990). A partir desses marcos, consolidou-se um sistema caracterizado por estabilidade, ingresso por concurso público e multiplicidade de planos de carreira específicos, criados em diferentes momentos históricos e sob distintas coalizões políticas. Esse processo produziu densidade normativa e consolidação institucional, mas também heterogeneidade estrutural.

À luz da abordagem histórico-institucional, o sistema brasileiro de carreiras foi sendo construído por adição incremental de arranjos setoriais, frequentemente vinculados a agendas corporativas, reestruturações administrativas ou pactuações orçamentárias específicas. O resultado é um mosaico de carreiras com critérios diferenciados de progressão, remuneração e desenvolvimento, nem sempre articulados entre si. Essa configuração reforça o diagnóstico já identificado no capítulo anterior: elevada densidade regulatória combinada com fragmentação decisória.

Sob a perspectiva da teoria dos instrumentos de ação pública, as carreiras configuram estruturas institucionais que organizam trajetórias profissionais e estabilizam expectativas no interior do Estado (LE GALÈS, 2012). Uma estrutura de carreira define o que é valorizado — antiguidade, titulação, desempenho, liderança — e, ao fazê-lo, influencia a própria cultura administrativa. Nesse sentido, carreiras não são dispositivos neutros; são arquiteturas normativas que configuram a racionalidade do sistema burocrático.

A racionalização de carreiras emerge, portanto, como questão central da capacidade estatal. Racionalizar não significa homogeneizar indistintamente, mas alinhar estruturas de carreira de modo a produzir consistência entre incentivos, trajetórias profissionais e prioridades organizacionais. Um sistema de carreiras racionalizado é aquele em que critérios de ingresso, progressão, mobilidade e remuneração dialogam entre si e se articulam às prioridades estratégicas do governo. Quando essa coerência

inexiste, multiplicam-se distorções remuneratórias, assimetrias interinstitucionais e barreiras à mobilidade transversal.

A reconstrução da estrutura remuneratória integra esse esforço de racionalização. A remuneração no setor público cumpre funções múltiplas: garantir atratividade e estabilidade institucional, sinalizar prioridades estratégicas e produzir incentivos alinhados ao desempenho organizacional. Contudo, estruturas excessivamente segmentadas, baseadas em gratificações específicas ou em regimes diferenciados pouco transparentes, podem aumentar complexidade fiscal e dificultar comparabilidade entre carreiras. Por outro lado, modelos demasiadamente uniformes podem ignorar especificidades técnicas legítimas. O desafio reside em construir equilíbrio entre estabilidade, equidade e alinhamento estratégico. Nesse sentido, a estrutura remuneratória não apenas compensa o trabalho, mas orienta comportamentos e sinaliza prioridades institucionais ao longo do tempo.

Essa discussão adquire relevância adicional quando se observa a interação entre remuneração, progressão e avaliação de desempenho. A progressão exclusivamente baseada em tempo de serviço reforça previsibilidade institucional, mas pode reduzir estímulos à aprendizagem contínua e à inovação. A forma como esses critérios são combinados define o padrão de incentivos que orienta o comportamento organizacional ao longo das trajetórias profissionais. Sistemas que incorporam desempenho e qualificação exigem, por sua vez, governança robusta, critérios transparentes e alinhamento organizacional para evitar subjetividade ou captura política. Sob a lógica do MRCL, progressão e promoção não são eventos administrativos isolados; são engrenagens cumulativas que influenciam decisões futuras de planejamento, desenvolvimento e retenção.

É nesse ponto que a transversalidade adaptativa das carreiras se torna decisiva. A conjuntura contemporânea — marcada por transformação digital, complexificação das políticas públicas, transição demográfica e pressões por inovação — exige competências que nem sempre estavam contempladas nos desenhos tradicionais. A emergência de agendas como ciência de dados, governança digital, sustentabilidade ambiental e políticas intersetoriais demanda estruturas profissionais capazes de transitar entre áreas e dialogar com múltiplos campos de conhecimento. Relatórios recentes da OCDE têm enfatizado que sistemas de emprego público eficazes combinam especialização técnica com

mobilidade e interoperabilidade organizacional (OCDE, 2022). Nesse contexto, o desenho das carreiras torna-se mecanismo central de adaptação da capacidade estatal às mudanças do ambiente.

A articulação entre carreiras amplia a capacidade adaptativa do Estado ao permitir circulação de competências e recomposição dinâmica de capacidades organizacionais. Estruturas excessivamente compartimentalizadas reforçam silos institucionais e dificultam coordenação interministerial. Ao contrário, carreiras com competências transversais — como gestão pública, análise de políticas, inovação e coordenação governamental — favorecem circulação de conhecimento e reorganização dinâmica frente a prioridades emergentes. Essa circulação não elimina especialização, mas cria zonas de interseção capazes de sustentar políticas complexas.

Sob a ótica do Planejamento Estratégico Situacional (MATUS, 1993), essa dimensão integra o vértice “capacidade de governo” do Triângulo de Governo. A capacidade estatal não depende apenas do número de servidores ou da estabilidade do vínculo, mas da qualidade e adaptabilidade das trajetórias profissionais. Carreiras rígidas, desconectadas de mudanças sociais e tecnológicas, cristalizam competências; carreiras adaptativas permitem reorganização estratégica da base humana do Estado.

O MRCL, ao incorporar essa dimensão como engrenagem longitudinal da capacidade governamental, evidencia que o desafio central reside na articulação entre estruturas de carreira e objetivos estratégicos do Estado. O Estado dispõe de arcabouço robusto, com tradição meritocrática consolidada. Contudo, a ausência de racionalização transversal limita a conversão dessa densidade normativa em capacidade estratégica integrada.

Assim, a segunda dimensão do Ciclo Laboral não se reduz à gestão administrativa de cargos. Ela define como o Estado organiza sua infraestrutura profissional, como distribui incentivos de forma cumulativa e como ajusta suas competências às transformações da conjuntura política e social. Essa dimensão define a lógica de estruturação das trajetórias profissionais e, com isso, os padrões de reprodução e transformação da capacidade estatal. Se o planejamento define o horizonte da ação governamental, o desenho das carreiras determina sua sustentabilidade estrutural.

É nessa engrenagem que se decide se a burocracia pública será capaz de evoluir junto às demandas históricas ou se permanecerá prisioneira da própria complexidade normativa que acumulou ao longo das décadas.

2.4.3 Alocação, ambientação e bem-estar: a dimensão distributiva e relacional da capacidade estatal

A dimensão da alocação, ambientação, estágio probatório e bem-estar corresponde ao momento distributivo e relacional da capacidade estatal. É nesse plano que o estoque de competências previamente constituído é efetivamente posicionado, integrado e validado no interior das organizações públicas. A capacidade de governo não depende apenas da quantidade e da qualificação formal dos servidores, mas da forma como esses recursos humanos são distribuídos no aparelho de Estado, das condições organizacionais sob as quais operam e dos mecanismos institucionais que asseguram sua efetiva integração ao serviço público.

A alocação de perfis técnicos em áreas estratégicas, a concentração ou dispersão de competências e a capacidade de reorganização interna diante de mudanças de prioridade governamental produzem efeitos diretos sobre a capacidade concreta de formular e implementar políticas públicas.

A alocação, portanto, não constitui ato meramente administrativo, mas decisão que redistribui capacidade de governo no interior do Estado. Quando orientada por critérios estratégicos, ela permite alinhar competências às agendas prioritárias; quando guiada por pressões episódicas ou por ausência de informação integrada, tende a reproduzir assimetrias e a comprometer a eficiência alocativa da força de trabalho.

Nesse contexto, instrumentos como bancos de talentos, cadastros curriculares estruturados e perfis profissiográficos assumem relevância estratégica. O perfil profissiográfico, ao descrever de maneira sistemática as competências técnicas, comportamentais e experienciais necessárias ao exercício de determinadas funções, amplia a inteligibilidade interna do estoque de capacidades disponíveis. Ao tornar visíveis as competências existentes, esses instrumentos reduzem a opacidade organizacional e permitem decisões de alocação mais aderentes às necessidades institucionais.

A existência desses mecanismos amplia a capacidade de alinhar decisões de alocação às necessidades institucionais, aproximando planejamento, desenvolvimento, mobilidade e desempenho sob critérios mais consistentes. Contudo, quando operam de forma isolada, desvinculados das demais dimensões do Ciclo, tendem a permanecer como bases informacionais com baixo impacto sobre as decisões estratégicas.

A ambientação institucional e o acompanhamento do estágio probatório completam essa dimensão distributiva. O ingresso no serviço público — inclusive por meio de mecanismos amplos como o Concurso Público Nacional Unificado — não garante, por si, a conversão de mérito individual em capacidade governamental efetiva. A integração dos novos servidores às prioridades estratégicas do órgão, a transmissão de cultura organizacional e o alinhamento com objetivos institucionais são processos indispensáveis para que competências formais se traduzam em capacidade operativa. Sem ambientação estruturada, o Estado recruta talentos, mas não os integra plenamente à sua lógica de ação.

O estágio probatório constitui mecanismo institucional central nesse processo de integração. Previsto no regime jurídico dos servidores públicos federais, ele não se limita à verificação formal de requisitos funcionais, mas opera como dispositivo de validação institucional da capacidade recém-incorporada ao Estado. Durante esse período, são observados aspectos como assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade, critérios que permitem avaliar a adequação do servidor às exigências organizacionais e às responsabilidades da função pública. O estágio probatório funciona como etapa de conversão entre mérito de ingresso e capacidade efetivamente mobilizada no exercício das atividades públicas.

A dimensão do bem-estar institucional e das políticas de enfrentamento ao assédio e à discriminação também deve ser compreendida como componente estruturante da capacidade estatal. Ambientes organizacionais marcados por insegurança psicológica, conflitos não mediados e práticas discriminatórias corroem produtividade, elevam custos de transação internos, estimulam evasão de talentos e fragilizam a legitimidade pública das instituições. Políticas de prevenção ao assédio moral e sexual, mecanismos de escuta institucional e ações voltadas à promoção da equidade não se restringem ao campo da conformidade normativa; integram a infraestrutura que sustenta o funcionamento contínuo da capacidade de governo. A literatura sobre governança institucional indica

que a qualidade das relações organizacionais afeta diretamente a capacidade de implementação de políticas públicas, na medida em que decisões públicas são operacionalizadas por indivíduos inseridos em contextos organizacionais que condicionam seu desempenho e sua capacidade de coordenação.

Além disso, políticas de diversidade no ingresso — como aquelas instituídas pela Lei nº 12.990/2014 — ampliam a base cognitiva do Estado ao incorporar perspectivas sociais historicamente sub-representadas. Todavia, o potencial transformador dessa diversidade depende de sua articulação com mobilidade, desenvolvimento e acesso a posições estratégicas. Diversidade sem progressão e sem ambiente institucional seguro corre o risco de se limitar à dimensão estatística, sem produzir efeitos substantivos na formulação e implementação de políticas públicas.

Essa dimensão evidencia que a capacidade estatal depende não apenas da existência de instrumentos, mas da forma como eles operam conjuntamente na distribuição e sustentação das competências no interior do Estado.

Integrados, esses instrumentos operam como mecanismos de redistribuição dinâmica da capacidade estatal, permitindo ao Estado ajustar-se, aprender e preservar seu estoque de competências. Sem essa articulação, tendem a operar como rotinas administrativas com baixo impacto estrutural.

A dimensão da alocação, ambientação e bem-estar, portanto, não constitui etapa secundária do Ciclo Laboral. Ela representa o momento em que a capacidade de governo deixa de ser apenas projetada e estruturada para ser concretamente distribuída e sustentada no presente. Se o planejamento define o horizonte e as carreiras moldam a estrutura, é nessa dimensão que a capacidade estatal se manifesta de forma operativa. Falhas nesse plano reverberam por todo o ciclo, comprometendo desempenho, desenvolvimento e renovação institucional. Os instrumentos de alocação, ambientação e integração funcional possuem potencial estratégico significativo para a integração das capacidades recém-incorporadas ao serviço público.

2.4.4 Desenvolvimento e desempenho profissional: a dimensão dinâmica da capacidade de governo

A dimensão de desenvolvimento e desempenho profissional constitui o núcleo dinâmico da capacidade de governo. É nesse plano que o estoque de competências previamente constituído é atualizado, ativado, avaliado e transformado em resultados concretos para a sociedade.

À luz do Planejamento Estratégico Situacional (MATUS, 1993), governar implica não apenas dispor de recursos humanos, mas mobilizá-los estrategicamente para enfrentar problemas públicos complexos. A capacidade de governo, nesse vértice, depende de sua contínua renovação e alinhamento às prioridades estratégicas. Desenvolvimento e desempenho são, nesse sentido, mecanismos de produção contínua dessa capacidade.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), atualmente disciplinada pelo Decreto nº 9.991/2019 (BRASIL, 2019), representa o principal instrumento normativo dessa dimensão. A PNDP desloca a lógica tradicional de capacitação episódica para um modelo orientado por competências e vinculado às necessidades institucionais. Ao exigir que os órgãos elaborem Planos de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) alinhados a objetivos organizacionais, a política introduz formalmente o princípio de integração entre estratégia e qualificação profissional. Nesse sentido, a PNDP opera como mecanismo de orientação estratégica do desenvolvimento de capacidades no interior do Estado.

Contudo, como indicam avaliações comparadas da OCDE (2010; 2022), a existência de política formal de desenvolvimento não garante, por si, integração sistêmica. O desafio reside na conexão longitudinal entre desenvolvimento, planejamento de força de trabalho, estruturas de carreira e mecanismos de desempenho. Quando desenvolvimento é tratado como dimensão isolada — desvinculada de incentivos, mobilidade e avaliação — ele tende a operar como oferta formativa sem tradução estruturante na capacidade estatal.

Nesse contexto, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) desempenha papel estratégico como infraestrutura institucional de aprendizagem do Estado. Mais do que ofertante de cursos, a Enap constitui instrumento de ação pública que organiza repertórios cognitivos, difunde paradigmas de gestão e consolida comunidades de prática

no interior do aparelho estatal. Instituições dessa natureza estruturam comportamentos e moldam padrões decisórios, influenciando o modo como o Estado interpreta e enfrenta problemas públicos. A qualidade e a orientação estratégica da formação oferecida impactam diretamente a capacidade de formulação, coordenação e implementação de políticas.

Entretanto, desenvolvimento só se converte em capacidade governamental efetiva quando articulado a mecanismos de avaliação e desempenho. A avaliação, nesse sentido, não deve ser compreendida como instrumento meramente disciplinar ou burocrático, mas como mecanismo de retroalimentação estratégica. O Decreto nº 7.133/2010 e, mais recentemente, o Decreto nº 11.072/2022, que regulamenta o Programa de Gestão e Desempenho (PGD), introduzem instrumentos que vinculam entregas, metas e resultados à gestão da força de trabalho (BRASIL, 2010; BRASIL, 2022).

O PGD, em especial, desloca o foco da presença física para a entrega de resultados mensuráveis, incorporando ferramentas digitais de acompanhamento e indicadores de desempenho. O PGD produz evidências sobre produtividade organizacional, eficiência alocativa e capacidade de entrega das unidades administrativas. Nesse cenário, desempenho deixa de ser registro administrativo e passa a constituir insumo estratégico para planejamento, mobilidade e racionalização de estruturas.

Aqui reside um ponto de inflexão analítica central: a avaliação de desempenho pode cumprir duas funções distintas. A avaliação de desempenho pode limitar-se à mensuração de resultados ou operar como mecanismo de aprendizado institucional, capaz de orientar decisões e gerar *accountability*, permitindo mensurar o retorno social do investimento em pessoas.

O retorno social do investimento em pessoas representa dimensão ainda pouco explorada no debate brasileiro. O Estado investe recursos significativos em capacitação, remuneração e gestão da força de trabalho. A pergunta estratégica não é apenas quanto se investe, mas qual valor público é produzido a partir desse investimento. Quando desenvolvimento, desempenho e planejamento operam de forma articulada, torna-se possível correlacionar capacitação a resultados organizacionais e, em última instância, a impactos sociais.

Essa lógica aproxima a gestão de pessoas da governança baseada em evidências. A geração, análise e uso sistemático de dados de desempenho permitem calibrar políticas de desenvolvimento, identificar lacunas de competências e ajustar prioridades formativas. Conforme enfatizam relatórios recentes da OCDE (2022), a capacidade de alinhar gestão de pessoas a objetivos estratégicos depende do uso inteligente de dados e da integração entre sistemas informacionais e decisões substantivas.

Sob a lente matusiana, essa dimensão corresponde ao momento em que a capacidade de governo deixa de ser apenas potencial e se torna ação concreta. Desenvolvimento e desempenho correspondem à operacionalização estratégica da capacidade estatal. A fragmentação nessa etapa compromete diretamente a capacidade estatal, ao dissociar formação, avaliação e uso estratégico das competências.

Coordenada longitudinalmente essa dimensão opera como motor adaptativo do Estado, permitindo aprendizado institucional e ajuste contínuo das capacidades.

A sofisticação dessa engrenagem reside justamente na sua integração. Sem coerência entre PNDP, Enap, PGD, avaliação e planejamento, a política de desenvolvimento tende a se dispersar em iniciativas meritórias, porém desconectadas. Com coordenação sistêmica, ela se converte em mecanismo estruturante de atualização permanente da capacidade de governo.

Assim, a dimensão de desenvolvimento e desempenho profissional não representa apenas etapa funcional do Ciclo Laboral. Ela constitui o eixo dinâmico da capacidade estatal, onde investimento em pessoas se transforma — ou deixa de se transformar — em valor público. É nesse ponto que a arquitetura longitudinal da capacidade de governo encontra sua prova concreta: a capacidade de aprender, ajustar-se e produzir resultados sustentáveis no decorrer da trajetória institucional.

2.4.5 Remuneração, benefícios e recompensas não pecuniárias: incentivos, economia política e sustentabilidade da capacidade estatal

As dimensões anteriores estruturam e ativam a capacidade de governo, já a remuneração constitui o eixo de incentivos que molda seu comportamento, sua

estabilidade e sua sustentabilidade intertemporal. No âmbito do Ciclo Laboral, a política remuneratória não é apenas mecanismo distributivo; ela é instrumento estruturante de coordenação institucional, economia política e racionalidade fiscal.

No ordenamento jurídico brasileiro, a remuneração dos servidores públicos encontra fundamento no art. 37, X, da Constituição Federal de 1988, que estabelece a necessidade de lei específica para fixação ou alteração de remuneração (BRASIL, 1988). Além disso, a política remuneratória está submetida às condicionantes da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que impõe limites à despesa com pessoal e vincula sua expansão à sustentabilidade fiscal (BRASIL, 2000). Esses dispositivos evidenciam que remuneração é simultaneamente matéria jurídica, política e fiscal.

Do ponto de vista da economia política, a remuneração organiza expectativas, estrutura coalizões internas e influencia o comportamento estratégico de atores institucionais. Sistemas remuneratórios fragmentados — marcados por multiplicidade de gratificações, regimes diferenciados e estruturas assimétricas entre carreiras — tendem a produzir incentivos descoordenados e pressões corporativas distributivas. Estudos do BID (2024) indicam que estruturas remuneratórias excessivamente heterogêneas comprometem a mobilidade, a alocação eficiente de competências e a capacidade de coordenação interna.

A trajetória brasileira evidencia exatamente esse padrão. A expansão de planos de carreira específicos e de gratificações vinculadas a desempenho institucional ou individual — muitas vezes criadas por leis setoriais ao longo dos anos 2000 — ampliou a complexidade do arranjo remuneratório. Embora tais instrumentos tenham buscado introduzir incentivos meritocráticos, sua implementação ocorreu de forma incremental e frequentemente dissociada de uma arquitetura transversal de coordenação. O resultado foi a consolidação de estruturas remuneratórias com baixa comparabilidade entre carreiras, dificuldades de mobilidade e forte rigidez orçamentária.

A remuneração é instrumento de alto poder estruturante no interior do Estado. Ela não apenas distribui recursos; ela organiza hierarquias, define trajetórias possíveis e molda decisões organizacionais. O desenho remuneratório influencia escolhas de permanência, busca por mobilidade, engajamento institucional e disposição para assumir

responsabilidades estratégicas. Em termos matusianos, remuneração impacta diretamente a qualidade e a estabilidade do vértice “capacidade de governo”.

Ao mesmo tempo, remuneração representa uma das principais despesas obrigatórias do Estado. A despesa com pessoal, por sua natureza continuada, cria compromissos intertemporais que condicionam margens de decisão futura. A rigidez dessa despesa reduz flexibilidade fiscal e limita capacidade de redirecionamento estratégico em contextos de mudança conjuntural. Relatórios da OCDE (2010; 2022) reiteram que a gestão estratégica da força de trabalho depende de equilíbrio delicado entre competitividade remuneratória, sustentabilidade fiscal e coerência institucional.

Nesse ponto, emerge o problema central: como estruturar política remuneratória que alinhe incentivos individuais e organizacionais aos objetivos estratégicos do Estado sem comprometer a responsabilidade fiscal e a estabilidade intertemporal?

A resposta não reside em compressão salarial indiscriminada nem em expansão fragmentada de gratificações, mas em racionalização estrutural. Racionalizar não significa apenas reduzir; significa reorganizar de modo coerente. Isso envolve: simplificação de estruturas remuneratórias; redução de assimetrias injustificadas entre carreiras com funções equivalentes; maior transparência nos critérios de progressão; integração entre remuneração fixa, componentes variáveis e avaliação de desempenho; previsibilidade intertemporal dos impactos fiscais.

Trata-se de alinhar os diferentes componentes da política remuneratória de modo coerente e complementar. Incentivos financeiros, gratificações de desempenho, progressões automáticas e benefícios não pecuniários devem operar de forma complementar, e não competitiva ou contraditória.

Além da remuneração estritamente pecuniária, recompensas simbólicas e não financeiras desempenham papel crescente na gestão contemporânea. Reconhecimento institucional, oportunidades de desenvolvimento, autonomia decisória e participação em projetos estratégicos configuram incentivos que influenciam engajamento e retenção de talentos. A literatura internacional tem enfatizado que, especialmente no setor público, motivação intrínseca e propósito institucional constituem elementos relevantes da atração e permanência de profissionais qualificados (OCDE, 2022). Ignorar essa dimensão pode

levar à dependência exclusiva de incentivos monetários, com custos fiscais crescentes e resultados limitados.

À luz do Triângulo de Governo de Matus (1993), a política remuneratória pode ser compreendida como variável institucional que incide simultaneamente sobre capacidade de governo e governabilidade. De um lado, remuneração adequada contribui para atrair, reter e mobilizar competências críticas; de outro, estruturas percebidas como injustas, assimétricas ou fiscalmente insustentáveis podem gerar conflitos distributivos e pressões políticas capazes de afetar a governabilidade do projeto estatal. A arquitetura remuneratória, portanto, não constitui apenas dimensão administrativa da gestão de pessoas, mas também componente da arquitetura política do Estado.

No contexto do Ciclo Laboral, remuneração deve ser compreendida em seus efeitos ao longo do tempo. Decisões de ingresso impactam despesas futuras; progressões influenciam sustentabilidade fiscal; incentivos moldam desempenho; aposentadorias repercutem sobre equilíbrio atuarial. A fragmentação dessa dimensão compromete a capacidade estatal ao produzir rigidez estrutural e disputas corporativas contínuas.

Articulada às demais dimensões do Ciclo, a política remuneratória pode operar como instrumento estratégico de alinhamento institucional. Ela pode reforçar prioridades governamentais, incentivar desempenho orientado a resultados públicos e sustentar estabilidade organizacional de longo prazo. Para isso, contudo, é necessário que sua formulação esteja inserida em arquitetura de governança capaz de equilibrar incentivos, justiça distributiva e responsabilidade fiscal.

Assim, a dimensão de remuneração, benefícios e recompensas não pecuniárias não é apenas mecanismo administrativo de pagamento. Ela constitui eixo estruturante da economia política da capacidade estatal. É nela que se decide se a política de gestão de pessoas operará como instrumento de coordenação estratégica ou como arena permanente de disputa distributiva fragmentada.

A qualidade dessa engrenagem influencia diretamente a sustentabilidade intertemporal da capacidade de governo. Incentivos mal calibrados produzem rigidez, conflitos e ineficiência. Incentivos coerentes e integrados fortalecem estabilidade, motivação e legitimidade institucional.

No interior da arquitetura longitudinal do Ciclo Laboral, a remuneração representa o ponto de convergência entre racionalidade fiscal, economia política e construção da capacidade de governo. É nela que o Estado revela se consegue alinhar seus recursos humanos ao seu projeto estratégico — ou se permanece refém de estruturas fragmentadas que limitam sua própria ação.

2.4.6 Aposentação e desligamento: sustentabilidade intertemporal e recomposição da capacidade de governo

O planejamento da força de trabalho inaugura o ciclo sob perspectiva prospectiva, a aposentação e o desligamento encerram — e simultaneamente reiniciam — a arquitetura longitudinal da capacidade estatal. No Modelo Referencial do Ciclo Laboral (CARDOSO JUNIOR; PEDROSA, 2025), a dimensão de aposentação e desligamentos não representa mero momento administrativo de término de vínculo, mas etapa estrutural de recomposição demográfica, fiscal e cognitiva do Estado.

No plano constitucional, a aposentadoria dos servidores públicos encontra fundamento no art. 40 da Constituição Federal de 1988, cujo regime sofreu sucessivas reformas constitucionais desde os anos 1990. Essas reformas alteraram critérios de elegibilidade, bases de cálculo, regras de transição e estrutura de financiamento do regime próprio, evidenciando que aposentação não é apenas evento individual, mas componente central da sustentabilidade fiscal do Estado.

A criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp), por meio da Lei nº 12.618/2012, introduziu novo marco institucional ao limitar o valor das aposentadorias ao teto do Regime Geral e deslocar parte do financiamento para regime de capitalização complementar (BRASIL, 2012). Essa alteração evidencia que a gestão de desligamentos e aposentadorias possui dimensão estrutural na organização da despesa pública e na sustentabilidade intertemporal da força de trabalho.

Sob a perspectiva da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), aposentadorias e pensões compõem parcela relevante da despesa obrigatória,

afetando diretamente a capacidade de investimento e a margem de manobra orçamentária do Estado (BRASIL, 2000). A gestão inadequada dessa dimensão compromete não apenas o equilíbrio fiscal, mas a própria possibilidade de recomposição estratégica da força de trabalho.

