



**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap)
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO**

**As formações e os programas de liderança ofertados pela Escola Nacional de
Administração Pública (Enap): bases para a sistematização da alta direção pública no
Poder Executivo Federal brasileiro?**

Ralph Teixeira de Oliveira Freitas

**BRASÍLIA-DF
2025**

Ralph Teixeira de Oliveira Freitas

As formações e os programas de liderança ofertados pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap): bases para a sistematização da alta direção pública no Poder Executivo Federal brasileiro?

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento pelo Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Orientador: Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide

**BRASÍLIA-DF
2025**

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

F8665f Freitas, Ralph Teixeira de Oliveira
As formações e os programas de liderança ofertados pela
Escola Nacional de Administração Pública (Enap): bases para
a sistematização da alta direção pública no Poder Executivo
Federal brasileiro? / Ralph Teixeira de Oliveira Freitas. --
Brasília: Enap, 2026.
149 f.: il.

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

Orientação: Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide

1. Alta Administração – Administração Pública. 2.
Programa de Capacitação - Dirigente Público. 3. Processo
Seletivo. 4. Competências Essenciais de Liderança. 5.
Administração Pública. I. Título. II. Gomide, Alexandre de
Ávila orient. III. Escola Nacional de Administração Pública

CDD 352.285

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425



Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento

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

Aluno: Ralph Teixeira de Oliveira Freitas

Ano de Ingresso: 2022

Título da Dissertação: As Formações e os Programas de Liderança ofertados pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP): bases para a sistematização da alta direção pública no Poder Executivo Federal Brasileiro?

Orientador: Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide

Avaliador: Prof. Dr. Lucas Moura Vieira

Prof. Dr. André Vaz Lopes

Avaliação:

- [x] Aprovado
[] Aprovado com ressalvas
[] Reprovado

Brasília, 19 de dezembro de 2025

Assinado por:

Lucas Moura Vieira

Z37799C70A0A420...

Avaliador

Assinado por:

André Vaz Lopes

02A062C334134FB...

Avaliador

DocuSigned by:

Alexandre de Ávila Gomide

FBC978CF72F01A2...

Orientador

enap

MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

Ralph Teixeira de Oliveira Freitas

As formações e os programas de liderança ofertados pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap): bases para a sistematização da alta direção pública no Poder Executivo Federal brasileiro?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação e Mestrado da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 19 de dezembro de 2025.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide (orientador)
Escola Nacional de Administração Pública (Enap) – Presidente

Prof. Dr. Lucas Moura Vieira
Escola Nacional de Administração Pública (Enap) – Membro titular interno

Prof. Dr. André Vaz Lopes
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) – Membro externo

A Deus, à minha família, à Enap, aos colegas e professores do mestrado.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela força que me deu, tanto para iniciar, quanto para concluir essa jornada, diante das adversidades que enfrentei. Agradeço ao apoio da minha família que foi muito importante. Agradeço aos meus amigos e às pessoas que, de alguma forma, me apoiaram neste projeto. Agradeço às pessoas que entrevistei por compartilharem o conhecimento que ficará registrado neste estudo o qual é de grande valia para a Administração Pública Federal.

Agradeço ao meu orientador pelas valiosas lições. Dentre elas, uma que jamais me esquecerei: “Os dados são os peixes e a teoria é a rede”. Agradeço à Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e ao corpo docente do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento (MPGD) por todo o conhecimento que proporcionaram à nossa turma. Agradeço a todas as pessoas que fizeram parte da minha turma por compartilharem comigo o desejo de se tornarem mestres e mestras, ao passo que também me inspiraram a me tornar um aluno cada vez melhor.

A gente precisa encarar como uma esteira. Eu preciso preparar as pessoas para que elas possam assumir funções. Tem uma etapa anterior: como eu preparo as pessoas antes delas assumirem cargos de liderança? Tem um outro momento que é realizar os processos seletivos, e a terceira etapa é desenvolver as pessoas que ocupam cargos de liderança. Então, é uma esteira: eu preparo, seleciono, desenvolvo e avalio.

Camila Medeiros

RESUMO

O presente estudo dedica-se à discussão acerca da possibilidade de sistematização da Alta Direção Pública (ADP) no Poder Executivo Federal brasileiro, a qual versa que as pessoas que ocupam cargos de alta direção devem passar, preferencialmente, por processos seletivos com objetivo de garantir que já tenham desenvolvido grande parte das competências necessárias para o exercício do cargo ou função para a qual serão nomeadas. Ademais, devem passar por formações e programas de desenvolvimento específicos, além de ter a sua trajetória de atuação acompanhada com vistas a permitir a prestação de contas em relação ao valor que geram para a sociedade enquanto ocupam um cargo ou função de nomeação discricionária por parte das autoridades políticas. Para tanto, apresentaremos diretrizes para a sistematização da ADP a partir das opiniões das pessoas entrevistadas, assim como das experiências e lições aprendidas por meio das formações e programas de liderança ofertados pela Enap, os quais podem servir como base para a estruturação dos eixos de um Sistema de Alta Direção Pública. O presente trabalho destaca que a implementação desse sistema no Poder Executivo Federal brasileiro pode ocorrer de forma incremental e iterativa, tendo em vista que requer a compreensão da cultura político-institucional de nomeações discricionárias para cargos e funções de alto escalão, das dimensões da estrutura da Administração Pública Federal, bem como das capacidades operacionais e políticas para tal.

Palavras-chave: Dirigentes públicos; processos seletivos; formação e desenvolvimento; governança e desempenho; capacidades operacionais e políticas.

ABSTRACT

This study is dedicated to discussing the possibility of systematizing senior public management in the Brazilian federal Executive Branch, which argues that individuals holding senior management positions should preferably go through selection processes to ensure that they have already developed a large part of the skills necessary to perform the role or function for which they will be appointed. Furthermore, they should undergo specific training and development programs, and their career trajectory should be monitored to allow for accountability regarding the value they generate for society while holding a position or function of discretionary appointment by political authorities. To this end, we will present guidelines for the systematization of senior public management based on experiences and lessons learned through leadership training and programs offered by Enap, which can serve as a basis for structuring the axes of a senior public management system. This paper highlights that the implementation of this system in Brazil can occur incrementally and iteratively, given that it requires an understanding of our political and institutional culture, the dimensions of the Federal Public Administration structure, as well as our operational and political capacities for such implementation.

Keywords: Public officials; selection processes; training and development; governance and performance; operational and political capacities.

RESUMEN

Este estudio analiza la posibilidad de sistematizar la alta gestión pública en el Poder Ejecutivo Federal brasileño. Se plantea que quienes ocupan puestos de alta dirección deberían, idealmente, someterse a procesos selectivos para garantizar que ya hayan desarrollado una parte significativa de las competencias necesarias para el rol o la función para la que serán designados. Además, deberían participar en programas específicos de formación y desarrollo, y su trayectoria profesional debería ser monitoreada para permitir la rendición de cuentas respecto al valor que generan para la sociedad al ocupar un puesto o función de designación discrecional por parte de las autoridades políticas. Para ello, se presentarán directrices para la sistematización de la alta gestión pública basadas en las opiniones de los entrevistados, así como en las experiencias y lecciones aprendidas a través de la formación en liderazgo y los programas ofrecidos por la ENAP (Escuela Nacional de Administración Pública), que pueden servir de base para estructurar los ejes de un sistema de alta gestión pública. Este trabajo destaca que la implementación de este sistema en el Poder Ejecutivo Federal brasileño puede ocurrir de forma incremental e iterativa, dado que requiere una comprensión de la cultura político-institucional de nombramientos discrecionales para cargos y funciones de alto nivel, de las dimensiones de la estructura de la Administración Pública Federal, así como de las capacidades operativas y políticas para tal emprendimiento.

Palabras clave: Funcionarios públicos; procesos de selección; capacitación y desarrollo; gobernanza y desempeño; capacidades operativas y políticas.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Tipologia das práticas de patrocínio	26
Figura 2 – Eixos para a implantação de um SADP	32
Figura 3 – Matriz de competências essenciais de liderança	58
Figura 4 – A esteira da liderança	79
Figura 5 – Triângulo da formação e do desenvolvimento de dirigentes	96
Figura 6 – Nível de cargos e funções que será foco do SADP	106
Figura 7 – Proposta de posição do órgão central do SADP na estrutura do MGI	111
Figura 8 – Proposta de arranjo para o SADP	114
Figura 9 – Os responsáveis por cada eixo do SADP	136

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Percurso metodológico	61
Quadro 2 – Relação das pessoas entrevistadas	62
Quadro 3 – Resumo das diretrizes para o eixo processos seletivos	77
Quadro 4 – Resumo das diretrizes para o eixo formação e desenvolvimento	97
Quadro 5 – Resumo das diretrizes para o eixo arranjo e estrutura	119
Quadro 6 – Resumo das diretrizes para o eixo governança e desempenho	137

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APF	Administração Pública Federal
ADP	Alta Direção Pública
CCE	Cargo Comissionado Executivo
CGCAE	Coordenação Geral de Capacitação de Altos Executivos
DAS	Grupo-Direção e Assessoramento Superiores
DEX	Diretoria de Educação Executiva
EPPGG	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
ECIP	Escala Comportamental para Inovação Pública
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
FCE	Função Comissionada Executiva
FCPE	Função Comissionada do Poder Executivo
Gnova	Laboratório de Inovação da Enap
ICT	Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação
LideraGOV	Programa LideraGOV de Desenvolvimento de Líderes
MAD	Modelo de Apoio e Desenvolvimento da Gestão
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PEP	Painel Estatístico de Pessoal

PGPE Plano Geral de Cargos do Poder Executivo

SADP Sistema de Alta Direção Pública

SGP Secretaria de Gestão de Pessoas

SEGES Secretaria de Gestão e Inovação

SRT Secretaria de Relações do Trabalho

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 FUNDAMENTOS DA ALTA DIREÇÃO PÚBLICA E NOMEAÇÕES DISCRICIONÁRIAS NO BRASIL	19
2 SISTEMA DE ALTA DIREÇÃO PÚBLICA: TEORIA E PRÁTICAS INTERNACIONAIS	29
2.1 Governança e desempenho no âmbito do SADP	39
3 PROCESSOS SELETIVOS E DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇAS NO BRASIL	47
3.1 Processos seletivos	47
3.2 Formação e desenvolvimento de lideranças	53
4 METODOLOGIA	61
4.1 Percurso Metodológico	61
4.2 Entrevistas	62
5 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS	64
5.1 Contribuições do Programa Líderes que Transformam para um SADP	64
5.2 Contribuições do Programa LideraGOV e do Programa de Desenvolvimento de Liderança e Altos Executivos para o SADP	78
5.3 Estrutura e arranjo do SADP no Poder Executivo Federal	98
5.4 Governança e desempenho no SADP	120
6 CONCLUSÃO	139
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	144
ANEXO A	149

INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo consiste em investigar se as formações e os programas de liderança ofertados pela Enap equivalem a bases para a estruturação de um Sistema de Alta Direção Pública (SADP) no Brasil. O objetivo desse sistema consiste em possibilitar que as nomeações político-partidárias para cargos de alta direção também sejam baseadas em competências técnicas necessárias para a implementação de políticas públicas que gerem, de fato, valor para a sociedade. Esta harmonia pode ocorrer, dentre outras estratégias, por meio da realização de processos seletivos que estabeleçam mecanismos para tal. Nesse sentido, vários países, como Chile, Peru, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia já empreenderam iniciativas semelhantes.

De acordo com essa proposta, os dirigentes públicos devem pactuar objetivos e metas com a autoridade que os nomeou, bem como prestar contas ao Estado e à sociedade acerca da sua atuação no cargo ou função de confiança. Ressalta-se que além de acompanhar o desempenho desses agentes, o órgão responsável por gerir o SADP deve garantir apoio para o desenvolvimento constante desses dirigentes enquanto estiverem ocupando o cargo para o qual foram nomeados.

No caso do Brasil, ainda não se estruturou, de fato, um SADP no âmbito do Poder Executivo Federal, embora a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) ofereça aos servidores públicos formação em liderança por meio do *Programa LideraGOV*, além de oferecer, também, oportunidades de desenvolvimento aos dirigentes por meio do *Programa de Desenvolvimento de Altos Executivos*, ao passo que já contemplou em sua carta de serviços o *Programa Líderes que Transformam* que, não só selecionava gestores para o exercício na administração pública, como também se propunha a fazer o acompanhamento da trajetória deles no exercício do cargo ou função.

Diante do contexto apresentado, e das experiências e capacidades que a Enap já apresenta, que se assemelham a alguns eixos necessários para a implementação de um SADP, quais sejam: realização de processos seletivos, suporte ao órgão central na formação e desenvolvimento profissional de servidores públicos, assim como o acompanhamento da sua trajetória, torna-se pertinente a seguinte indagação: **as formações e os programas de liderança ofertados pela Enap equivalem a bases para a sistematização da alta direção pública no Poder Executivo Federal brasileiro?**

Inspirada nesta questão, o presente estudo apresenta a hipótese de que as formações e os programas de liderança ofertados pela Enap respondem positivamente a pergunta de pesquisa.

Nessa esteira, o objetivo geral consiste em identificar, a partir das experiências das formações e dos programas de liderança ofertados pela Enap, diretrizes para a sistematização da alta direção pública de acordo com a realidade político-institucional do Poder Executivo Federal. Para tanto, os seguintes objetivos específicos contribuirão nesta investigação:

Objetivos específicos
a) Sugerir, a partir das experiências do Programa Líderes que Transformam, diretrizes para a estruturação de processos seletivos no âmbito de um Sistema de Alta Direção Pública brasileiro;
b) Sugerir, a partir das experiências do Programa LideraGOV, e do Programa de Desenvolvimento de Liderança e Altos Executivos da Enap, diretrizes para a estruturação do eixo de formação e desenvolvimento de um Sistema de Alta Direção Pública brasileiro;
c) Identificar com base nas experiências dos programas de liderança ofertados pela Enap e com base na opinião das pessoas entrevistadas acerca das capacidades disponíveis, diretrizes para a configuração da estrutura e do arranjo para a constituição do Sistema de Alta Direção Pública brasileiro;
d) Propor diretrizes para a sistematização dos processos de governança e desempenho no âmbito do SADP.

Fonte: Elaboração própria.

1 FUNDAMENTOS DA ALTA DIREÇÃO PÚBLICA E NOMEAÇÕES DISCRICIONÁRIAS NO BRASIL

O lócus da Alta Direção Pública (ADP) equivale a um objeto de análise das múltiplas lentes que caracterizam as teorias acerca do modelo ideal de burocracia. Nesse sentido, de acordo com a visão weberiana, a alta direção deve garantir o funcionamento eficiente do Estado burocrático, por meio da profissionalização técnica dos gerentes mais competentes. Por sua vez, de acordo com a lente da Nova Gestão Pública, a alta direção no setor público deve perseguir os padrões de desempenho estabelecidos e melhorar os resultados, sobretudo, no curto prazo.

Dessa forma, sob o ponto de vista do movimento Neoweberiano, os altos dirigentes públicos devem basear suas ações no comportamento ético para entregar à sociedade maior valor público. Diante dessa multiplicidade de perspectivas, nota-se que a ADP é uma ferramenta indispensável para fornecer apoio significativo à condução dos governos (Ramos, 2023).

De acordo com a Carta Ibero-americana da Função Pública (2003), a função dos gestores públicos de alto nível hierárquico é conduzir, sob a direção estratégica e o controle do nível político, as estruturas e processos pelos quais as políticas públicas são implementadas e produzidas e os serviços públicos são fornecidos (Weber, Lafuente, Cortázar, 2017). Na visão de Pires (2018), os cargos de alto escalão são associados ao ciclo eleitoral e à gestão de coalizões do governo tendo em vista que são nomeados pelos governantes eleitos. Esse estrato burocrático toma decisões incrementais, contínuas e coletivas e dedica a sua atenção, de forma prioritária, para o âmbito externo das organizações.