Do ponto de vista da economia política, aposentação é ponto de inflexão geracional. Ela define ritmo de renovação, perfil etário da burocracia e velocidade de incorporação de novas competências. Estados com planejamento demográfico inadequado enfrentam ondas simultâneas de aposentadorias que produzem descontinuidade institucional, perda abrupta de conhecimento e sobrecarga organizacional.

Relatórios da OCDE (2010; 2022) destacam que sistemas de emprego público eficazes monitoram ativamente projeções demográficas, planejam substituições estratégicas e articulam aposentadorias com políticas de recrutamento e desenvolvimento. Quando essa articulação é frágil, o Estado passa a operar sob lógica de reposição contingencial, e não de recomposição planejada.

À luz do Planejamento Estratégico Situacional (MATUS, 1993), aposentação e desligamento integram o vértice da capacidade de governo na sua dimensão intertemporal. Governar, para Matus, significa administrar recursos escassos ao longo do tempo sob incerteza. Nesse sentido, a capacidade governamental não é apenas estoque atual de competências, mas capacidade de renovação e adaptação. A saída de servidores experientes pode representar tanto erosão quanto oportunidade de reconfiguração, dependendo da existência — ou não — de mecanismos de transferência de conhecimento e planejamento sucessório.

A ausência de estratégias de sucessão institucional e gestão do conhecimento produz o que se pode denominar “erosão silenciosa da capacidade estatal”. Conhecimentos tácitos acumulados ao longo de décadas não são automaticamente transmitidos. Sem dispositivos formais de mentoria, documentação e integração intergeracional, a aposentadoria converte-se em ruptura cognitiva.

O regime previdenciário e os mecanismos de desligamento funcionam como instrumentos estruturantes que moldam comportamentos e expectativas. Regras de

transição, incentivos à permanência ou à saída voluntária, programas de desligamento incentivado e critérios de aposentadoria especial influenciam decisões individuais e padrões coletivos de renovação da burocracia. Tais instrumentos, quando isolados, operam como dispositivos fiscais; quando coordenados ao Ciclo Laboral, operam como mecanismos estratégicos de recomposição da capacidade de governo.

No caso brasileiro, historicamente, decisões sobre aposentadoria estiveram mais associadas a ajustes fiscais do que a planejamento integrado de renovação institucional. Reformas previdenciárias foram mobilizadas predominantemente como resposta a pressões fiscais estruturais. Embora necessárias para sustentabilidade macroeconômica, tais reformas raramente foram articuladas explicitamente a estratégias de gestão da força de trabalho, sucessão e reconstrução de competências.

Isso revela a ausência de articulação entre planejamento de ingresso, estrutura de carreiras, desenvolvimento profissional e regime previdenciário, que passaram a operar como camadas normativas sobrepostas, sem integração ao longo do ciclo.

A dimensão de desligamento inclui também outras formas de término de vínculo: exoneração, demissão disciplinar, contratos temporários encerrados e desligamentos voluntários. Cada uma dessas modalidades possui implicações distintas sobre estabilidade organizacional e governabilidade. Sistemas excessivamente rígidos dificultam ajuste adaptativo; sistemas excessivamente flexíveis podem comprometer continuidade institucional e autonomia técnica.

O desafio, portanto, não é apenas regular a saída, mas integrá-la estrategicamente ao ciclo completo. Quando articulada ao planejamento prospectivo, a aposentação permite: antecipar reposições críticas; reorganizar estruturas organizacionais; revisar perfis profissionais; ajustar sustentabilidade fiscal e renovar repertórios cognitivos do Estado.

Na ausência de articulação com as demais dimensões, essa etapa tende a produzir: descontinuidade administrativa; perda de memória institucional; desequilíbrio demográfico e pressão fiscal descoordenada.

Sob a lógica do Triângulo de Governo de Matus, aposentação afeta simultaneamente capacidade de governo e governabilidade. Se mal gerida, gera tensões

distributivas e conflitos políticos. Se coordenada, permite estabilidade institucional e previsibilidade intertemporal.

No interior da arquitetura longitudinal do Ciclo Laboral, essa dimensão fecha o circuito da capacidade estatal. Ela revela se o Estado consegue transformar saídas individuais em oportunidade de recomposição estratégica ou se permanece refém de ajustes fiscais episódicos e respostas reativas.

Assim, a aposentação e o desligamento não são epílogo administrativo. São momento estrutural de redefinição da capacidade de governo entre momentos sucessivos da ação estatal. A forma como o Estado administra suas saídas determina se a arquitetura construída nas dimensões anteriores será sustentada, renovada ou progressivamente corroída.

Com isso, o Ciclo Laboral completa sua engrenagem longitudinal: planejamento antecipa, carreiras estruturam, alocação organiza, desenvolvimento qualifica, remuneração incentiva e aposentação recompõe.

É nessa engrenagem integrada que a capacidade de governo se consolida ou se fragiliza.

2.4.7 Ciclo Laboral como arquitetura sistêmica da capacidade de governo

A análise das seis dimensões funcionais do Ciclo Laboral mostra que o modelo não organiza etapas administrativas sucessivas, mas estrutura uma arquitetura temporal da capacidade de governo. Planejamento da força de trabalho, desenho de carreiras, alocação e bem-estar, desenvolvimento e desempenho, remuneração e incentivos, aposentação e desligamento compõem sistema interdependente de decisões cujos efeitos se acumulam ao longo do tempo.

O ponto central não reside na existência isolada de cada dimensão — todas já se encontram reguladas por vasto arcabouço normativo —, mas na forma como se articulam, retroalimentam e condicionam reciprocamente. O planejamento prospectivo define o perfil e o volume de competências desejadas; as carreiras estruturam incentivos e

trajetórias; a alocação distribui capacidades no território organizacional; o desenvolvimento e a avaliação modulam desempenho e adaptabilidade; a remuneração sinaliza prioridades e molda comportamentos; a aposentação recompõe o estoque humano e redefine a sustentabilidade intertemporal. Cada decisão tomada em uma dimensão reverbera nas demais.

Sob a perspectiva do Planejamento Estratégico Situacional (MATUS, 1993), essa engrenagem corresponde ao vértice da capacidade de governo no Triângulo de Governo. Não se trata apenas do estoque atual de servidores, mas da capacidade dinâmica de organizar, mobilizar, renovar e orientar competências segundo um projeto político. A capacidade governamental, nessa leitura, é resultado da coerência longitudinal entre essas dimensões.

Quando operam de forma fragmentada, essas dimensões produzem efeitos disfuncionais previsíveis: ingresso sem planejamento gera sobrecarga fiscal futura; carreiras desarticuladas dificultam mobilidade estratégica; desenvolvimento desconectado de prioridades produz capacitação sem direção; remuneração mal calibrada distorce incentivos; e aposentadorias não planejadas provocam rupturas abruptas de conhecimento institucional.

Do ponto de vista da teoria dos instrumentos de ação pública (LE GALÈS, 2012), cada dimensão mobiliza instrumentos específicos — concursos, leis de carreira, políticas de desenvolvimento, sistemas digitais e regras previdenciárias — que estruturam relações institucionais e distribuem poder organizacional. Esses instrumentos não são neutros: moldam comportamentos, produzem incentivos e condicionam escolhas futuras. Quando operam sem coordenação, deixam de compor arquitetura integrada e passam a reforçar silos institucionais.

À luz do *policy design*, a efetividade do sistema depende da coerência do *policy mix* que articula esses instrumentos (HOWLETT; MUKHERJEE, 2018). Coerência implica consistência interna entre objetivos, regras, incentivos e mecanismos de retroalimentação. No caso da gestão de pessoas, essa coerência é longitudinal: deve atravessar todo o ciclo funcional.

É nesse ponto que o Ciclo Laboral revela seu alcance analítico. Ao deslocar o foco do instrumento isolado para a trajetória integrada, o modelo permite visualizar como decisões administrativas cotidianas compõem — ou desorganizam — a arquitetura estrutural da capacidade estatal. Ele transforma a política de pessoal de conjunto disperso de subsistemas em engrenagem intertemporal de produção de capacidade governamental.

Essa arquitetura pode ser compreendida como sistema de fluxos e estoques:

- a. **Estoque:** o conjunto atual de competências, experiências e recursos humanos disponíveis ao Estado.
- b. **Fluxo:** os movimentos de ingresso, progressão, desenvolvimento, mobilidade e saída que alteram continuamente esse estoque.

A governabilidade da ação estatal depende da qualidade da interação entre esses fluxos e estoques. Se o fluxo de entrada não dialoga com o fluxo de saída, surgem descompassos demográficos. Se o desenvolvimento não dialoga com a remuneração, há desalinhamento de incentivos. Se a avaliação não retroalimenta o planejamento, perde-se aprendizado institucional. Abaixo, a figura 4 ilustra esta interação.

Figura 5 - Ciclo Laboral na capacidade de governo



Fonte: elaboração da autora baseada em Matus (1993) e Cardoso Junior e Pedrosa (2025), com apoio de inteligência artificial generativa (ChatGPT/DALL·E, OpenAI), a partir de prompt autoral e validação analítica própria, 2026.

Portanto, o Ciclo Laboral não é mera categorização funcional. Ele constitui matriz interpretativa que evidencia a natureza sistêmica da gestão de pessoas como infraestrutura do Estado. Sua força reside em demonstrar que capacidade de governo não é atributo abstrato, mas produto cumulativo de decisões articuladas ao longo do tempo.

A análise das dimensões do Ciclo Laboral permite compreender a gestão de pessoas como arquitetura longitudinal de produção de capacidade estatal, na qual decisões distribuídas ao longo da trajetória funcional se acumulam e se condicionam reciprocamente. O modelo evidencia que o desempenho governamental não depende de instrumentos isolados, mas da coerência entre as engrenagens que estruturam, distribuem, ativam, incentivam e renovam as capacidades do Estado.

Essa reorganização analítica, contudo, coloca uma questão adicional: como assegurar, no plano institucional, a coordenação efetiva entre essas dimensões, de modo a evitar que a lógica sistêmica do modelo seja capturada por práticas fragmentadas? É a partir desse problema que se abre o próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 - CICLO LABORAL: AS TRANSVERSALIDADES ESTRUTURANTES

A identificação do Ciclo Laboral como arquitetura longitudinal da capacidade de governo evidencia que a gestão de pessoas não se reduz à existência de dimensões funcionais bem definidas. A presença dessas engrenagens não garante, por si só, sua operação coerente. O sistema pode permanecer formalmente completo e materialmente fragmentado.

É nesse ponto que emergem as transversalidades estruturantes. Se as dimensões do Ciclo Laboral organizam a trajetória funcional do servidor, as transversalidades dizem respeito aos mecanismos institucionais que tornam possível coordenar esse conjunto ao longo do tempo.

A passagem a elas não representa mudança temática, mas aprofundamento da própria lógica do modelo: desloca-se da arquitetura funcional e avança-se para as condições institucionais de sua integração.

3.1 As transversalidades estruturantes como mecanismo integrador da arquitetura do Ciclo Laboral

As transversalidades estruturantes constituem o nível de coordenação da arquitetura do Ciclo Laboral. Sua função é integrar dimensões, instrumentos e arenas decisórias que, na prática administrativa, tendem a operar de modo fragmentado. No Modelo Referencial do Ciclo Laboral (CARDOSO JUNIOR; PEDROSA, 2025), elas não figuram como temas complementares, mas como funções institucionais que atravessam todas as dimensões e condicionam a forma como decisões são tomadas, coordenadas, monitoradas e ajustadas ao longo do tempo.

Essa concepção parte do reconhecimento de que a efetividade da política de gestão de pessoas depende da coordenação entre instrumentos, arenas decisórias e fluxos de informação, e não apenas de sua existência isolada.

À luz do Planejamento Estratégico Situacional, essa arquitetura expressa a articulação entre capacidade de governo, projeto e governabilidade. Sem

transversalidades, a capacidade tende a dispersar-se entre instrumentos e arenas isoladas; com elas, adquire direção coordenada.

O MRCL identifica cinco transversalidades estruturantes. Cada uma dessas transversalidades atua sobre uma dimensão específica da coordenação estatal — decisória, normativa, informacional, cognitiva e política — compondo, em conjunto, a infraestrutura de integração do sistema.

- (i) governança pública;
- (ii) atualização normativa e consolidação legislativa;
- (iii) transformação digital e integração dos sistemas estruturantes;
- (iv) geração, uso e transparência de evidências e segurança de dados;
- (v) diálogos institucionais.

Cada uma delas opera como camada integradora da arquitetura longitudinal.

3.2 Governança pública: direção estratégica, coordenação sob complexidade e metacoordenação

A governança pública constitui a transversalidade central do Modelo Referencial do Ciclo Laboral porque atua no plano em que a política de gestão de pessoas deixa de figurar como conjunto disperso de instrumentos e passa a configurar arquitetura de direção estatal.

Diferentemente de concepções restritas que identificam governança com desenho organizacional ou distribuição formal de competências, a abordagem aqui adotada a compreende como o conjunto de mecanismos pelos quais o Estado define prioridades, coordena arenas decisórias, estabiliza expectativas institucionais e sustenta coerência ao longo do tempo sob condições de conflito, restrição fiscal e incerteza política.

Essa concepção encontra respaldo na literatura contemporânea sobre governança e capacidade estatal. Em uma chave institucional, Fukuyama (2013) contribui para compreender a governança a partir da qualidade e da efetividade dos arranjos estatais. Já

Peters (2012) ajuda a explicitar que, em contextos complexos, governar envolve coordenar múltiplos centros decisórios e combinar mecanismos distintos de articulação, sem depender exclusivamente da hierarquia. Levi-Faur (2012) demonstra que os estilos contemporâneos de governo combinam hierarquia, redes e instrumentos regulatórios em arranjos nos quais a coordenação substitui o comando direto como mecanismo predominante de direção.

No caso do SIPEC, essa complexidade é particularmente evidente. A política de gestão de pessoas envolve o órgão central, unidades setoriais, carreiras específicas, instâncias econômicas e orçamentárias, órgãos de controle, atores sindicais e restrições constitucionais e fiscais. Trata-se, portanto, de campo atravessado por racionalidades jurídicas, fiscais, técnicas e corporativas, cuja articulação não pode ser assegurada apenas por comando hierárquico. Governar, nesse ambiente, implica coordenar sob conflito e sob assimetria informacional, produzindo direção estratégica em meio a disputas distributivas.

Essa leitura é aprofundada quando se considera a trajetória histórica da burocracia brasileira. A obra *Trajetórias da Burocracia na Nova República*, organizada por Lopez e Cardoso Junior (2023), permite interpretar a estrutura do serviço público federal como resultado de processos acumulados de diferenciação institucional, negociação segmentada e heterogeneidade entre regimes, vínculos e carreiras. A fragmentação contemporânea da gestão de pessoas, portanto, não decorre de falha técnica isolada, mas de uma trajetória institucional marcada por camadas sucessivas de negociação política e acomodação distributiva. A governança, nesse contexto, precisa operar sobre heranças estruturadas e interesses sedimentados, e não sobre bases institucionais neutras.

O Diagnóstico Institucional do Serviço Público na América Latina – Brasil (BID, 2024) chama atenção para a complexidade institucional do serviço público brasileiro e para os desafios decorrentes da heterogeneidade de regimes, carreiras e instrumentos, o que reforça a importância de mecanismos mais consistentes de coordenação. O desafio central reside na dificuldade de integrar esses instrumentos sob direção estratégica coerente.

A sociologia da ação pública contribui para sofisticar ainda mais essa análise. Ao enfatizar que políticas públicas se estruturam por meio de instrumentos que moldam arenas, distribuem poder e estabilizam significados (OLIVEIRA; HASSENTEUFEL,

2021), essa abordagem desloca a governança do plano exclusivamente organizacional para o plano relacional e cognitivo. Esses instrumentos definem quem participa, quais critérios se tornam legítimos e quais resultados são reconhecidos como válidos. Governança, portanto, envolve coordenação não apenas entre áreas administrativas, mas sobre os próprios instrumentos e seus efeitos estruturantes.

É nesse ponto que a noção de metacoordenação se torna analiticamente decisiva. Se coordenação refere-se à articulação entre atores e decisões em determinada arena, metacoordenação diz respeito à capacidade de coordenar os próprios mecanismos de coordenação — isto é, de integrar dimensões, instrumentos e transversalidades sob um princípio comum de direção. No Ciclo Laboral, a governança não atua apenas harmonizando planejamento, carreiras, desenvolvimento, desempenho, remuneração e desligamento; ela também coordena as transversalidades normativa, digital, informacional e relacional, organizando suas interfaces e antecipando efeitos sistêmicos.

Essa dimensão é crucial porque a fragmentação no SIPEC não ocorre apenas entre políticas, mas entre lógicas institucionais. Sem metacoordenação, cada dimensão funcional tende a operar segundo sua racionalidade predominante: planejamento condicionado por contingências fiscais; carreiras orientadas por negociação segmentada; desenvolvimento guiado por oferta formativa; remuneração capturada por disputas distributivas; aposentação reduzida a evento previdenciário. A densidade normativa pode crescer, mas a coerência sistêmica permanece frágil.

Barzelay (2021), ao analisar reformas de gestão pública, argumenta que transformações institucionais relevantes não decorrem apenas da introdução de novos instrumentos, mas da reconfiguração do processo decisório — isto é, da forma como problemas são definidos e alternativas estruturadas. Sob essa perspectiva, a transversalidade de governança no Ciclo Laboral não se limita a coordenar instrumentos existentes; ela redefine a lógica pela qual decisões relativas à força de trabalho são integradas ao projeto governamental.

Essa dimensão decisória conecta-se diretamente ao Planejamento Estratégico Situacional (MATUS, 1993). No Triângulo de Governo, a capacidade depende da articulação entre projeto, governabilidade e aparato institucional. A gestão de pessoas localiza-se no vértice “capacidade de governo”, pois organiza o estoque de competências, incentivos e arranjos organizacionais que tornam possível a ação estatal. A governança

transversal — compreendida como metacoordenação — é o mecanismo que articula esse vértice às restrições políticas e institucionais, assegurando que a capacidade construída seja coerente com o projeto governamental e sustentável na sucessão de ciclos reformistas.

A dimensão prospectiva da governança também ganha relevo à luz de análises recentes da OCDE. O relatório *States of the Future* (OCDE, 2024) destaca que Estados contemporâneos precisam desenvolver capacidade antecipatória e adaptativa para enfrentar incertezas estruturais. Governança, nesse sentido, não é apenas coordenação presente, mas sustentação de coerência sob incerteza futura. No campo da gestão de pessoas, isso significa integrar planejamento, desenvolvimento, desempenho e incentivos de modo a construir capacidade estatal resiliente e responsiva.

Em síntese, a governança pública, como transversalidade do Ciclo Laboral, cumpre função estrutural de metacoordenação da arquitetura sistêmica: coordena arenas decisórias sob fragmentação histórica; organiza instrumentos de ação pública; integra dimensões e transversalidades; e sustenta coerência intertemporal da capacidade estatal.

3.3 Atualização normativa e consolidação legislativa: metarregulação sistêmica e estabilização intertemporal

A transversalidade da atualização normativa e da consolidação legislativa não deve ser compreendida apenas como atividade técnica de revisão de textos legais ou simplificação de atos administrativos. No âmbito do Ciclo Laboral, ela assume estatuto mais profundo: trata-se do mecanismo de metarregulação sistêmica que estabiliza e estrutura juridicamente.

A gestão de pessoas no Executivo Federal estrutura-se sobre um arranjo normativo denso e altamente estratificado, que envolve dispositivos constitucionais, leis e um conjunto amplo de normas infralegais. Esse conjunto não constitui mera soma de regras: ele define direitos, incentivos, expectativas e limites de atuação, condicionando decisões futuras e distribuindo poder institucional.

Sob perspectiva histórico-institucional, normas não apenas regulam comportamentos; elas estruturam trajetórias. Pierson (2000) demonstra que arranjos

institucionais tendem a gerar efeitos de dependência de trajetória, nos quais escolhas normativas iniciais produzem custos crescentes de reversão e estabilizam padrões de ação. No caso brasileiro, a consolidação do Regime Jurídico Único (RJU) e a multiplicação de planos de carreira ao longo da Nova República produziram um sistema juridicamente robusto, porém heterogêneo, no qual diferentes regimes, vínculos e estruturas remuneratórias coexistem sob bases legais distintas. À luz das interpretações reunidas na obra *Trajetórias da Burocracia na Nova República*, organizada por Lopez e Cardoso Junior (2023), essa heterogeneidade pode ser compreendida menos como simples efeito de técnica legislativa e mais como resultado de diferenciações acumuladas e acomodações distributivas entre grupos ocupacionais ao longo do tempo.

Nesse contexto, a atualização normativa cumpre função que ultrapassa a correção formal: ela opera como mecanismo de estabilização intertemporal da política de pessoal. A ausência de revisão sistemática tende a ampliar sobreposições, ambiguidades interpretativas e litigiosidade, elevando custos de coordenação e insegurança jurídica. A questão central reside na dificuldade de antecipar impactos sistêmicos de novas normas sobre as demais dimensões do Ciclo.

A sociologia da ação pública, tal como sistematizada por Oliveira e Hassenteufel (2021), mostra que normas e instrumentos jurídicos estruturam arenas de ação, definindo quem pode decidir, quais argumentos são legítimos e quais resultados são aceitáveis. Sob essa lente, a produção normativa na gestão de pessoas é também produção de poder institucional. Leis de carreira, regras de progressão, critérios de avaliação e dispositivos remuneratórios não apenas organizam vínculos funcionais; eles moldam a distribuição de incentivos e as possibilidades de coordenação futura.

A metarregulação sistêmica consiste, portanto, na capacidade de produzir normas já concebidas sob perspectiva transversal. Em vez de reagir a demandas isoladas — criação de nova carreira, reajuste remuneratório, regulamentação específica —, a transversalidade normativa exige que cada inovação legislativa seja examinada quanto aos seus impactos sobre: sustentabilidade fiscal de médio e longo prazo; coerência com critérios de desempenho e desenvolvimento; efeitos distributivos intercarreiras; riscos de judicialização; implicações sobre segurança da informação e governança de dados; e alinhamento com prioridades estratégicas do Estado.

Essa abordagem aproxima-se da noção de “*meta-governance*” discutida por Levi-Faur (2012), segundo a qual o Estado não apenas governa setores, mas governa os próprios mecanismos de governo. No campo da gestão de pessoas, isso significa governar a produção normativa de modo a evitar que cada novo diploma se converta em camada adicional de fragmentação.

O Diagnóstico Institucional do Serviço Público na América Latina – Brasil (BID, 2024) reforça a importância dessa dimensão ao apontar que sistemas com alta dispersão normativa enfrentam maior dificuldade de coordenação estratégica e maior pressão fiscal decorrente de decisões distributivas não integradas. A consolidação legislativa, nesse sentido, opera simultaneamente como instrumento de clareza jurídica, racionalidade fiscal e previsibilidade institucional.

Essa transversalidade também possui dimensão política relevante. Normas de pessoal frequentemente emergem de processos negociais intensos, nos quais diferentes grupos buscam proteger posições adquiridas ou ampliar vantagens relativas. A consolidação normativa exige, portanto, capacidade de mediação e de construção de consensos mínimos que preservem direitos, mas também assegurem sustentabilidade do sistema como um todo. A atualização legislativa torna-se, assim, mecanismo de equilíbrio entre estabilidade e adaptabilidade — tensão permanente em sistemas de serviço civil.

Ao articular-se com as demais transversalidades, a metarregulação normativa ganha densidade estratégica. Normas concebidas sob lógica sistêmica permitem que indicadores de desempenho sejam juridicamente viáveis; mecanismos digitais operem com segurança jurídica; dados possam ser compartilhados sob parâmetros claros e critérios de progressão e remuneração dialoguem com metas organizacionais.

Sem essa integração, a norma tende a produzir efeitos contraditórios sobre outras dimensões do Ciclo.

A atualização normativa e a consolidação legislativa constituem a infraestrutura jurídica da capacidade de governo ao estabilizar as regras que tornam possível a coordenação estratégica do sistema. Sua função não é apenas revisar dispositivos legais, mas assegurar que o direito administrativo de pessoal opere de forma coerente e integrada.

3.4 Transformação digital e integração dos sistemas estruturantes: infraestrutura informacional da capacidade estatal

A transformação digital, no âmbito do Ciclo Laboral, não pode ser compreendida apenas como modernização tecnológica ou digitalização de procedimentos administrativos. Ela constitui dimensão estrutural da capacidade estatal contemporânea porque redefine a forma como informações são produzidas, compartilhadas, hierarquizadas e convertidas em decisão. Trata-se, portanto, menos de tecnologia em sentido estrito e mais de arquitetura informacional do governo.

A incorporação da transformação digital à política de gestão de pessoas no Executivo Federal não ocorreu como evento isolado, mas como processo gradual de reconfiguração informacional do sistema. Historicamente, o principal sistema estruturante da gestão de pessoal do governo federal foi o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), responsável pelo registro funcional e pelo processamento da folha de pagamento dos servidores civis da administração pública federal.

A partir dos anos 2000, iniciou-se o desenvolvimento de uma nova arquitetura tecnológica voltada à modernização dessa infraestrutura informacional, culminando na criação do Sistema de Gestão de Pessoas (SIGEPE). Concebido como plataforma digital de apoio aos processos de gestão de pessoas, o SIGEPE buscou ampliar a automação administrativa, padronizar bases de dados e permitir maior rastreabilidade das informações funcionais. Ainda assim, o sistema não substituiu integralmente o SIAPE, passando a coexistir com ele como parte de um arranjo tecnológico mais amplo de sistemas estruturantes da política de pessoal.

Esse processo foi aprofundado com a disponibilização, em 2021, da plataforma SouGov.br, concebida como interface digital direta entre o servidor público e os serviços de gestão de pessoas do governo federal. A plataforma passou a concentrar funcionalidades como atualização de dados cadastrais, solicitações administrativas, registro de afastamentos e gestão de férias, ampliando o acesso dos servidores aos serviços de pessoal em ambiente digital. Diferentemente do SIGEPE ou do SIAPE, o SouGov opera predominantemente como camada de interação com o usuário, utilizando

as bases de dados e regras de processamento da arquitetura já existente da gestão de pessoas.

A regulamentação do Programa de Gestão e Desempenho (PGD), pelo Decreto nº 11.072/2022, adicionou nova camada a essa arquitetura, ao integrar métricas de entrega e acompanhamento de resultados a ferramentas digitais de monitoramento (BRASIL, 2022). Nesse ponto, a transformação digital ultrapassou o plano procedimental e passou a incidir sobre o próprio desenho da gestão, ao permitir que produtividade, organização do trabalho e resultados institucionais fossem acompanhados com base em registros sistematizados e comparáveis.

A sucessão desses marcos normativos não assegura, por si, coordenação estratégica. O ponto crítico desloca-se para a articulação institucional: importa menos a quantidade de plataformas e mais a forma como seus dados se conectam e são incorporados às decisões.

Sob essa perspectiva, integração da infraestrutura digital da gestão de pessoas — especialmente SIAPE, SIGEPE, a plataforma SouGov.br, as bases de monitoramento do PGD e os módulos de dimensionamento da força de trabalho — constitui elemento central da capacidade de governo. A fragmentação informacional produz ilhas de racionalidade: cada unidade decide com base em seus próprios dados, dificultando visão longitudinal da força de trabalho. A interoperabilidade, ao contrário, permite cruzamentos estratégicos entre desempenho e desenvolvimento, entre remuneração e produtividade, entre projeções de aposentadoria e planejamento de ingresso, sustentando decisões mais coerentes.

O relatório *Public Service Leadership and Capability Review of Brazil* (OCDE, 2022) destaca que, embora o Brasil tenha avançado significativamente na digitalização de processos administrativos, ainda enfrenta desafios na utilização estratégica de dados para decisões integradas de gestão de pessoas. O desafio identificado é institucional: transformar informação dispersa em inteligência decisória por meio de mecanismos de governança de dados.

Essa dimensão conecta-se diretamente à noção de Estado digital como infraestrutura de coordenação. O documento *States of the Future* (OCDE, 2024)

argumenta que Estados contemporâneos precisam desenvolver capacidade antecipatória baseada em análise integrada de dados, superando modelos reativos. No campo da gestão de pessoas, isso implica utilizar informações sobre desempenho, mobilidade, perfil profissiográfico, diversidade e envelhecimento da força de trabalho para orientar decisões prospectivas.

Nesse contexto, a governança de dados adquire centralidade. A consolidação de sistemas digitais amplos expande significativamente a disponibilidade de informações administrativas sobre vínculos, trajetórias funcionais, desempenho e mobilidade da força de trabalho. A capacidade estatal passa a depender, cada vez mais, da forma como esses dados são organizados, integrados e utilizados nos processos decisórios.

No ordenamento jurídico brasileiro, esse ambiente informacional encontra balizas na Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Lei nº 13.709/2018), que estabelece princípios como finalidade, adequação, necessidade e segurança no tratamento de dados pessoais (BRASIL, 2018). Longe de constituir obstáculo à integração informacional, esse marco normativo cria condições institucionais para que a interoperabilidade entre sistemas ocorra de forma juridicamente legítima e socialmente confiável.

A construção de infraestrutura digital para a gestão de pessoas exige, portanto, equilíbrio entre integração informacional e responsabilidade institucional. Sistemas interoperáveis sem garantias de proteção produzem riscos jurídicos e organizacionais; já ambientes fragmentados reduzem o potencial estratégico da informação administrativa. A transversalidade digital do Ciclo Laboral depende justamente da capacidade de conciliar esses dois imperativos: ampliar a circulação qualificada de dados e assegurar padrões robustos de governança informacional.

Há ainda dimensão distributiva implícita na digitalização. Quem controla métricas controla prioridades. Indicadores de produtividade, por exemplo, podem redefinir critérios de reconhecimento, progressão e alocação. A incorporação de ferramentas digitais ao PGD demonstra como tecnologia pode reconfigurar expectativas organizacionais e alterar cultura administrativa. No caso do PGD, a ausência de articulação reduz seu uso a módulo isolado; quando incorporado à arquitetura decisória, torna-se fonte de retroalimentação estratégica para planejamento e desenvolvimento.

A transformação digital, portanto, não é apenas meio de eficiência administrativa. Ela constitui infraestrutura epistêmica da capacidade estatal: organiza fluxos de informação, reduz assimetrias cognitivas e permite decisões baseadas em evidências. Contudo, sem articulação com as demais transversalidades, a digitalização tende a reproduzir silos em ambiente tecnologicamente sofisticado.

No interior do Ciclo Laboral, a transformação digital constitui a infraestrutura informacional da capacidade estatal, ao estruturar a produção, circulação e uso estratégico de dados. Sua efetividade depende da articulação entre sistemas, dados e arenas decisórias, convertendo informação administrativa em inteligência para a gestão de pessoas.

3.5 Geração, uso e transparência de evidências e segurança de dados: infraestrutura epistêmica da decisão pública

Enquanto a transformação digital reorganiza a arquitetura informacional do Estado, a geração e o uso de evidências qualificam sua base cognitiva e decisória. No Ciclo Laboral, essa transversalidade não se limita à produção de dados administrativos: refere-se à capacidade estatal de converter informação em conhecimento estratégico, orientar decisões por evidências e justificar publicamente as escolhas realizadas.

A literatura contemporânea sobre governança e capacidade estatal sugere que a efetividade da ação pública depende não apenas de recursos ou normas, mas também da capacidade institucional de produzir diagnósticos consistentes, aprender e ajustar decisões ao longo do tempo (LEVI-FAUR, 2012; PETERS, 2012). Em contextos de complexidade crescente, governos que não estruturam sistemas de evidência tendem a operar sob lógica reativa, capturados por ciclos de curto prazo e por disputas distributivas imediatas. A geração sistemática de evidências, portanto, não é complemento técnico da política: é condição de racionalidade pública.

No campo da gestão de pessoas, essa dimensão adquire centralidade. A política de pessoal envolve despesas obrigatórias de grande magnitude, decisões com efeitos intertemporais profundos e impactos diretos sobre a qualidade da ação estatal. Contudo, historicamente, o debate sobre força de trabalho pública no Brasil tem sido conduzido

mais por narrativas fiscais ou corporativas do que por evidências sistemáticas sobre desempenho organizacional, produtividade, qualidade do serviço entregue ou retorno social do investimento em pessoas.

O Diagnóstico Institucional do Serviço Público na América Latina – Brasil (BID, 2024) evidencia exatamente essa tensão: embora o país disponha de bases administrativas amplas, a utilização estratégica dessas informações para orientar decisões estruturais ainda é limitada. A limitação central está na integração dessas informações ao processo decisório e à avaliação de políticas.

Sob essa perspectiva, a transversalidade de evidências no Ciclo Laboral cumpre função metassistêmica: ela conecta planejamento, desenvolvimento, desempenho, remuneração e desligamento por meio de indicadores que permitem avaliar coerência e impacto. Não se trata apenas de monitorar cumprimento de metas administrativas, mas de construir métricas capazes de responder perguntas estruturantes: O investimento em capacitação melhora resultados organizacionais? Estruturas remuneratórias influenciam desempenho ou retenção? Políticas de diversidade ampliam qualidade da formulação de políticas públicas? Modelos de mobilidade reduzem assimetrias de capacidade entre órgãos?

A ausência de respostas baseadas em evidência fragiliza o debate público e desloca decisões para arenas de negociação predominantemente política ou fiscal.

A sociologia da ação pública contribui novamente para aprofundar essa análise. Como mostram as abordagens reunidas por Oliveira e Hassenteufel (2021), os instrumentos de política produzem categorias, classificações e critérios de julgamento. Indicadores e métricas, portanto, não são neutros: ao definir o que será medido, definem também o que será valorizado. Assim, a construção de sistemas de evidência no âmbito da gestão de pessoas envolve escolhas normativas e políticas sobre quais dimensões da capacidade estatal merecem reconhecimento institucional.

Essa dimensão conecta-se ainda ao debate contemporâneo sobre regimes de desempenho e *accountability*. Barzelay (2021) demonstra que reformas de gestão pública produzem efeitos duradouros quando reconfiguram rotinas de avaliação e aprendizagem institucional. No caso do Ciclo Laboral, a avaliação não deve operar apenas como

instrumento de controle individual, mas como mecanismo de retroalimentação sistêmica: desempenho informa planejamento; planejamento orienta desenvolvimento; desenvolvimento impacta desempenho; e o ciclo se realimenta com base em evidências produzidas e analisadas.

Análises recentes da OCDE reforçam essa lógica. O relatório *Public Service Leadership and Capability Review of Brazil* (OCDE, 2022) destaca a importância de integrar dados de desempenho, planejamento de força de trabalho e prioridades estratégicas para fortalecer coerência governamental. O documento *States of the Future* reforça que Estados contemporâneos precisam combinar capacidade antecipatória, adaptação institucional e aprendizagem contínua para responder a contextos de crescente complexidade (OCDE, 2024). A transversalidade de evidências, portanto, possui dimensão prospectiva: ela permite antecipar gargalos, simular cenários e ajustar políticas antes que crises se materializem. Mas possui também dimensão democrática: transparência de dados fortalece *accountability* e legitimação pública das decisões sobre pessoal, sobretudo em contexto de restrição fiscal e disputa distributiva.

Nesse ponto, a segurança da informação torna-se elemento estruturante. A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) estabelece parâmetros de tratamento, finalidade e segurança para dados pessoais (BRASIL, 2018). A proteção de dados constitui condição para a legitimidade institucional da produção e uso de evidências. A construção de sistemas analíticos robustos exige equilíbrio entre transparência e proteção, abertura e responsabilidade.

No âmbito do Ciclo Laboral, essa transversalidade transforma dados administrativos em inteligência estratégica. Ela impede que indicadores sejam apenas relatórios formais e os converte em instrumentos de coordenação interdimensional. Sem essa integração, métricas de desempenho tornam-se registros isolados; com ela, tornam-se base para decisões estruturantes sobre ingresso, desenvolvimento, mobilidade e incentivos.

Em síntese, a geração, o uso e a transparência de evidências cumprem três funções estruturais na arquitetura sistêmica da gestão de pessoas:

- i. sustentam decisões com base empírica, reduzindo assimetria informacional e arbitrariedade;
- ii. estruturam regimes de *accountability* e legitimação pública;
- iii. viabilizam aprendizagem institucional e capacidade antecipatória.

Essa transversalidade expressa a dimensão epistêmica da capacidade estatal, ao assegurar que a ação pública seja sustentada por conhecimento produzido, analisado e incorporado ao processo decisório. No campo da gestão de pessoas, a geração e o uso de dados e evidências permitem que decisões sejam orientadas por aprendizado institucional, e não apenas por comandos normativos ou respostas conjunturais. Trata-se, portanto, de uma condição decisiva para que a densidade normativa da gestão de pessoas se converta em capacidade estatal efetiva.

3.6 Diálogos institucionais: governabilidade, negociação distributiva e economia política da capacidade estatal

Os diálogos institucionais constituem a dimensão política que sustenta — ou bloqueia — a implementação da arquitetura sistêmica do Ciclo Laboral, conectando a gestão de pessoas à economia política do Estado.

A gestão da força de trabalho pública não ocorre em ambiente tecnicamente neutro. Ela envolve interesses organizados, expectativas corporativas, restrições fiscais, pressões de controle e dinâmicas de coalizão governamental. Decisões sobre carreira, remuneração, progressão, mobilidade ou avaliação não são apenas decisões administrativas: são decisões distributivas com efeitos materiais e simbólicos sobre grupos organizados.

Essa dimensão corresponde ao vértice da governabilidade no Triângulo de Governo (MATUS, 1993). A capacidade de governo — onde se localiza a gestão de pessoas — só se concretiza se houver viabilidade política para implementá-la. Governabilidade, nesse sentido, não significa ausência de conflito, mas capacidade de administrar conflitos de forma a sustentar o projeto governamental.

A literatura sobre governança e burocracia no Brasil ajuda a compreender essa dimensão. A obra *Trajetórias da Burocracia na Nova República*, organizada por Lopez e

Cardoso Junior (2023), permite interpretar a configuração atual do serviço público federal como resultado de processos acumulados de diferenciação institucional, negociação segmentada e valorização desigual entre carreiras ao longo do tempo. Desse modo, a heterogeneidade institucional não deve ser compreendida apenas como desarranjo técnico, mas como produto histórico de escolhas, acomodações e disputas distributivas que se sedimentaram na estrutura do Estado brasileiro.

Essa constatação desloca a análise: o problema da fragmentação não pode ser enfrentado apenas por desenho técnico ou por reorganização normativa. Ele envolve redistribuição de poder, redefinição de incentivos e reconstrução de pactos institucionais.

A economia política do serviço público reforça esse diagnóstico. Decisões sobre remuneração e estrutura de carreira afetam grupos organizados com capacidade de mobilização. Mudanças estruturais — como racionalização de carreiras ou revisão de progressões — enfrentam custos políticos concretos. Como argumenta Peters (2012), reformas administrativas não falham apenas por desenho inadequado, mas por insuficiência de coalizões que as sustentem.

No contexto brasileiro, o Diagnóstico Institucional do Serviço Público (BID, 2024) indica que a multiplicidade de regimes e carreiras produz dificuldades de coordenação não apenas técnica, mas política. A ausência de arenas estruturadas de diálogo tende a deslocar conflitos para momentos de crise — greves, judicialização ou disputas orçamentárias intensificadas.

Os diálogos institucionais, portanto, não devem ser compreendidos como mecanismo acessório de consulta, mas como infraestrutura política da governança. Eles organizam a negociação distributiva, reduzem assimetrias informacionais e permitem antecipação de conflitos.

Essa dimensão possui ao menos três camadas analíticas.

A primeira é a negociação distributiva estruturada. A gestão de pessoas envolve definição de recursos escassos — cargos, gratificações, oportunidades de progressão. Quando tais decisões ocorrem de forma episódica e descoordenada, a lógica distributiva fragmenta o sistema. Quando ocorrem em arenas institucionalizadas, com critérios

explícitos e dados compartilhados, a negociação torna-se previsível e integrada à estratégia.

A segunda camada é a produção de legitimidade. A sociologia da ação pública indica que políticas se estabilizam quando produzem reconhecimento e aceitação institucional (OLIVEIRA; HASSENTEUFEL, 2021). No campo da gestão de pessoas, decisões impostas sem diálogo tendem a gerar resistência organizacional, afetando implementação. Diálogo não elimina conflito, mas constrói canais de processamento institucional do conflito.

A terceira camada é a coordenação interinstitucional ampliada. A política de pessoal interage com órgãos de controle, instâncias orçamentárias e Poder Legislativo. A governabilidade do Ciclo Laboral depende da capacidade de articular essas arenas, evitando decisões contraditórias ou vetos cruzados.

Essa transversalidade também se conecta ao debate contemporâneo sobre Estados adaptativos. O relatório *States of the Future* (OCDE, 2024) destaca que governos capazes de enfrentar incerteza estrutural combinam capacidade técnica com mecanismos inclusivos de deliberação e construção de consenso. No campo da gestão de pessoas, isso implica reconhecer que reformas estruturais exigem pactuação progressiva, não apenas decreto normativo.

Importa sublinhar que diálogos institucionais não significam captura corporativa. A governabilidade não se confunde com concessão irrestrita a demandas organizadas. Trata-se, antes, de estruturar arenas nas quais interesses são explicitados, dados são compartilhados e decisões são ancoradas em critérios transparentes.

Essa transversalidade depende das demais para operar: sem coordenação, o diálogo se dispersa; sem regras estáveis, acordos não se sustentam; sem base informacional e evidências, a negociação permanece refém de narrativas.

A dialógica institucional permite estruturar pactos capazes de sustentar racionalização, adaptação e coerência intertemporal da política de pessoal. É nessa articulação entre capacidade técnica e governabilidade política que o Ciclo Laboral deixa de ser apenas arquitetura analítica e se converte em base viável de reforma institucional.

3.7 A interdependência entre dimensões e transversalidades: arquitetura reflexiva de governança sistêmica

A arquitetura do Modelo Referencial do Ciclo Laboral (MRCL) não se esgota na identificação de dimensões funcionais articuladas por transversalidades. Seu sentido mais profundo reside na compreensão de que essas dimensões e transversalidades compõem um sistema interdependente e dinâmico, no qual cada componente incide sobre os demais, produzindo efeitos cumulativos, correções adaptativas e reconfigurações institucionais.

As dimensões funcionais representam a estrutura longitudinal da capacidade de governo — organizando ingresso, carreiras, alocação, desenvolvimento, incentivos e desligamento —, as transversalidades operam como mecanismos que conectam, modulam e ajustam esse percurso. A sofisticação do modelo reside na interação entre essas camadas, que passam a operar também entre si, constituindo uma dinâmica de metacoordenação sistêmica

A interação entre transversalidades evidencia essa dinâmica: a governança orienta produção normativa, uso de dados e arenas de diálogo; a consolidação normativa incorpora critérios de transparência, avaliação e sustentabilidade; a transformação digital redefine fluxos informacionais que alimentam decisões; a produção de evidências retroalimenta escolhas normativas e distributivas; e os diálogos institucionais influenciam a construção de normas, indicadores e legitimidade das decisões.

Esse movimento cruzado caracteriza o que pode ser denominado arquitetura reflexiva de governança sistêmica. Trata-se de sistema no qual instrumentos produzem efeitos cruzados, gerando ciclos de retroalimentação institucional. A coordenação deixa de ser linear e passa a ser dinâmica.

A literatura contemporânea sobre governança destaca que sistemas de governo operam por meio de múltiplos atores, instrumentos e modos de coordenação, cuja interação torna a ação pública mais relacional e dinâmica (LEVI-FAUR, 2012; LE GALÈS, 2012). Na perspectiva da gestão pública orientada ao design, mudanças institucionais relevantes dependem menos da simples adição de instrumentos do que da reconfiguração do próprio processo decisório e da arquitetura que organiza problemas, alternativas e escolhas institucionais (BARZELAY, 2021). A sociologia da ação pública, ao enfatizar que os instrumentos não são neutros, mas estruturam a ação pública,

distribuem recursos e reorganizam relações de poder, evidencia que mudanças em um instrumento podem reverberar sobre os demais componentes do arranjo institucional (OLIVEIRA; HASSENTEUFEL, 2021). Documentos recentes sobre capacidades estatais também reforçam que Estados contemporâneos precisam ampliar sua capacidade adaptativa, fortalecer coordenação e utilizar informações de modo mais estratégico na formulação e implementação de políticas (OCDE, 2022; OCDE, 2024).

Sob essa perspectiva, o MRCL não descreve apenas um arranjo funcional da gestão de pessoas; ele propõe uma lógica sistêmica na qual a capacidade de governo depende da coerência entre elementos que se ajustam mutuamente. A interdependência entre dimensões e transversalidades transforma a política de gestão de pessoas em infraestrutura estratégica capaz de aprender, corrigir e antecipar.

Figura 6- Interdependência entre dimensões e transversalidades: arquitetura reflexiva de governança sistêmica



Fonte: elaboração da autora, com apoio de inteligência artificial generativa (ChatGPT/DALL·E, OpenAI), a partir de prompt autoral e validação analítica própria, 2026.

A ausência dessa reflexividade produz efeitos previsíveis: normas são editadas sem avaliação de impacto sistêmico; sistemas digitais operam como repositórios desconectados; indicadores são produzidos sem conexão com prioridades estratégicas; arenas de diálogo atuam sem informação estruturada; decisões distributivas ignoram sustentabilidade de longo prazo. A presença de reflexividade, ao contrário, permite que a

política se torne autoconsciente de seus próprios mecanismos, incorporando antecipação, avaliação e ajuste contínuo.

Essa camada reflexiva aproxima o Ciclo Laboral da concepção matusiana de capacidade de governo. No Triângulo de Governo (MATUS, 1993), a capacidade é construção dinâmica que depende da articulação entre projeto, governabilidade e aparato institucional. O MRCL traduz essa lógica para o campo da gestão de pessoas: a capacidade estatal não é apenas resultado de normas ou de sistemas, mas da interação coordenada e reflexiva entre eles.

Essa dinâmica remete ao conceito de cálculo estratégico, central na teoria do Planejamento Estratégico Situacional de Carlos Matus. Para Matus (1993), governar implica realizar continuamente cálculos estratégicos diante de contextos marcados por incerteza, conflito e múltiplos atores. O cálculo estratégico corresponde ao processo pelo qual os decisores públicos avaliam problemas, estimam correlações de força, antecipam reações dos atores envolvidos e escolhem cursos de ação possíveis dentro de determinados limites de governabilidade. Diferentemente de modelos administrativos baseados em racionalidade linear, o cálculo estratégico reconhece que decisões governamentais são tomadas sob condições de complexidade e restrição, exigindo capacidade de articulação entre informação, poder institucional e viabilidade política.

Sob essa perspectiva, a governança da política de gestão de pessoas pode ser compreendida como a institucionalização de condições que tornam possível esse cálculo estratégico. Ao integrar normas, dados, arenas institucionais e instrumentos de gestão, o Ciclo Laboral cria ambiente informacional e decisório que permite antecipar impactos, coordenar escolhas e ajustar políticas intertemporalmente.

Em síntese, a interdependência entre dimensões e transversalidades revela que o Ciclo Laboral não é estrutura linear, mas sistema adaptativo de governança longitudinal. Ele opera como arquitetura capaz de integrar planejamento, normatividade, informação, negociação e avaliação sob lógica coerente e prospectiva.

É essa arquitetura reflexiva que permite compreender o papel singular da governança no interior do Ciclo Laboral. Embora formalmente definida como uma transversalidade entre outras, a governança desempenha função estruturante: é ela que

sustenta a coordenação dinâmica entre dimensões, instrumentos e arenas institucionais, assegurando coerência sistêmica ao conjunto.

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo permite compreender o Ciclo Laboral não apenas como arquitetura funcional da política de gestão de pessoas, mas como sistema adaptativo cuja efetividade depende da integração entre dimensões e transversalidades sob condições de complexidade, restrição fiscal e disputa distributiva. Nessa perspectiva, a capacidade estatal não decorre da existência isolada de normas, instrumentos ou sistemas, mas da coordenação dinâmica entre eles, sustentada por mecanismos institucionais capazes de articular planejamento, informação, regulação, negociação e avaliação ao longo do tempo. É nesse arranjo que a governança assume função estruturante, ao viabilizar essa integração e assegurar coerência sistêmica. A partir dessa formulação, o passo seguinte consiste em examinar como essa função pode ser institucionalmente organizada no interior do SIPEC.

CAPÍTULO 4 - GOVERNANÇA COMO ARQUITETURA DECISÓRIA DA GESTÃO DE PESSOAS

4.1 Governança como arquitetura institucional

A centralidade da governança nesta dissertação exige, como ponto de partida, o reconhecimento de sua natureza polissêmica. Governança não constitui um conceito unívoco, tampouco se apresenta como categoria neutra: é termo mobilizado por tradições analíticas distintas, com diferentes ênfases sobre coordenação, princípios normativos e relações entre Estado, atores e instrumentos. Por isso, adotá-la como eixo estruturante da análise da gestão de pessoas no Poder Executivo Federal impõe delimitação conceitual rigorosa, evitando reduzi-la a um checklist de “boa administração” ou diluí-la em abstração excessiva.

Uma primeira tradição associa governança à transformação dos modos de coordenação estatal em contextos de autoridade distribuída. A literatura reunida em *The Oxford Handbook of Governance* permite compreender a governança como lente analítica para examinar formas de coordenação da ação coletiva para além da hierarquia clássica, incorporando redes, regulação, combinações híbridas e arranjos multinível (LEVI-FAUR, 2012). Nessa direção, Peters (2012) contribui para deslocar a análise da governança do plano estritamente formal para os mecanismos concretos de coordenação entre atores, arenas e políticas. Nessa chave, governança não “substitui” governo: descreve a complexificação das formas pelas quais o governo opera e produz direção sob fragmentação institucional.

Uma segunda vertente, amplamente difundida por organismos internacionais, enfatiza governança como conjunto de princípios normativos associados à boa administração pública — transparência, integridade, *accountability*, participação e eficiência. Relatórios da OCDE consolidam esse enfoque ao estabelecer padrões e métricas comparativas de qualidade institucional (OCDE, 2010, 2022, 2024). Embora essa tradição seja relevante para demarcar parâmetros de desempenho institucional, ela tende a tratar governança como atributo desejável e transferível, frequentemente abstraído de disputas distributivas, assimetrias de poder e trajetórias históricas específicas. Em políticas intensamente atravessadas por arenas de negociação — como a gestão de

peessoas — essa redução normativista é insuficiente para explicar como decisões são efetivamente produzidas, estabilizadas e contestadas.

Uma terceira tradição, no campo da sociologia política da ação pública, desloca o debate para o plano relacional e institucional. Conforme sistematizado por Oliveira e Hassenteufel (2021), a ação pública se estrutura por meio de arenas, instrumentos e coalizões que processam controvérsias e estabilizam compromissos provisórios; governança, nessa leitura, não equivale à harmonia, mas ao processamento organizado do conflito. O núcleo explicativo não está em “boas práticas” abstratas, mas nas regras do jogo que definem quem participa, quais problemas se tornam legítimos, quais critérios contam como evidência e como se formam pactos e hierarquias. Para a gestão de pessoas, isso é decisivo: carreiras, remuneração, avaliação, desenvolvimento e condições de trabalho não são dispositivos tecnicamente “dados”, mas resultados de disputas e acomodações institucionalizadas historicamente.

Uma quarta tradição articula governança à produção de capacidade estatal. A literatura sobre capacidades estatais, especialmente a abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas desenvolvida por Pires e Gomide (2018), enfatiza que a efetividade da ação estatal depende de arranjos institucionais capazes de coordenar atores, integrar políticas e sustentar decisões ao longo do tempo, e não apenas da existência de recursos formais ou autoridade legal. No caso brasileiro, essa condição ganha expressão particular na heterogeneidade estrutural do serviço público federal, que pode ser interpretada, à luz da obra *Trajetórias da Burocracia na Nova República*, organizada por Lopez e Cardoso Junior (2023), como resultado de processos acumulados de diferenciação institucional, acomodação distributiva e negociação segmentada, com efeitos sobre desigualdades internas, regimes, vínculos e carreiras. Nessa chave, governança corresponde à arquitetura decisória capaz de transformar densidade institucional em capacidade efetiva de ação.