No campo dos estudos referentes à ADP, ainda há certa controvérsia acerca da definição do conceito de dirigentes públicos. De acordo com o Movimento Pessoas à Frente em sua publicação *Propostas para uma Política Nacional de Lideranças em Governos*, alguns cargos como Secretário Executivo/Especial, Presidente de Autarquia/Fundação, Diretor, Coordenador Geral e Coordenador são posições hierárquicas características de direção pública.

Na visão de Alessio (2017), dirigentes são aqueles ocupam cargos de primeiro e segundo nível hierárquico nas organizações públicas em que atuam, cargos denominados, em geral, de Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor-Executivo, para o primeiro nível, e de Vice-Presidente ou Diretor, para o segundo nível. De acordo com

Cavalcante, Camões e Knop (2015) estudos nacionais tendem a considerar os cargos de Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), níveis 5 e 6, atuais Cargos Comissionados Executivos (CCE) e Funções Comissionadas Executivas (FCE) níveis 15 a 17, bem como os cargos de Natureza Especial (NE) como instâncias gerenciais.

No entanto, a própria diversidade e complexidade das atividades de direção contribuem para uma delimitação pouco precisa do conceito de dirigente público, especialmente nos casos empíricos, levando a confusões comuns entre dirigentes e gerentes públicos, já que sua atuação pode variar não apenas segundo o nível hierárquico do cargo ocupado, mas em relação à natureza das atividades desempenhadas, ao nível de autonomia exercido, à forma como é responsabilizado, entre outros aspectos. Por consequência, fazendo com que ora o dirigente se aproxime de uma atuação mais estratégica e mais próxima do nível político, ora mais operacional e mais próxima do nível administrativo das organizações (Alessio, Ambrozio, 2016).

Sendo assim, há uma expectativa que os dirigentes sejam capazes de “falar a língua” dos políticos e também dos burocratas, devendo ser homens de “dois mundos” (Aberbach; Putnam; Rockman, 1981 *apud* Alessio, 2017). Em verdade, o que diferencia os dirigentes dos demais estratos consiste no fato de que eles possuem um nível maior de discricionariedade em suas decisões. O dirigente público pode ser entendido como um novo ator, uma peça fundamental para o alcance de resultados no setor público, é aquele capaz de atuar em busca de valor público (Moore, 1995 *apud* Alessio, 2017), ou seja, é aquele cujo ethos de atuação o distingue do político e do burocrata ao lhe conferir competências específicas de promover o permanente diálogo entre o mundo da técnica e da política.

Com base no que foi apresentado, à luz da literatura relativa a essa temática, a definição que adotamos neste estudo é a de que: dirigente público corresponde a um agente que, com o apoio da burocracia e dos atores que integram o ambiente no qual determinada instituição está inserida, mobiliza as capacidades políticas e operacionais necessárias ao atendimento das demandas oriundas daqueles que representam politicamente a sociedade, por meio do estabelecimento de arranjos capazes de produzir políticas, programas e projetos que almejam a geração de valor público, tendo como referência a atividade fim do órgão ou entidade pública na qual atua.

O debate acerca do lócus da direção pública traz à baila a temática das nomeações para cargos de alta gestão no Governo Federal que corresponde a um tema central na gestão pública brasileira. Sendo assim, os dirigentes públicos nomeados têm

atribuições de grande importância na condução de políticas públicas em diversas áreas (Enap, 2022).

Nesse sentido, Lotta, Oliveira e Salla (2024) também sustentam que as nomeações colocam em prática o funcionamento de políticas de governo, almejam a entrega de resultados e a continuidade das atividades essenciais do Estado. Além de contribuir com a governabilidade por meio da lógica do presidencialismo de coalizão. Cargos comissionados podem ser vistos como uma alocação de recursos ministeriais para garantir interesses individuais e partidários, dada a condição necessária de estabilidade política (Shepsle; Bonchek, 1997; Niskanen, 1971; Cook; Wood, 1989; Cox; McCubbins, 1986 *apud* Bugarin, Lopez, Bugarin, 2017).

Por sua vez, o estudo realizado pelo Movimento Pessoas à Frente, intitulado *Propostas para uma Política Nacional de Lideranças em Governos* ressalta que, na estrutura de um ministério, a ocupação de cargos como diretor, coordenador geral, e coordenador devem ser ocupados prioritariamente por meio de processo seletivos com base em critérios meritocráticos (2021).

Em relação a esse ponto, Lopez (2018) argumenta que o Executivo Federal continua a ter uma burocracia discricionária muito ampla e que, desnecessariamente, inclui níveis intermediários das rotinas gerenciais, níveis 1 a 4 dos cargos de DAS atual Cargo Comissionado Executivo CCE 5 a 13. Nesse sentido, Lopez (2022) reitera que um meio de mitigar o fenômeno da instabilidade dos quadros dirigentes é reduzir o espaço destinado à discricionariedade política na escolha dos nomes, devido ao fato de que a instabilidade alcança até mesmo níveis intermediários, meramente administrativos, da gestão pública.

No intuito de explicar as razões para as nomeações discricionárias no Brasil, Praça, Odilla e Guedes-Neto (2022) observam que essas nomeações são impulsionadas devido ao baixo nível de institucionalização partidária no Brasil, além de considerável autonomia burocrática e expertise do serviço público. Diante desse fato, as nomeações são uma ferramenta de governabilidade em termos de implementação de políticas e de estabilidade política. Dado que os presidentes necessitam de especialistas para compensar a falta de conhecimento técnico dos membros do seu partido, os burocratas de carreira têm uma vantagem no processo de nomeação discricionária.

De acordo com Lotta, Oliveira e Salla (2024) é essencial considerar que certas áreas demandam um perfil mais exclusivamente técnico do que outras e seria necessário dar margem para que os órgãos desenvolvam seu próprio equilíbrio entre técnica e

política na seleção de comissionados para o bom funcionamento do Estado e sua atuação em políticas públicas. Nesse sentido, essa diferenciação pode levar em consideração características do órgão, tipos de cargos comissionados, grau de politização permitido ou rotatividade no cargo.

Outro argumento que retrata a heterogeneidade do universo das nomeações provém de um estudo realizado no setor de infraestrutura no qual os projetos podem ampliar o potencial de retorno político aos partidos, de modo que parlamentares querem estar à frente de órgãos de caráter regulatório e fiscalizatório, para que possam, em razão das capacidades dos órgãos, executarem projetos dirigidos às suas bases regionais. Sendo assim, há evidências de que no nível infraministerial ocorrem importantes variações na lógica de divisão de poder e nos graus de controle político dos partidos (Bersch, Praça, Taylor, 2016; Bugarin, Lopez, Bugarin, 2017).

Nesse sentido, para Lotta, Oliveira e Salla (2024) é necessário desenvolver um olhar mais sistêmico das instituições e do jogo político brasileiro para compreender as complexidades das dinâmicas por trás das nomeações para cargos de livre provimento para as diferentes instituições do Governo Federal. No mesmo sentido, Palotti e Cavalcante (2018) observam que, para o estudo da montagem de novos governos, além da análise das nomeações em si, deve-se observar, no âmbito da coordenação intragovernamental, as relações de poder características de cada ministério.

No que tange à origem daqueles que são atualmente nomeados, de acordo com Palotti e Cavalcante (2018) no Brasil, cada vez mais, servidores de carreira permanente do Estado vêm ocupando cargos estratégicos no Executivo, inclusive de ministros, da mesma forma que ocorre em nações de burocracia forte, como França e Canadá. Nessa linha, Lopez (2020), apresenta a perspectiva de que os servidores das carreiras federais aumentaram sua participação nos cargos de mais alto escalão, o que indica, em certo sentido, maior profissionalização.

Por sua vez, Praça, Odilla e Guedes-Neto (2022) chamam a atenção para o fato de que, em 2019, mais da metade dos nomeados se destinavam a ocupar a então denominada Função Comissionada do Poder Executivo (FCPE), atual Função Comissionada Executiva, que consiste em um tipo de nomeação que só pode ser concedida a quem já é servidor público de carreira.

Por outro lado, na visão de Panizza, Peters e Larraburu (2022), embora um sistema administrativo baseado no mérito continue sendo o padrão internacional para os governos, a realidade é que o clientelismo persiste e até parece estar aumentando.

Portanto, compreender essa realidade é importante não apenas para os acadêmicos interessados em administração pública e governança, mas também para os indivíduos responsáveis por fornecer governança às suas sociedades.

Acerca desse ponto Lotta, Oliveira e Salla (2024) argumentam que algumas posições dentro da administração pública, como áreas de RH, ouvidoria, corregedoria e comitês de ética, não deveriam ser passíveis de "politização" e deveriam ser de ocupação exclusiva de servidores públicos para evitar fragilidade institucional, possível descontinuidade e potencial uso destas posições para fragilização do aparato administrativo.

Nessa linha, a concentração dessas nomeações no alto escalão consiste em uma forma de garantir que os estratos da burocracia com perfil mais técnico tenham a sua autonomia preservada para que possam tomar suas decisões técnicas de forma a não contrariar o interesse público em razão de vontades meramente políticas, além de mitigar a rotatividade.

Por sua vez, Lago (2022) argumenta que quanto mais frágil a burocracia for, mais ela estará a serviço dos políticos. Por essa razão, ela não tem sido suficiente para que as políticas de Estado prevaleçam sobre as políticas de governo. Sendo assim, o funcionalismo de média gestão torna-se de grande relevância para gerir as políticas públicas em razão de conseguirem estruturar processos de trabalho mais definidos o que pode permitir maior continuidade dessas políticas.

A partir desse raciocínio, em futuras reformas do Estado, poder-se-ia pensar na possibilidade ou na hipótese de concentrar as nomeações discricionárias apenas no alto escalão e/ou na ADP de forma a preservar a burocracia de médio escalão de eventuais nomeações discricionárias com vieses políticos tendo em vista que, nesse estrato da burocracia as competências políticas são menos relevantes, quando comparadas ao alto escalão, em razão de prevalecer a competência técnica. Ou, então, criar mecanismos rigorosos no intuito de assegurar que nomeados para esses níveis realmente sejam qualificados tecnicamente.

Nessa direção, Cavalcante, Pereira e Gomide (2017) trazem a reflexão de que a interferência política afeta a profissionalização por diminuir os incentivos dos burocratas para investirem no desenvolvimento de suas competências, uma vez que o critério para seleção e progressão na carreira deixa de ser o conhecimento técnico para ser pautado por critérios políticos. Na mesma direção, outro argumento é o de que a separação entre as carreiras dos políticos e dos burocratas reduz os níveis de corrupção e

amplia a eficácia e a inovação no setor público (Dahlström, Lapuente, 2017 *apud* Lopez, Palotti, Gomide, 2023).

Quando analisamos o contexto no qual ocorrem as nomeações discricionárias no Brasil, emerge o conceito de patronagem, o qual refere-se à possibilidade de nomeação discricionária de pessoas para ocupar postos não eletivos na máquina pública, independentemente do propósito e das habilidades dos nomeados e das consequências destas nomeações (Panizza, Peters, Ramos, 2019 *apud* Lopez, Palotti, Gomide 2023). Em relação a esse ponto, embora um serviço civil profissional seja benéfico no longo prazo, por prover políticas de maior qualidade, manter um serviço público baseado na patronagem tem sido o curso da ação racional para a sobrevivência de curto prazo dos líderes políticos (Lopez, Palotti, Gomide, 2023).

O debate acerca da patronagem traz à baila a relevância da análise dos determinantes para a ocupação dos cargos de nomeação discricionária. Sendo assim, questões como os critérios técnicos e político-partidários, qualificação técnica e experiência profissional, desigualdades, bem como a rotatividade intrínseca a estes cargos merecem destaque (Enap, 2022).

Nessa tônica, Bugarin, Lopez e Bugarin (2017) demonstram que critérios como vínculos interpessoais, laços de confiança, rede de relacionamentos, domínio técnico da função, competência e experiência foram considerados de extrema importância quando comparados ao critério, filiação partidária, na nomeação para cargos discricionários no setor de infraestrutura, por exemplo. A filiação a partidos políticos e a experiência profissional fora do Governo Federal não apresentaram efeitos estatisticamente significativos.

Diante do que foi dito, cabe destacar que, nas nomeações discricionárias a competência profissional é uma das motivações dominantes para a nomeação. Em relação a esse ponto, Alessio e Ambrozio (2016) destacam que ,nas democracias modernas, há uma tendência de “tecnificação da política” que corresponde à crescente valorização da capacidade técnica, tanto da burocracia quanto dos atores políticos, como aspecto legitimador de sua atuação nas organizações governamentais.

Nesse sentido, vale lembrar que, na reforma gerencial proposta pelo PDRAE, havia a defesa da ocupação do então chamado sistema DAS por servidores, mas não se previu por meio de quais estratégias estes espaços deveriam ser providos. Não havia, ainda, a ênfase na adoção de mecanismos de aferição de competências de gestão, muito menos a distinção, para o conjunto dos então chamados cargos DAS, de quais seriam as

posições específicas de direção (Alessio, 2017). A esse respeito, Abrucio (2020) destaca que o PDRAE tinha uma forte preocupação com a profissionalização da alta burocracia. Em outras palavras, com o núcleo estratégico do Estado.

Diante desse fato, uma das várias críticas aos processos de nomeações discricionárias no Brasil equivale ao fato de que, na prática, não há descrição prévia do perfil dos cargos e muito menos das competências que deveriam ser exigidas daqueles que são nomeados de forma discricionária. Em outras palavras, não há, em muitos casos, sobretudo, no alto escalão, a formalização de um detalhamento das atividades que serão necessariamente executadas por quem for nomeado ou designado.

Assim sendo, é possível inferir que, a partir do momento no qual o Estado estabelecer os parâmetros de atuação para aqueles que são nomeados de forma discricionária, o monitoramento da sua atuação será mais tangível. Atualmente, os critérios de nomeação não são nem sistemáticos, nem abrangentes, nem baseados em normas técnicas ou de gestão.

Além disso, não são transparentes, nem valorizam um conjunto de habilidades pré definidas ou comportamentos, de forma a reforçar as capacidades necessárias para enfrentar os complexos desafios que o país enfrenta (Cavalcante, Carvalho, 2017 *apud* OCDE, 2019). Dessa forma, por meio de uma análise mais acurada, pode-se perceber que, muito além das nomeações em si, as críticas são feitas à forma como elas ocorrem, isto é, sem a devida transparência, participação social e acompanhamento posterior.

Nessa direção, relatórios da OCDE observaram que a maioria dos processos de recrutamento no Brasil não avalia formalmente as competências de maneira sistemática. Por essa razão, deve haver a garantia de que aqueles que se dispõem a ocupar um cargo de direção pública sejam escolhidos por meio de competências que dialoguem com o trabalho que será executado, e com os objetivos organizacionais de longo prazo (2022).

Diante desse panorama, quando se fala em mérito no setor público, torna-se relevante destacar que, a depender do contexto, do órgão e do cargo, mérito pode consistir no fato de que um agente nomeado seja detentor de competência política. Nesse sentido, emerge a reflexão a respeito de que estabelecer mérito como condição para a nomeação discricionária de agentes públicos não implica, necessariamente, em abdicar da confiança. Sendo assim, é possível e recomendável combinar os dois elementos.

A esse respeito, de acordo com Cardoso Jr. e Santos (2018) as dimensões da técnica e da política são inseparáveis dos processos de planejar e governar. Por sua vez,

para Lago (2022) uma política pública não pode ser dominada unicamente por técnicos. Sendo assim, as evidências devem confrontar com as demandas políticas que são articuladas.

Nessa direção, acerca da desconstrução da dicotomia entre política e técnica, Alessio e Ambrozio (2016) acrescentam que novos e mais complexos desafios vêm sendo colocados aos políticos e burocratas desde as reformas gerenciais, marcadas pela crescente demanda da sociedade por um Estado mais eficiente e transparente. A partir daí, torna-se possível depreender que a sinergia entre a técnica e a política no âmbito do Estado contribui para o seu fortalecimento e desenvolvimento.