Essas vertentes não são excludentes; cada uma ilumina dimensão específica do fenômeno. A opção analítica desta dissertação é integrá-las sob uma formulação operacional que preserve densidade explicativa e utilidade aplicada. Assim, governança é aqui compreendida como arquitetura institucional que organiza autoridade distribuída, estrutura arenas decisórias, coordena instrumentos de ação pública e sustenta a coerência intertemporal da capacidade estatal sob condições de conflito e restrição. Essa definição

ênfatiza quatro elementos estruturantes: (i) a coordenação da autoridade dispersa por múltiplos centros; (ii) a estruturação das arenas onde decisões são produzidas e legitimadas; (iii) a governança dos instrumentos — entendidos como dispositivos institucionais que moldam o campo de ação; e (iv) a coerência intertemporal, uma vez que decisões sobre força de trabalho produzem efeitos cumulativos de longa duração.

Com essa delimitação, a governança deixa de operar como rótulo genérico e passa a funcionar como categoria analítica aplicada: ela permite examinar como a gestão de pessoas é conduzida ao longo do tempo e sob quais condições suas decisões podem produzir integração sistêmica. É nesse sentido que, neste capítulo, governança será mobilizada como arquitetura decisória e como base para a análise do modelo decisório da gestão de pessoas no âmbito do SIPEC.

4.2 Governança e capacidade estatal: abordagem situacional

Compreender governança como arquitetura institucional implica articulá-la à noção de capacidade estatal. No caso brasileiro, essa relação não pode ser tratada como abstração estrutural nem como atributo fixo do aparato administrativo: capacidades são contingentes e dependem das condições políticas e institucionais em que as decisões são tomadas. É nesse ponto que a contribuição de Carlos Matus se torna particularmente fecunda, ao recolocar a governança no terreno da decisão sob restrição e conflito.

Para Matus (1993), governar não é aplicar normas previamente definidas, mas enfrentar problemas públicos sob incerteza, conflito e escassez de recursos. A capacidade de governo não se reduz ao estoque de instrumentos disponíveis; ela depende da articulação dinâmica entre projeto político, governabilidade, capacidade administrativa e cálculo estratégico. Quando esses elementos não se articulam de modo consistente, produz-se incapacidade de governo: o Estado pode dispor de instrumentos formais e, ainda assim, não conseguir convertê-los em direção estratégica consistente.

Transposta para o campo da gestão de pessoas no Poder Executivo Federal, essa abordagem desloca o foco: o núcleo do problema não está em lacunas formais, mas na capacidade situacional de articular decisões relativas à força de trabalho sob um projeto coerente, em ambiente marcado por restrições fiscais e heranças institucionais

sedimentadas. A própria estrutura social e institucional do serviço público federal — com heterogeneidades de carreiras, regimes e desigualdades internas — conforma o “contexto real de governar” no qual decisões são tomadas, contestadas e estabilizadas.

Nesse sentido, os achados de Lopez e Cardoso Junior (2023) em *Trajetórias da Burocracia na Nova República* são particularmente importantes: eles evidenciam que a configuração atual do serviço público federal resulta de negociações distributivas e diferenciações cumulativas, que estruturam assimetrias e criam constrangimentos persistentes à coordenação estratégica. A governança da gestão de pessoas, portanto, opera sobre um terreno historicamente estruturado — não sobre um sistema homogêneo e “neutro”.

Sob a lente matusiana, a governança da gestão de pessoas enfrenta desafios em cada vértice do Triângulo de Governo. No plano do projeto político, a gestão de pessoas frequentemente permanece implícita, operando como variável dependente do orçamento ou como arena reativa a demandas setoriais; com isso, decisões tendem a carecer de direção explícita e de horizonte temporal integrado. Na governabilidade, a multiplicidade de atores e pontos de veto — carreiras, órgãos, controles, instâncias econômicas e atores coletivos — impõe a necessidade de estruturas estáveis de negociação e mediação institucional, sob pena de bloqueio incremental ou de decisões fragmentadas. Na capacidade administrativa, o Estado dispõe de instrumentos informacionais e estruturantes relevantes, mas sua utilização estratégica depende de desenho decisório que incorpore tais informações às arenas centrais de definição de prioridades. Por fim, no cálculo estratégico, a integração sistemática de evidências (projeções demográficas, lacunas de competências, indicadores de desempenho e diversidade) às decisões de médio e longo prazo permanece como condição crítica de coerência intertemporal.

Essa leitura converge com diagnósticos internacionais recentes: a OCDE reconhece avanços em profissionalização e digitalização no Brasil, mas assinala fragilidades na articulação entre planejamento estratégico, orçamento e força de trabalho (OCDE, 2022). De modo convergente, o Diagnóstico Institucional do serviço público no Brasil ressalta que a multiplicidade de regimes e carreiras impõe desafios de coordenação central robusta para evitar ineficiências alocativas e tensões fiscais (BID, 2024). Em ambos os casos, a ênfase recai na capacidade de produzir direção sob complexidade.

A abordagem situacional permite, assim, explicitar um ponto decisivo para o argumento desta dissertação: capacidade estatal não é atributo estático derivado da densidade normativa ou da sofisticação tecnológica; ela é resultado dinâmico da articulação entre decisões estratégicas, arenas de governabilidade e cálculo orientado por evidências sob horizonte temporal consistente. Na gestão de pessoas, isso se traduz em problemas situacionais que exigem decisões interdimensionais — envelhecimento e projeções de aposentação, assimetrias remuneratórias, pressão fiscal, transformação digital e reconfiguração de competências, baixa mobilidade transversal e fragmentação decisória. Sem governança sistêmica, esses problemas tendem a ser tratados por decisões parciais, reativas e de curto alcance, incapazes de sustentar coerência intertemporal do conjunto.

É a partir desse enquadramento — governança como arquitetura decisória e capacidade estatal como articulação situacional — que se torna possível avançar para a análise do desenho decisório e da ecologia instrumental que estrutura a política de gestão de pessoas.

4.3 Desenho decisório e instrumentos

Se governança é arquitetura institucional, ela se materializa de modo privilegiado no desenho decisório: a configuração que define quem decide, com base em quais informações, sob quais critérios e em quais arenas. Desenho decisório não se confunde com organograma nem com simples inventário de instrumentos; trata-se da gramática institucional que organiza o exercício da autoridade distribuída e determina se decisões interdependentes convergem para integração ao longo do tempo ou permanecem segmentadas.

A literatura de *policy design* sustenta que políticas públicas podem ser compreendidas como arranjos que articulam objetivos, instrumentos e contextos políticos, especialmente em sistemas marcados por elevada interdependência decisória (HOWLETT; MUKHERJEE, 2018). Para a gestão de pessoas, essa perspectiva é particularmente adequada: decisões sobre ingresso, progressão, incentivos, desenvolvimento e desligamento produzem efeitos cumulativos, fiscais e organizacionais, que atravessam décadas. Um desenho decisório frágil produz

desalinhamentos; um desenho deliberado organiza mecanismos de integração, retroalimentação e ajuste.

No caso do Poder Executivo Federal, o arranjo decisório da gestão de pessoas apresenta configuração por camadas: instrumentos e regras foram adicionados sob racionalidades distintas — jurídica, fiscal, corporativa, gerencial, informacional — sem reconfiguração sistêmica do conjunto. A consequência não é ausência de desenho, mas um desenho por camadas que amplia complexidade e eleva custos de coordenação, especialmente quando as arenas decisórias são múltiplas e operam sob critérios não harmonizados. É aqui que a literatura de gestão pública orientada ao design contribui para refinar o diagnóstico: mudanças institucionais relevantes não decorrem apenas da introdução de novos instrumentos, mas da reconfiguração do processo decisório — isto é, de como problemas são definidos, alternativas são estruturadas e decisões são processadas institucionalmente (BARZELAY, 2021). Assim, a questão decisiva desloca-se para a arquitetura que organiza objetivos, instrumentos e arenas sob horizonte de coerência.

Três eixos estruturam essa arquitetura: a definição de objetivos, a combinação de instrumentos e a estruturação das arenas decisórias. Na definição de objetivos, quando sustentabilidade fiscal, desempenho organizacional, valorização de carreiras, ampliação de diversidade ou fortalecimento de capacidades estratégicas não são explicitamente articulados e hierarquizados, as decisões tendem a ser reativas e conjunturais, dificultando a integração ao longo do tempo. Na combinação de instrumentos, dimensionamento, concursos, regras de progressão, mobilidade, programas de capacitação, avaliações e incentivos remuneratórios operam muitas vezes em paralelo; sem desenho deliberado, interdependências são tratadas *ex post*, e efeitos cumulativos escapam ao cálculo estratégico. Na estruturação das arenas decisórias, a distribuição de competências entre órgão central do SIPEC, unidades setoriais, instâncias econômicas, órgãos de controle e espaços de negociação exige mecanismos de metacoordenação capazes de integrar decisões produzidas sob racionalidades distintas.

A compreensão desse terceiro eixo se aprofunda quando se incorpora a abordagem dos instrumentos de ação pública. Instrumentos não são neutros: são dispositivos institucionais que estruturam relações, distribuem poder e estabilizam expectativas. A sociologia política da ação pública, ao enfatizar arenas e instrumentos como componentes

centrais da ação governamental, reforça que critérios, indicadores, métricas e sistemas não apenas informam decisões: moldam o campo do legítimo (OLIVEIRA; HASSENTEUFEL, 2021). Em gestão de pessoas, isso significa que regras de carreira, parâmetros remuneratórios, modelos de avaliação e plataformas digitais produzem efeitos cognitivos e distributivos: definem o que conta como mérito, quais resultados são reconhecidos, que tipos de desempenho são valorizados e quais trajetórias se tornam viáveis.

Assim, governança sistêmica, no domínio da gestão de pessoas, depende de capacidade de harmonizar racionalidades instrumentais sob direção estratégica e sob mecanismos de aprendizagem orientados por evidências. É sob essa perspectiva que se pode avançar para a formulação explícita do modelo decisório.

4.4 Modelo decisório da gestão de pessoas

As seções anteriores estabelecem que governança opera como arquitetura decisória, que a capacidade estatal é produzida sob condições situacionais e que o desenho decisório depende da articulação entre objetivos, arenas e instrumentos no tempo. O passo seguinte é explicitar como essa arquitetura se materializa no campo da gestão de pessoas.

O MRCL delimita o conteúdo funcional da política por meio de seis dimensões: Planejamento da força de trabalho; Carreiras, cargos, progressão e promoção; Alocação, ambientação e bem-estar; Desenvolvimento e desempenho profissional; Remuneração, benefícios e recompensas não pecuniárias; Aposentação e desligamento. Essas dimensões organizam o objeto; não constituem, por si, um modelo decisório. O modelo decisório se define pela forma como decisões sobre essas dimensões são produzidas, coordenadas e estabilizadas ao longo do tempo. É nesse sentido que se sustenta aqui a tese de que a governança sistêmica da gestão de pessoas requer metacoordenação interdimensional orientada à integração das decisões ao longo do tempo.

O primeiro componente dessa arquitetura é a direção estratégica explícita. Em ambientes de autoridade distribuída, a gestão de pessoas tende a operar como variável dependente de contingências fiscais ou como resposta reativa a pressões setoriais. A direção estratégica atua como princípio de integração, ao explicitar capacidades

prioritárias, perfis profissionais e horizontes temporais das decisões. À luz do Planejamento Estratégico Situacional, esse movimento não elimina conflitos, mas organiza a disputa pública em torno de problemas, prioridades e condições de governabilidade, reduzindo a improvisação institucional (MATUS, 1993; MATUS, 1996). Em termos de design, trata-se de converter a política de pessoal em infraestrutura deliberada da capacidade de governo, e não apenas em administração do vínculo funcional (BARZELAY, 2021).

O segundo componente é a metacoordenação interdimensional. Não se trata apenas de coordenação entre órgãos, mas de coordenação entre dimensões do Ciclo Laboral. Sem esse nível de coordenação, decisões tendem a se desalinhar cumulativamente: ingresso, progressão, incentivos, desenvolvimento e desligamento passam a operar sob racionalidades próprias, sem consideração de seus efeitos sistêmicos. A metacoordenação opera no plano interdimensional ao criar mecanismos para que cada decisão seja concebida em relação às demais dimensões e aos seus efeitos sobre a trajetória funcional como um todo. Sob a perspectiva do desenho de políticas públicas, essa função permite governar o Ciclo Laboral como arquitetura longitudinal, assegurando maior coerência intertemporal entre objetivos, instrumentos e resultados esperados (HOWLETT; MUKHERJEE, 2018).

O terceiro componente é a governança dos instrumentos e das arenas. Como instrumentos estruturam arenas, governar a gestão de pessoas implica organizar a ecologia instrumental que estabiliza critérios e distribui poder. Isso exige capacidade de regular combinações instrumentais, evitar contradições e harmonizar racionalidades — jurídica, fiscal, gerencial, informacional e corporativa — sob direção estratégica. A sociologia política da ação pública ajuda a refinar esse ponto ao evidenciar que instrumentos produzem efeitos cognitivos: eles estabilizam categorias (como “mérito”, “desempenho”, “capacidade”, “diversidade”) que passam a orientar decisões futuras e disputas por legitimidade (OLIVEIRA; HASSENTEUFEL, 2021). Assim, o desafio de governança não é apenas “coordenar áreas”, mas estruturar arenas em que critérios sejam comparáveis, contestáveis e institucionalmente processáveis.

O quarto componente é a aprendizagem institucional orientada por evidências, como condição da coerência intertemporal. Consistência ao longo do tempo não implica rigidez, mas capacidade de ajuste informado por dados, diagnósticos e mecanismos de

feedback. Para isso, o desenho decisório deve conectar projeções demográficas, dados de desempenho, indicadores de desenvolvimento, informações sobre diversidade e evidências de efetividade organizacional às arenas estratégicas de decisão (OCDE, 2022; BID, 2024). Nessa chave, a governança da gestão de pessoas deve sustentar capacidades antecipatórias, isto é, capacidades de ler tendências, identificar lacunas e adaptar decisões antes que crises imponham correções *ex post*. Assim, evidências deixam de constituir dimensão acessória e passam a integrar o cálculo estratégico, a aprendizagem institucional e a legitimidade das decisões públicas.

Nesse contexto, ajustes microinstitucionais no desenho dos instrumentos — incluindo a forma como escolhas são estruturadas e comunicadas — podem contribuir para reduzir atritos e ampliar a efetividade das políticas, sem alterar a lógica decisória central.

Por fim, a arquitetura decisória requer um componente de governabilidade institucionalizada, isto é, mecanismos estáveis de diálogo e processamento de conflitos distributivos. Tais mecanismos podem ser compreendidos como instrumentos de governança, ao estruturar arenas de negociação, circulação de evidências e construção de consensos sob autoridade distribuída.

Em termos da sociologia da ação pública, trata-se de fortalecer arenas e coalizões capazes de produzir compromissos e sentidos compartilhados, sem negar o conflito, mas estruturando seu processamento (OLIVEIRA; HASSENTEUFEL, 2021). Em termos matusianos, é governabilidade construída por desenho institucional, e não governabilidade presumida (MATUS, 1993; 1996).

O modelo decisório da gestão de pessoas pode ser formulado como arquitetura de metacoordenação interdimensional que integra direção estratégica, governança de instrumentos e arenas, aprendizagem orientada por evidências e governabilidade institucionalizada, com o objetivo de sustentar integração das decisões ao longo do tempo.

4.5 Governança sistêmica como condição da coerência intertemporal

A análise desenvolvida desloca a gestão de pessoas do plano administrativo para o plano decisório e institucional, no qual a governança organiza autoridade distribuída, estrutura arenas, coordena instrumentos e sustenta integração das decisões ao longo do tempo.

Essa formulação articula diferentes abordagens de governança e capacidade estatal, permitindo compreender a coordenação sob complexidade, as dimensões normativas, a estrutura relacional da ação pública e a produção de capacidade institucional.

A abordagem situacional de Matus reforça que governar implica decidir sob incerteza, conflito e restrição, articulando projeto, governabilidade e capacidade institucional.

No caso brasileiro, a governança da gestão de pessoas opera sobre heranças institucionais estruturadas — isto é, sobre heterogeneidades históricas do serviço público — que condicionam o espaço do possível e exigem arquitetura decisória capaz de produzir coordenação sob disputas distributivas (LOPEZ; CARDOSO JUNIOR, 2023; BID, 2024). A densidade institucional, por si só, não assegura direção estratégica; a questão decisiva está em como as decisões são produzidas e integradas no tempo.

Em políticas de longa duração, como a gestão de pessoas, a integração decisória depende de capacidade de metacoordenação: escolhas sobre dimensões interdependentes precisam considerar seus efeitos sistêmicos e incorporar mecanismos de aprendizagem que conectem evidências às arenas estratégicas.

Com base nessas premissas, o capítulo explicitou o modelo decisório da gestão de pessoas como arranjo de metacoordenação interdimensional voltado à integração das escolhas ao longo do tempo. Direção estratégica, governança de instrumentos e arenas, aprendizagem por evidências e governabilidade institucionalizada não foram tratadas como camadas adicionais, mas como elementos constitutivos da governança sistêmica: são condições para que as seis dimensões do Ciclo Laboral operem de forma articulada, e não como compartimentos paralelos. Nesse quadro, mecanismos de rede e coordenação

aparecem como instrumentos subordinados ao desenho: não substituem a política, mas qualificam a implementação sob autoridade distribuída.

Os conceitos de governança e capacidades estatais estruturam, neste estudo, a interpretação empírica subsequente: orientam a construção dos instrumentos metodológicos, delimitam os critérios de leitura dos achados e informam a arquitetura decisória proposta no capítulo final.

A partir dessa base analítica, a dissertação avança para a formulação do modelo de governança do SIPEC ancorado no Ciclo Laboral. O capítulo seguinte traduz as premissas aqui desenvolvidas em proposta institucional, especificando regra decisória, arquitetura organizacional e infraestrutura de sustentação

CAPÍTULO 5 — UM MODELO DE GOVERNANÇA DO SIPEC ANCORADO NO CICLO LABORAL

5.1 O problema de governança que a proposta enfrenta

O problema enfrentado por esta proposta situa-se no processamento de decisões cujos efeitos atravessam simultaneamente planejamento da força de trabalho, carreiras, alocação, desenvolvimento, desempenho, remuneração e desligamento. O SIPEC dispõe de arcabouço normativo denso, capacidade administrativa acumulada e repertório institucional amplo; o ponto crítico está na ausência de mecanismo estável para instruir, escalar e coordenar decisões de repercussão interdimensional. Em termos sintéticos, o sistema acumulou instrumentos em ritmo superior à sua capacidade de articulá-los estrategicamente.

Essa dificuldade não decorre da ausência de competência formal do Órgão Central, mas do fato de que o arranjo existente foi desenhado sobretudo para orientação normativa, supervisão técnica e execução descentralizada. Esse desenho foi suficiente para produzir padronização administrativa, uniformidade procedimental e relativa estabilidade institucional. Não estruturou, porém, uma arena intragovernamental estável de processamento da política de pessoal como sistema, isto é, um espaço institucional voltado a examinar impactos cruzados, explicitar trade-offs, hierarquizar prioridades e organizar o tratamento de externalidades produzidas pelas diferentes decisões da política.

O limite torna-se mais visível quando se observa a escala organizacional do SIPEC. A política de gestão de pessoas incide sobre ministérios, autarquias, fundações, universidades, hospitais e órgãos com perfis ocupacionais, capacidades administrativas e pressões institucionais bastante distintos. Nesse contexto, a mera circulação de orientações normativas ou o acionamento ordinário da cadeia hierárquica não bastam para processar matérias de maior repercussão sistêmica. Reestruturações de carreira, alterações remuneratórias, diretrizes de desenvolvimento, mudanças em sistemas estruturantes ou decisões com efeito relevante sobre distribuição e recomposição da força de trabalho produzem consequências que excedem o ponto administrativo em que se originam. O problema de governança surge precisamente aí: quando a decisão tem escala sistêmica, mas o seu processamento permanece setorial.

É nesse ponto que a discussão sobre substituição imperfeita de arenas precisa ser explicitada com maior precisão. Em contextos nos quais o sistema não dispõe de arena própria e estável para tratar questões de coordenação transversal, tais questões não desaparecem; elas migram. Passam a ser absorvidas, de modo parcial e contingente, por espaços concebidos para outras finalidades. No caso da política de gestão de pessoas, isso se manifesta quando temas de organização sistêmica, desenho institucional, priorização de agendas ou tratamento de externalidades passam a ser processados de forma reativa em instâncias cujo propósito originário é outro — especialmente arenas de negociação entre governo e representação dos servidores, circuitos *ad hoc* de articulação política, despachos escalados por urgência ou interações informais entre áreas.

A impropriedade não está em tais arenas existirem ou serem mobilizadas. Muitas delas são legítimas, necessárias e institucionalmente valiosas. O ponto é que não foram desenhadas para substituir uma instância de coordenação sistêmica da política de pessoal. Arenas negociais operam sob lógica de mediação entre partes; circuitos informais operam sob lógica de contingência; escalonamentos reativos operam sob lógica de urgência ou contenção de conflito. Nenhuma dessas lógicas, por si, assegura exame estruturado de impactos interdimensionais, memória decisória, coerência longitudinal ou priorização estratégica do sistema. Quando passam a absorver questões que exigiriam processamento intragovernamental próprio, o resultado tende a ser duplamente disfuncional: nem a coordenação sistêmica é adequadamente realizada, nem a arena substituta consegue preservar integralmente sua função originária.

A substituição imperfeita de arenas produz, assim, um efeito mais profundo do que simples deslocamento procedural. Ela reorganiza o modo como o problema aparece ao Estado. Em vez de ingressar no circuito decisório como questão de coordenação sistêmica, ele reaparece como conflito distributivo, urgência administrativa, impasse interpretativo ou demanda política contingente. O custo institucional dessa conversão é elevado: o sistema perde capacidade de antecipação, aumenta sua dependência de respostas reativas e reduz a visibilidade dos efeitos acumulativos das decisões. Em matéria de gestão de pessoas, isso significa tratar sintomas em arenas parciais sem dispor de mecanismo suficientemente robusto para processar as interdependências que os produzem.

O problema de governança que esta proposta enfrenta pode, portanto, ser formulado em termos mais precisos: o SIPEC dispõe de competências, normas e instrumentos relevantes, mas carece de arquitetura institucional capaz de processar, no interior do próprio Estado, decisões de gestão de pessoas com repercussão sistêmica e longitudinal. A resposta exigida não consiste na mera produção de novos instrumentos nem na sobrevalorização da hierarquia ordinária, mas na criação de um princípio de coordenação capaz de reorganizar o tratamento dessas decisões de forma mais previsível, explícita e coerente. É nesse ponto que o Ciclo Laboral adquire relevância não apenas como modelo analítico, mas como base de metacoordenação da governança do SIPEC.

5.2 O Ciclo Laboral como princípio de metacoordenação

O Ciclo Laboral não é mobilizado aqui como simples moldura descritiva da política de pessoal, mas como princípio de metacoordenação. Sua função, no modelo proposto, é obrigar que decisões situadas em uma dimensão sejam instruídas à luz de seus efeitos sobre as demais, deslocando o foco da administração de partes isoladas para a coordenação da trajetória funcional como totalidade institucional.

Ao estruturar a política de pessoal a partir da trajetória funcional do servidor público, o Ciclo Laboral torna visíveis interdependências que a organização setorial tende a obscurecer. Seu ganho analítico e institucional está em deslocar a instrução da decisão do recorte temático imediato para a trajetória funcional como unidade de referência, permitindo que efeitos antes tratados como laterais passem a integrar explicitamente a deliberação.

É nesse sentido que ele pode ser tratado como **princípio de metacoordenação**. A metacoordenação não substitui a hierarquia, não elimina competências setoriais e não dissolve o conflito inerente à política de gestão de pessoas. Sua função é outra: fornecer uma referência institucional comum para organizar a interação entre arenas decisórias distintas, exigindo que matérias com potencial sistêmico sejam examinadas à luz de seus impactos sobre o conjunto da trajetória funcional. Em vez de cada decisão ser processada apenas segundo a lógica do seu ponto de origem, ela passa a ser instruída em função das repercussões que produz nas demais dimensões do ciclo.

Adotar o Ciclo Laboral como princípio de metacoordenação não converte a política de gestão de pessoas em processo técnico neutro. Restrições fiscais, prioridades governamentais, pressões corporativas, negociações sindicais, disputas interpretativas e oportunidades legislativas continuam a atravessá-la. O ganho institucional da metacoordenação está em qualificar o modo como esses condicionantes ingressam na decisão, submetendo-os a uma instrução mais explícita de impactos, custos, riscos e *trade-offs*.

A contribuição institucional do Ciclo, portanto, não está em prometer harmonia onde há conflito, mas em produzir inteligibilidade onde hoje predomina segmentação. Ele permite que alterações em carreiras sejam examinadas também em suas repercussões sobre planejamento, desenvolvimento, mobilidade, remuneração e aposentação; que decisões sobre transformação digital sejam avaliadas em relação às exigências de evidências, governança e diálogo institucional; e que iniciativas novas deixem de ser tratadas apenas por pertinência temática imediata e passem a ser consideradas quanto ao efeito que produzem sobre a coerência longitudinal da política de pessoal.

Nessa chave, o Ciclo Laboral deixa de funcionar apenas como linguagem de organização analítica e passa a operar como referência para a coordenação da política. Essa é a passagem decisiva do capítulo: do Ciclo como classificação para o Ciclo como critério institucional de processamento de decisões estratégicas. É a partir dessa inflexão que se torna possível formular a regra decisória do modelo proposto.

5.3 Regra decisória: impactos interdimensionais como requisito de instrução

No modelo proposto, matérias com potencial de repercussão sobre mais de uma dimensão do Ciclo Laboral não devem ser processadas como decisões setoriais ordinárias. Devem, ao contrário, ser instruídas com explicitação prévia de seus impactos interdimensionais, dos trade-offs envolvidos, das condições de sustentação e dos efeitos esperados ao longo do tempo. A regra decisória central do modelo consiste, precisamente, em tornar essa explicitação requisito de instrução.

Essa formulação parece simples, mas seu alcance institucional é elevado. Ela desloca o centro da decisão do subsistema isolado para a trajetória funcional como

unidade de análise e obriga que escolhas formuladas em uma arena específica sejam examinadas também à luz de seus efeitos sobre o conjunto do sistema.

Com isso, o Ciclo Laboral deixa de operar apenas como instrumento de classificação das políticas de gestão de pessoas e passa a funcionar como critério institucional de coordenação decisória. Sua função não é substituir competências legalmente atribuídas, retirar autonomia administrativa dos órgãos ou bloquear a discricionariedade governamental. O que essa regra faz é introduzir exigência mínima de instrução sistêmica para decisões com potencial de produzir efeitos cruzados, cumulativos e distributivos relevantes.

A regra proposta não despolitiza a decisão nem elimina a natureza conflitiva da política de gestão de pessoas. Restrições fiscais, prioridades de governo, correlações de força, pressões corporativas, negociações sindicais, decisões judiciais e oportunidades legislativas continuam a incidir sobre ela. Seu efeito institucional é outro: fazer com que esses condicionantes operem sobre decisões mais bem instruídas, com evidências, impactos interdimensionais, riscos e *trade-offs* explicitados de forma institucionalmente visível.

A aplicação dessa regra decisória implica, em primeiro lugar, a explicitação de impactos interdimensionais. Alterações em carreiras, por exemplo, não devem ser analisadas apenas sob a ótica da estrutura remuneratória, das regras de progressão ou da disputa corporativa a que estejam associadas. Elas precisam ser examinadas também quanto aos seus efeitos sobre planejamento da força de trabalho, incentivos ao desenvolvimento profissional, sustentabilidade fiscal, padrões de mobilidade e trajetórias de aposentação. Da mesma forma, políticas de desenvolvimento profissional não devem ser avaliadas exclusivamente pelo volume de ações formativas realizadas, mas também por sua conexão com necessidades de capacidade institucional, desempenho organizacional e efeitos futuros sobre a composição da força de trabalho.

Em segundo lugar, a regra exige a explicitação de *trade-offs* institucionais. A política de gestão de pessoas raramente oferece soluções sem custo. Quase toda decisão relevante nessa área gera ganhos em determinadas dimensões e custos em outras. Uma política de valorização remuneratória pode fortalecer retenção e atratividade em determinados segmentos, mas ampliar rigidez fiscal futura; uma ampliação de mobilidade

pode aumentar flexibilidade alocativa, mas criar descontinuidades organizacionais; uma nova exigência normativa pode aumentar segurança jurídica, mas elevar custo operacional e reduzir adaptabilidade do sistema. A regra proposta não elimina esses *trade-offs*, mas exige que eles sejam explicitamente formulados, em vez de permanecerem difusos ou deslocados para momentos posteriores de crise.

Em terceiro lugar, a regra introduz responsabilidade intertemporal na instrução da decisão. Um dos problemas mais persistentes da política de gestão de pessoas no Executivo Federal é que muitas escolhas produzem efeitos que ultrapassam o horizonte imediato da sua formulação. Mudanças em carreiras, regimes remuneratórios, regras de desempenho, critérios de provimento ou padrões de desligamento geram repercussões que se acumulam ao longo do tempo, afetando sustentabilidade fiscal, distribuição de capacidades e coerência da trajetória funcional. Ao exigir que a decisão seja instruída com base no Ciclo Laboral, a governança passa a internalizar, ainda que de forma parcial, essa dimensão longitudinal.

Em termos institucionais, isso significa que decisões estratégicas deixam de ser tratadas como episódios administrativos autocontidos e passam a ser compreendidas como intervenções em um sistema cumulativo. A política de pessoal deixa, assim, de operar como soma de subsistemas relativamente autônomos e passa a ser tratada como campo de decisões encadeadas, no qual cada escolha altera, de alguma forma, as condições sob as quais decisões futuras serão tomadas.

Essa mudança de padrão decisório tem implicações importantes para a qualidade institucional da governança. Ao transformar interdependências implícitas em requisitos explícitos de instrução, a regra eleva o custo institucional da decisão fragmentada. Escolhas antes formuladas em recortes estreitos passam a exigir justificativa mais ampla; impactos antes externalizados para outras áreas ou para o futuro passam a ser, ao menos em parte, internalizados no processo decisório; e a possibilidade de revisão futura ganha base mais robusta, porque a decisão deixa rastros analíticos sobre as hipóteses, riscos e efeitos considerados em sua formulação.

Essa regra concentra o núcleo operativo do modelo proposto, porque converte o Ciclo Laboral em exigência de instrução e transforma a coordenação sistêmica em requisito institucional da decisão.

5.4 Arquitetura institucional do modelo

A regra decisória formulada na seção anterior — que impõe a explicitação dos impactos de cada decisão estratégica ao longo das dimensões do Ciclo Laboral e de suas transversalidades — só adquire eficácia quando encontra formas institucionais capazes de sustentá-la. Em políticas públicas de alta complexidade, a consistência da decisão não decorre apenas da qualidade do critério analítico adotado, mas do percurso institucional que torna esse critério operativo. É nesse plano que a questão da arquitetura se impõe.

No caso do SIPEC, essa exigência se mostra particularmente aguda. A política de gestão de pessoas, no âmbito do Poder Executivo Federal, não se limita a um universo organizacional concentrado, tampouco se esgota em uma cadeia administrativa simples. Sua incidência alcança ministérios, autarquias, fundações, universidades, hospitais e múltiplas unidades com perfis institucionais distintos, capacidades desiguais e variados graus de autonomia. A isso se soma o fato de que decisões relevantes nessa matéria não se originam nem se estabilizam em um único circuito: nelas convergem razões jurídicas, fiscais, administrativas, negociais e político-governamentais.

A proposta aqui apresentada não altera a titularidade da competência do Órgão Central do SIPEC, nem inaugura um regime de cogestão da política de pessoal. A coordenação da política de gestão de pessoas do Poder Executivo Federal permanece ancorada no Órgão Central. O que a arquitetura proposta pretende reorganizar é o modo pelo qual essa competência se exerce quando a matéria tratada projeta efeitos que ultrapassam a governabilidade técnico-administrativa ordinária do Órgão Central do SIPEC e alcançam questões de maior alcance — sustentabilidade fiscal, prioridades de governo, desenho organizacional, articulação interministerial e projetos estruturantes da administração pública federal.

A precisão desse ponto importa. O problema institucional enfrentado pelo modelo não está na falta de escalonamento decisório. Na prática, matérias sensíveis da política de pessoal já são levadas a níveis superiores da estrutura estatal. O traço problemático reside em outra parte: na forma pela qual isso ocorre. O que se observa, com frequência, é um escalonamento acionado por crise, urgência, pressão externa ou determinação vertical insuficientemente instruída. Assim, a decisão superior tende a operar como contenção de impasse, resposta a contingência ou acomodação de conflito já instalado. O horizonte estratégico se estreita; o custo da fragmentação, por sua vez, já está dado. A governança

proposta se dirige exatamente a esse padrão. Sua ambição consiste em substituir a lógica da reação pela lógica da preparação, da instrução e do escalonamento qualificado.

A arquitetura institucional do modelo assenta-se, assim, sobre uma ideia de cadeia ajustada. A condução ordinária da política continua a pertencer ao Órgão Central, por meio de sua hierarquia, de sua competência normativa e de sua capacidade técnico-administrativa. O que se introduz é um arranjo capaz de tratar, de maneira institucionalmente previsível, as externalidades sistêmicas produzidas por certas decisões. Algumas matérias, embora formalmente situadas em um ponto específico da política de pessoal, repercutem com intensidade tal que não podem ser processadas apenas como questão setorial. Nesses casos, a arquitetura proposta oferece um percurso capaz de dar forma à complexidade da matéria antes que ela reapareça, mais adiante, como custo fiscal, conflito distributivo, descontinuidade administrativa ou improvisação corretiva.

Para isso, o modelo organiza-se em três níveis complementares. O primeiro é estratégico-deliberativo e responde pelo tratamento das decisões de maior repercussão sistêmica. O segundo é instrutório e se encarrega de produzir a leitura analítica necessária à deliberação, organizando impactos, riscos, *trade-offs* e condições de sustentação institucional. O terceiro é relacional e oferece ao sistema canais de circulação, escuta e aprendizagem, sem os quais a governança tende a se tornar formalmente sofisticada, mas cognitivamente pobre.

Esses níveis não constituem compartimentos estanques. Entre eles há dependência funcional. A deliberação estratégica carece de instrução densa; a instrução técnico-analítica exige base informacional e inteligibilidade institucional; a aprendizagem relacional, por sua vez, só ganha efeito quando suas informações retroalimentam a decisão e a revisão das políticas. Não se trata, portanto, de adicionar instâncias ao SIPEC de maneira cumulativa, mas de qualificar o circuito pelo qual matérias estruturantes deixam de ser tratadas de forma contingente e passam a integrar uma lógica de coordenação mais consciente de seus efeitos presentes e futuros.

É nesse sentido que a governança, nesta dissertação, deixa de aparecer como vocabulário genérico de “boa administração” e assume um conteúdo mais preciso: o de organização do processo decisório de uma política que já é sistêmica por natureza, mas cuja institucionalidade ainda não acompanha plenamente essa condição. A função da

arquitetura aqui proposta é justamente aproximar a governança da escala real da política de gestão de pessoas no Estado brasileiro.

É a partir dessa moldura que se tornam inteligíveis os três componentes do modelo: a instância estratégica, responsável pela deliberação das matérias de maior alcance; as instâncias técnico-analíticas, voltadas à sua instrução qualificada; e a infraestrutura relacional, incumbida de sustentar circulação, escuta e aprendizagem institucional no interior do sistema.

5.4.1 Instância estratégica

O primeiro componente da arquitetura institucional proposta corresponde à instância estratégica de governança do Ciclo Laboral. Sua função não é criar centro paralelo de comando nem instituir copropriedade da política de pessoal. A coordenação da política de gestão de pessoas do Poder Executivo Federal permanece ancorada no Órgão Central do SIPEC, a quem cabe sua condução normativa, técnica e administrativa. A razão de ser da instância estratégica é outra: oferecer, sob condução do próprio Órgão Central, um procedimento institucional ampliado para o tratamento de matérias cuja repercussão sistêmica ultrapassa a governabilidade técnico-administrativa ordinária do Órgão Central do SIPEC.

A distinção é decisiva. Não se trata de substituir a hierarquia existente por um colegiado horizontal de cotitulares, mas de organizar, com maior previsibilidade e densidade analítica, o escalonamento de decisões que, na prática, já alcançam níveis superiores da estrutura estatal. O problema do arranjo atual não está na inexistência de escalonamento, mas no modo como ele frequentemente ocorre: de maneira reativa, deflagrado por impasse, urgência, pressão corporativa, restrição fiscal, repercussão política ou determinação vertical já amadurecida fora do circuito técnico. A governança proposta não inaugura esse movimento; ela o disciplina. Em vez de fazer com que a matéria chegue aos níveis superiores apenas quando a crise já se instalou, busca assegurar que o escalonamento se dê por iniciativa e instrução do Órgão Central, com base em análise institucional compatível com a extensão dos seus efeitos.

Nesse modelo, a instância estratégica é acionada quando a decisão, embora formalmente situada no âmbito da política coordenada pelo Órgão Central, produz

externalidades que demandam tratamento institucional ampliado. É o caso, por exemplo, de reestruturações de carreira, alterações remuneratórias com repercussão fiscal relevante, diretrizes nacionais de desenvolvimento profissional, decisões estruturantes em governança de dados e transformação digital, rearranjos com impacto expressivo sobre mobilidade e distribuição da força de trabalho, ou projetos estruturantes da administração pública federal que dependam de alterações significativas na política de pessoal. O critério de acionamento, portanto, não é apenas temático. Ele decorre do alcance sistêmico da matéria e da insuficiência do circuito ordinário para processá-la de modo adequado.

A composição dessa instância deve refletir a mesma lógica. Seu núcleo não pode ser concebido fora do Órgão Central, porque é dele que deriva a responsabilidade pela coordenação da política. Outros atores podem e, em determinados casos, devem participar do processo de governança — como a Secretaria-Executiva, o Gabinete Ministerial e, em hipóteses específicas, instâncias centrais de governo, a exemplo da Casa Civil —, mas sua presença decorre da natureza das externalidades envolvidas, e não da transferência da titularidade da política. Participam porque a matéria exige articulação ampliada; não porque passem a compartilhar indistintamente a condução da política de pessoal. A instância estratégica, assim, permanece orquestrada pelo Órgão Central, que convoca, instrui, articula e encaminha o processamento da decisão.

Essa precisão é essencial para evitar duas distorções simétricas. A primeira seria imaginar a governança como arena difusa, sem centro claro de autoridade. A segunda seria reduzi-la à simples reprodução da hierarquia ordinária, como se bastasse remeter a matéria “para cima” sem reorganizar o modo de sua instrução. A proposta busca justamente escapar de ambas. Preserva-se a clareza da cadeia de autoridade e, ao mesmo tempo, cria-se uma forma institucional mais robusta para que o Órgão Central exerça sua competência diante de matérias cujos efeitos já não cabem no plano administrativo imediato do Órgão Central.

Importa assinalar, ademais, que a existência dessa instância não despolitiza a política de gestão de pessoas. Restrições fiscais, prioridades governamentais, pressões corporativas, negociações sindicais, decisões judiciais e oportunidades legislativas continuarão a atravessá-la. O ganho institucional da governança não consiste em neutralizar esses fatores, mas em fazer com que ingressem em um processo decisório conduzido pelo Órgão Central no qual custos, riscos, efeitos interdimensionais e

implicações sistêmicas possam ser explicitados com maior nitidez. A política continua decidindo; o que se altera é a qualidade institucional do percurso pelo qual decide.

A instância estratégica constitui, assim, o componente deliberativo da arquitetura proposta. Não duplica a hierarquia do Órgão Central, não cria novo titular da política de pessoal e não converte a governança em copropriedade difusa. Sua função é organizar, sob condução do Órgão Central do SIPEC, o tratamento ampliado das matérias de repercussão sistêmica, conferindo forma institucional ao que hoje tende a ocorrer de modo reativo e insuficientemente instruído.

5.4.2 Instâncias técnico-analíticas

A instância estratégica, para deliberar com responsabilidade sobre matérias de alta repercussão, requer um patamar de instrução compatível com a complexidade das decisões que lhe são submetidas. É nesse ponto que entram as instâncias técnico-analíticas. Seu lugar na arquitetura proposta não é acessório. A elas cabe oferecer ao sistema condições de inteligibilidade sobre si mesmo, produzindo a densidade analítica sem a qual a governança tende a oscilar entre formalismo e improvisação.

Sua função não se limita à produção de pareceres sobre matérias previamente reconhecidas como estratégicas. Em uma política sistêmica por natureza, o trabalho analítico não consiste em distinguir artificialmente o que teria ou não repercussão sobre o conjunto, mas em qualificar a extensão, a intensidade e a natureza dessas repercussões, de modo a definir o nível de processamento institucional que cada matéria requer. É precisamente nesse terreno que as instâncias técnico-analíticas se tornam decisivas.

Sua contribuição central consiste em dar forma analítica à repercussão sistêmica das matérias em exame e, a partir disso, qualificar sua instrução. Isso envolve compreender como determinada proposta, projeto, normativo ou iniciativa se projeta sobre as dimensões do Ciclo Laboral, quais transversalidades mobiliza, que tipo de maturidade institucional pressupõe, que escala de coordenação sua implementação reclama e quais impactos, trade-offs, riscos, alternativas e parâmetros de acompanhamento devem integrar a deliberação.

É nesse contexto que a matriz de transversalidades adquire centralidade. Mais do que ferramenta diagnóstica utilizada no percurso da pesquisa, ela pode ser incorporada ao

processo de governança como dispositivo estruturado de compreensão sistêmica. Sua utilidade está em cruzar as dimensões do Ciclo Laboral com as transversalidades que sustentam a política de gestão de pessoas — governança, normativa, transformação digital, evidências e diálogos institucionais —, oferecendo ao sistema uma grade comum de leitura. Por meio dela, torna-se possível examinar tanto a política já existente quanto novas proposições à luz de seus impactos, de suas condições de sustentação e de seu grau de maturidade institucional.

A força desse instrumento reside em evitar que a inovação se some à fragmentação. Em um ambiente no qual novas políticas, programas, normativos e projetos frequentemente surgem sob lógica setorial, a matriz introduz uma forma mais exigente de leitura institucional. O foco deixa de recair apenas sobre a pertinência imediata da proposta e passa a alcançar suas repercussões sobre outras dimensões do ciclo, suas exigências em termos normativos, digitais, informacionais e relacionais, e a capacidade efetiva do sistema de absorvê-la sem ampliar descoordenações preexistentes.

Nesse trabalho de instrução, quatro planos se destacam. a) O primeiro é o da explicitação dos impactos interdimensionais. Toda decisão estratégica relevante irradia efeitos para além do espaço que a originou; o papel da análise consiste em tornar esses efeitos cognoscíveis e situá-los no interior da trajetória funcional. b) O segundo é o da formulação dos *trade-offs* institucionais. Sustentabilidade fiscal, valorização profissional, segurança jurídica, adaptabilidade organizacional, previsibilidade administrativa e capacidade de entrega não se dispõem em harmonia natural; a instrução analítica retira essas tensões do plano tácito e lhes confere forma deliberável. c) O terceiro é o da identificação de riscos, compreendidos não como anexos externos da decisão, mas como parte constitutiva de sua substância. d) O quarto, por fim, é o da definição de parâmetros de acompanhamento e maturidade institucional, de modo que a decisão aprovada possa ser posteriormente observada não apenas quanto a seus resultados imediatos, mas também quanto ao efeito que produz sobre a coerência e a capacidade do sistema.

Tudo isso requer base informacional minimamente integrada. Projeções demográficas e de aposentação, diagnósticos de lacunas de competências, distribuição da força de trabalho, indicadores de desenvolvimento e desempenho, dados sobre mobilidade e evidências produzidas por decisões anteriores compõem o horizonte cognitivo indispensável a essa atividade. O ponto decisivo, entretanto, não está na mera

existência de dados, mas em sua elaboração como inteligência institucional. É essa passagem — do dado administrativo à leitura sistêmica — que distingue a rotina informacional da instrução estratégica.

A posição institucional dessas instâncias deve, por isso, ser delimitada com clareza. Elas não instituem veto técnico, não sequestram a discricionariedade do decisor e não encerram a política em um circuito tecnocrático. Sua contribuição está em elevar o patamar de qualidade institucional da escolha. Em uma política atravessada por restrições fiscais, prioridades de governo, pressões corporativas, negociações sindicais, decisões judiciais e oportunidades legislativas, o valor da instrução reside justamente em permitir que tais condicionantes incidam sobre decisões mais densamente compreendidas. A política segue decidindo; o que se requalifica é o modo pelo qual o sistema a prepara para decidir.

As instâncias técnico-analíticas constituem, assim, o nível instrutório da governança proposta. É por seu intermédio que o Ciclo Laboral ganha espessura institucional como forma de leitura da política, e que a matriz de transversalidades se converte em instrumento de compreensão sistêmica, de coerência interdimensional e de aferição de maturidade institucional. A elas cabe transformar a complexidade da política de gestão de pessoas em matéria deliberável sem empobrecê-la.

5.4.3 Infraestrutura relacional

A governança do SIPEC não se sustenta apenas por instâncias formais de deliberação e instrução. Em sistemas administrativos amplos, distribuídos e heterogêneos, uma parte decisiva da capacidade de coordenação depende da qualidade dos circuitos pelos quais circulam informações, interpretações, dificuldades de implementação, soluções emergentes e percepções sobre a realidade do sistema. É nesse plano que se localiza a infraestrutura relacional da arquitetura proposta.

Seu papel não é o de substituir a cadeia hierárquica, tampouco o de competir com a instância estratégica ou com as instâncias técnico-analíticas. O que essa camada oferece é outro tipo de sustentação: a possibilidade de que o sistema adquira maior permeabilidade a si mesmo. Em estruturas como a do SIPEC, marcadas por distribuição

territorial e organizacional extensa, boa parte dos problemas de coordenação não nasce apenas da falta de norma ou de decisão, mas da circulação desigual das orientações, da baixa visibilidade sobre os efeitos concretos das políticas, da multiplicação de interpretações locais e da escassez de canais capazes de transformar experiência de implementação em insumo institucional de revisão.

A infraestrutura relacional atua exatamente sobre esse terreno. Sua primeira contribuição está na circulação estruturada de informação e orientação. A coerência da política de pessoal depende de que diretrizes, critérios, evidências e entendimentos relevantes possam transitar de maneira menos opaca pelo sistema. Sua segunda contribuição está na escuta institucional organizada, pela qual dificuldades recorrentes, gargalos de implementação, soluções locais e efeitos não previstos deixam de permanecer atomizados e passam a integrar o horizonte de percepção da governança. A terceira reside na aprendizagem coletiva, isto é, na capacidade de o sistema transformar a experiência acumulada em matéria de aperfeiçoamento institucional.

Redes institucionais como o ConectaGente podem desempenhar, nesse contexto, papel relevante como infraestrutura relacional do sistema. Sua importância não está em substituir instâncias formais de decisão, mas em favorecer compartilhamento de experiências, circulação de orientações, identificação de padrões recorrentes e retroalimentação do processo decisório com elementos provenientes da implementação concreta das políticas de gestão de pessoas. O valor dessas redes deriva menos de seu formato específico do que da função que cumprem: reduzir assimetrias cognitivas e aumentar a inteligibilidade recíproca entre os diferentes pontos do sistema.

A relevância dessa infraestrutura torna-se mais nítida quando observada à luz da substituição imperfeita de arenas discutida anteriormente. Ao ampliar circulação, escuta e retroalimentação, a camada relacional reduz a probabilidade de que problemas sistêmicos só ganhem tratamento quando já deslocados para circuitos informais, negociações *ad hoc* ou arenas concebidas para outras finalidades. Seu papel, porém, é de suporte: não decide, não normatiza e não substitui instâncias formais de instrução ou deliberação estratégica. Sua contribuição está em impedir que a governança se converta em arranjo apenas formal, pouco sensível à experiência concreta da implementação.

A infraestrutura relacional constitui, portanto, a camada de circulação, escuta e aprendizagem da arquitetura proposta. É por meio dela que o SIPEC amplia sua capacidade de reconhecer problemas emergentes, reduzir assimetrias informacionais e transformar implementação em conhecimento institucional. Nesse plano, a governança ganha densidade suficiente não apenas para decidir sobre a política de gestão de pessoas, mas também para aprender com ela.

A arquitetura proposta não deve ser lida como justaposição indistinta de atores e instâncias. Seu princípio organizador repousa em três níveis funcionais — estratégico-deliberativo, instrutório e relacional — no interior dos quais os diferentes atores se distribuem segundo o papel que exercem no processamento da política. A centralidade da competência permanece no Órgão Central do SIPEC e, em última instância, na autoridade ministerial correspondente. O que varia, conforme a natureza e a extensão da matéria tratada, não é a titularidade da política, mas a amplitude do processamento institucional requerido e a forma pela qual, sob condução do Órgão Central, outros atores são chamados a participar do tratamento de suas repercussões sistêmicas.

Tabela 4 - Enquadramento dos atores nos três níveis da arquitetura de governança do SIPEC

Nível da arquitetura	Finalidade do nível	Atores centrais	Papel dos atores nesse nível	Observação de competência
1. Estratégico-deliberativo	Processar decisões de maior repercussão sistêmica, especialmente aquelas cujos efeitos ultrapassam a governabilidade técnico-administrativa ordinária do Órgão Central do SIPEC	Órgão Central do SIPEC ; autoridade ministerial e demais instâncias centrais de governo	O Órgão Central conduz e orchestra o processamento da matéria, organiza sua instrução, convoca a participação ampliada quando necessária e encaminha a deliberação. A autoridade ministerial exerce a direção superior da política. Os demais atores participam para processar externalidades orçamentárias, político-governamentais, organizacionais ou interministeriais associadas à decisão	A competência da política permanece ancorada no Órgão Central do SIPEC e, em última instância, na autoridade ministerial. Os demais atores não se tornam cotitulares da política ; sua participação decorre do alcance sistêmico da matéria e ocorre sob condução do Órgão Central

2. Instrutório	Produzir a leitura analítica necessária ao processamento decisório: impactos interdimensionais, riscos, trade-offs, condições de sustentação e parâmetros de acompanhamento	Instâncias técnico-analíticas organizadas a partir das dimensões do Ciclo Laboral; equipes técnicas do Órgão Central; instrumentos como a matriz de transversalidades	Produzir enquadramento do grau de repercussão sistêmica da matéria, estruturar análise interdimensional e intertransversal e subsidiar o Órgão Central com base analítica qualificada para instrução e eventual escalonamento	Não deliberam nem substituem a política. Sua função é qualificar a decisão conduzida pelo Órgão Central e disciplinar a instrução das matérias estratégicas
3. Relacional	Sustentar circulação, escuta, retroalimentação e aprendizagem institucional no interior do sistema	Órgãos setoriais e seccionais do SIPEC; redes institucionais como o ConectaGente; circuitos internos de feedback e compartilhamento	Fazer circular orientações, experiências, dificuldades de implementação e soluções emergentes; reduzir assimetrias informacionais; alimentar revisão, aprendizagem e percepção institucional do sistema	Não substituem instâncias formais de decisão. Criam condições para que o sistema, sob coordenação do Órgão Central , reduza dependência de circuitos informais ou arenas impróprias

Fonte: Elaboração própria.

Nessa configuração, os três níveis da arquitetura — estratégico-deliberativo, instrutório e relacional — não constituem centros paralelos de poder, mas funções institucionais distintas e complementares, organizadas sob a condução do Órgão Central do SIPEC. O nível estratégico-deliberativo processa as matérias de maior alcance sistêmico e articula, quando necessário, a participação ampliada de outros atores institucionais; o nível instrutório qualifica analiticamente esse processamento, explicitando impactos, riscos, *trade-offs* e condições de sustentação; e o nível relacional assegura circulação, escuta, retroalimentação e aprendizagem no interior do sistema. O resultado pretendido não é multiplicar titulares da política de pessoal, mas conferir maior previsibilidade, densidade e coerência ao percurso pelo qual o Órgão Central exerce sua competência diante de decisões com repercussão sistêmica.

5.5 Infraestrutura de sustentação

A arquitetura institucional delineada na seção anterior não se sustenta apenas pelo desenho de instâncias e pelo ordenamento do percurso decisório. Sua estabilidade depende de condições institucionais menos visíveis, mas decisivas: informação qualificada, memória decisória, capacidade de revisão e governabilidade relacional. Em políticas públicas de elevada complexidade, a fragilidade desses elementos compromete a própria operacionalidade da governança, ainda que o desenho formal das instâncias pareça adequado.