No intuito de tangibilizar a combinação entre a política e a técnica nas nomeações discricionárias, Panizza, Peters e Laraburru (2022) questionam as críticas que associam indiscriminadamente essas nomeações ao compadrio ou à corrupção, recorrendo a diversos estudos realizados na América Latina e no Brasil os quais vão no sentido contrário a esse senso comum no sentido de evidenciar que, em verdade, as nomeações discricionárias podem trazer ao governo agentes públicos que, além da confiança de quem os nomeou, sejam detentores de habilidades gerenciais e técnicas para o exercício do cargo. Para tanto, os autores lançam mão da seguinte tipologia:

Figura 1 – Tipologia das práticas de patrocínio

		Tipo de Habilidade	
		Profissional	Político
Natureza da Confiança	Partidária	Profissionais do Partido	Partidários Leais - Operadores partidários - Comissários - <i>Brokers</i> - Ativistas políticos
	Não Partidária	Tecnocratas Programáticos	Agentes Políticos - Cuidador - Fixador - Agente Eleitoral

Fonte: Adaptado de Panizza *et al.* (2019). Tradução livre.

Por meio da análise da Tipologia das práticas de patrocínio (Figura 1) é possível inferir que as motivações para as nomeações são diversas, sendo que a confiança que as respalda não está apenas ligada às questões partidárias, mas também pode ser uma

confiança de ordem pessoal. Ademais, torna-se mais evidente que as habilidades técnicas também são valorizadas nas nomeações discricionárias.

Nessa linha, Praça, Odilla e Guedes-Neto (2022) observam que, no Brasil, grande parte das nomeações de alto nível são distribuídas de acordo com critérios técnicos para nomeados sem confiança partidária, que, de acordo com a matriz acima, seriam classificados como “tecnocratas programáticos” e também para uma percentagem relativamente elevada de nomeados que não têm conhecimentos técnico profissionais nem ligações a partidos políticos os quais segundo Panizza, Peters e Laraburru (2022) são denominados de “agentes políticos”.

Tendo em vista que o lócus de direção pública apresenta um caráter híbrido e, por isso, requer a convergência tanto de competências características dos burocratas, quanto dos políticos, ao se lançar um olhar mais atento à matriz supracitada percebe-se a importância do desenvolvimento tanto das competências técnicas quanto das competências políticas, visto que, no âmbito da direção pública, ocorrem as interações da burocracia do executivo com os agentes do sistema político representativo.

Além do que esse espaço também está relacionado a processos de controle e gestão do desempenho. Nesse sentido, de acordo com Gomide e Pires (2014) a capacidade estatal é composta de uma face técnico-administrativa e outra político-relacional. Ademais, os gestores públicos interagem, simultaneamente, com três sistemas institucionais na produção de políticas públicas: o político-representativo, o participativo e o de controles institucionais.

Com base no que foi dito, pode-se depreender que o lócus de direção pública requer dirigentes que detenham as competências necessárias para levar a cabo tanto a capacidade técnica-administrativa, como a capacidade político-relacional. Sob esse prisma, cabe destacar que arranjos que fomentam altas capacidades político-relacionais, facilitando interações com agentes políticos e canais para a participação da sociedade civil, tendem a ampliar o potencial de revisão, aprendizado e inovação nas políticas públicas (Pires, Gomide, 2016 *apud* Viegas *et al.*, 2024).

Partindo desse ponto de vista, infere-se, conforme a literatura, que para atrair e nomear agentes públicos competentes, de forma discricionária, torna-se importante ter claro quais competências o governo requer junto a eles, bem como o resultado esperado em relação às suas entregas. Segundo Gaetani e Lago (2022) quando não existe a competência devidamente definida não é possível responsabilizar os governantes seja no sentido de puni-los ou de premiá-los pelo bom desempenho.

Nessa perspectiva, o Governo Federal avançou consideravelmente ao definir com o apoio da Escola Nacional de Administração Pública a matriz das competências essenciais de liderança a qual almeja respaldar os processos de recrutamento, seleção, formação e desenvolvimento de pessoas, bem como a certificação de competências e avaliação de desempenho de altos executivos do setor público (Enap, 2021).

2 SISTEMA DE ALTA DIREÇÃO PÚBLICA: TEORIA E PRÁTICAS INTERNACIONAIS

Tendo em vista a necessidade de garantir a profissionalização dos quadros de direção pública por meio de nomeações discricionárias que contemplam tanto critérios técnicos, quanto políticos e, sobretudo, atenda aos anseios por maior governança no que tange à ocupação dos espaços de direção pública, muitos países da OCDE (Austrália, Chile, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia, Peru, Reino Unido e Singapura) implementaram uma estrutura denominada Sistema de Alta Direção Pública.

Essa estrutura, na definição de Weber, Lafuente e Cortázar, (2017) corresponde ao conjunto de arranjos institucionais formais e informais específicos que configuram os processos de atração, seleção, contratação, desempenho, avaliação, retenção e desenvolvimento das autoridades máximas não políticas, e que os diferenciam do restante da administração pública, esse sistema pode incluir tanto funções executivas como de assessoria do mais alto nível.

O Brasil deve fortalecer apoio institucional para o serviço público de alto escalão. Nesse sentido, deve estruturar uma equipe ou unidade dedicada para gerenciar os servidores de alto escalão, com vistas a monitorar a conformidade com as diretrizes estabelecidas para balizar o trabalho desenvolvido por eles e definir uma estratégia coerente para garantir a aprendizagem e o desenvolvimento desse estrato burocrático. Este lócus forneceria orientação e apoio aos ministérios, apoiaria a mobilidade estratégica de gerentes e líderes entre departamentos e serviria para monitorar o progresso do trabalho executado por eles ao longo do tempo de modo a contribuir para a implementação de novas políticas (OCDE, 2022).

Vale ressaltar que, no presente estudo, adotamos como referências, sobretudo, as experiências relativas à implementação do SADP do Chile no que se refere a quatro pilares: a) Constituição do órgão central; b) realização de processos seletivos; c) Formação e desenvolvimento e d) avaliação de desempenho e governança em relação à atuação das altas lideranças. Não obstante, tal delimitação não descarta a possibilidade de recorrermos, eventualmente, a exemplos de outros países que possam enriquecer o estudo.

Dito isso, no que diz respeito ao contexto por meio do qual foi possível a estruturação do SADP em países como o Chile e o Peru, convém destacar que, em relação ao primeiro país, a necessidade de gerenciar melhor a atuação dos dirigentes

públicos decorreu de uma grave crise institucional em razão de um grande descontentamento de vários setores da sociedade em relação a escândalos de corrupção ligados às nomeações políticas para o alto escalão.

Sendo assim, por meio de uma análise mais ampla, desde o processo de redemocratização chileno, no final da década de 1980, estava latente naquela sociedade o desejo de modernizar o Estado por meio de uma reforma que garantisse crescimento econômico e inibisse a corrupção, anseios esses que encontraram ressonância com as reformas gerenciais mundialmente difundidas naquela época (Alessio, 2013). No que concerne ao Peru, a estruturação da ADP surgiu em 2008 no âmbito de uma reforma decorrente da pressão por modernização do Estado exigida pelos Estados Unidos no processo de estabelecimento do Tratado de Livre Comércio com o Peru (Agenda Brasil do Futuro, 2016).

No caso do Brasil, em que pesem as investidas que determinados setores da burocracia sofreram durante a pandemia por parte do governo à época, além da pressão que o atual governo sofre para colocar em prática mecanismos da reforma administrativa proposta pelo legislativo, vale observar que o cenário atual não configura uma situação de crise institucional que possa se comparar à do Chile ou à do Peru quando da implementação do SADP em seus países.

No entanto, muitos questionamentos por parte da sociedade, da mídia, do legislativo bem como de organizações do terceiro setor vão ao encontro dos objetivos de estruturação de um SADP, que, segundo o Estatuto de Direção Pública do Chile, correspondem a: fortalecer aspectos de liderança, governabilidade, responsabilização, melhoria da gestão, eficiência, transparência e orientação aos cidadãos (Dirección, 2001b *apud* Alessio, 2013).

No tange aos questionamentos que ensejam a criação de um SADP no Brasil, podemos citar: Por que determinada pessoa foi selecionada ou nomeada para determinado cargo? Quais foram os critérios para a seleção/nomeação? Essa pessoa dispõe das competências necessárias para o exercício do cargo? Quais as atividades esse agente público executará? As entregas referentes ao seu trabalho estão correspondendo ao que era esperado? A partir destas indagações, é possível perceber que, um SADP visa estabelecer mecanismos para viabilizar a cultura de mérito como uma das condições para as nomeações relativas a cargos discricionários de direção e/ou alto escalão.

Para que seja possível estruturar um locus de direção pública como esse no Brasil, torna-se necessário mobilizar capacidades. Nesse sentido, vale destacar que, de acordo com Weber, Lafuente e Cortázar (2017), os países que conseguiram instalar capacidades de gestão tanto no órgão central quanto nas instituições em que atuam os gestores, obtiveram maior êxito no processo de estruturação do SADP por meio de melhorias graduais e contínuas, fato que requer a garantia de que esta estrutura disponha de orçamento garantido para que possa executar suas ações. Com base no que foi dito, torna-se possível a inferência de que, um SADP consiste em um arranjo que, se implementado, pode contribuir para o fortalecimento da capacidade estatal no Poder Executivo Federal brasileiro.

Nessa direção, Souza (2015) destaca que, entre as capacidades estatais, a qualidade e a profissionalização da burocracia são umas das mais destacadas na literatura para predizer o que acontecerá com uma política pública. Para tanto, é preciso recorrer às experiências e estruturas das quais o Governo Federal já dispõe no que tange aos processos de seleção, desenvolvimento e avaliação de dirigentes públicos para, a partir daí, dar sequência na constituição de um SADP no Poder Executivo brasileiro.

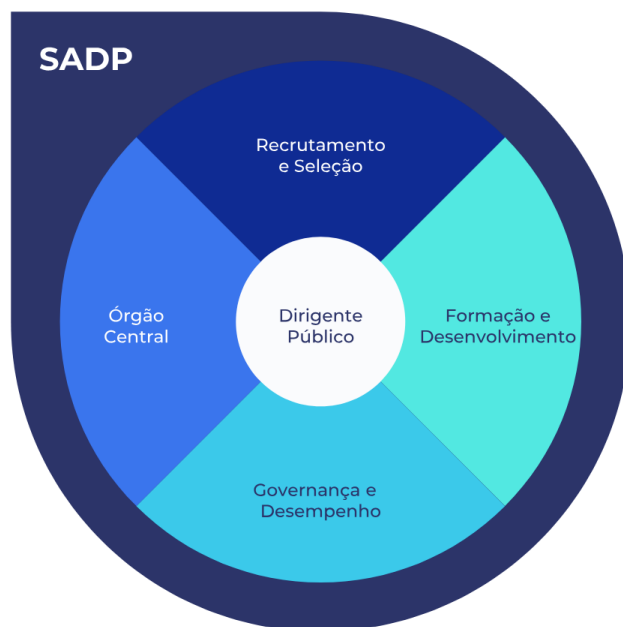
Nesse sentido, faz-se necessário ter clareza sobre o que se deve desenvolver, corrigir ou adaptar para o nível correspondente à ADP. Diante desse fato, uma questão de grande relevância para a estruturação de um SADP no Brasil, corresponde à definição e estruturação do órgão central que, em verdade, deve coordenar o arranjo que permitirá a orquestração de todas as capacidades necessárias a esse processo. Sendo assim, em relação à implementação de um SADP, Weber, Lafuente e Cortázar (2017) advertem que a força dos fatos excederá em muito a capacidade de planejamento dos técnicos.

Por esse motivo, a implementação deve ser sempre flexível e realista, a fim de fornecer feedback para ajustes no esquema original e garantir que os primeiros passos permitam a formação de bases sólidas para o futuro, tendo em mente que poderão ocorrer variações em relação ao que foi inicialmente planejado.

Nessa esteira, os autores propõem quatro eixos para a implementação de um SADP que, em linhas gerais, são: a constituição do órgão central, realização dos processos de recrutamento e seleção, suporte à formação e ao desenvolvimento profissional, além de promover a gestão do desempenho dos dirigentes públicos. Por seu turno, segundo documento oficial do governo do Chile, “*Manual de Inducción para Directivos Públicos*”, os componentes do SADP desse país são: Conselho de Alta

Direção Pública (órgão central), recrutamento e seleção de altos dirigentes públicos, condições para o desempenho, além de apoio ao desenvolvimento (Chile, 2017).

Figura 2 – Eixos para a implantação de um SADP



Fonte: Elaboração própria com base em Chile (2017); Weber, Lafuente e Cortázar (2017).

Em busca de referências acerca da estrutura da ADP para o Brasil, vale frisar que, no caso do Chile, dois órgãos compõem o SADP: o Conselho de Alta Direção Pública (CADP) e a Direção Nacional do Serviço Civil (DNSC), ambos subordinados ao Ministério da Fazenda Chileno. O CADP corresponde a um corpo colegiado com indicações da Presidência da República do Chile com ratificação pelo senado chileno. Ademais, vale frisar que esse Conselho é autônomo criado por lei (Chile, 2017). Por sua vez, no que diz respeito ao Peru, o órgão responsável é o Corpo de Gerentes Públicos (CGP) o qual está subordinado à Autoridade Nacional do Serviço Civil (SERVIR) (Agenda Brasil do Futuro, 2016).

Para além da estrutura, de acordo com Alessio (2013), um ponto de suma importância para um SADP equivale à harmonização entre as dimensões da gestão e da política, ademais a autora destaca que, no Chile, a implementação desse sistema inovou ao propor uma política de gestão de pessoas específica para os dirigentes públicos. Nessa direção, ressalta-se que, a maioria dos países da OCDE possui um sistema de gestão do desempenho separado e específico para lideranças, em que, resultados, incentivos e responsabilização adequada são pactuados e operacionalizados. Os

resultados definidos são pactuados com a liderança máxima da organização pública (ministro, presidente, secretário ou correlatos), e o termo de compromisso incorpora um conjunto de entregas, resultados e indicadores de gestão (OCDE, 2020).

Quando se fala acerca de lideranças, vale destacar que, uma referência que contribuiu para a estruturação de um sistema com enfoque nos dirigentes públicos, garantindo a eles um *locus* de atuação diferenciado, no Chile, correspondeu à idéia de que, a chave para melhorar a gestão está nas pessoas que lideram as instituições que prestam serviços públicos (Alessio, 2013).

No entanto, cabe aqui mencionar a visão de alguns autores que questionam o excesso de expectativa em relação à atuação das lideranças no setor público. Nessa esteira, Bergue (2019) chama a atenção para o fato de que, há a necessidade de se contextualizar o exercício da liderança às variáveis do setor público e ao perfil dos servidores, de modo que a imagem do líder descrita na literatura de “pop management”, não deve balizar de forma acrítica os estudos e práticas da liderança no serviço público (Wood Jr., 2007 *apud* Bergue 2019).

Por sua vez, Gaetani e Lago (2022) advertem que, no setor público, os atributos pessoais de um indivíduo dependem fortemente da mobilização de recursos institucionais para, de fato, se manifestarem. Nesse sentido, as equipes costumam ser o recurso mais importante. Diante desse raciocínio, torna-se possível reforçar a importância da implementação do *locus* de direção pública ser acompanhado do desenvolvimento das capacidades necessárias.

Em relação às capacidades estatais, Viegas *et al.* (2024) destacam que elas transcendem a análise de recursos administrativos em geral. Isto é, também abarcam a capacidade de gestão, competência técnica, autonomia política e a habilidade de relação com a sociedade. Nesse sentido, vale frisar que, trazemos à baila as capacidades estatais em razão da correlação com a temática deste estudo, tendo em vista que a estruturação de um SADP naturalmente requer uma análise das capacidades existentes.

Ainda em relação aos dirigentes públicos, cabe frisar que, no SADP do Chile, a designação daqueles que passariam a ocupar os cargos de direção deveria ser baseada no conhecimento técnico de modo a limitar a discricionariedade e iniciar um movimento de despolitização das nomeações públicas referentes a este estrato burocrático. No entanto, essas nomeações manteriam o perfil de confiança, só que, agora, com maior valorização em relação ao perfil técnico (Alessio, 2013). Diante do que foi dito, vale a observação de que o advento do SADP no Chile, em grande parte,

foi motivado pela necessidade de resguardar os processos burocráticos da influência política excessiva.

Em outras palavras, a intenção era dispor de uma administração pública mais impermeável à corrupção, para o qual se entendia como necessário implantar um sistema profissional de direção, protegido da ingerência política (Longo, 2009 *apud* Alessio, 2013). Por outro lado, Ramos (2023) argumenta que quanto maior for o compromisso do sistema político, bem como a legitimidade do SADP, maior a probabilidade de que o sistema amadureça em seu desenvolvimento e sua lógica de operação.

No intuito de ilustrar o que foi dito, destaca-se que, em alguns países como o Chile, por exemplo, esta iniciativa teve forte contribuição do poder legislativo, tanto é que o sistema chileno instituiu-se por meio da *Lei n. 19.882 del Nuevo Trato Laboral para la Administración Pública*, 2003 (Chile, 2017). No caso do Peru, o estabelecimento do Corpo de Gerentes Públicos (CGP), órgão responsável pela gestão da ADP, surgiu por meio de um decreto legislativo. Em outros países, como Argentina e México, no entanto, apesar das tentativas de implementação, os sistemas tenderam a se desinstitucionalizar sem atingir um estágio de maturidade devido às pressões políticas por maior discricionariedade nas nomeações (Ramos, 2023).

Com o objetivo de situar o SADP no contexto das reformas gerenciais no setor público, é oportuno assinalar que, a partir da década de 1980, tornou-se conhecido mundialmente o movimento denominado de Nova Gestão Pública, em inglês “New Public Management” (NPM). Nessa direção, por meio da análise dos principais processos que caracterizam um SADP, é possível inferir que esta estrutura é corolária da NPM, devido ao fato de estimular o controle dos resultados. Nessa direção, Pollitt e Bouckaert (2002) acrescentam que, o foco excessivo em métricas quantitativas pode levar a uma visão reducionista dos serviços públicos, negligenciando aspectos qualitativos importantes.

De acordo com essa perspectiva, Abrucio (2020) chama a atenção para o fato de que a NPM sempre deu demasiado enfoque na gestão pública deixando de lado as especificidades das políticas públicas. Nesse sentido, Pires e Gomide (2024) postulam que, as transformações observadas no ambiente político-institucional, especialmente a difusão de regimes democráticos e os processos de reforma do Estado, contribuíram para a complexificação dos ambientes político-institucionais sob os quais são produzidas as políticas públicas.

Com base nesse ponto de vista, é possível conceber a idéia de que a estruturação de um SADP no Brasil deve evoluir para um raciocínio mais sistêmico de modo a abarcar o debate público e o respeito à heterogeneidade dos órgãos e das políticas públicas nas quais atuam.

Em uma análise mais ampla, seria possível a digressão no sentido de que um SADP poderia equivaler a instrumento que contribuiria com a transição de um Estado com enfoque excessivo em indicadores quantitativos auto-referenciados da NPM para um Estado com caráter mais próximo à teoria Neoweberiana que propõe um modelo de Estado híbrido que, embora mantenha características da NPM, sem imitar o setor privado, resgata valores weberianos importantes como a hierarquia do Estado, além de ser mais aberto à participação social.

Em outras palavras, esse modelo pode contribuir para a constituição de um lócus no qual os dirigentes públicos do Poder Executivo brasileiro sejam detentores de valores condizentes com o ethos público e que pautem suas ações baseando-se no Estado Democrático de Direito deixando o foco excessivo em procedimentos internos de forma a considerar também a satisfação das necessidades dos cidadãos (Papi, 2024).

Nessa direção, Ramos (2023) argumenta que a teoria da Criação de Valor Público, afirma que o papel do Estado é criar valor público, respondendo às demandas dos cidadãos de forma produtiva e legítima. Isso implica que o gestor público deve ser capaz de elaborar estrategicamente políticas e programas públicos, administrar politicamente as relações com os cidadãos e seus representantes, gerir uma execução eficaz e eficiente das políticas e dos programas públicos, e fazer tudo isso com ética pública, para que se garanta a legitimidade aos olhos dos cidadãos.

No que se refere aos impactos do estabelecimento de um SADP no campo político, Weber, Lafuente e Cortázar (2017), trazem a perspectiva de que ao viabilizar a reforma em contextos políticos complexos, a cessão de poder pelas autoridades políticas não pode ser total e imediata para que seja possível implementar o sistema em contextos políticos complexos como o do Brasil. Esse ponto traz a reflexão de que para implementar a gestão de altas lideranças pode ser mais estratégico adotar avanços graduais e incrementais de modo a evitar uma reforma radical que poderia não ser efetiva.

Nesse sentido, segundo o Movimento Pessoas à Frente em sua publicação, *Sistema de alta direção no Brasil: o que podemos aprender com as experiências do Chile e da França* postula que, no caso do Brasil, a implementação de uma política para

altas lideranças não requer, necessariamente, reforma constitucional. É possível implementar a política por meio da edição de lei que introduza a moldura geral do sistema de alta liderança – deixando que o ajuste fino seja realizado por regulamento. Ou seja, a elaboração de lei com a estrutura federal de um programa de altas lideranças, mas que deixe espaço para ajustes posteriores (Movimento Pessoas à Frente, 2022).

Em relação a esse ponto, Alessio (2017) traz à luz a reflexão de que a falta de critérios ou procedimentos para a escolha de dirigentes decorre das normas legais vigentes, ou, da mesma forma, da falta de regras orientando o aperfeiçoamento dessas escolhas, tendo em vista que a livre nomeação é um estatuto previsto na própria Constituição Federal, que combina o ato discricionário da autoridade política à natureza do cargo de livre provimento e exoneração.

No que tange à definição das instituições que devem ser incorporadas a um SADP, isto é, a abrangência do sistema, nos casos do Chile, inicialmente abrangia somente as instituições responsáveis pela implementação das políticas públicas, em razão de serem instituições que se limitam a executar políticas públicas já definidas, ou seja, são instituições com atribuições mais objetivas, ou pelo menos já definidas anteriormente. Em 2003, na gênese da implementação do SADP chileno, optou-se por não incluir as instituições responsáveis pela formulação de políticas públicas devido ao fato de que este estágio de políticas públicas tende a ser mais subjetivo e influenciado pela política.

Por essa razão, as autoridades políticas procuram por um gestor mais “alinhado” ao governo (Weber, Lafuente, Cortázar, 2017). Por sua vez, na análise do seu estudo, sobre a implementação do SADP chileno, Alessio (2013) traz a reflexão de que, na prática, não é fácil separar o processo de formulação do processo de execução de políticas, o que evidencia que o critério para a determinação das instituições partícipes do SADP chileno foi decorrente de um acordo político.

Cabe destacar que no Chile, assim como no México, os Sistemas de Alta Direção são classificados como sistemas de cargo ou sistemas de emprego (Alessio, 2013). Neste contexto, os altos gestores públicos são selecionados por meio de processos competitivos únicos abertos e específicos para preencher um cargo. Sendo assim, o gestor pode renovar o contrato. Porém, caso esse contrato seja rescindido, o dirigente, caso queira retornar ao âmbito do serviço público, deve participar de um novo processo seletivo (Weber, Lafuente, Cortázar, 2017).

Por sua vez, os modelos do Peru e da Argentina são caracterizados por sistemas de carreira que garantem estabilidade aos dirigentes (Alessio, 2013). Na mesma lógica, o Brasil possui uma estrutura de emprego mais similar a um modelo de carreira, que valoriza a ocupação de cargos de direção por funcionários com trajetória no setor público, marcados pela atuação ainda pouco orientada a resultados, cultura que poderia mudar por meio do estabelecimento de um SADP.

Segundo Weber, Lafuente, Cortázar (2017) no sistema de carreiras os gestores fazem parte de um quadro especializado. A partir de uma combinação de desempenho e tempo de trabalho no cargo, eles poderão aumentar seus salários e responsabilidades, constituindo uma carreira profissional. Eles podem ser alocados em vagas disponíveis, dependendo dos requisitos institucionais.

O desligamento de alguém de um determinado cargo pode levar a realocações. Nesse sentido, o sistema de carreiras permite redistribuir as capacidades dos gestores onde o Estado mais precisa, mantendo o conhecimento adquirido durante o exercício do cargo ocupado e reduzindo os custos. Além disso, o sistema de carreiras possibilita a sensação de unicidade, uma cultura e identidade comuns, benéficos para a transferência de boas práticas, compromisso com a função pública e aprendizagem colaborativa.

No que se refere aos critérios para a admissibilidade dos dirigentes públicos adota-se a sistemática de processos seletivos naqueles países que já implementaram um SADP. De acordo com Weber, Lafuente, Cortázar (2017) no Chile, por exemplo, o processo de seleção está a cargo do Conselho da Alta Direção Pública, órgão central do sistema que permite a participação da iniciativa privada. Antes da seleção, deve haver a elaboração do perfil do cargo proposto pela instituição que solicita o preenchimento da vaga, o qual deve ser aprovado pelo CADP depois disso, esse órgão propõe uma lista de três ou cinco candidatos à autoridade com legitimidade para nomear o escolhido.

Com base neste exemplo, é possível notar que há a garantia da prerrogativa da discricionariedade para a autoridade que nomeia o agente por ela escolhido com base no processo seletivo. Em relação a esse ponto, segundo Lotta, Oliveira e Salla (2024) a existência de algum grau de discricionariedade para nomeação de cargos comissionados é um componente essencial para o funcionamento do Estado e da política.

Dito isso, vale lembrar que as seleções podem ser centralizadas ou descentralizadas a depender da estrutura que se adote para a gestão do SADP. Nessa linha, cumpre destacar que as definições claras das atribuições, das competências e do perfil desejado dos dirigentes públicos são fundamentais para que seja possível gerir seu

desempenho e também para que se garanta a transparência nos processos de escolha. Nesse sentido, Alessio (2017) observa que mesmo em organizações que adotam um conjunto mínimo de critérios de admissibilidade aos cargos de direção previstos em lei ou atos normativos faltam mecanismos capazes de verificar a aferição desses critérios.

Ademais, um SADP visa garantir não só autonomia como também a estabilidade aos dirigentes, que conforme postulam Bugarin, Lopez e Bugarin (2017) a estabilidade corresponde a um fator relevante ao corpo de dirigentes no intuito de assegurar o acúmulo de aprendizado prático a respeito da gestão cotidiana do setor público. Quando os dirigentes dispõem de maior estabilidade torna-se possível a construção de um espírito de corpo administrativo (ethos) o qual possibilita um planejamento de longo prazo, muito necessário aos ciclos das políticas públicas.

Nessa tônica, Lopez (2022) adverte para o fato de que muitos dos problemas de eficiência da gestão, bem como a qualidade das políticas públicas ocorrem devido ao excesso de rotatividade dos dirigentes causado pela instabilidade das burocracias decisórias que prejudicam a relação entre principal e agente. Nesse sentido, o autor traz que na burocracia de alto escalão federal brasileiro a rotatividade chega a mais de 90% em certos anos.

No Governo Federal, a mediana dos nomeados para o alto escalão permanece por 23 meses no cargo. Sendo assim, a rotatividade pode aumentar a distância temporal entre a formulação e a implementação de uma política pública causando retrabalho e desperdícios de tempo e recursos (Lopez, 2022).

Em relação à rotatividade dos dirigentes nos países que já implementaram um SADP, de acordo com Lafuente, Weber e Cortazar (2017) os contratos apresentam em média prazo determinado de 3 a 5 anos, mas permitem renovações limitadas como ocorre no Chile, Peru, Nova Zelândia e Bélgica. Nesse contexto, ressalta-se que esses modelos permitem a continuidade das gestões bem sucedidas, ao passo que possibilitam a troca das gestões ruins. Por sua vez, no Canadá os contratos são permanentes e apresentam duração indeterminada.

De acordo com esse panorama, é possível perceber que há uma preocupação em permitir que os dirigentes acompanhem os ciclos das políticas públicas para proporcionar entregas de boa qualidade por meio do aprendizado e do desenvolvimento no exercício do cargo, o que não é possível em um contexto de alta rotatividade, tendo em vista que o processo de desenvolvimento, bem como as suas ações, requerem certo tempo para serem percebidos.

2.1 Governança e desempenho no âmbito do SADP

Torna-se difícil projetar sistemas de gestão de desempenho no Brasil para as organizações do setor público as quais são complexas e legalmente orientadas. Paralelo a isso, a avaliação formalizada de desempenho não é obrigatória para servidores públicos de alto escalão. Esse fato pode pôr em xeque a legitimidade dos sistemas de gestão de desempenho aos olhos dos servidores públicos, além de criar uma preocupação de responsabilização aos olhos dos cidadãos (OCDE, 2022). Para funcionar bem, os sistemas de gestão de desempenho precisam de um alto nível de transparência, legitimidade e clareza de metas. Isso significa que esses sistemas não devem ser vistos apenas como mecanismos de controle, mas também como ferramentas de aprendizagem e desenvolvimento (OCDE, 2022).

A sistematização da ADP no Brasil pode trazer como benefícios para o Poder Executivo Federal a consolidação do acompanhamento sistemático do desempenho para os altos dirigentes e a conseqüente prestação de contas e responsabilização, as quais consistem em ferramentas que podem evitar a possibilidade de insulamento do alto escalão e conduzir essa estrutura rumo à governança democrática em que a intersectorialidade e a dimensão participativa correspondem a mecanismos importantes de controle da burocracia, bem como da influência que a esfera política pode ter sobre ela.

Quando se fala a respeito de insulamento, vale lembrar que, de acordo com a trajetória e o histórico da burocracia brasileira, essa foi uma característica marcante nos governos dos períodos que antecederam à Constituição de 1988 (Cavalcante, Lotta e Oliveira, 2018). Nessa lógica, cumpre destacar que segundo Abrucio e Loureiro (2018) um desafio posto às democracias hodiernas consiste em combinar a ação eficiente do Estado com os princípios democráticos de forma a agregar a visão de atores políticos nas decisões no sentido de assegurar a responsabilização daqueles que decidem. Em outras palavras, as políticas que o governo formula devem priorizar também os anseios da sociedade e não somente as recomendações meramente técnicas dos especialistas.

No que diz respeito à atuação dos cidadãos no acompanhamento das ações da ADP, Weber, Lafuente, Cortázar (2017) acreditam que a sociedade civil deve estar alinhada com a estruturação do estamento diretivo em razão de ser uma forma de obter o seu apoio. De acordo com Gaetani e Lago (2022), estabelecer canais de participação e o compartilhamento do poder de decisão entre tecnocratas e cidadãos pode assegurar

que as políticas sejam porosas à demanda popular e sobrevivam ao ciclo eleitoral. Sob o ponto de vista de Lopez (2022) a ampliação da participação coletiva nas decisões públicas, bem como a abertura ao escrutínio público pode fazer com que a burocracia seja responsiva às demandas sociais.

Nessa direção, o fato de a administração pública incorporar algumas ferramentas do setor privado não implica deixar de buscar a administração direta do interesse público (Gaetani e Lago, 2022). Por meio desse enquadramento, cabe destacar que a estruturação de um SADP pode corresponder a um instrumento para oportunizar o avanço na implementação de medidas destinadas ao desenvolvimento do Ethos Público por parte dos dirigentes que atuam no Poder Executivo Federal.