No caso da gestão de pessoas no Poder Executivo Federal, esse ponto é particularmente sensível, porque a política já opera sob forte densidade normativa, ampla dispersão organizacional e significativa incidência de fatores fiscais e políticos. A sustentação da governança, nessas condições, exige mais do que arenas de deliberação; exige infraestrutura institucional capaz de dar continuidade, inteligibilidade e revisabilidade às decisões.

Essa infraestrutura pode ser organizada em quatro eixos complementares: base informacional, rastreabilidade decisória, aprendizagem institucional e governabilidade relacional. Cada um deles atua sobre uma condição específica de sustentação do modelo. Em conjunto, conferem ao SIPEC maior capacidade de decidir sobre si mesmo com coerência, memória e possibilidade de correção.

5.5. Base informacional

A primeira condição de sustentação diz respeito à existência de base informacional minimamente integrada para a instrução das decisões estratégicas. Em matéria de gestão de pessoas, isso envolve, entre outros elementos, projeções demográficas e de aposentação, diagnóstico de lacunas de competências, distribuição da força de trabalho, dados sobre mobilidade, desenvolvimento e desempenho, além de informações capazes de revelar impactos fiscais e organizacionais de decisões anteriores.

A relevância desse eixo não decorre apenas da disponibilidade de dados, mas da sua conversão em insumo de governo. Sistemas e bases informacionais podem coexistir por anos sem alterar substantivamente a qualidade da decisão, sobretudo quando permanecem orientados à automação de rotinas, ao controle cadastral ou à conformidade

procedimental. O que a infraestrutura de sustentação proposta requer é outra coisa: a capacidade de transformar informação administrativa em inteligência institucional. Nesse ponto, a articulação entre o Ciclo Laboral e a matriz de transversalidades oferece ao sistema uma grade comum de leitura pela qual os dados deixam de ser apenas registros dispersos e passam a integrar uma compreensão mais ampla da política de pessoal.

A base informacional, nessa arquitetura, não substitui a decisão política nem opera como filtro automático da escolha. Sua função consiste em estruturar o horizonte cognitivo da deliberação, tornando mais visíveis os efeitos presentes e futuros das medidas consideradas. Com isso, amplia-se a possibilidade de que o debate sobre a política de gestão de pessoas se organize menos por percepção fragmentada e mais por compreensão articulada de suas repercussões.

5.5.2 Rastreabilidade decisória

A segunda condição de sustentação corresponde à rastreabilidade decisória. Em uma política marcada por encadeamentos de longo prazo, a governança não pode depender apenas da memória individual dos atores ou da permanência contingente de equipes e arranjos informais. A estabilidade da decisão exige registro. Mais do que formalidade burocrática, trata-se de requisito de inteligibilidade institucional: saber o que foi decidido, com base em quais fundamentos, diante de quais alternativas, com que justificativas e sob quais parâmetros de acompanhamento.

No interior do modelo proposto, a rastreabilidade cumpre função dupla. De um lado, confere espessura institucional à decisão, permitindo que seu percurso de instrução e deliberação permaneça acessível e passível de reconstituição. De outro, cria as condições para revisão futura fundada, evitando que o sistema opere por sucessão de improvisações, esquecimentos ou reinterpretações casuísticas de decisões anteriores. Em políticas de pessoal, nas quais mudanças em uma dimensão frequentemente repercutem sobre outras ao longo de anos, a ausência de memória decisória favorece o acúmulo de contradições silenciosas e torna a coordenação progressivamente mais custosa.

Essa rastreabilidade não se resume à guarda documental. Ela envolve a explicitação dos impactos interdimensionais considerados, dos *trade-offs* assumidos, dos riscos identificados e dos indicadores definidos para acompanhamento. Nesse sentido, a

memória institucional não constitui simples arquivo do passado, mas condição de responsabilidade intertemporal da ação estatal.

5.5.3 Aprendizagem institucional

O terceiro eixo de sustentação é a aprendizagem institucional. A governança aqui proposta não se orienta por ideal de rigidez perfeita, mas por capacidade de correção e refinamento no tempo. Uma arquitetura de coordenação que não seja capaz de revisar seus próprios efeitos corre o risco de se converter em formalismo estático; uma política que apenas acumula decisões sem examiná-las retrospectivamente tende a reproduzir, por outras vias, a fragmentação que pretendia superar.

A aprendizagem institucional, nesse contexto, depende da incorporação de revisões periódicas e de mecanismos de reavaliação que permitam observar a política não apenas no momento de sua formulação, mas também à luz de seus resultados e de seus efeitos não intencionais. O ponto relevante, aqui, não é a revisão como rito, mas como capacidade de o sistema reinterpretar a si mesmo diante do que a implementação revelou. A decisão estratégica deixa, assim, de aparecer como ato encerrado em si e passa a integrar um circuito mais amplo de experimentação, observação e reajuste.

A matriz de transversalidades volta a ser útil nesse plano, porque oferece instrumento para avaliar não apenas se determinada decisão “funcionou”, mas que tipo de maturidade institucional ela fortaleceu ou fragilizou. Uma política pode gerar algum resultado imediato e, ainda assim, aprofundar descoordenações normativas, informacionais ou relacionais. A aprendizagem institucional ganha densidade justamente quando o sistema se torna capaz de observar esse tipo de efeito mais complexo.

5.5.4 Governabilidade relacional

O quarto eixo da infraestrutura de sustentação corresponde à governabilidade relacional. Enquanto a infraestrutura relacional diz respeito à circulação, à escuta e à aprendizagem no interior do sistema, o foco aqui recai sobre as condições políticas e institucionais necessárias para sustentar a implementação das decisões ao longo do tempo.

A política de gestão de pessoas é atravessada por interesses distributivos, disputas interpretativas, restrições fiscais e incidências político-governamentais que não

desaparecem após a deliberação. A governabilidade relacional diz respeito, precisamente, à capacidade de sustentar a implementação das decisões diante dessas tensões, preservando sua continuidade institucional e reduzindo o risco de desorganização prática do modelo. Ela diz respeito, precisamente, à capacidade de sustentar a implementação das decisões diante dessas tensões, preservando sua continuidade institucional e reduzindo o risco de desorganização prática do modelo. Deve ser compreendida, por isso, como condição de sustentação da arquitetura proposta: não substitui a deliberação estratégica nem captura a política, mas reconhece que a capacidade de implementação depende também da capacidade de acomodar, ao longo da implementação, as tensões institucionais e distributivas que atravessam a política de pessoal.

Esse eixo não deve ser inflado a ponto de se confundir com a camada relacional do modelo como um todo. Seu lugar é mais preciso: assegurar que decisões estrategicamente bem instruídas e formalmente bem deliberadas não se desorganizem ao entrar em contato com a realidade institucional da implementação. O ponto não está em dissolver a política em negociação permanente, mas em reconhecer que a continuidade da decisão exige sustentação relacional e alguma capacidade de acomodação institucional.

A utilidade dessa infraestrutura de sustentação torna-se mais nítida quando observada à luz dos efeitos produzidos, em cada dimensão do Ciclo Laboral, pela ação fragmentada, pela inação ou pela ausência de coordenação estruturada. O quadro a seguir sintetiza como o modelo proposto enfrenta esses efeitos, reduz o custo institucional da descoordenação e amplia a responsabilidade intertemporal da política de gestão de pessoas.

Tabela 5 - Efeitos de ação fragmentada ou inação por dimensão do Ciclo Laboral e contribuição do modelo de governança

Dimensão do Ciclo Laboral	Efeitos recorrentes de ação fragmentada ou inação	Como o modelo de governança mitiga ou reduz custo institucional
Planejamento da força de trabalho	Reposições tardias; concursos emergenciais; perda previsível de capacidade por aposentadorias; alocações defensivas; aumento de custo fiscal e de serviço; decisões reativas sem visão longitudinal.	Orienta a instrução estratégica com projeções demográficas e cenários; exige explicitação de impactos nas demais dimensões; vincula decisões estratégicas a instância de metacoordenação com registro e indicadores; reduz improvisação e miopia intertemporal.
Carreiras, cargos, progressão e promoção	Assimetria distributiva ampliada; disputas corporativas fragmentadas; judicialização;	Solicita análise de <i>trade-offs</i> jurídicos, fiscais e organizacionais; integra impactos no ciclo inteiro antes da deliberação;

	incentivos desalinhados; impactos fiscais cumulativos; decisões setoriais que geram externalidades sistêmicas.	processa conflito em arena explícita de metacoordenação; institui rastreabilidade e acompanhamento de efeitos.
Alocação, ambientação e bem-estar	Rotatividade silenciosa; adoecimento; baixa integração institucional; perda de produtividade; conflitos não endereçados; custos difusos que emergem apenas em momentos críticos.	Introduz análise de permanência, condições de trabalho e riscos de implementação; incorpora <i>feedback</i> estruturado das unidades; vincula decisões à revisão periódica; reduz cegueira institucional sobre efeitos difusos e tardios.
Desenvolvimento e desempenho profissional	Capacitações desconectadas de necessidades estratégicas; avaliações ritualizadas; baixa conversão de formação em entrega; multiplicação de iniciativas com pouco efeito sistêmico.	Integra diagnóstico de lacunas de competências à instrução estratégica; conecta desenvolvimento a objetivos organizacionais; trata desempenho como insumo para decisão; estabelece indicadores e revisão periódica.
Remuneração, benefícios e recompensas não pecuniárias	Distorções remuneratórias; passivos fiscais acumulados; incentivos desalinhados; conflitos distributivos recorrentes; decisões normativas sem avaliação longitudinal.	Processa alterações remuneratórias como decisões estratégicas transversais; exige análise explícita de impacto fiscal e coerência com carreiras, desempenho e aposentação; institui registro e monitoramento de efeitos reais.
Aposentação e desligamento	Ondas previsíveis de aposentadoria não internalizadas no planejamento; perda de memória organizacional; descontinuidade de capacidades críticas; reposições tardias e custosas.	Integra projeções de aposentação como insumo para decisões de ingresso, mobilidade e desenvolvimento; exige análise de impacto na renovação e preservação de capacidades; organiza responsabilidade intertemporal sobre perdas previsíveis.

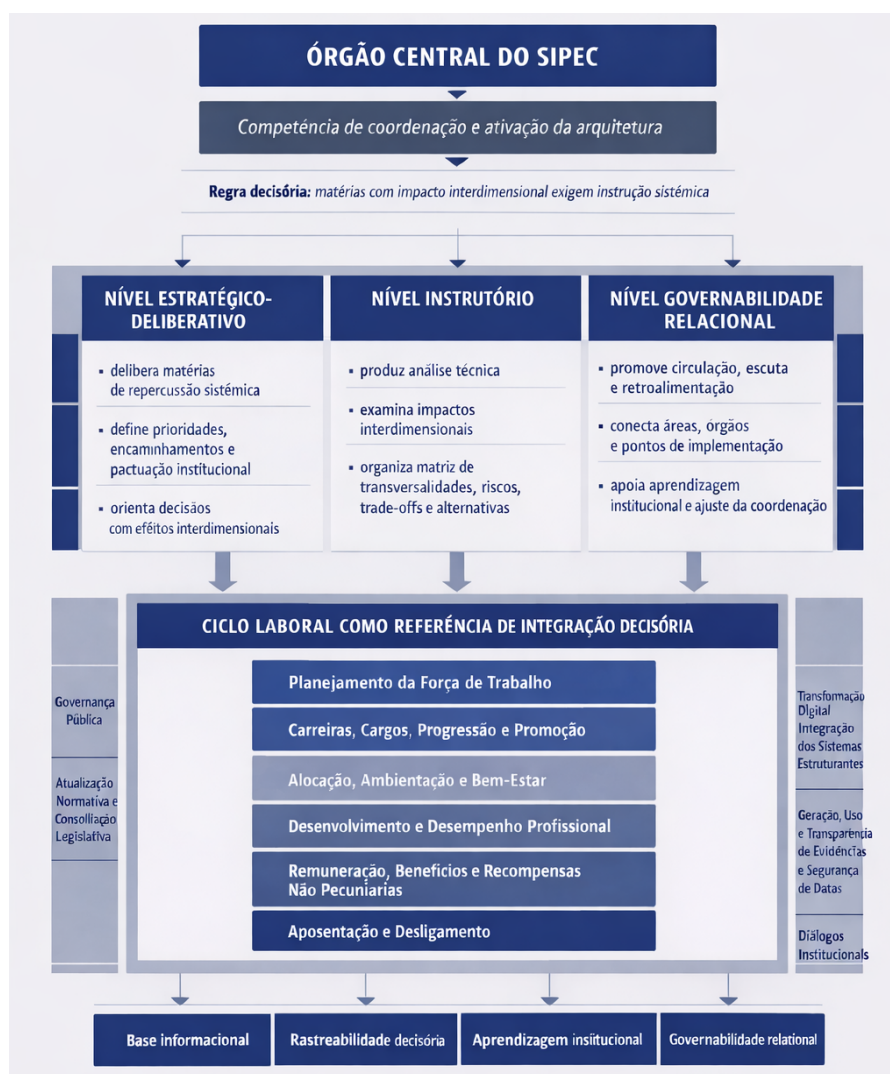
Fonte: Elaboração própria.

O quadro torna visível, em cada dimensão do Ciclo Laboral, o custo institucional da ação fragmentada e o tipo de correção que a governança proposta pretende introduzir. Sua função, aqui, é mostrar que a coordenação sistêmica não opera em abstrato: ela incide sobre efeitos concretos, cumulativos e interdependentes da política de pessoal.

A infraestrutura de sustentação cumpre função menos visível, porém decisiva, na coerência do modelo. Sem base informacional, a deliberação opera às cegas; sem rastreabilidade, a decisão perde memória; sem aprendizagem, o sistema repete seus próprios impasses; sem governabilidade relacional, a implementação tende a se desorganizar sob o peso das tensões que a política inevitavelmente mobiliza. É dessa combinação que depende a possibilidade de o SIPEC transformar uma arquitetura formal de governança em capacidade efetiva de coordenação da política de gestão de pessoas ao longo do tempo.

A Figura 7 sintetiza visualmente a proposta de arquitetura de governança da política de gestão de pessoas no âmbito do SIPEC, tal como desenvolvida nesta dissertação. Seu objetivo é explicitar, de forma integrada, os níveis de atuação, os papéis institucionais e as correlações funcionais que estruturam a coordenação da política, tomando o Ciclo Laboral como referência de integração decisória. Mais do que uma representação esquemática, o infográfico busca tornar inteligível a lógica segundo a qual direção estratégica, instrução técnica, articulação relacional, transversalidades estruturantes e bases institucionais de sustentação se combinam para conferir coerência, capacidade de coordenação e visão sistêmica à gestão de pessoas no serviço público federal.

Figura 7 - Infográfico da proposta de Governança do SIPEC ancorada no Ciclo Laboral



Fonte: elaboração da autora, com apoio de inteligência artificial generativa (ChatGPT/DALL·E, OpenAI), a partir de prompt autoral e validação analítica própria, 2026.

Como se observa, a proposta não se limita à criação de instâncias formais, mas organiza uma lógica de funcionamento em que o Órgão Central do SIPEC exerce a coordenação da arquitetura, o nível instrutório produz análise técnica, o nível estratégico-deliberativo orienta decisões de repercussão sistêmica e o nível relacional assegura circulação, escuta e retroalimentação institucional. O Ciclo Laboral aparece, nesse arranjo, como referência substantiva de integração das decisões ao longo da trajetória funcional, enquanto as transversalidades e a infraestrutura de base garantem consistência, rastreabilidade, aprendizagem e governabilidade. O infográfico, portanto, traduz graficamente a tese de que a governança da gestão de pessoas depende menos de soluções fragmentadas e mais de uma arquitetura capaz de articular coordenação, informação, decisão e implementação em perspectiva sistêmica.

5.6 Viabilidade institucional e implementação incremental

A robustez analítica do modelo e a densidade institucional da arquitetura proposta não dispensam o exame de sua viabilidade no contexto concreto do Estado brasileiro. Ao contrário, é precisamente por se tratar de uma proposição voltada à reorganização da governança do SIPEC — e não de um exercício abstrato de desenho institucional — que a questão da viabilidade se torna decisiva. Uma proposta de governança para a política de gestão de pessoas só alcança força explicativa e utilidade aplicada quando demonstra aptidão para operar sob as restrições reais do sistema em que pretende incidir.

Essas restrições são conhecidas e persistentes. A política de gestão de pessoas no Poder Executivo Federal se desenvolve em ambiente marcado por autoridade distribuída, heterogeneidade de carreiras, rigidez jurídico-institucional, forte incidência de restrições fiscais, multiplicidade de arenas de veto e elevada sensibilidade político-distributiva. Trata-se, portanto, de um campo em que deslocamentos institucionais raramente se realizam por substituição súbita de arranjos existentes ou por simples introdução formal de novos desenhos. A governança, nesse terreno, exige formulação compatível com a historicidade do sistema: mais apta a reorganizar percursos do que a pressupor rupturas improváveis.

É nesse horizonte que se deve compreender a escolha metodológica e institucional subjacente ao modelo aqui proposto. Sua construção foi pensada para operar no interior

do arranjo vigente. Não pressupõe a criação de órgão autônomo paralelo ao SIPEC, não exige reforma estatutária abrangente e tampouco depende de redistribuição integral das competências já atribuídas ao Órgão Central da política de pessoal. Sua viabilidade decorre da possibilidade de reordenar fluxos decisórios, explicitar requisitos mínimos de instrução estratégica, qualificar o escalonamento de matérias de maior repercussão e consolidar mecanismos de acompanhamento e revisão sem romper a cadeia de autoridade existente. A proposta não substitui o sistema; procura elevá-lo a um patamar mais consistente de coordenação.

Esse ponto merece ênfase. A implementação incremental do modelo não deve ser confundida com modéstia substantiva. A opção por uma via incremental expressa prudência institucional, não contenção analítica. Em contextos como o do SIPEC, tentativas de reforma que ignoram a densidade do arranjo vigente, a centralidade da autoridade ministerial, a sensibilidade fiscal das decisões e a pluralidade de atores envolvidos tendem a enfrentar bloqueios precoces ou a produzir deslocamentos apenas formais, sem alteração efetiva da lógica decisória. O incrementalismo, aqui, não representa renúncia à transformação; constitui a via mais plausível para a sua viabilização.

A proposta pode, nesse sentido, ser compreendida como institucionalização progressiva de um novo padrão de processamento decisório. Em vez de exigir que toda a arquitetura esteja plenamente formada desde o início, admite-se que sua consolidação ocorra por etapas, a partir de matérias selecionadas e de percursos sucessivos de formalização. Um caminho plausível consiste em iniciar pela definição de requisitos mínimos de instrução para decisões já reconhecidamente estruturantes — reestruturações de carreira, alterações remuneratórias de maior impacto, diretrizes nacionais de desenvolvimento ou medidas com repercussão relevante sobre a força de trabalho. A partir desse núcleo, a arquitetura pode ganhar espessura mediante a incorporação progressiva de rotinas de análise interdimensional, da matriz de transversalidades como instrumento de instrução, do registro sistemático das decisões e do fortalecimento dos mecanismos de revisão e aprendizagem.

Essa progressividade possui implicação institucional relevante: ela permite que o modelo se legitime também por seus próprios efeitos. À medida que determinadas decisões passem a ser processadas com maior densidade analítica, maior visibilidade de impactos e maior rastreabilidade, a utilidade institucional da arquitetura tende a se tornar

mais perceptível. Em vez de depender exclusivamente de adesão prévia a um desenho completo, o modelo pode construir legitimidade por demonstração prática de sua capacidade de reduzir improvisação, ampliar previsibilidade e elevar a qualidade da coordenação.

A plausibilidade da proposta apoia-se, ainda, em um traço decisivo de sua formulação: ela não se organiza contra a política, mas em favor de melhores condições institucionais para a decisão política. Nada no desenho proposto pressupõe ambiente livre de conflito, de pressão corporativa, de disputa orçamentária ou de incidência de prioridades governamentais superiores. Ao contrário, o modelo parte do reconhecimento de que a política de gestão de pessoas é inevitavelmente atravessada por esses fatores e procura fazer com que eles incidam sobre decisões mais bem instruídas, menos fragmentadas e mais conscientes de seus efeitos sistêmicos. Restrições fiscais, pressões corporativas, judicialização, prioridades de governo e demandas interministeriais permanecem presentes; o que se altera é a qualidade do percurso pelo qual esses condicionantes chegam à deliberação. A implementação incremental se mostra, assim, não apenas mais exequível, mas também mais aderente à natureza concreta da política de pessoal.

Há, por fim, um argumento adicional de viabilidade que decorre da própria natureza do problema enfrentado. A política de gestão de pessoas já produz externalidades relevantes sobre o funcionamento da administração pública federal, sobre o equilíbrio fiscal, sobre a capacidade estatal e sobre a entrega de políticas públicas. A ausência de mecanismos mais robustos de governança não elimina esses efeitos; apenas os deixa operar de forma menos visível, menos coordenada e mais custosa. Sob essa perspectiva, a proposta aqui apresentada não introduz complexidade onde antes havia simplicidade. O que ela faz é organizar institucionalmente uma complexidade já existente, oferecendo ao sistema meios mais consistentes para compreendê-la e tratá-la.

A viabilidade institucional do modelo decorre, assim, de quatro elementos centrais: sua compatibilidade com a estrutura vigente do SIPEC; a preservação da centralidade do Órgão Central e da autoridade ministerial; a possibilidade de consolidação por sedimentação progressiva, e não por ruptura abrupta; e a aderência ao ambiente real de decisão da política de gestão de pessoas, marcado por restrições, disputas e externalidades sistêmicas permanentes. A implementação incremental aparece, nesse

quadro, como caminho institucionalmente plausível para transformar um padrão de escalonamento reativo e fragmentado em governança mais previsível, mais instruída e mais coerente com a condição estruturante da política de pessoal no Estado brasileiro.

O efeito esperado não consiste na eliminação do conflito nem na superação instantânea das heterogeneidades históricas do sistema. O alcance da proposta situa-se em outro plano: elevar o custo institucional da decisão descoordenada, ampliar a capacidade de antecipação do SIPEC e criar condições para que a política de gestão de pessoas deixe de operar predominantemente por reação e passe a integrar, de forma mais nítida, a própria coordenação da capacidade estatal. É nesse sentido que a governança pública, enquanto transversalidade integrante do Ciclo Laboral, se afirma não como solução totalizante, mas como mecanismo organizador capaz de aproximar a política de pessoal de um padrão mais consistente de direção estratégica, responsabilidade intertemporal e aprendizagem institucional.

A argumentação desenvolvida ao longo deste capítulo procurou demonstrar que a resposta ao déficit de coordenação da política de gestão de pessoas no Executivo Federal não reside na multiplicação de instrumentos isolados, nem na suposição de que a densidade normativa existente seja suficiente para produzir coerência sistêmica. O modelo proposto desloca o foco da simples administração de subsistemas para a organização institucional do processo decisório, convertendo o Ciclo Laboral em referência de metacoordenação, explicitando requisitos de instrução, desenhando uma arquitetura de governança e situando sua implementação em chave incremental e viável.

Com isso, encerra-se o movimento propositivo da dissertação. A análise desenvolvida ao longo do trabalho permite sustentar que o fortalecimento da governança da política de gestão de pessoas depende menos da criação de novos instrumentos isolados do que da reorganização institucional do processo decisório em chave sistêmica, longitudinal e orientada à capacidade estatal. As Considerações Finais retomam, a partir desse ponto, os principais achados da pesquisa, suas implicações para o SIPEC e os limites e possibilidades da proposta apresentada. O detalhamento do percurso metodológico que sustenta essa construção analítica é apresentado em apêndice próprio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste percurso, torna-se possível afirmar que o problema central da política de gestão de pessoas no Poder Executivo Federal brasileiro não está na escassez de normas, instrumentos ou iniciativas, mas na fragilidade dos mecanismos pelos quais essas camadas institucionais são coordenadas ao longo do tempo. A dissertação demonstrou que a trajetória do SIPEC produziu densidade administrativa sem reorganização equivalente do núcleo decisório da política de pessoal, o que ajuda a explicar a persistência de assimetrias, sobreposições e respostas reativas em um campo estruturante da capacidade estatal. Ao mobilizar o Modelo Referencial do Ciclo Laboral (MRCL) como chave de leitura longitudinal e ao situar a governança como transversalidade estruturante da política, o trabalho deslocou a análise da gestão de pessoas para além do registro administrativo-setorial e sustentou que sua efetividade depende da construção de uma arquitetura institucional capaz de tratar, com maior coerência, suas interdependências decisórias.

O primeiro achado da pesquisa diz respeito à própria trajetória de constituição do SIPEC e da política de gestão de pessoas no Poder Executivo Federal. A análise histórica indicou que o sistema se estruturou menos por desenho integrado de longo prazo do que por sedimentação incremental de capacidades, normas, rotinas e instrumentos voltados a responder a problemas específicos de cada período. Esse processo produziu densidade normativa e administrativa relevante, mas sem construção equivalente de mecanismos capazes de coordenar estrategicamente os efeitos cruzados das decisões tomadas em diferentes domínios. A fragmentação da política de pessoal aparece, assim, não como simples omissão institucional ou carência de instrumentos, mas como produto histórico de um processo de expansão segmentada no qual capacidades parciais se acumularam sem correspondente reorganização do núcleo decisório do sistema.

O segundo achado situa-se no plano analítico-conceitual. O uso do MRCL permitiu reorganizar a compreensão da política de gestão de pessoas em perspectiva longitudinal, deslocando o olhar de uma leitura setorial e compartimentalizada para outra fundada na trajetória funcional do servidor público. Esse deslocamento mostrou que planejamento da força de trabalho, carreiras, alocação, desenvolvimento, remuneração e desligamento não constituem apenas áreas administrativas adjacentes, mas dimensões

interdependentes de uma mesma política pública. A incorporação das transversalidades estruturantes aprofundou esse diagnóstico: governança, normativa, transformação digital, evidências e relações de trabalho deixaram de aparecer como camadas periféricas e passaram a ser compreendidas como condições de integração, sustentação e inteligibilidade da própria política. Nesse arranjo, a governança revelou-se como função de metacoordenação, e não como adição externa ao sistema.