Em relação a esse ponto, a OCDE vem recomendando sistematicamente que o Brasil promova a tomada de decisão baseada em valores, porque a construção de uma cultura orientada por valores no serviço público requer uma compreensão clara de quais são estes valores comuns e de como podem ser transmitidos através das lideranças (OCDE, 2022). Com esse propósito, a Controladoria Geral da União (CGU) estabeleceu um conjunto de valores públicos fundamentais em cooperação com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), após uma grande consulta junto aos servidores públicos federais brasileiros no ano de 2021.

Essa iniciativa se concretizou por meio do projeto denominado *Valores do Serviço Público* no qual os valores escolhidos para balizar a cultura bem como a atuação da administração pública foram: engajamento; integridade, imparcialidade, gentileza, justiça, profissionalismo e vocação pública (OCDE, 2022). Por seu turno, no que se refere às iniciativas destinadas a promover a boa governança no âmbito da ADP chilena, vale frisar que embora o SADP, naquele país, tenha sido criado em 2003, houve uma reforma por meio da edição da Lei n. 20.955/16, que almejava, dentre outros objetivos, o aumento dos mecanismos de transparência, como, por exemplo, o estabelecimento da sistemática de prestação de contas por meio da qual o governo chileno dirige-se anualmente ao legislativo acerca do funcionamento do SADP (Chile, 2024).

Para que a implementação de um SADP tenha sucesso no Brasil, deve-se estruturar uma gestão do desempenho dos dirigentes pensada com base na realidade e nas especificidades do setor público federal brasileiro. No intuito de que isso ocorra, torna-se necessário considerar também que a implementação de novos modelos de gestão de desempenho deve ser gradual permitindo melhorias constantes com base nas lições aprendidas. Vale lembrar que ações como essas implicarão em mudanças de

cultura que ensejam mudanças incrementais. Nessa direção, o primeiro passo para fortalecer a avaliação de desempenho no Brasil seria harmonizar os processos e modalidades de desempenho nas diferentes carreiras para desenvolver um padrão que possa ser esperado por todos os servidores públicos. Isto também ajudaria a fornecer uma melhor orientação aos gestores para conduzirem as avaliações de desempenho em todas as carreiras (OCDE, 2022).

Em realidade, a estruturação de um SADP no Brasil poderia permitir a correção de uma distorção no que se refere à avaliação de desempenho no setor público federal brasileiro a qual é caracterizada pelo fato da alta direção não se submeter à avaliação de desempenho obrigatória, como ocorre com os demais estratos da burocracia. Sendo assim, apenas parte da burocracia de médio escalão, bem como a burocracia de nível de rua submetem-se, de fato, a um processo avaliativo individualizado formal. Diante desse cenário, ressalta-se que na maioria dos países da OCDE, as avaliações de desempenho tendem a ser formalizadas e obrigatórias para todos ou quase todos os funcionários públicos (OCDE, 2022).

Em relação a esse ponto, o Movimento Pessoas à Frente, em sua publicação *Segurança jurídica para lideranças públicas e o “apagão das canetas”* sustenta que há uma baixa especialização das normas quanto à responsabilização dos ocupantes de cargos públicos de liderança, pois, geralmente o sistema de responsabilização tende a tratar todos os agentes públicos do mesmo modo, contendo poucas regras pensadas para o caso específico dos ocupantes de cargos de direção (Movimento Pessoas à Frente, 2021).

Ainda em relação a esse ponto, o movimento pessoas à frente, em sua publicação, *Propostas para uma Política Nacional de Lideranças em Governos* também recomenda a implantação do modelo de desempenho pelos cargos mais elevados de liderança da instituição, mesmo aqueles que não tenham sido ocupados por processo seletivo, de maneira a estabelecer um compromisso destes com a sistemática de gestão de desempenho de lideranças (Movimento Pessoas à Frente, 2022).

Isto posto, pode-se perceber que se torna necessária a criação de uma cultura de mensuração sistemática do desempenho daqueles agentes públicos os quais são nomeados de forma discricionária para a ocupação de cargos. De acordo com Weber, Lafuente, Cortázar (2017), quanto mais alta a hierarquia do gestor, maior o vínculo com o cumprimento dos compromissos gerais da instituição. Em relação a esse ponto, ressalta-se que no Chile, por exemplo, os gestores da alta direção assinam um acordo

individual que contém os principais objetivos e metas estratégicas que a autoridade com poderes de nomeação lhes confiou, estabelecendo os compromissos pelos quais serão avaliados ao final de seu período de atuação (Alessio, 2017).

Nessa direção, os objetivos que o acordo de desempenho estabelece para a alta direção devem ser consistentes com as definições estratégicas institucionais, seus sistemas de planejamento e controle de gestão, orçamentos, programas de melhoria da gestão (Weber, Lafuente, Cortázar, 2017).

Com base nessas práticas, a vantagem de haver um arranjo que, dentre outros aspectos, sistematize a avaliação do desempenho dos altos dirigentes equivale ao fato de que ele proporcionaria maior efetividade a este processo avaliativo, sobretudo no intuito de prestar contas à sociedade a respeito do trabalho executado por aqueles agentes que atuam em razão de terem sido nomeados discricionariamente. No que tange a esse aspecto, é possível observar que, no Brasil, faltam sistemas efetivos de responsabilização por resultados, embora haja um elevado nível de responsabilidade individual, supervisionado pelas diferentes autoridades de auditoria e controle (OCDE 2022).

No que diz respeito à tensão entre a necessidade de controle e a eficiência na gestão pública, Viegas et. al. (2024) afirmam que é crucial encontrar um equilíbrio entre controle e tomada de decisões pelos gestores públicos, permitindo que estes respondam de maneira mais rápida às necessidades de sua população. Para isso, é necessário desenvolver mecanismos que promovam a transparência, a participação cidadã e a inovação na administração pública em relação às próprias burocracias de controle.

No que tange à relação entre direção pública e controle, cumpre destacar que para os cargos de alta liderança existe, na visão de alguns autores, um excesso de controle legalista em relação à sua atuação, mas, por outro lado, falta o controle finalístico. Nesse sentido, podemos destacar a questão da multiplicidade institucional, na qual a sobreposição de camadas de responsabilização sobre os cargos de liderança gera grande insegurança jurídica aos seus ocupantes.

A existência de variadas interpretações, parâmetros, critérios em cada uma das instâncias de responsabilização não apenas engessa a atuação do gestor, como amplia o receio de responsabilizações indevidas (Movimento Pessoas à Frente, 2022). Este desequilíbrio cria um ambiente no qual o cuidado com o processo é muito mais importante do que a obtenção de resultados e, assim, produz um importante e complexo

conjunto de desincentivos para os líderes, no sentido de apoio à inovação (OCDE, 2020).

Sendo assim, em um eventual SADP no Executivo Federal brasileiro, a multiplicidade institucional no acompanhamento do controle finalístico deve ser evitada. Esta questão merece muita atenção porque está diretamente relacionada à discussão do desenho de um SADP, sobretudo no que diz respeito aos responsáveis pelo acompanhamento do desempenho dos dirigentes públicos. Nesse sentido, uma questão chave para a definição da estrutura de um SADP consiste em considerar a complexidade, bem como a diversidade do Estado Brasileiro, sobretudo no Executivo Federal no qual as motivações para as nomeações discricionárias variam de acordo com o setor e com o nível da administração, seja ela direta ou indireta.

Diante da heterogeneidade característica do Poder Executivo brasileiro, é preciso ter clareza de que, para que um órgão conduza os processos referentes à gestão do desempenho das altas lideranças, deve-se ter a capacidade necessária para tal, em decorrência do alto volume de trabalho que ficaria a cargo de determinado órgão que, porventura, avoque essa responsabilidade para si. De acordo com este panorama, uma alternativa viável seria pensar em um sistema que considerasse as particularidades de cada órgão.

Dessa forma, quando se fala a respeito de estrutura de um SADP vale recorrer aos exemplos de países vizinhos como o Chile e o Peru. No primeiro caso, estabeleceu-se um órgão central semi-autônomo, para salvaguardar a independência do sistema e fornecer garantias de despolitização. Vale frisar que é uma estrutura de nível hierárquico intermediário e sua autoridade máxima é nomeada pelo presidente da república ou pelo primeiro-ministro, diretamente os membros que compõem seu conselho gestor representam transversalmente as principais sensibilidades políticas do país (Weber, Lafuente, Cortázar, 2017).

Por sua vez, no Peru, o SERVIR é o órgão central que faz parte do Executivo (não tem autonomia), e possui um nível hierárquico intermediário. Esse órgão é uma agência do governo central com poderes para supervisionar a ADP. ressalta-se que suas autoridades são nomeadas diretamente pelo Executivo e seu conselho gestor representa funções-chave dentro da administração para garantir a disponibilidade de recursos e o alinhamento com a estratégia do governo (Weber, Lafuente, Cortázar, 2017).

Nesse sentido, o órgão central de um futuro SADP, no que concerne à gestão do desempenho dos dirigentes, deve respeitar as particularidades de cada instituição de

modo a estabelecer diretrizes gerais para que os órgãos do executivo possam segui-las, até mesmo porque muitos processos que caracterizam um SADP já são realizados no âmbito de cada instituição da Administração Federal, porém em escalas diferentes. Em razão disso, surge o questionamento a respeito de como garantir que esta estrutura tenha condições de desenhar e, sobretudo, implementar as ações necessárias para garantir a transparência, a prestação de contas e a governança.

De acordo com a experiência dos países que já implementaram um sistema de gestão de alta direção, o nível de poder e autonomia do órgão central consiste em um dos fatores críticos de sucesso para o funcionamento dessa estrutura. Nessa direção, Weber, Lafuente, Cortázar (2017), advertem para o fato de que o sistema terá de enfrentar crises e tensões permanentes para demonstrar sua solidez, dentre elas as mudanças de governo e, em especial, a alternância de poder entre diferentes coalizões.

Diante deste possível cenário, ressalta-se que um SADP deve ser uma estrutura de Estado e não de governo. Por essa razão, um de seus benefícios consiste em evitar a excessiva descontinuidade das políticas públicas e garantir que as ações sejam pautadas pelo interesse público e não apenas pela vontade de um grupo político que se encontre no poder em determinado momento. Na visão de Gaetani e Lago (2022), no Brasil as políticas de governo prevalecem em relação às políticas de Estado.

Desta forma, as políticas de governo são imediatistas e estão, via de regra, ligadas a interesses eleitoreiros, de modo que, por meio delas torna-se mais fácil desviar das resistências burocráticas. Por sua vez, as políticas de Estado são focadas no médio e no longo prazo e pautam-se pela continuidade do serviço público, sobrevivendo à alternância de governos.

Quando se fala a respeito da continuidade das políticas públicas, é importante falar a respeito de algumas questões como o tempo de permanência dos dirigentes nos cargos, bem como as formas de desligamento. Sendo assim, no caso do Chile, por exemplo, ocorre o desligamento por razões de confiança, o qual independe de mecanismos formais de avaliação de desempenho. Cabe destacar que essa possibilidade resguarda o poder de destituição aos políticos que nomearam os dirigentes. Portanto, esse mecanismo preserva a discricionariedade, fato que reduz a resistência dos políticos à implementação do SADP. Por outro lado, em países como Reino Unido, Estados Unidos e Bélgica o desligamento por mérito condiciona a destituição de um dirigente ao desempenho insatisfatório o que aumenta as perspectivas de desenvolvimento da alta direção e valoriza os processos formais de avaliação de desempenho, fato que pode

diminuir a rotatividade e aumentar o retorno sobre investimento realizado nas ações de desenvolvimento, bem como nos processos de recrutamento e seleção (Lafuente, Weber e Cortázar, 2017).

Um ponto que merece atenção quando se fala da avaliação de desempenho dos dirigentes públicos no âmbito do SADP corresponde a decisão acerca de centralizar, ou não, as avaliações no órgão central. Sobre esse ponto, Weber, Lafuente, Cortázar (2017) afirmam que Estados Unidos, Austrália e Chile são exemplos de países nos quais a avaliação é realizada de forma descentralizada e está nas mãos dos superiores hierárquicos ou das agências ou órgãos no qual cada gestor público atua, segundo as disposições do quadro jurídico, e de acordo com os modelos e recomendações do órgão central. Nessa direção, a avaliação descentralizada realizada no âmbito de cada entidade pública permite alinhar os incentivos para exigir uma prestação de contas adequada daqueles que ocupam cargos discricionários.

Além disso, facilita a coordenação, diálogos formais e informais frequentes e a formação de um vínculo pessoal que melhora o processo. Nesse sentido, o órgão deve ter controle sobre a gestão de desempenho dos seus gestores, aumentando a sua responsabilidade quanto à qualidade dessa gestão e o compromisso com um processo bem-sucedido. Com base nessa argumentação, é possível depreender que um SADP deve se dedicar mais à governança da atuação dos dirigentes públicos do que com os processos de gestão específicos de cada órgão. Para que isso ocorra, é possível inferir que no processo de desenho da estrutura de um SADP no Executivo Federal brasileiro torna-se necessário definir um órgão central que estabeleça diretrizes gerais relativas ao desempenho da alta direção.

O debate a respeito da governança e da gestão do desempenho dos dirigentes no âmbito de um futuro SADP no Poder Executivo Federal evoca a análise da atuação do controle externo no Brasil, o qual nos últimos tempos ampliou as suas ações no sentido de observar o controle finalístico das políticas públicas. A denominada explosão das auditorias reduziu o papel das elites burocráticas tradicionais e aproximou os processos de gestão e controle. Esse fato evidencia que o tema da avaliação de resultados perdeu centralidade no poder executivo, ao passo que o Tribunal de contas da União (TCU), por exemplo, ampliou seu conhecimento técnico e sua experiência administrativa. Melhor dizendo, a sua atuação no policy making da administração pública (Grin, 2020).

Diante desse cenário, vale a ressalva de que a Corte de Contas apresenta, naturalmente, uma atuação mais ampla que um SADP, tendo em vista que atua no

controle transversal que perpassa várias instâncias federativas, além de que essa corte não se dedica a acompanhar a atuação do alto escalão da burocracia de uma determinada esfera de governo, como se propõe a fazer um SADP nos países que já o implementaram.

Desse modo, a diferença no controle exercido por essas duas esferas manifesta-se no fato de que os tribunais de contas avaliam o resultado da política pública como um todo e um SADP almeja, dentre outros processos, avaliar o desempenho dos dirigentes públicos, contribuindo para o “accountability” da atuação desse estrato específico da burocracia. Sendo assim, por meio de uma análise mais ampla, um SADP pode consistir em um mecanismo para balancear a interferência das cortes de contas no controle finalístico da Administração Pública Federal (APF) de modo a contribuir para o resgate desse papel no âmbito do poder executivo.

Essa discussão enseja a observação de que as fragilidades de coordenação no centro do governo, bem como entre os seus escalões dificultam a integração e implementação eficazes de políticas de governança em todas as entidades públicas. Em outras palavras, vários atores normalmente estão envolvidos na elaboração e implantação de políticas de transparência, participação, responsabilização e integridade. Por essa razão, mecanismos formais e/ou informais de cooperação e coordenação entre os atores ajudam a evitar fragmentação, sobreposição, além de assegurar a coerência e o impacto dessas políticas (OCDE, 2020).

3 PROCESSOS SELETIVOS E DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇAS NO BRASIL

3.1 Processos seletivos

O sistema administrativo brasileiro adota os concursos públicos como forma de recrutamento por seleção pública meritocrática, que tem o intuito de filtrar os servidores públicos por qualificação técnica. Todavia, esse sistema também prevê uma forma de recrutamento diverso a esse critério a qual consiste na nomeação de burocratas classificados como Direção e Assessoramento Superior, atuais Cargos Comissionados Executivos que correspondem aos que entram no serviço público através de nomeação (Silva, 2018). Esta possibilidade atrai a atenção daqueles que almejam estabelecer processos seletivos baseados em critérios para essas nomeações discricionárias de modo que possam atrair agentes públicos detentores das competências necessárias ao exercício do cargo e que tenham o interesse público como prioridade, de forma que, por meio dos resultados de seu trabalho, consigam gerar valor público aos cidadãos.