O terceiro achado decorre da observação empírica do campo e dos instrumentos mobilizados ao longo da pesquisa. Oficinas técnicas, matriz de transversalidades, árvore de problemas, materiais institucionais e pesquisa de maturidade convergiram para indicar assimetrias relevantes entre dimensões do Ciclo Laboral e entre transversalidades que sustentam a política de gestão de pessoas. A análise revelou capacidades relativamente mais consolidadas em domínios historicamente mais normatizados e rotinizados, e maior fragilidade justamente nos pontos em que se exigem integração decisória, leitura sistêmica e coordenação. Evidenciou-se, assim, um descompasso entre a densidade dos instrumentos disponíveis e a maturidade dos mecanismos necessários para articulá-los, o que confere consistência institucional à proposição apresentada no Capítulo 5.

A contribuição propositiva desta dissertação consiste em oferecer um modelo de governança decisória para o SIPEC ancorado no Ciclo Laboral, concebido como resposta institucional a um problema de coordenação identificado histórica, analítica e empiricamente. A originalidade da proposta está em reorganizar o modo de compreender e processar a política de gestão de pessoas, deslocando o foco da administração segmentada de subsistemas para a coordenação das interdependências que atravessam a trajetória funcional dos servidores públicos. Nesse sentido, a proposta apresentada realiza três movimentos articulados: converte o Ciclo Laboral de instrumento analítico de classificação em critério institucional de metacoordenação; formula uma regra decisória segundo a qual decisões estratégicas em gestão de pessoas devem explicitar, no momento de sua instrução, seus impactos sobre as dimensões do ciclo e suas transversalidades; e desenha uma arquitetura institucional capaz de sustentar esse deslocamento, distinguindo níveis estratégico-deliberativo, instrutório e relacional, sem romper a cadeia de autoridade do Órgão Central do SIPEC nem diluir a competência político-institucional da autoridade ministerial.

A força dessa contribuição também se revela no tipo de solução que ela recusa. A dissertação não substitui a política por técnica abstrata, não pressupõe ambiente livre de conflito nem trata a fragmentação como problema solucionável por mera proliferação normativa. Sua aposta é mais exigente e mais aderente à realidade institucional: criar condições para que a decisão política, inevitavelmente atravessada por restrições fiscais, disputas distributivas, judicialização e prioridades de governo, opere sobre base mais consistente de inteligibilidade institucional. O modelo não busca eliminar a política da gestão de pessoas, mas elevar a qualidade institucional do modo como ela decide sobre esse campo.

No plano institucional, a principal implicação desta dissertação está no reposicionamento da política de gestão de pessoas como dimensão estruturante da capacidade estatal, e não apenas como função administrativa de suporte. A análise desenvolvida ao longo do trabalho sugere que decisões relativas à força de trabalho, carreiras, desenvolvimento, remuneração e desligamento não podem ser tratadas como matéria lateral à governança do Estado, porque participam diretamente da conformação das capacidades pelas quais o próprio Estado formula, coordena e implementa políticas públicas. A fragmentação da política de pessoal, nesse sentido, não constitui apenas problema interno da área de gestão de pessoas; ela produz efeitos mais amplos sobre a continuidade institucional, sobre a qualidade do gasto, sobre a distribuição de capacidades e sobre a própria capacidade governamental de responder a prioridades públicas.

Também decorre daí implicação relevante para o modo como projetos estruturantes e novas iniciativas de gestão de pessoas tendem a surgir e se consolidar. A dissertação sugere que inovação nesse campo não pode ser confundida com simples adição de instrumentos, plataformas, normativos ou programas. Iniciativas dessa natureza, quando formuladas sob lógica setorial e sem leitura sistêmica prévia, tendem a ampliar a densidade do sistema sem elevar sua capacidade de coordenação. A consequência é clara: políticas novas e decisões estruturantes precisam ser tratadas não apenas segundo sua pertinência temática imediata, mas segundo o tipo de repercussão que produzem ao longo do Ciclo Laboral e das transversalidades que sustentam a política de pessoal.

No plano analítico, a dissertação contribui para deslocar a compreensão da gestão de pessoas no setor público. Em vez de tratá-la apenas como conjunto de subsistemas

administrativos ou domínio especializado de instrumentos de recursos humanos, o trabalho propõe sua leitura como política pública transversal, longitudinal e institucionalmente cumulativa. Esse deslocamento aproxima o estudo da gestão de pessoas de agendas mais amplas da ciência política e da administração pública, especialmente aquelas voltadas à governança, às capacidades estatais, ao policy design e à sociologia da ação pública. O Ciclo Laboral mostrou-se particularmente fecundo como unidade analítica porque sua utilidade não está apenas em ordenar temas ou categorias de gestão, mas em tornar visíveis encadeamentos que a organização setorial do aparelho administrativo tende a obscurecer. Ao tomar a trajetória funcional do servidor como eixo de análise, a dissertação evidenciou que muitas decisões aparentemente localizadas produzem efeitos acumulativos e distributivos que escapam à leitura imediata de cada subsistema.

A articulação entre o Ciclo Laboral, a matriz de transversalidades e a noção de governança como metacoordenação também oferece contribuição relevante. Em vez de tratar governança como linguagem genérica de boa administração ou como categoria vazia de coordenação, o trabalho procurou conferir-lhe densidade institucional e função analítica precisa. Essa escolha permitiu mostrar que governança, no contexto da política de pessoal, diz respeito à organização das condições pelas quais decisões distribuídas entre múltiplas arenas podem ser processadas com algum grau de coerência, memória e revisabilidade. A aproximação com a tradição do Planejamento Estratégico Situacional de Carlos Matus merece igual destaque. Sem converter o trabalho em aplicação estrita do Planejamento Estratégico Situacional, a pesquisa recupera dele uma sensibilidade metodológica importante: a compreensão de problemas públicos como problemas situados, atravessados por restrições de governabilidade, conflito, capacidade de governo e possibilidades concretas de intervenção. Esse movimento contribui para evitar tanto o normativismo descolado do objeto quanto a descrição institucional sem consequência propositiva.

Como toda investigação situada, esta dissertação apresenta limites que precisam ser explicitados. O primeiro decorre do recorte institucional adotado: a pesquisa concentra-se no Poder Executivo Federal brasileiro e toma o SIPEC como arranjo central de observação da política de gestão de pessoas, o que impede a transposição automática de suas conclusões para outros Poderes, entes federativos ou contextos institucionais. O segundo relaciona-se à inserção institucional da autora no campo investigado. Essa

posição ampliou o acesso a materiais, discussões, instrumentos e processos concretos de formulação, mas exigiu disciplina metodológica adicional para evitar naturalização de categorias do campo, adesão excessiva às soluções em circulação e redução da distância analítica. As salvaguardas adotadas ao longo da pesquisa — triangulação, explicitação dos instrumentos, registro do percurso interpretativo e contraste com diagnósticos externos — buscaram enfrentar esse risco, sem eliminá-lo por completo.

Há ainda um limite relacionado à própria natureza aplicada e propositiva do estudo. O modelo de governança apresentado no Capítulo 5 resulta de percurso analítico robusto e de forte aderência institucional ao problema examinado, mas ainda não corresponde a arquitetura implementada e testada empiricamente em toda a sua extensão. Sua consistência deriva da qualidade do diagnóstico, da coerência entre problema e proposição e da plausibilidade institucional de sua implementação, e não da observação longitudinal de efeitos já consolidados. Também a pesquisa de maturidade e os instrumentos de leitura sistêmica mobilizados ao longo do estudo possuem limite próprio: expressam percepções estruturadas, padrões interpretativos e construções analíticas sobre o problema, e não uma mensuração objetiva e exaustiva do desempenho institucional da política de pessoal. Seu valor está menos na pretensão de esgotar o objeto do que na capacidade de organizá-lo de forma analiticamente mais inteligível e institucionalmente mais tratável.

Os limites do estudo também indicam caminhos produtivos de aprofundamento futuro. Um primeiro desdobramento diz respeito à testagem empírica da arquitetura de governança proposta em casos concretos de decisão estratégica em gestão de pessoas, como reestruturações de carreira, alterações remuneratórias, políticas de desenvolvimento profissional ou reorganizações da força de trabalho. Um segundo consiste no aperfeiçoamento dos instrumentos de acompanhamento e avaliação da maturidade da governança da política de pessoal, com desenvolvimento de indicadores mais refinados de coordenação, coerência interdimensional, capacidade de revisão e densidade institucional. Há, ainda, espaço para comparações institucionais mais amplas, seja com outros Poderes, entes subnacionais ou experiências internacionais, de modo a distinguir o que, no caso brasileiro, decorre de características específicas do SIPEC e o que se relaciona a desafios mais gerais da governança da gestão de pessoas no setor público.

Embora a proposta desenvolvida nesta dissertação tenha caráter analítico-propositivo e não corresponda, por si só, a modelo já implementado, seus fundamentos dialogam com movimentos recentes de reorganização da política de gestão de pessoas no âmbito federal. Como desdobramento, permanece em aberto o desafio de traduzir essa arquitetura decisória em rotinas institucionais estáveis, capazes de incorporar, de forma incremental, análise interdimensional, rastreabilidade decisória, aprendizagem institucional e maior articulação entre gestão de pessoas, estratégia e capacidade estatal.

Em síntese, a dissertação sustenta que a gestão de pessoas somente poderá ocupar lugar compatível com sua importância estratégica no Estado brasileiro quando deixar de ser tratada como sequência fragmentada de funções administrativas e passar a ser governada como política longitudinal de produção e sustentação de capacidades estatais. É nesse deslocamento — analítico, institucional e decisório — que reside, ao mesmo tempo, o núcleo do problema e a principal possibilidade de sua superação.

APÊNDICE A- PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

A.1 Natureza da pesquisa, unidade analítica e orientação analítica

Esta pesquisa possui natureza qualitativa, aplicada e analítico-propositiva. Seu ponto de partida é um problema público concreto: a fragilidade da coordenação da política de gestão de pessoas no âmbito do Poder Executivo Federal, apesar da densidade normativa, instrumental e organizacional acumulada ao longo da trajetória do SIPEC. Nessa perspectiva, o trabalho articula análise institucional e proposição de modelo de governança, combinando esforço interpretativo e finalidade aplicada.

A unidade analítica da pesquisa é a governança da política de gestão de pessoas observada a partir do Modelo Referencial do Ciclo Laboral. O Ciclo Laboral foi mobilizado como chave de leitura longitudinal, apta a explicitar interdependências que, em abordagens setoriais, tendem a permanecer dispersas. No plano metodológico, essa escolha dialoga com o Planejamento Estratégico Situacional, de Carlos Matus, ao reconstruir o problema como questão situada, atravessada por restrições de governabilidade, conflito, capacidades institucionais e possibilidades concretas de intervenção no interior do arranjo existente.

Essa aproximação não significou a adoção formal do PES como método único da dissertação, mas sua mobilização como referência importante para a construção inicial do diagnóstico e para a compreensão do problema em chave situacional. A centralidade atribuída ao problema concreto, a reconstrução de causalidades, a atenção às restrições de governabilidade e a articulação entre diagnóstico e possibilidade de ação derivam dessa base. Ao mesmo tempo, a vinculação entre a teoria do triângulo de governo de Carlos Matus e o Modelo Referencial do Ciclo Laboral permitiu conectar a gestão de pessoas à discussão sobre capacidade estatal, tratando-a não como função meramente administrativa, mas como dimensão estruturante da capacidade de governo quando articulada à direção estratégica, à governabilidade e à capacidade de ação institucional.

Nessa perspectiva, a gestão de pessoas é tratada na pesquisa como tema diretamente relacionado à capacidade estatal. A aproximação entre a teoria do triângulo de governo e o Ciclo Laboral permitiu compreender que a política de pessoal não apenas acompanha a ação governamental, mas condiciona sua capacidade de formulação, coordenação e implementação ao longo do tempo.

A.2 Campo empírico e posição da pesquisadora

O campo empírico da pesquisa corresponde ao Poder Executivo Federal brasileiro, com foco no SIPEC e, em especial, no seu órgão central. Esse recorte decorre diretamente do problema investigado: a fragilidade da coordenação da política de gestão de pessoas em um sistema normativamente denso, organizacionalmente complexo e estrategicamente relevante para a capacidade estatal. O interesse da pesquisa não esteve em descrever genericamente a gestão de pessoas no setor público, mas em compreender, a partir do centro coordenador da política, como se organizam os instrumentos, os circuitos institucionais e os processos decisórios por meio dos quais essa política é formulada, interpretada e operada.

O percurso de pesquisa foi desenvolvido a partir de inserção institucional situada no interior do campo analisado. A autora atua na SGP, órgão central do SIPEC, e participou diretamente de processos de reflexão e construção institucional relacionados ao Modelo Referencial do Ciclo Laboral. Essa posição ampliou o acesso a documentos, discussões, oficinas, instrumentos diagnósticos, espaços de elaboração institucional e arenas relevantes para a compreensão do problema estudado, permitindo contato direto com as formas concretas pelas quais a política de gestão de pessoas é interpretada, disputada e operacionalizada no interior do Estado.

Essa mesma posição, ao ampliar a inteligibilidade institucional do objeto, exigiu disciplina metodológica específica quanto aos riscos de naturalização das categorias do campo e de redução da distância analítica. Para mitigar esses riscos, a pesquisa adotou salvaguardas específicas: explicitação dos instrumentos analíticos mobilizados, triangulação com literatura e diagnósticos externos, contraste com materiais técnico-institucionais, registro do percurso interpretativo e distinção entre descrição do campo, análise e proposição. O objetivo não foi neutralizar artificialmente a posição situada da pesquisadora, mas discipliná-la metodologicamente.

A.3 Arquitetura do percurso metodológico

O percurso metodológico da pesquisa não seguiu sequência linear fechada, mas se estruturou por acumulação analítica progressiva. Em vez de partir de hipótese rigidamente formulada e apenas testá-la, o estudo foi se organizando à medida que

diferentes instrumentos e atividades empíricas permitiam explicitar, refinar e qualificar o problema investigado. Essa arquitetura metodológica foi inicialmente informada pelo Planejamento Estratégico Situacional, especialmente pela preocupação em partir de um problema concreto, reconstruir seus condicionantes e organizar a análise a partir de possibilidades reais de ação no contexto observado.

Em termos substantivos, esse percurso articulou três movimentos complementares: a explicitação causal do problema da gestão de pessoas no Poder Executivo Federal; o teste de coerência sistêmica da política por meio da leitura interdimensional e intertransversal; e a consolidação diagnóstica dos achados como base analítica para formulação de uma proposição institucional. Essas etapas não operaram como justaposição de fases independentes, mas como processo cumulativo em que cada uma requalificava a anterior e ampliava a inteligibilidade do objeto.

O primeiro movimento consistiu na reconstrução causal do problema, por meio da árvore de problemas. O segundo correspondeu ao exame da política em chave sistêmica, apoiado na matriz de transversalidades e na pesquisa de percepção de maturidade. O terceiro envolveu a consolidação dos resultados em registros de síntese, devolutiva e planejamento estratégico, permitindo reorganizar os achados à luz de seus efeitos institucionais mais amplos. Nesse percurso, a inspiração inicial no método PES foi importante para organizar o diagnóstico, enquanto a aproximação entre o triângulo de governo de Carlos Matus e o Ciclo Laboral ofereceu base para interpretar a gestão de pessoas como componente da capacidade de governo e, portanto, como questão de capacidade estatal.

Do ponto de vista empírico, o percurso desenvolveu-se entre março e dezembro de 2025, com oito atividades formais estruturadas e cerca de 29 horas de trabalho coletivo deliberativo. As atividades mobilizaram participação plural de dirigentes, coordenadores e equipes técnicas do órgão central, assegurando que a reconstrução do problema não dependesse de um único ponto de observação institucional. Em vez de operar com fonte isolada, a pesquisa combinou registros causais, matriciais, perceptivos e organizacionais, o que permitiu observar padrões recorrentes sob diferentes ângulos e reduzir a dependência de uma única forma de evidência.

A lógica geral do percurso pode ser visualizada na tabela a seguir, que sintetiza as principais etapas, sua função metodológica e os resultados analíticos associados.

Tabela 6 - Percurso metodológico

Etapa	Marco documentado	Função metodológica	Resultado analítico
1	Consolidação do Marco Referencial do Ciclo Laboral	Definir a chave analítica longitudinal do objeto	Organização da política de gestão de pessoas em seis dimensões e cinco transversalidades
2	Oficinas de árvore de problemas da política de gestão de pessoas no Poder Executivo Federal	Explicitar causalmente o problema central e seus efeitos	Identificação de consequências ligadas à baixa centralidade da gestão de pessoas, sobrecarga operacional e baixa efetividade da política
3	Refinamento e consolidação dos descritores do problema	Dar maior precisão à leitura causal e aos mecanismos de reprodução do problema	Preparação da etapa matricial e amadurecimento dos nexos entre causas e efeitos
4	Oficinas de matriz de transversalidades	Testar a coerência interdimensional e intertransversal da política	Leitura sistêmica da política de pessoal e evidência de lacunas de integração
5	Aplicação da pesquisa de percepção de maturidade	Captar autoavaliação institucional sobre graus relativos de maturidade	Evidência situada sobre assimetrias entre dimensões, transversalidades e diretorias
6	Construção da cadeia de valor e oficina de planejamento estratégico 2025	Converter o diagnóstico em base para priorização estratégica	Articulação entre achados empíricos, cadeia de valor e planejamento estratégico

Fonte: Elaboração própria com base nos materiais do percurso metodológico.

A tabela sintetiza a progressão do percurso e mostra como cada etapa acrescentou um registro específico de leitura ao problema investigado, permitindo que a passagem do diagnóstico à proposição se apoiasse em diferentes camadas de evidência.

A.4 Materiais empíricos e instrumentos analíticos

A pesquisa foi sustentada por um conjunto articulado de materiais empíricos e instrumentos analíticos. No plano empírico, foram mobilizados documentos normativos e institucionais, oficinas técnicas, reuniões de trabalho, instrumentos de diagnóstico organizacional e uma pesquisa de maturidade aplicada a atores do campo da gestão de pessoas. No plano analítico, foram utilizados, entre outros recursos, a árvore de problemas, a matriz de transversalidades e o próprio Modelo Referencial do Ciclo Laboral como grade de leitura institucional.

Esses instrumentos não foram empregados como técnicas independentes, mas como recursos complementares de leitura do objeto. A árvore de problemas permitiu estruturar causas, problema central e efeitos institucionais; a matriz de transversalidades ofereceu grade interdimensional e intertransversal de compreensão sistêmica da política

de pessoal; a pesquisa de maturidade forneceu percepção estruturada sobre assimetrias e graus de institucionalização; os documentos normativos e institucionais subsidiaram a reconstrução do desenho formal da política; e a literatura especializada, bem como os diagnósticos externos, serviram de base de triangulação e contraste interpretativo.

Mais do que acumular materiais distintos, o percurso metodológico combinou registros causais, sistêmicos e interpretativos de modo coerente com o problema investigado, reduzindo a dependência de uma única forma de evidência. Embora não tenha sido adotado como método único e formal da dissertação, o Planejamento Estratégico Situacional ofereceu referência importante para a construção inicial do diagnóstico. Sua contribuição esteve, sobretudo, na centralidade atribuída ao problema concreto, na reconstrução de causalidades e restrições e na compreensão de que a formulação institucional depende de capacidades, governabilidade e direção. Essa base foi posteriormente rearticulada à leitura longitudinal do Ciclo Laboral, permitindo aproximar o tema da gestão de pessoas da discussão sobre capacidade estatal.

A relação entre materiais empíricos, função metodológica e produto analítico é sintetizada na tabela a seguir.

Tabela 7 - Materiais empíricos, função metodológica e produtos analíticos da pesquisa

Instrumento / material	Função metodológica	Produto analítico
Árvore de problemas	Estruturar causalidade do problema	Diagnóstico do déficit de coordenação
Matriz de transversalidades	Examinar coerência interdimensional e intertransversal	Leitura sistêmica da política e de suas condições de sustentação
Oficinas técnicas	Produzir reflexão situada e validação progressiva	Identificação de lacunas, tensões e possibilidades institucionais
Pesquisa de maturidade	Mapear percepção sobre graus de institucionalização	Evidência de assimetrias entre dimensões e transversalidades
Documentos normativos e institucionais	Reconstruir desenho formal da política	Base histórico-institucional e organizacional
Literatura e diagnósticos externos	Triangulação e validação externa	Robustez analítica e contraste interpretativo

Fonte: Elaboração própria.

Mais do que acumular materiais distintos, o percurso metodológico combinou registros causais, sistêmicos e interpretativos de modo coerente com o problema investigado, reduzindo a dependência de uma única forma de evidência.

A.4.1 Árvore de problemas

A árvore de problemas foi mobilizada como instrumento de explicitação causal do problema investigado. Sua função não se limitou a registrar insuficiências difusas da gestão de pessoas, mas a ordenar relações entre causas, problema central e consequências institucionais. Ao estruturar o problema em linguagem causal, o instrumento permitiu deslocar a leitura de dificuldades pontuais para a reconstrução de mecanismos de reprodução do déficit de coordenação, tornando visíveis nexos entre baixa centralidade da política de pessoal, sobrecarga operacional, falhas de implementação e baixa efetividade da ação estatal.

A.4.2 Matriz de transversalidades

A matriz de transversalidades cumpriu função distinta e complementar. Se a árvore operava sobre causalidade, a matriz operava sobre coerência sistêmica. Seu desenho articulou as dimensões do Ciclo Laboral às transversalidades estruturantes — governança pública, atualização normativa e consolidação legislativa, transformação digital e integração dos sistemas estruturantes, geração, uso e transparência de evidências e segurança de dados, e diálogos institucionais —, permitindo examinar em que medida a política de gestão de pessoas estava ou não sustentada por essas condições transversais. Em termos analíticos, a matriz funcionou como instrumento de leitura interdimensional e intertransversal da política, tornando observáveis assimetrias, lacunas de integração e diferentes graus de maturidade institucional.

A.4.3 Pesquisa de percepção de maturidade

A pesquisa de percepção de maturidade acrescentou ao percurso um registro perceptivo estruturado, com tratamento quantitativo descritivo e função analítica de apoio à leitura das assimetrias internas do sistema. Seu objetivo não foi mensurar desempenho institucional em sentido estrito, mas captar como o próprio órgão central percebia o grau relativo de maturidade das transversalidades nas diferentes dimensões do Ciclo Laboral. O instrumento foi aplicado a 36 respondentes válidos, distribuídos entre as diretorias da SGP, e contemplou 31 temas avaliados em relação a cinco transversalidades, em escala de 1 a 5, com registro separado de “não tenho ideia”. Seu valor metodológico está em

tornar visível a variação interna de percepções e, com isso, oferecer indícios concretos de assimetria institucional e fragmentação cognitiva.

A.4.4 Materiais documentais e normativos

Os materiais documentais, normativos e institucionais forneceram a base histórica e organizacional do percurso. Sua função metodológica foi subsidiar a reconstrução do desenho formal da política de gestão de pessoas, de sua trajetória institucional e das estruturas que sustentam seu funcionamento no interior do SIPEC, oferecendo base histórica e organizacional para a análise.

A.4.5 Marco Referencial do Ciclo Laboral como instrumento organizador do objeto

O Modelo Referencial do Ciclo Laboral não foi empregado apenas como pano de fundo conceitual, mas como estrutura organizadora do próprio objeto de pesquisa. Ao ordenar a política de gestão de pessoas a partir da trajetória funcional do servidor, o Ciclo permitiu substituir o subsistema setorial como referência primária de análise e tornar observáveis efeitos intertemporais que, em abordagens tradicionais, permaneceriam dissociados. Metodologicamente, isso implicou tratar a jornada funcional como unidade analítica longitudinal, permitindo examinar como decisões tomadas — ou evitadas — em determinada dimensão produzem efeitos acumulativos e restrições nas etapas subsequentes.

A.4.6 Integração dos instrumentos e coerência metodológica

A integração entre os instrumentos permitiu combinar registros causais, sistêmicos, perceptivos, documentais e longitudinais em uma mesma arquitetura analítica. A árvore de problemas explicitou causalidade; a matriz de transversalidades revelou interdependências sistêmicas; a pesquisa de percepção de maturidade ofereceu apoio descritivo à leitura das assimetrias internas; os materiais documentais e normativos reconstruíram a base histórico-institucional do objeto; e o Ciclo Laboral organizou longitudinalmente a política de pessoal.

Tabela 8 - Instrumentos mobilizados e função analítica

INSTRUMENTO	DIMENSÃO OBSERVADA	FUNÇÃO ANALÍTICA ESPECÍFICA	PRODUTO GERADO	CONTRIBUIÇÃO À ROBUSTEZ
Árvore de problemas	Causas, problema central e consequências	Estruturar a causalidade do problema e explicitar seus mecanismos de reprodução	Diagnóstico causal do déficit de coordenação	Convergência interna e explicitação de mecanismos
Matriz de transversalidades	Relação entre dimensões do Ciclo e transversalidades estruturantes	Testar coerência institucional e identificar condições de sustentação da política	Leitura sistêmica interdimensional e intertransversal	Triangulação entre áreas e identificação de assimetrias
Pesquisa de percepção de maturidade	Autoavaliação institucional sobre grau de maturidade	Tornar visíveis assimetrias, fragilidades e variância interna	Evidência quantitativa descritiva sobre maturidade relativa	Apoio descritivo à convergência analítica
Oficinas técnicas	Reflexão situada, circulação de entendimentos e validação progressiva	Produzir elaboração coletiva e consolidar o diagnóstico	Refinamento conceitual e amadurecimento institucional do percurso	Validação progressiva e pluralidade de perspectivas
Materiais documentais e normativos	Desenho formal da política e trajetória institucional	Reconstruir a política de pessoal em sua base organizacional e normativa	Lastro histórico-institucional da análise	Contraste entre desenho formal e funcionamento observado
Modelo Referencial do Ciclo Laboral	Trajetória funcional do servidor e efeitos intertemporais	Organizar longitudinalmente o objeto e tornar observáveis interdependências ao longo do tempo	Estrutura analítica longitudinal do objeto	Integração intertemporal do diagnóstico e base da proposição

Fonte: Elaboração própria com base nos materiais da pesquisa.

Como se observa, os instrumentos não apenas organizaram materiais distintos, mas produziram diferentes formas de visibilidade sobre o problema investigado. A coerência metodológica do percurso decorre precisamente dessa complementariedade: causalidade, transversalidade e intertemporalidade foram tratadas como dimensões inseparáveis da análise de governança da política de gestão de pessoas.