Nesse sentido, os processos seletivos para acesso aos cargos de direção no setor público devem ser abertos e competitivos com abrangência nacional, preferencialmente, não sendo exclusivos para servidores, respeitando os casos em que a legislação não permite. Em outras palavras, deve-se permitir a participação de candidatos de fora do governo, de modo que as especificidades dos órgãos sejam consideradas. Sendo assim, alguns cargos podem exigir ocupação dos postos de liderança por membros de determinadas carreiras, em especial quanto aos cargos comissionados de nível operacional (Movimento Pessoas à Frente, 2021).

Por sua vez, Cavalcante e Carvalho (2017) ressaltam que não há problemas na ocupação de cargos por profissionais sem vínculo com a administração pública, inclusive porque a oxigenação democrática é bem-vinda em muitos dos setores do Estado. O problema ocorre quando somente esse segmento domina os cargos de gerência e direção, prática comum em países classificados como de burocracia paralela (Stein *et al.*, 2006 *apud* Cavalcante e Carvalho, 2017). Assim sendo, o recomendável é o equilíbrio, principalmente porque a participação de servidores efetivos não apenas traz como resultado a valorização da burocracia, como também tende a gerar maior continuidade, coerência e assegurar maior imparcialidade e objetividade às políticas públicas (Cavalcante e Carvalho, 2017).

Em 2012, estimava-se que, no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 75% dos países membros possuíam sistemas de seleção por competências para acesso e políticas de recursos humanos específicas para quadros elevados de governo (Lafuente, Manning, Watkins, 2012 *apud* Movimento Pessoas à Frente, 2021). Em relação à realidade brasileira, é possível perceber que antes de se estruturar um sistema de gestão dos dirigentes públicos, devem-se priorizar as iniciativas de profissionalização dos processos seletivos de forma a garantir o estabelecimento de critérios e transparência nas seleções para ocupação de cargos na ADP. Na visão de Gaetani (2022), a opção política de se promover um recrutamento profissionalizado não é isenta de riscos e problemas. Mas, pode representar maior liberdade aos critérios utilizados no processo de montagem da equipe de um governo.

Diante desse contexto, a Enap, inspirada nas modernas práticas internacionais de países (como Chile, Peru, Estados Unidos, Portugal e Reino Unido) no que se refere aos chamados SADP, estruturou o Programa Líderes que Transformam em 2021.

Esse programa seleciona futuros ocupantes para cargos de primeiro e segundo nível hierárquico CCE e FCE 13 a 15 (antigo DAS 4 e 5, de direção, e equivalentes) de órgãos ou entidades do Poder Executivo do Governo Federal, e suas vinculadas, além de órgãos e entidades dos estados e municípios brasileiros, ou suas unidades administrativas, cujas atribuições digam respeito a funções exclusivas de direção, além de cargos de terceiro nível hierárquico CCE e FCE 10 (antigo DAS 3 de direção, e equivalentes) e cargos de assessoramento CCE e FCE 13 a 15 (antigo DAS 3, 4 ou 5, e equivalentes).

Nesse sentido, o trabalho realizado pela Enap contempla desde a descrição do perfil do cargo, com as instituições demandantes, até a entrega de uma lista curta de pessoas candidatas pré-selecionadas com perfil aderente à posição, para que a pessoa gestora do órgão tome a decisão final sobre quem será a liderança selecionada (Enap, 2021).

Cabe salientar que o objetivo geral desse programa consiste em contribuir para a melhoria da escolha das pessoas ocupantes de cargos de livre provimento, a partir da adoção de processos prévios de recrutamento e pré-seleção baseados em competências comportamentais, visando à melhor combinação entre o perfil profissional dos dirigentes e os desafios requeridos pelo cargo.

Ademais, esse programa também visa proporcionar maior transparência nos processos de escolha, desenvolver capacidades institucionais nos temas de gestão e

ADP, entregar maior valor público à sociedade, desenvolver ações orientadas à estruturação de um sistema de Alta Direção Pública para o Brasil, reduzir as desigualdades de representação de gênero e raça na alta liderança pública, promovendo a equidade de oportunidades (Enap, 2022). Vale destacar que o Programa Líderes que Transformam utiliza, para respaldar os processos seletivos que se realizam em seu âmbito, a matriz de competências transversais bem como a matriz de competências essenciais de liderança, ambas desenvolvidas pela Enap (Brasil, 2024).

Ademais, o Programa Líderes que Transformam lança mão de processos personalizados. Isto é, processos de recrutamento e pré-seleção abertos, de ampla concorrência, orientados a servidores e não servidores. Apenas em casos exigidos por dispositivos legais do Governo Federal, tais processos serão fechados, ou seja, exclusivos para servidores. Outrossim, o Programa também utiliza um banco de perfis em seus processos seletivos o qual é composto por pessoas candidatas que já passaram pelo processo de recrutamento e pré-seleção da Enap, a partir de processos de busca ativa. Essas pessoas podem ser convidadas a participar de nova pré-seleção ou, ainda, a compor diretamente lista curta de indicação de pessoas candidatas, desde que atendam ao perfil requerido para o cargo (Enap, 2021).

No caso do Chile, por sua vez, desde 2015, lançam mão de um banco de talentos no intuito de criar um mecanismo de gestão de candidatos para melhorar a qualidade das seleções e evitar processos seletivos desertos por meio de talentos previamente detectados e comprovados (Chile, 2024). Cabe frisar que processos seletivos ancorados na descrição do perfil do cargo, bem como nas competências necessárias aos dirigentes públicos para o exercício dele, representam uma das bases da estruturação de um SADP de modo a permitir a alocação de agentes públicos capazes de gerar valor público por meio de sua atuação.

Pois, é a partir dos processos seletivos que se torna possível garantir que os agentes públicos nomeados para postos de alta direção detenham os critérios técnicos e políticos, enfim sejam detentores dos méritos necessários para tal. Quando o mérito se torna sistêmico, os governos costumam alcançar melhores resultados. Embora existam várias maneiras de se promover o mérito nos diferentes processos de gestão de pessoas, fazê-lo durante o recrutamento e a seleção é essencial porque é a maneira mais segura de contratar sistematicamente pessoas com qualificações e capacidades compatíveis com o cargo a ser preenchido (OCDE, 2020).

Uma questão que permeia a temática dos processos seletivos para a ocupação dos cargos de direção pública, consiste em como garantir um equilíbrio adequado entre a nomeação de cargos comissionados de alta direção com base em critérios político-partidários e a necessidade de domínio da técnica para a efetiva implementação das políticas públicas. O caminho para a resposta a essa questão direciona-se para a aferição das competências necessárias que podem, às vezes, ser predominantemente técnicas, às vezes, predominantemente políticas de acordo com o perfil de um determinado cargo em determinado órgão ou instituição.

Em verdade, as competências, bem como o alinhamento de expectativas entre quem demanda um agente público com determinado perfil e quem operacionaliza a seleção são faróis que guiam esse caminho. Nesse sentido, cada processo seletivo é um caso específico. Então, se em determinada circunstância, houver a demanda por um processo seletivo para selecionar um dirigente que detenha, ao mesmo tempo, competências técnicas e políticas, quem for operacionalizar esse processo deve estabelecer, de forma clara, os objetivos, as competências, as razões para as nomeações, pois dessa forma será possível viabilizar a nomeação de um dirigente que atenda aos critérios técnicos, bem como aos critérios político-partidários.

Ademais, seria interessante haver uma regulamentação no sentido de estabelecer quais cargos e quais níveis hierárquicos seriam passíveis de nomeação discricionária. De acordo com este entendimento, o processo de atração e seleção de lideranças deve buscar o equilíbrio entre capacidade/desempenho e confiança. Este processo não pode considerar exclusivamente aspectos políticos em detrimento de aspectos técnicos, tampouco ignorar que a liderança se constitui como parte de um projeto político (Movimento Pessoas à Frente, 2021).

Sendo assim, cabe destacar que a busca do equilíbrio entre técnica e política enseja a observação de que o programa *Líderes que Transformam* garante a devida discricionariedade referente à escolha de quem será nomeado por meio da apresentação de uma lista à autoridade demandante responsável pela nomeação a qual escolherá entre os candidatos pré-selecionados pela Enap. Em outras palavras, o programa visa garantir um constante diálogo entre as dimensões da autonomia política e do mérito como critérios para a escolha das pessoas ocupantes de cargos de direção de livre provimento (Enap, 2021).

A sistematização de um programa como o *Líderes que Transformam* enseja a reflexão a respeito da sua estrutura de funcionamento, bem como das capacidades

disponíveis para a sua atuação. Diante desse fato, torna-se interessante destacar alguns números relativos às atividades desse programa disponíveis na página da Enap: mais de 10.000 pessoas cadastradas no banco de currículos, 58 seleções realizadas, mais de 470 lideranças pré-selecionadas e 60 pessoas nomeadas por meio de processos seletivos (Enap, 2024).

Nessa lógica, ressalta-se que, atualmente, esse programa tem como órgão gestor a Enap a quem compete o fomento à transparência, integridade e isonomia dos processos de recrutamento e pré-seleção que conduz. Sendo assim, apresenta como obrigações a prestação de suporte técnico aos órgãos aderentes, instruindo sobre as melhores práticas para a elaboração dos perfis de cargo, condução das entrevistas com as pessoas candidatas pré-selecionadas, elaboração dos acordos de resultados e acompanhamento das entregas, bem como oferecer trilhas de formação sobre estes temas (Brasil, 2024).

Isso posto, ressalta-se que a Enap tem autonomia para realizar os processos seletivos, da mesma forma que o órgão responsável pelos processos seletivos para dirigentes em outros países como, por exemplo, o CADP que integra o SADP do Chile. No entanto, é interessante observar que o CADP chileno, por determinação da Lei n. 20.955 presta contas ao poder legislativo a respeito do funcionamento do SADP (Chile, 2017).

No Brasil, embora os processos seletivos, atualmente, sejam centralizados na Enap, quando se pensa na institucionalização de um SADP no Executivo Federal brasileiro, deve-se considerar a capacidade disponível para tal e o volume de trabalho decorrente dessa iniciativa. Diante deste cenário, pode ser que sejam necessárias alterações nas configurações originais do programa que passem a ensinar as seleções descentralizadas com base nas diretrizes emanadas pelo órgão central, em razão do perfil heterogêneo dos diversos órgãos e instituições que compõem o Poder Executivo Federal.

Nesse sentido, torna-se importante que exista a capacitação de áreas e servidores de gestão de pessoas para realização de processos de recrutamento e seleção internamente, de maneira isonômica. A realização de processos de atração e seleção de lideranças com apoio de organizações especializadas pode ocorrer quando, internamente no órgão, ainda não existirem conhecimentos e estratégias bem definidas de operacionalização desse processo ou se trata de uma demanda pontual e não recorrente

que não justifica uma estrutura para esta finalidade (Movimento Pessoas à Frente, 2021).

Assim sendo, ressalta-se que a Enap conta com o apoio de empresas terceirizadas na operacionalização dos processos seletivos (Enap, 2022). A título de comparação, Weber, Lafuente e Cortázar (2017) afirmam que no Chile as seleções são centralizadas no CADP, mas, quando se trata de seleções de nível hierárquico inferior, o processo é conduzido por uma comissão mista. Na Bélgica, o processo também é centralizado. No entanto, quem operacionaliza a seleção são os agentes públicos que trabalham no órgão central. Com base no que foi dito, cabe o raciocínio de que os modelos que delegam mais podem ser mais eficientes e mais facilmente adaptados às organizações individuais, porém, carregam em si o risco de produzir assimetrias na implementação das regras e exigem que todo o setor público possua a capacidade adequada (OCDE, 2020).

Com vistas a buscar uma referência prática para balizar a idéia de descentralização dos processos seletivos, é interessante trazer à baila o modelo adotado, atualmente, no que se refere às ações de desenvolvimento de pessoal, balizadas pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) no Brasil, a qual estabelece diretrizes gerais aplicáveis aos diversos órgãos da APF.

Em outras palavras, assim como ocorre no âmbito da PNDP, um raciocínio importante para se destacar corresponde ao fato da possibilidade das unidades de gestão de pessoas dos diversos órgãos e entidades corresponderem às capacidades e estruturas para a operacionalização desses processos. Além disso, também é possível respaldar esse raciocínio nos modelos adotados por políticas relativas a outros subsistemas de gestão de pessoas. Como por exemplo, podemos citar a avaliação de desempenho.

No que tange ao debate a respeito do perfil dos selecionados, no caso do Brasil, o programa *Líderes que Transformam* seleciona agentes públicos para funções de direção e assessoramento, orientadas à execução de políticas públicas e, em alguns casos, também à provisão direta de serviços públicos aos cidadãos (Enap, 2021). Vale destacar que no Chile e no Peru o SADP contempla perfis de gestão e não de assessoria. Em relação a esse ponto, Weber, Lafuente e Cortázar (2017) argumentam que a incorporação em massa de assessores ao SADP pode enfrentar, por parte dos políticos, resistências que podem afetar a viabilidade da reforma, por considerarem excessivas as restrições e a perda de discricionariedade.

Em relação à obrigatoriedade ou não da adesão dos órgãos e entidades aos processos seletivos para ADP, é interessante frisar que no Brasil, a adesão ao programa Líderes que Transformam é voluntária. Nesse sentido, em países como Estados Unidos, Peru, Austrália e Canadá, o sistema é voluntário, o que aumenta a relevância dos processos de negociação política entre o órgão central e as autoridades (Weber, Lafuente, Cortázar, 2017). Por sua vez, em países como o Chile e a Nova Zelândia, o regime jurídico estabelece quais cargos devem ser cobertos pelo SADP.

Um ponto importante a se destacar em relação ao Programa Líderes que Transformam consiste no fato de que ele apresenta duas opções de modelo de adesão às instituições que aderem ao programa por meio da assinatura de termo com a Enap: Adesão Padrão e Adesão Complementar. A última modalidade citada se propõe a selecionar agentes públicos apenas no âmbito do Governo Federal.

Além disso, a Adesão Complementar contempla todas as etapas do modelo padrão e inclui etapas adicionais. Sendo assim, seu escopo abrange não só processos seletivos, como também a celebração de um acordo de resultados e acompanhamento das entregas dos dirigentes selecionados para a ocupação dos cargos, além de incentivos às suas atividades de desenvolvimento. Nesse sentido, os programas de desenvolvimento oferecidos estão voltados tanto à consolidação e aprendizado no âmbito do Programa, como às reais necessidades vivenciadas pelos profissionais para o alcance dos resultados estabelecidos quando da sua seleção e nomeação.

Ademais, as lideranças serão convidadas a tornarem-se membros da Rede de Lideranças Públicas. No âmbito dessa Rede, a Enap oferece recomendações e desenvolve iniciativas orientadas à promoção de oportunidades de diálogos e trocas entre as lideranças, visando ao contínuo aperfeiçoamento de suas trajetórias profissionais, do próprio Programa Líderes que Transformam e dos resultados entregues à sociedade (Enap, 2021). Diante desse cenário, podemos perceber que o Programa Líderes que Transformam pode ser considerado como uma gênese de um SADP no Brasil que precisa ser amadurecida e melhor estruturada.

3.2 Formação e desenvolvimento de lideranças

O processo de implementação de um SADP no Brasil não deve focar apenas na seleção e na gestão do desempenho das lideranças, deve considerar também as ações de profissionalização. Sendo assim, para Weber, Lafuente e Cortázar (2017) um quadro de direção profissionalizado mais sofisticado e consolidado costuma considerar estratégias

de capacitação e desenvolvimento aos seus gestores. Isso significa que deve haver uma preocupação com a formação e o desenvolvimento desses servidores. Em relação a esse aspecto, é possível aprender com a experiência do governo do Chile que, em 2015, depois de doze anos de funcionamento do SADP, determinou por meio da Lei n. 20.955, que o Serviço Civil chileno elaborasse e implementasse programas de suporte, treinamento e desenvolvimento gerencial, os quais deveriam ter a aprovação do órgão gestor do SADP em razão de fazer parte de suas atribuições.

Nesse sentido, percebe-se o entendimento, por parte do governo chileno, da importância de se destacar a natureza sistêmica da atuação dos dirigentes públicos, que, no intuito de alcançar a profissionalização e a conseqüente melhoria da gestão do Estado, exige não apenas a seleção de gestores, mas também o apoio adequado à gestão deles.

Com vistas a dar materialidade a essa iniciativa, em 2016, o governo do Chile implementou o Modelo de Apoio e Desenvolvimento à Gestão (MAD) que se baseia no perfil do cargo, recolhendo todas as informações referentes a ele. Nessas condições, quando um dirigente é selecionado no âmbito do SADP, observam-se tanto o contexto no qual está inserido, quanto os valores e princípios que deve demonstrar e representar. Do mesmo modo, consideram-se os atributos ou competências que refletem o que o Chile precisa dele como gestor público que devem ser demonstradas frente aos desafios enquanto estiver no cargo (Chile, 2017).

Por meio da análise dos programas do Brasil e do Chile podemos perceber que, no país vizinho, a questão da formação e do desenvolvimento decorreu de um amadurecimento do programa após vários anos de sua implementação. Por sua vez, no caso do Brasil antes mesmo da estruturação de um SADP já existem capacidades relativas à formação e desenvolvimento dos dirigentes públicos que podem contribuir com a estruturação da ADP.

No intuito de aprofundar o debate acerca do desenvolvimento de dirigentes públicos no Brasil, vale destacar o papel institucional da Escola Nacional de Administração Pública que é a escola de governo do Poder Executivo Federal brasileiro, a qual tem como missão formar e desenvolver agentes públicos capazes de inovar, alcançar resultados e servir à sociedade (Enap, 2024).

Nessa perspectiva, a Escola tem sido fundamental para o desenvolvimento de uma abordagem baseada em competências, concentrando-se no desenvolvimento de competências através de mestrados, desenvolvimento de lideranças, programas para

executivos seniores, bem como formação especializada e de competências gerais. A Enap assumiu gradualmente o papel de “centro” ou conselheiro informal para muitos programas de liderança. Sendo assim, a presença da Enap na formação de muitos dos programas existentes promove uma coerência geral nos modelos de competências e convergência em ideias e teorias (OCDE, 2022).

Nesse sentido, cabe destacar que a Enap apresenta um papel preponderante na execução da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) da APF direta, autárquica e fundacional que foi instituída por meio do Decreto n. 9.991, de 28 de agosto de 2019, que em seu décimo terceiro artigo dispõe a respeito das atribuições da Enap à qual cabe uniformizar diretrizes para competências transversais de desenvolvimento de pessoas.

Uma dessas diretrizes consiste no desenvolvimento do empreendedorismo e da liderança no setor público. Além disso, cumpre à Enap promover, elaborar e executar ações de desenvolvimento destinadas a preparar os servidores para o exercício de cargos em comissão e funções de confiança além de coordenar e supervisionar os programas de desenvolvimento de competências de direção, chefia, de coordenação e supervisão executados pelas escolas de governo, pelos órgãos e pelas entidades da APF direta, autárquica e fundacional (Brasil, 2024).

Diante das atribuições apresentadas, torna-se importante salientar que, no Brasil, a Enap apresenta um papel semelhante ao exercido pelo CADP, órgão que compõe o SADP no Chile, em relação ao estabelecimento de diretrizes gerais para ações de desenvolvimento daqueles que ocupam posições de direção (Chile, 2017).

No intuito de exemplificar as iniciativas de formação de dirigentes ofertadas pela Enap, destaca-se que esta escola, em parceria com o antigo Ministério da Economia (atual Ministério da Gestão e Inovação MGI) participou ativamente da criação do Programa LideraGOV que está inserido no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP).

O Programa LideraGOV destina-se a desenvolver competências de liderança em servidores públicos efetivos do Poder Executivo Federal, regidos pela Lei n. 8.112/90, portadores de diploma de nível superior e não ocupantes de CCE ou FCE de nível 13 ou superior ou equivalentes. Além do foco no desenvolvimento de servidores, o LideraGOV almeja fomentar uma cultura orientada para resultados, bem como constituir uma burocracia representativa nos cargos de direção da Administração Pública Federal (Enap, 2024).

Ao observar o público alvo do programa LideraGOV é constata-se que esse programa está alinhado ao escopo da estruturação de um SADP no Executivo brasileiro em razão de ter como foco o desenvolvimento de competências de liderança nos potenciais dirigentes do Poder Executivo Federal. De acordo com Bergue (2019), na administração pública não parece razoável diferenciar o líder do gestor, senão tomar a liderança como uma capacidade do gestor ou dirigente público.

Em relação a esse ponto, ressalta-se que, o desenvolvimento de habilidades de liderança pode desempenhar um papel crucial na formulação e implementação de políticas públicas, bem como na construção e manutenção da capacidade do Estado, devido ao fato de que o desenvolvimento das competências para a atuação eficaz dos dirigentes contribui para a maior eficiência e eficácia dos governos que podem manter a estabilidade e aprimorar sua capacidade de fornecer bens e serviços públicos, de acordo com as necessidades e prioridades da sociedade (Bernardi, Oliveira, 2023).

No que tange ao histórico do programa LideraGOV, a SGP e a Enap desenvolveram e testaram em conjunto esse programa, por meio do qual um grupo de servidores públicos selecionados participou dessa formação de liderança, após a qual foram indicados para cargos de DAS/FCPE (atuais CCE e FCE). Ele foi instituído pela Portaria Conjunta n. 254 de 23 de junho de 2020 e também funciona como uma plataforma de networking para os participantes continuarem em contato (OCDE, 2022).

Entretanto, com o advento da publicação da Portaria Conjunta MGI/Enap n. 59 de 20 de setembro de 2024, instituiu-se o Programa LideraGOV de Desenvolvimento de Líderes da APF. O novo normativo aprimora, a partir das lições aprendidas nas últimas quatro edições do Programa, e revoga a antiga Portaria Conjunta n. 254 na qual o LideraGOV ainda constava como programa piloto. As mudanças na legislação fortalecem o Programa, tornando-o uma política de Estado (Brasil, 2024).

Nessa direção, a portaria também instituiu o Grupo de Desenvolvimento de Líderes do Futuro no âmbito do órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, voltado ao aprimoramento do desenvolvimento de pessoas dos quadros de pessoal da APF direta, autárquica e fundacional. Esse grupo será composto por representantes do MGI e da Enap.

Cabe destacar que a presidência do Grupo de Desenvolvimento de Líderes do Futuro será exercida pelo MGI. Em linhas gerais, os objetivos desse grupo consistem em oportunizar o desenvolvimento estratégico de líderes no âmbito da APF, definir as competências de liderança para o setor público, construir rede de servidores públicos,

acompanhar a evolução profissional do servidor público egresso do programa de desenvolvimento de líderes, criar mecanismos de incentivo ao desenvolvimento profissional contínuo de servidores públicos em posições de liderança (Brasil, 2024).

No que se refere às ações do Programa LideraGOV é relevante salientar que, de acordo com consulta ao Observatório de Pessoal, nas quatro edições realizadas desde a origem do programa, até então, mais de 230 servidores e servidoras já participaram do processo seletivo.

Ademais, torna-se oportuno destacar que no âmbito da terceira edição do programa, a qual teve início no ano de 2023, cerca de 20% dos egressos já haviam ascendido como liderança em janeiro de 2024 (Observatório de Pessoal, 2024). Por sua vez, em consulta realizada ao Pannel “LideraGOVers” constante da página oficial da Enap, nas quatro edições realizadas até o ano de 2024, foram 241 servidores e servidoras egressos provenientes de 75 órgãos diferentes da APF (Enap, 2024).

Em relação às competências essenciais de liderança, as quais as formações e programas de liderança ofertados pela Enap visam desenvolver em seus egressos, cumpre destacar que as nove competências foram definidas com base nas experiências desta escola de governo depois de um amplo estudo. Esse estudo envolveu a análise de documentos de origem nacional, bem como a experiência internacional por meio do estudo de matrizes de competências desenvolvidas em países da OCDE como Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Estônia, Chile, Peru, Coréia do Sul e Singapura.

Diante desse fato, essas matrizes referenciam-se em paradigmas que balizam um modelo ideal de serviço público que deve ser alcançado por meio da transformação governamental e da inovação que requerem dirigentes capazes de efetivar esses objetivos (Enap, 2021).

Figura 3 – Matriz de competências essenciais de liderança



Fonte: Enap (2021).

Vale ressaltar que essa matriz foi definida por meio da Instrução Normativa n. 21 de 1º de fevereiro de 2021 que versa sobre critérios e procedimentos para implementação da PNDP (Enap, 2021). As competências constantes da matriz são: visão de futuro, inovação e mudança, comunicação estratégica (relativas ao agrupador estratégia); autoconhecimento e desenvolvimento pessoal, engajamento de pessoas e equipes, coordenação e colaboração em rede (relativas ao agrupador pessoas); gestão para resultados, gestão de crises e geração de valor para o usuário (relativas ao agrupador resultados).

Nesse sentido, a escola de governo do Executivo brasileiro, ao elaborar a matriz, adotou como conceito de competências de liderança um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes requeridos dos agentes públicos para o exercício de funções de liderança na alta administração pública, aqui entendidas como funções de assessoramento superior DAS/FCPE 4 e superiores (atuais CCE e FCE 13 e superiores), cargos de Natureza Especial e equivalentes na APF.

Nesse contexto, merece destaque o fato de que a matriz de competências constitui um referencial para subsidiar a APF em processos de gestão por competências, relacionados ao mapeamento do capital humano dos órgãos, os procedimentos de seleção de altos executivos, os planos de formação e desenvolvimento de pessoas e a

aferição do desempenho nas funções executivas, (Enap, 2021). Um ponto que merece atenção consiste no fato de que a matriz também baliza as formações constantes do Programa de Desenvolvimento de Lideranças e Altos Executivos o qual faz parte do portfólio das formações de lideranças ofertadas pela Enap.

No que diz respeito ao LideraGOV da Enap, ressalta-se que ele surgiu como um projeto piloto no final de 2015, e, desde então, consiste em uma iniciativa para mapear e desenvolver as habilidades e competências necessárias para profissionalizar líderes públicos nomeados politicamente (OCDE, 2019). A atuação da Enap em treinamentos de liderança evoluiu com o Decreto n. 8.902/2016, que enfatizou que uma das missões dessa escola de governo seria apoiar e promover programas de treinamento para pessoas em posições de liderança (OCDE, 2022).

Embora esse Decreto tenha sido revogado, a Enap manteve sua incumbência no que tange à promoção de formações de liderança com base nas diretrizes da PNDP instituída pelo Decreto n. 9.991, de 28 de agosto de 2019. Nesse sentido, a Enap fortaleceu suas parcerias com instituições internacionais de treinamento de liderança para desenvolver e oferecer cursos de curta duração em áreas relacionadas à liderança inovadora em organizações públicas no intuito de fortalecer o Programa de Capacitação para Altos Executivos (OCDE, 2022).

Diante desse cenário, cabe frisar que o programa supracitado é destinado aos ocupantes de cargos de NE e de direção e assessoramento nos níveis 6, 5 e 4 do Executivo Federal (CCE e FCE 13 e superiores), além dos equivalentes nos poderes legislativo e judiciário, bem como nos outros entes federativos. Assim sendo, esse programa tem como objetivo promover o desenvolvimento contínuo das competências essenciais de liderança mapeadas pela Enap e outras competências intrínsecas ao exercício de cargos diretivos no núcleo estratégico do Estado, nas três esferas da Federação (Enap, 2024).

Esse programa da Enap tornou-se referência no campo da formação de liderança executiva no setor público brasileiro e inclui um componente importante sobre inovação, no sentido de que a Enap, ao proporcionar o treinamento para as lideranças nomeadas para o alto escalão, está construindo pontes entre as esferas política e administrativa na administração pública brasileira, nas quais a interface entre essas esferas é complexa. Diante desse quadro, transformar o setor público de forma sustentável requer preparar as lideranças para enfrentarem desafios técnicos e políticos,

independentemente de serem oriundas do serviço público ou de outros setores (OCDE, 2019).

Diante do que foi dito, esse programa pode consistir em uma das bases de um SADP que é justamente garantir que os cargos de direção passíveis de nomeação discricionária disponham de mecanismos e oportunidades para se desenvolver no exercício do cargo, o que não é possível quando a rotatividade daqueles que ocupam cargos de nomeação discricionária é muito alta. Nesse sentido, vale constar que uma das recomendações da OCDE consiste justamente em desenvolver a capacidade de liderança dos atuais e potenciais dirigentes públicos. Para ter sucesso nesses esforços, no entanto, eles precisam desenvolver as habilidades certas, além de contar com o suporte institucional para implantá-las (OCDE, 2022).

Quando se observa a proposta do Programa de Desenvolvimento de Lideranças e Altos Executivos da Enap, bem como a proposta do Programa LideraGOV, percebe-se uma diferença básica entre eles a qual consiste no fato de que o LideraGOV destina-se a formar servidores públicos federais que ainda não ocupam posições de direção. Por seu turno, o programa de desenvolvimento da Enap citado dedica-se a desenvolver servidores que já foram nomeados e que, portanto, já ocupam posições de direção, apresentando, dessa forma, maior similitude com as ações de desenvolvimento encontradas em outros países que já implementaram o SADP.

Voltando ao LideraGOV, em verdade, esse programa serve de base para a constituição de um grande “banco de talentos” e perfis no seio da APF, fato que favorece a nomeação discricionária meritocrática e inclusiva de servidores efetivos a médio e longo prazo, o que pode mitigar a rotatividade intrínseca aos cargos de direção e aumentar o engajamento.

Nessa direção, Souza (2015) se propôs a desenvolver um índice para analisar a capacidade burocrática do governo federal brasileiro (IQB), no qual um dos indicadores para analisar o grau de profissionalização da burocracia consistia justamente no preenchimento dos altos cargos da burocracia por meio de promoção interna (Evans, 1992; 1995; Peters 1995 *apud* Souza, 2015). Nesse sentido, a participação no LideraGOV permite aos servidores públicos federais construir uma equipe qualificada de relacionamento interinstitucional de líderes de alto nível, propiciando um espaço de visibilidade, valorização e desenvolvimento profissional (Brasil, 2024). Dessa forma, este programa amplia a oferta e supre uma lacuna de pessoas qualificadas no serviço público para o exercício da liderança (OCDE, 2022).

4 METODOLOGIA

No intuito de levar a cabo o presente estudo, realizou-se uma pesquisa exploratória qualitativa por meio de entrevistas semi-estruturadas que permitiram o levantamento junto às pessoas responsáveis pela gestão dos programas de liderança ofertados pela Enap: a) Líderes que Transformam, b) LideraGOV, c) Programa de Desenvolvimento de Altos Executivos, bem como junto às secretarias do MGI, Secretaria Extraordinária para a Transformação do Estado, Secretaria de Serviços Compartilhados, Secretaria de Gestão e Inovação (SEGES) e Secretaria de Gestão e Pessoas (SGP).

Buscou-se identificar, a partir desses interlocutores, quais são as diretrizes propostas para a sistematização da Alta Direção Pública no Brasil no que diz respeito aos quatro eixos de estruturação de um SADP: estruturação do Órgão Central, estabelecimento de processos seletivos, formação e desenvolvimento, gestão de desempenho de dirigentes públicos, eixos estes que coincidem com os objetivos específicos de investigação da presente pesquisa.