A.5 Produção empírica e consolidação diagnóstica

A etapa empírica da pesquisa foi construída como percurso de reconstrução situada do problema investigado. Em vez de apenas reunir percepções e documentos, o trabalho

procurou transformar materiais distintos em leitura analítica progressivamente mais consistente, articulando registros causais, sistêmicos, perceptivos e estratégicos. Foi nessa passagem, do material produzido à sua consolidação diagnóstica, que o problema pôde ser reordenado como problema de governança sistêmica da política de gestão de pessoas.

O primeiro momento dessa produção empírica correspondeu à explicitação causal do problema, por meio das oficinas de árvore de problemas. O exercício permitiu organizar percepções dispersas segundo relações entre causas, problema central e consequências institucionais, oferecendo maior inteligibilidade a dinâmicas que, no cotidiano da gestão, tendem a aparecer de forma fragmentada. A sistematização das oficinas registra, entre os efeitos identificados, sobrecarga operacional, baixa centralidade da gestão de pessoas, fragilidades de implementação e desalinhamento entre seleção, desenvolvimento de carreira e necessidades governamentais. O ganho metodológico dessa etapa esteve menos na enumeração de problemas do que na capacidade de reconstruir nexos entre eles, deslocando a análise de insuficiências pontuais para mecanismos mais amplos de reprodução do déficit de coordenação.

Em seguida, o percurso foi deslocado para a lógica da coerência sistêmica. As oficinas de matriz de transversalidades permitiram examinar as dimensões do Ciclo Laboral à luz das transversalidades estruturantes, verificando em que medida a política de gestão de pessoas estava ou não sustentada por mecanismos de governança, atualização normativa, transformação digital, geração de evidências e diálogos institucionais. Esse movimento foi metodologicamente decisivo porque converteu a leitura do problema em leitura das interdependências: o foco deixou de recair apenas sobre causas e efeitos e passou a incluir a sustentação transversal da política e seus diferentes graus de integração institucional. A matriz, nesse sentido, funcionou como experimento de coerência, ao tornar observáveis assimetrias e lacunas que dificilmente emergiriam em abordagem exclusivamente setorial.

A pesquisa de percepção de maturidade acrescentou a esse percurso um registro perceptivo estruturado, com tratamento quantitativo descritivo, permitindo observar como diferentes áreas do órgão central percebiam o grau relativo de desenvolvimento das transversalidades nas dimensões do Ciclo Laboral. Sua função metodológica não foi validar estatisticamente o diagnóstico, mas fornecer apoio descritivo à identificação de padrões de assimetria, dispersão e desconhecimento institucional. O valor do instrumento

esteve, sobretudo, em explicitar variações internas de percepção e em reforçar, por via complementar, a hipótese de fragmentação cognitiva do sistema. Em lugar de ser lida isoladamente, a pesquisa foi tratada como mais uma camada de evidência no processo de consolidação diagnóstica.

A etapa final da produção empírica correspondeu à reorganização dos achados em registros de síntese, devolutiva e planejamento estratégico. Nesse ponto, o percurso deixou de operar apenas como reconstrução do problema e passou a sustentar sua tradução em base institucional de reflexão e priorização. Entre os materiais produzidos, a pesquisa de percepção de maturidade merece detalhamento específico, pois tornou visíveis assimetrias internas relevantes para a leitura do problema em chave sistêmica.

A.6 Pesquisa de percepção de maturidade: resultados estruturados

A pesquisa de percepção de maturidade permitiu observar, em registro sintético, como o órgão central percebia o estágio relativo de desenvolvimento das dimensões do Ciclo Laboral e de suas transversalidades. A base do instrumento foi composta por 36 respondentes válidos, distribuídos entre as diretorias da SGP, que avaliaram 31 temas em relação a cinco transversalidades, em escala de 1 a 5, com registro separado de respostas “não tenho ideia”. Os resultados foram tratados de forma descritiva, como apoio à leitura das assimetrias internas do sistema.

Tabela 9 - Maturidade por dimensão do Ciclo Laboral

Dimensão do Ciclo Laboral	Média geral
Desenvolvimento e Desempenho	3,12
Remuneração, Benefícios e Reconhecimento	3,03
Planejamento da Força de Trabalho	2,52
Carreiras, Cargos, Progressão e Promoção	2,37
Ambientação, Alocação e Bem-Estar	2,16
Aposentação e Desligamentos	1,70

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de percepção de maturidade.

A leitura por dimensão mostrou concentração de maior maturidade relativa em Desenvolvimento e Desempenho e em Remuneração, Benefícios e Reconhecimento, enquanto Ambientação, Alocação e Bem-Estar e, sobretudo, Aposentação e

Desligamentos apresentaram níveis mais baixos. O resultado sugere assimetria importante ao longo do Ciclo Laboral, com maior robustez em áreas historicamente mais estruturadas e fragilidades mais pronunciadas justamente nas dimensões em que a coordenação longitudinal e a preservação de capacidades se tornam mais sensíveis.

Tabela 10- Subdimensões com maior e menor maturidade percebida

Subdimensões mais fortes	Média
Gestão do Desenvolvimento (PNDP, lideranças e escolas de governo)	3,27
Política remuneratória	3,12
Estágio probatório	3,09
Seleção interna – Currículo e Oportunidades	2,99
Dimensionamento da força de trabalho	2,98
Subdimensões mais frágeis	Média
Programa de preparação para a aposentadoria	1,27
Gestão de Pensões	1,73
Gestão de desligamentos	1,75
Processo de centralização da gestão de aposentadorias	1,79
Política previdenciária relativa ao RPPS	1,93

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de percepção de maturidade.

Em escala mais fina, a distribuição das subdimensões reforça esse padrão. Os maiores níveis de maturidade concentram-se em áreas mais consolidadas normativa e organizacionalmente, enquanto os menores se agrupam em torno de temas ligados à aposentação, desligamento, pensões e recomposição da força de trabalho. Isso sugere que o sistema não apresenta maturidade homogênea ao longo da trajetória funcional, mas combina densidade em certos pontos com fragilidade significativa em outros.

Tabela 11- Maturidade por transversalidade

Transversalidade	Média geral	% de “não tenho ideia”
Diálogos Institucionais	2,54	10,33%
Atualização Normativa	2,52	9,81%
Transformação Digital	2,47	10,13%
Governança Pública	2,46	8,98%
Evidências e Transparência de Dados	2,33	11,29%

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de percepção de maturidade.

No plano das transversalidades, os resultados são igualmente relevantes. **Evidências e Transparência de Dados** apresentou a menor média e também o maior percentual de respostas “não tenho ideia”. O achado sugere não apenas fragilidade informacional, mas também opacidade institucional sobre a própria condição cognitiva do sistema. Em termos metodológicos, isso reforça a leitura de que a dificuldade de coordenação não decorre apenas da distribuição desigual de instrumentos, mas também da ausência de inteligibilidade compartilhada sobre a maturidade da política de pessoal.

A.6.1 Variância interna e implicações analíticas

Para além das médias agregadas, a dispersão das respostas revelou variação significativa entre diferentes áreas do órgão central quanto à percepção de maturidade das transversalidades. Essa variância não foi tratada como ruído metodológico, mas como dado substantivo. Em sistemas mais integrados, seria esperada percepção relativamente mais homogênea sobre mecanismos estruturantes; a dispersão observada, ao contrário, sugere ausência de visão comum consolidada e reforça a hipótese de fragmentação cognitiva e decisória. Seu valor analítico está em convergir com os demais materiais do percurso: a árvore de problemas explicitou mecanismos de fragmentação, a matriz de transversalidades revelou lacunas de integração e a pesquisa de maturidade tornou visível, em registro perceptivo estruturado, a assimetria interna com que o próprio sistema reconhece suas condições de funcionamento.

O valor analítico desse resultado é relevante porque ele converge com os demais materiais do percurso. A árvore de problemas explicitou mecanismos de fragmentação; a matriz de transversalidades revelou lacunas de integração; e a pesquisa de maturidade tornou visível, em registro perceptivo estruturado, a assimetria interna com que o próprio sistema reconhece suas condições de funcionamento. A pesquisa, portanto, não opera isoladamente: ela reforça, por via complementar, a interpretação de que a política de gestão de pessoas no âmbito do SIPEC combina acúmulo de instrumentos com baixa homogeneidade de percepção sobre sua maturidade institucional.

A.7 Diagnósticos mobilizados para triangulação e contraste interpretativo

Além dos instrumentos produzidos no interior do percurso empírico, a pesquisa dialogou com diagnósticos externos e materiais técnico-institucionais que cumpriram função de triangulação e contraste interpretativo. Seu papel metodológico não foi substituir a observação situada do campo, mas oferecer referências adicionais para cotejar tendências identificadas internamente, especialmente no que se refere à fragmentação da política de pessoal, às lacunas de coordenação, às assimetrias de capacidade e à posição estratégica da gestão de pessoas na capacidade estatal.

Entre esses materiais, tiveram especial relevância o Diagnóstico institucional do serviço público na América Latina: Brasil 2024, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil 2010, o OECD Public Service Leadership and Capability Review of Brazil (2022), os materiais de formulação e sistematização do Modelo Referencial do Ciclo Laboral e a obra Trajetórias da Burocracia na Nova República. Em conjunto, esses materiais ampliaram a capacidade de contraste da pesquisa e reduziram o risco de fechamento interpretativo em categorias exclusivamente endógenas ao órgão central.

Tabela 12 - Diagnósticos e materiais mobilizados para triangulação

Material / diagnóstico	Função metodológica	Tipo de contribuição
Diagnóstico institucional do serviço público na América Latina: Brasil 2024 (BID)	Triangulação externa	Contraste com leitura por subsistemas e capacidades integradoras do serviço civil
Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE(2010)	Contraste histórico-institucional	Referência para planejamento da força de trabalho, carreiras, desempenho, competências e responsabilidades
OECD Public Service Leadership and Capability Review of Brazil OCDD(2022)	Triangulação contemporânea	Reforço à leitura de políticas e iniciativas ainda pouco articuladas e de persistência de complexidades estruturais
O Modelo Referencial do Ciclo Laboral Aplicado ao Setor Público	Conceituação e formulação do modelo	Sistematização da base analítica, da lógica sistêmica e da organização longitudinal do objeto

Federal Cardoso Junior e Pedrosa (2025)		
Marco Teórico do Ciclo Laboral do Serviço Público Federal BRASIL (2025)	Análise externa de apoio crítico e sistematização técnica	Qualificação conceitual das dimensões e transversalidades e apoio à consolidação institucional do modelo
Trajetórias da Burocracia na Nova República Lopez e Cardoso Junior (2023)	Contraste interpretativo	Reforço à leitura da heterogeneidade e da necessidade de evitar generalizações indevidas

Fonte: Elaboração própria com base nos materiais mobilizados no percurso da pesquisa.

A tabela evidencia que a triangulação não se apoiou em uma única tradição diagnóstica nem em um único tipo de fonte. Ao combinar avaliações internacionais, materiais técnico-institucionais e estudos de interpretação mais ampla sobre a burocracia brasileira, o percurso metodológico ampliou sua capacidade de contraste e reduziu o risco de fechamento analítico em categorias estritamente endógenas ao campo observado.

A.8 Critérios de robustez e limites operacionais

O percurso analítico desenvolveu-se por aproximações sucessivas entre diagnóstico, interpretação e proposição. A análise combinou três movimentos: reconstrução institucional da política de gestão de pessoas com base em documentos, normativos e literatura especializada; leitura sistêmica do problema à luz do Ciclo Laboral e da matriz de transversalidades; e reorganização dos achados sob a forma de um modelo de governança decisória compatível com a estrutura institucional existente. A passagem do diagnóstico à proposição ocorreu como construção progressiva orientada por leitura situacional do problema, com atenção a condicionantes estruturais, restrições de governabilidade e possibilidades concretas de reorganização institucional.

Para que esse percurso não se convertesse em simples justaposição de materiais e inferências, a robustez da pesquisa foi buscada por meio de quatro critérios centrais: convergência entre instrumentos distintos, triangulação com literatura e diagnósticos externos, rastreabilidade do percurso interpretativo e coerência entre problema, unidade analítica e solução institucional proposta. Tais critérios procuraram assegurar que a

proposição apresentada na dissertação não emergisse como desenho abstrato imposto ao objeto, mas como resultado de um percurso que articulou observação situada, instrumentos analíticos, validação progressiva e diálogo com interpretações já consolidadas no campo.

O primeiro critério de robustez corresponde à convergência entre instrumentos distintos. A árvore de problemas explicitou causalidade; a matriz de transversalidades permitiu testar coerência sistêmica; a pesquisa de percepção de maturidade tornou visíveis assimetrias internas; os materiais de devolutiva, cadeia de valor e planejamento estratégico mostraram a capacidade de reorganizar esses achados em chave institucional; e os documentos normativos e institucionais forneceram base histórico-organizacional para contraste com o funcionamento observado. A recorrência de padrões em registros diferentes reduziu a dependência de uma única fonte e fortaleceu a consistência da interpretação produzida.

O segundo critério foi a triangulação com diagnósticos externos e materiais técnico-institucionais. O diálogo com avaliações do BID e da OCDE, bem como com materiais de formulação e análise do Modelo Referencial do Ciclo Laboral, permitiu cotejar os achados produzidos no interior do órgão central com interpretações mais amplas sobre serviço público, capacidades estatais e governança da gestão de pessoas. O valor metodológico dessa triangulação não esteve na simples confirmação de diagnósticos já existentes, mas na possibilidade de confrontar a leitura situada da pesquisa com referências externas e, com isso, reduzir o risco de fechamento analítico em categorias exclusivamente internas ao campo.

O terceiro critério foi a rastreabilidade do percurso interpretativo. A pesquisa se apoiou em oficinas, matrizes, consolidações, apresentações, relatórios e versões sucessivas dos instrumentos, o que permitiu reconstituir o caminho percorrido entre a formulação inicial do problema e sua reorganização analítica. A rastreabilidade foi tratada não apenas como requisito de transparência metodológica, mas como dimensão substantiva do próprio objeto investigado. Em sistemas de autoridade distribuída e múltiplas arenas decisórias, a governança depende da existência de mecanismos de registro, circulação de evidências e memória institucional. Ao incorporar a rastreabilidade como critério metodológico, o percurso de pesquisa preserva coerência com a própria tese substantiva da dissertação.

O quarto critério de robustez reside na coerência entre problema, método e proposição. O percurso metodológico procurou evitar dissociação entre a natureza do problema identificado — fragmentação decisória, baixa integração interdimensional e assimetrias de maturidade institucional — e o tipo de resposta formulada. A proposição apresentada na dissertação não emerge, portanto, como desenho abstrato imposto ao objeto, mas como resposta construída a partir de materiais que permitiram observar o problema sob registros causais, matriciais, perceptivos e organizacionais. Nesse sentido, o percurso preserva vínculo entre a base diagnóstica inspirada no Planejamento Estratégico Situacional e a proposição institucional apresentada, de modo que a resposta formulada permaneça aderente às restrições de governabilidade, às capacidades disponíveis e à necessidade de fortalecer a capacidade de governo por meio da gestão de pessoas.

O percurso, contudo, também impõe limites operacionais que precisam ser explicitados. O primeiro decorre do próprio recorte empírico da pesquisa, situado no Poder Executivo Federal. A inserção institucional da autora ampliou o acesso ao campo, mas exigiu disciplina metodológica adicional. A análise não pretende, por si, representar toda a experiência da administração pública brasileira, tampouco generalizar automaticamente seus achados para outros arranjos federativos, poderes ou contextos institucionais. Seu alcance é analítico e situado.

O segundo limite refere-se à natureza dos materiais disponíveis. Embora o percurso esteja documentado por meio de oficinas, apresentações, matrizes, relatórios e consolidações, nem todos os registros oferecem detalhamento exaustivo da composição nominal dos participantes ou da integralidade de cada interação ocorrida ao longo do processo. Isso não compromete a inteligibilidade do percurso, mas recomenda cautela quanto ao grau de granularidade com que certas etapas podem ser reconstituídas.

O terceiro limite relaciona-se à posição institucional da pesquisadora. A inserção no interior do campo ampliou o acesso a documentos, arenas e materiais relevantes, mas exigiu disciplina metodológica adicional quanto aos riscos de naturalização das categorias do campo, seletividade interpretativa e valorização excessiva de soluções endógenas. As salvaguardas adotadas não eliminam completamente esse risco, mas o tornam metodologicamente reconhecido e mais controlável.

O quarto limite diz respeito à pesquisa de percepção de maturidade. Trata-se de instrumento de autoavaliação institucional com tratamento quantitativo descritivo, e não de mensuração objetiva de desempenho institucional. Seus resultados devem ser lidos como evidência perceptiva estruturada, útil para observar dispersões, assimetrias e padrões de reconhecimento do problema, mas não como prova definitiva da eficácia ou ineficácia dos subsistemas analisados.

Esses limites não invalidam o percurso metodológico nem reduzem a utilidade analítica da pesquisa. Sua explicitação reforça a transparência do trabalho e delimita o tipo de inferência que dele pode ser extraída. A robustez aqui reivindicada não decorre de pretensão de exaustividade ou neutralidade plena, mas da consistência interpretativa do percurso, da convergência entre materiais distintos e da aderência entre o problema investigado, os instrumentos mobilizados e a proposição institucional formulada.

A.9 Circulação de evidências e suporte relacional indireto

Para além dos dispositivos formais de produção de evidências, o percurso da pesquisa também esteve inserido em infraestrutura relacional mais ampla, responsável pela circulação de entendimentos, pela inteligibilização dos instrumentos e pela retroalimentação de interpretações em formação. Essa dimensão não constituiu fonte primária estruturada de dados, nem foi tratada como instrumento empírico autônomo, mas operou como suporte metodológico indireto ao amadurecimento do percurso analítico.

Seu papel pode ser compreendido em três planos: apoio à inteligibilidade dos instrumentos, ao permitir testar sua comunicabilidade em ambientes institucionais mais amplos; sensor indireto de fricções, ao tornar visíveis dificuldades de tradução, assimetrias de entendimento e obstáculos à coordenação; e suporte à aprendizagem institucional, ao favorecer retroalimentação e troca de interpretações. Essa camada relacional não substitui os instrumentos analíticos formais nem se confunde com a base empírica central da pesquisa. Sua contribuição esteve em favorecer a circulação de evidências, ampliar a capacidade de feedback institucional e apoiar a consolidação progressiva do vocabulário analítico empregado no trabalho.

A.10 Síntese do percurso metodológico

Em síntese, o percurso metodológico procurou mostrar que a proposição desenvolvida na dissertação não resulta de extrapolação abstrata, mas de um percurso orientado à reconstrução de um problema institucional concreto, à leitura sistêmica de suas interdependências e à elaboração disciplinada de uma resposta compatível com o arranjo observado. Essa articulação entre problema, método e proposição é o que confere lastro analítico ao modelo de governança apresentado.

Com isso, o percurso metodológico deixa de ocupar lugar apenas justificativo e passa a funcionar como condição de inteligibilidade da própria proposição institucional desenvolvida no trabalho. Ao combinar observação situada, instrumentos analíticos, triangulação externa, rastreabilidade interpretativa e diálogo entre a base diagnóstica inspirada em Carlos Matus e a organização longitudinal oferecida pelo Ciclo Laboral, a pesquisa procurou tratar a gestão de pessoas como questão de capacidade estatal e de capacidade de governo. É nesse sentido que o apêndice metodológico não apenas descreve procedimentos, mas explicita as bases pelas quais a análise e a proposição institucional se tornam compreensíveis e defensáveis no interior da dissertação.

A.11 Transparência sobre uso de ferramenta de inteligência artificial

Por transparência metodológica, informa-se que foram utilizados recursos de inteligência artificial generativa como apoio auxiliar à organização textual, ao refinamento redacional e à revisão de clareza expositiva da dissertação. Esse uso teve caráter instrumental e não substituiu a atividade intelectual da autora na definição do problema, na construção da argumentação, na interpretação dos materiais empíricos, na seleção e conferência das referências, nem na formulação das conclusões. Algumas figuras originais da dissertação foram produzidas com apoio de ferramenta de inteligência artificial generativa, a partir de prompts elaborados pela autora com base na estrutura analítica do trabalho. O uso da ferramenta restringiu-se à visualização gráfica de conteúdos cuja concepção, seleção, revisão e validação permaneceram integralmente sob

responsabilidade da autora. A responsabilidade integral pelo conteúdo final permanece com a autora.

REFERÊNCIAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). *Diagnóstico institucional do serviço público na América Latina: Brasil 2024*. Washington, DC: BID, 2024.

BARZELAY, Michael. *A gestão pública como uma disciplina profissional orientada ao design*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2021.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República, 1967.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970. Dispõe sobre o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 6 out. 1970.

BRASIL. Decreto nº 93.215, de 3 de setembro de 1986. Dispõe sobre a organização do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 4 set. 1986.

BRASIL. Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986. Dispõe sobre a criação da Escola Nacional de Administração Pública e do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 22 set. 1986.

BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 24 fev. 2006.

BRASIL. Decreto nº 6.833, de 29 de abril de 2009. Institui o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal – SIASS e o Comitê Gestor de Atenção à Saúde do Servidor. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 30 abr. 2009.

BRASIL. Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 22 mar. 2010.

BRASIL. Decreto nº 7.674, de 20 de janeiro de 2012. Institui o Sistema de Relações de Trabalho no Serviço Público Federal - SISRT. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 23 jan. 2012.

BRASIL. Decreto nº 8.373, de 11 de dezembro de 2014. Institui o Sistema de Gestão de Pessoas do Governo Federal - SIGEPE. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 12 dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 29 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.283, de 20 de março de 2020. Institui o aplicativo SouGov.br, no âmbito da administração pública federal. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 23 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022. Dispõe sobre o Programa de Gestão e Desempenho - PGD da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 18 maio 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.437, de 17 de março de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 20 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.601, de 12 de julho de 2023. Altera o Decreto nº 11.437, de 17 de março de 2023. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 13 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 12.374, de 6 de fevereiro de 2025. Dispõe sobre a avaliação em estágio probatório no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 7 fev. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Dá nova redação à Constituição de 24 de janeiro de 1967. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 20 out. 1969.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 5 jun. 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Institui o Novo Regime Fiscal. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 16 dez. 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 31 out. 1952.

BRASIL. Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 dez. 1970.

BRASIL. Lei nº 6.185, de 11 de dezembro de 1974. Altera disposições do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 12 dez. 1974.

BRASIL. Lei nº 6.226, de 14 de julho de 1975. Dispõe sobre a contagem recíproca de tempo de serviço público e privado para efeito de aposentadoria e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 15 jul. 1975.

BRASIL. Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977. Institui o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2 set. 1977.

BRASIL. Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989. Cria a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 9 out. 1989.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 12 dez. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992. Concede antecipação de reajuste de vencimentos e de soldos dos servidores civis e militares do Poder Executivo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 18 set. 1992.

BRASIL. Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 10 dez. 1993.

BRASIL. Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997. Altera dispositivos das Leis nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, nº 8.460, de 17 de setembro de 1992, e nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, entre outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 dez. 1997.

BRASIL. Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o art. 40 da Constituição Federal, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2 maio 2012.

BRASIL. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 10 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Reabertura da Mesa Nacional de Negociação Permanente. Brasília, DF, 6 fev. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/canais_atendimento/imprensa/avisos-de-pauta/reabertura-da-mesa-nacional-de-negociacao-permanente>. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Portaria MGI nº 4.610, de 2024. Institui o Comitê Estratégico dos Sistemas Estruturantes de Gestão de Pessoal e o Subcomitê Executivo. Brasília, DF: MGI, 2024. Disponível em: <https://bibliotecadigital.gestao.gov.br/handle/123456789/532134> Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Portaria MGI nº 5.127, de 2024. Estabelece diretrizes e critérios para criação, reorganização e racionalização de planos, carreiras e cargos no âmbito do SIPEC. Brasília, DF: MGI, 2024. Disponível em: <https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/24389> Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão de Pessoas. Marco teórico do ciclo laboral do serviço público federal. Brasília: MGI; República.org, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/ciclo-laboral/documentos/04CicloLaboralRepblicaOrg.pdf> Acesso em: 20 abr. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34; Brasília: Enap, 1998.

CARDOSO JUNIOR, José Celso; PEDROSA, Talitha Lopes Saraiva. *O modelo referencial do ciclo laboral aplicado ao setor público federal: rumo à construção de uma visão e ação sistêmica da gestão de pessoas no Brasil*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2025. (Cadernos Enap, n. 141).

CRUZ, Marco Aurélio Alves da. *SIGEPE e seu papel na gestão dos servidores do Poder Executivo Federal*. 2024. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2024.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

FUKUYAMA, Francis. *What is governance?* Governance, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Capacidades estatais e políticas públicas: arranjos institucionais e resultados*. Brasília: IPEA, 2018.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani (org.). *Routledge handbook of policy design*. London: Routledge, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 19: Governança Pública. Brasília: IPEA, 2018.

LE GALÈS, Patrick. Policy instruments and governance. In: LEVI-FAUR, David (org.). *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 380-392.

LEVI-FAUR, David (org.). *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

LOPEZ, Felix G.; CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). *Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023.

MATTOS, F. Emprego público no Brasil: aspectos históricos e evolução recente. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). *Burocracia e ocupação do setor público brasileiro*. Brasília: IPEA, 2011.

MATUS, Carlos. *O líder sem Estado-Maior*. São Paulo: Fundap, 1996.

MATUS, Carlos. *Política, planejamento e governo*. Brasília: IPEA, 1993.

NETO, R. *Plano Plurianual: uma análise dos planos plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus*. Brasília: IPEA, Dissertação de Mestrado, 2018.

OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick (org.). *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *OECD Public Service Leadership and Capability Review of Brazil*. Paris: OECD Publishing, 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Public management review of Brazil: federal government*. Paris: OECD Publishing, 2010.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *States of the future*. Paris: OECD Observatory of Public Sector Innovation, 2024.

PETERS, B. Guy. Governance as political theory. In: YU, Jianxing; GUO, Sujian (eds.). *Civil society and governance in China*. New York: Palgrave Macmillan, 2012. p. 19-32.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

SERRANO, André Luiz Marques; MENDES, Nara Cristina Ferreira; MENESES, Pedro Paulo Murce (org.). *Dimensionamento na administração pública federal: avanços e resultados alcançados*. Brasília: Universidade de Brasília; Ministério da Economia, 2022.