4.1 Percurso Metodológico

Quadro 1 – Percurso metodológico

Abordagem metodológica	Qualitativa
Fonte para coleta de dados	Análise documental Entrevistas Semi-estruturadas
Técnica para a seleção de entrevistados	Método “Bola de Neve”
Perfil dos entrevistados	As pessoas responsáveis pelos programas e formações em liderança da Enap, além de Secretários de Estado do MGI, gestores públicos e professores acadêmicos.

Fonte: Elaboração própria.

Vale ressaltar que os conceitos teóricos referentes aos quatro eixos que embasam a implementação de um SADP estão contemplados por meio do roteiro, constante do Anexo I, o qual faz a correlação dos conceitos teóricos com cada um dos eixos de estruturação de um SADP. Sendo assim, neste estudo, cada objetivo específico

corresponde a um dos eixos descritos, de modo que a abordagem das variáveis de cada objetivo específico está contemplada na proposta de roteiro.

4.2 Entrevistas

No que se refere ao perfil das pessoas entrevistadas, vale destacar que para a escolha delas, utilizou-se o método bola de neve, por meio do qual, a cada entrevista realizada, uma pessoa indicava outra que poderia colaborar com o presente estudo. Dessa forma, foram entrevistadas no total 13 (treze) pessoas que possuem experiência notória de atuação no Serviço Público Federal, nas áreas correlatas às temáticas chave para a estruturação de um SADP: processos seletivos, formação e desenvolvimento de dirigentes, bem como gestão do desempenho no setor público.

No intuito de qualificar melhor o grupo de pessoas entrevistadas, destaca-se que contribuíram com o presente estudo: professores e alunos das formações e programas em liderança como o Programa de Desenvolvimento de Altos Executivos e o LideraGOV, assim como pessoas que participaram ativamente da criação e estruturação desses programas. No que tange ao programa Líderes que Transformam, entrevistou-se gestores que demandaram à Enap processos seletivos por meio dele, bem como pessoas que foram responsáveis por concebê-lo e geri-lo no âmbito da Enap.

Além disso, levantamos diretrizes junto a secretarias importantes do MGI, como, por exemplo, Secretaria Extraordinária para a Transformação do Estado, Secretaria de Serviços Compartilhados, Secretaria de Gestão e Inovação e Secretaria de Gestão de Pessoas, o que dá um respaldo robusto ao presente estudo, tendo em vista que correspondem a unidades que certamente seriam mobilizadas para a estruturação de um SADP no Executivo brasileiro.

Assim sendo, segue um quadro que detalha as unidades e os órgãos onde atuam cada uma das pessoas entrevistadas:

Quadro 2 – Relação das pessoas entrevistadas

Entrevistado(a)	Unidade	Órgão
A	Diretoria de Educação Executiva	Enap
B	Diretoria de Educação Executiva	Enap
C	Secretaria de Gestão e Pessoas	MGI
D	Gnova	Enap

E	Secretaria Extraordinária para a Transformação do Estado	MGI
F	Superintendência de Gestão de Pessoas	ANAC
G	Secretaria de Serviços Compartilhados	MGI
H	Secretaria de Gestão e Inovação	MGI
I	Gnova	Enap
J	Secretaria de Gestão e Pessoas	MGI
K	Universidade Federal de Alagoas	UFAL
L	Gnova	Enap
M	Diretoria de Educação Executiva	Enap

Fonte: Elaboração própria.

5 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Nesta seção, trazemos o resultado da análise das entrevistas semi-estruturadas que permitiram elencar diretrizes, a partir das opiniões e perspectivas das pessoas entrevistadas, com vistas à estruturação de um SADP no Poder Executivo Federal brasileiro tendo por base as experiências e lições aprendidas por meio dos programas de liderança ofertados pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

5.1 Contribuições do Programa Líderes que Transformam para um SADP

Esta seção tem o objetivo de trazer, com base nos relatos das pessoas entrevistadas, as experiências referentes ao programa Líderes que Transformam, bem como as diretrizes decorrentes dessas experiências com vistas a contribuir para a implementação de processos seletivos na alçada de um eventual Sistema de Alta Direção Pública no Executivo do Brasil.

O Programa Líderes que Transformam consiste em um projeto piloto que foi incubado no âmbito do Laboratório de Inovação da Enap (Gnova) e é reconhecido como uma ação concreta na busca da incorporação da cultura de direção pública no Brasil. Nesta tônica, equivale a uma ferramenta potencial para introduzir o mérito como variável fundamental de acesso e gestão dos cargos de alta direção. Para isso, deve ganhar escala. Em relação a este aspecto, a fala de uma das pessoas entrevistadas trouxe o seguinte:

[...] A gente tem se perguntado isso nos últimos dois anos. Como a gente garante que a experiência que a gente tem no Programa Líderes que Transformam tenha condições de ganhar escala? E eu acho que a resposta para a sua pergunta é uma só, não tem outra não: o estabelecimento de uma política pública para recrutamento, seleção e alocação de pessoas para cargos de liderança [Entrevistada I].

Sendo assim, embora ainda não haja uma política, ressalta-se que os processos seletivos para cargos comissionados e funções comissionadas, encontram respaldo no Decreto 10.829/21 que, simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na APF direta, autárquica e fundacional, que em seu artigo vigésimo postula que a autoridade responsável pela nomeação ou pela designação poderá optar pela realização de processo de pré-seleção destinado a subsidiar a escolha para a ocupação de CCE (Cargo Comissionado Executivo) ou de FCE (Função Comissionada Executiva) (Brasil, 2021). Por meio da análise do decreto supracitado, constata-se que embora haja

previsão, não há a obrigatoriedade para a realização de processos seletivos no âmbito da APF, muito menos para as altas lideranças.

Cabe destacar que além do programa Líderes que Transformam, existem outros instrumentos para a realização de processos seletivos no âmbito da APF. Nesse sentido, uma das pessoas entrevistadas afirmou:

Os gestores têm outros instrumentos para fazer recrutamento e seleção, não é só por meio do Programa Líderes que Transformam como, por exemplo, o banco de talentos do MGI [Entrevistada I].

Dito isso, vale lembrar que, tanto os processos seletivos realizados pelo programa Líderes que Transformam, quanto os processos seletivos realizados utilizando o banco de talentos do MGI não apresentam um caráter obrigatório. Nessa direção, uma das entrevistas trouxe algumas sugestões para a implementação de um SADP, dentre elas a de se estabelecer a obrigatoriedade de processos seletivos para alguns níveis de cargos de livre nomeação, o que poderia ser considerado como a gênese de uma política:

Tem milhares de outras coisas que poderiam ser tentadas, inclusive aos pouquinhos estabelecendo a obrigatoriedade de processos seletivos para determinados níveis. E aí você vai criando a cultura, mas começando de baixo, para as pessoas se acostumarem com a ideia [Entrevistada B].

Diante da sugestão apresentada, torna-se relevante destacar que a pessoa entrevistada sugere “começar de baixo” o que, a princípio, destoa da ideia original de implementar um SADP, o qual, por meio da análise semântica, tem a ADP como locus de análise. Entretanto, pode ser que seja uma estratégia a ser considerada no curto prazo para viabilizar a criação de uma cultura que possa ser reproduzida, posteriormente, no nível da alta direção.

Uma vez realizada essa digressão, faz-se necessário voltar à discussão referente ao estabelecimento de uma política com vistas à obrigatoriedade de processos de seleção a qual pode resultar em uma externalidade que imponha o aumento na demanda das capacidades e recursos existentes, sobretudo no que se refere à utilização de tecnologia. Sobre isso, uma das pessoas entrevistadas afirmou:

Eu não vejo a possibilidade de haver um processo amplo de recrutamento e seleção que prescindia de soluções de base tecnológica. Não consigo visualizar. O processo de recrutamento e seleção precisa estar baseado em tecnologia e veja: é um desafio! Existe uma série de implicações éticas que não podem ser ignoradas. Como garantir uma inteligência artificial transparente, ética e inclusiva? Então, se você

tiver uma inteligência artificial que consiga fazer esse “match” entre o que eu quero e as pessoas que existem em uma determinada base de dados, isso é fundamental. E do ponto de vista da avaliação psicométrica, há uma série de implicações: você não consegue construir um instrumento psicométrico, sem você validar isso estatisticamente. Para você desenvolver o teste e validá-lo, você precisa da validação do Conselho Federal de Psicologia. Então assim, tem uma série de desafios. Não é uma coisa trivial. Mas o ponto é esse: não vai ser possível fazer se não for mediado por tecnologia [Entrevistada I].

Dessa forma, além da necessidade de uso de tecnologia, quando vem à tona o debate sobre o estabelecimento da obrigatoriedade da realização de processos seletivos, assim como a respeito da criação de uma política para recrutamento, seleção e alocação de pessoas em cargos de alta direção, deve-se considerar a cultura e o contexto político-administrativo no Brasil, sobretudo no Poder Executivo Federal. Nessa direção, uma das pessoas entrevistadas trouxe o seguinte:

Enquanto o presidencialismo de coalizão for o modelo, qualquer política de alta direção precisa levar em consideração esse contexto e o padrão cultural histórico do Brasil. Qualquer sistema de altos executivos que não leve isso em consideração está fadado ao fracasso porque pega o cerne, o coração da governabilidade [Entrevistada B].

No mesmo sentido, outra pessoa entrevistada também destacou o contexto e o ambiente político:

Ao tratar desses assuntos, enquanto você está com esses assuntos não resolvidos, você tem que ter muita atenção. Porque o seu sistema não existe sozinho no espaço. Ele existe no contexto, ele existe no ambiente político [Entrevistado E].

Frente a essas admoestações, torna-se aplicável a fala de outra pessoa entrevistada que observou que no atual contexto político, em razão das alterações práticas nos papéis dos poderes executivo e legislativo na dinâmica de gestão do orçamento, que deram origem às práticas do chamado “orçamento secreto”, criou-se um cenário favorável à institucionalização de processos seletivos no seio do Executivo, tendo em vista que, nos dias atuais, a ocupação de cargos de livre nomeação não é mais tão útil aos partidos quanto era no passado, de modo que diminuiu a resistência política aos processos seletivos para alguns cargos:

[...] Como você tinha a necessidade de composição, e isso você ainda tem, mas os instrumentos são distintos, de maioria legislativa, o maior instrumento disso chama-se orçamento, sempre foi. A diferença é que no passado, como é que você acessava o orçamento? Ou diretamente, quando você colocava pessoas da sua confiança para fazer a ocupação no governo federal. Então, a partir daí você passava a ter controle de

parte da execução orçamentária. Ou, obviamente, as emendas parlamentares que direcionavam o orçamento. Certo. O que acontece? Isso ficou bastante claro nessa... pelo Bolsonaro e agora no governo Lula. Com a alteração do jogo orçamentário e o Congresso não necessitando mais de uma ocupação direta desses espaços do ponto de vista orçamentário, você refluí muito o pedido, sobretudo na necessidade de ocupação nas camadas mais baixas. Nessa cadeia... então, você aumentou a autonomia da burocracia no sentido de ocupação nesses espaços [Entrevistado H].

Dessa forma, quando se fala de cultura e contexto, apesar de já existir no Poder Executivo Federal iniciativas que visam a profissionalização dos servidores públicos para ocupação de cargos de livre nomeação, como, por exemplo, o Programa Líderes que Transformam, uma das pessoas entrevistadas ponderou que:

[...] Agora, acho que ainda estamos longe do ideal, porque, de fato, como o Brasil é um país herdeiro de uma tradição patrimonialista, clientelista, fisiológica, etc., essas coisas estão muito arraigadas culturalmente na administração pública. E é difícil você mudar isso do dia para a noite. [...] Então, é um processo não determinístico, um processo não linear, conflituoso, porque coloca interesses muito particularistas à frente de interesses republicanos, de interesses da ética pública, etc., e isso dificulta o processo [Entrevistado J].

Diante desse cenário, percebe-se que a implementação da obrigatoriedade de processos seletivos para cargos de livre nomeação, sobretudo para cargos de alta direção, consiste em uma empreitada que provavelmente enfrentará desafios culturais e resistências políticas. Sobre essa possibilidade, uma das pessoas entrevistadas alertou:

[...] Então, um sistema altamente profissionalizado, onde você separa muito fortemente o que é uma indicação política de um processo seletivo altamente meritocrático, como alguns modelos acham que conseguem fazer, em um país como o Brasil, ele não vai pra frente na hora que chegar no legislativo [Entrevistada B].

Com base nas falas apresentadas, identifica-se a ressonância com as experiências internacionais no que tange à implementação de um eventual SADP, sobretudo em relação a um ponto nevrálgico que corresponde à conciliação entre a discricionariedade das autoridades políticas para a escolha de nomes que ocuparão cargos de livre nomeação com mecanismos que garantam a meritocracia dessas escolhas.

Nesse sentido, ressalta-se que, no Chile, embora o Sistema de Alta Direção já esteja implementado, há uma prática de utilizar as brechas desse sistema para fazer nomeações diretas. Dito de outra maneira, as autoridades políticas nomeiam dirigentes temporariamente, ou rejeitam todas as listas de pessoas recomendadas pelos processos

seletivos, até que a pessoa que realmente deseja seja “selecionada” (Cortázar, 2011; Larroqué, 2021, *apud* Lopes, 2024).

Em meio a essa discussão que reúne questões como obrigatoriedade de processos seletivos e discricionariedade, emerge um ponto de atenção que consiste na necessidade de lembrar que a discricionariedade referente à nomeação para a ocupação dos cargos de alta direção por parte das autoridades responsáveis equivale a um dispositivo democrático para fazer valer a vontade das urnas no tocante às ações e programas de um determinado governo eleito. Sobre esse aspecto, algumas pessoas entrevistadas contribuíram com os seguintes pontos de vista:

Porque se você faz isso, você, em parte, tem que tomar cuidado com essas medidas para não sequestrar o resultado da vontade popular manifestada no voto [...] Então, a partir do momento em que você vai engessando, você vai diminuindo a margem de manobra dos governos eleitos. Então, em parte, você está sequestrando o efeito da escolha do voto. Então, eu sempre coloco isso em questão [Entrevistado H].

Por seu turno, outra pessoa entrevistada afirmou:

[...] Qual é a gênese da história? Os limites de cada coisa. Até onde você pode ou deve burocratizar tudo e blindar a burocracia da influência política, ou até que ponto você deve tornar o Estado também permeável às orientações políticas do momento, que foram eleitas. Teriam sido eleitas democraticamente, supõe-se. Então, existe uma legitimidade política em formar a burocracia, em indicar parte do corpo burocrático. Tanto que, no nível de ministro, acho que não cabe esse tipo de coisa [Entrevistado J].

Isto posto, é nota-se que um caminho viável rumo à sistematização da ADP no Poder Executivo Federal brasileiro consiste em contemplar mecanismos que garantam a discricionariedade no arcabouço legal de um futuro SADP. Em relação a esta possibilidade, uma das pessoas entrevistadas ponderou que:

A gente tem que saber ainda como fazer. A gente ainda não sabe como fazer. Por isso que é muito perigoso a gente normatizar o que a gente ainda não sabe como fazer, a gente não sabe a real situação, por que isso não está funcionando [...] eu acho que, às vezes, a gente pode evoluir sem começar com uma normatização que com certeza pode até frustrar a experiência [Entrevistado G].

Por outro lado, outra pessoa entrevistada sugeriu alguns mecanismos que podem favorecer o exercício da discricionariedade no sentido de estabelecer e qualificar critérios híbridos que abarcam critérios técnicos e políticos na legislação que regulamentará os processos seletivos para os níveis de ADP no âmbito de um SADP:

O que a gente teria que tentar montar é uma modulação de dimensões que precisariam ser avaliadas em cada nível hierárquico. No nível mais básico, uma ênfase nas questões curriculares e de competências para o desempenho técnico, profissional, daquela função. Na medida em que o cargo vai se tornando mais político, esses critérios precisam ser adicionados dessas outras técnicas de seleção e de aferição de competências que envolvem aspectos relacionais, aspectos comportamentais, aspectos de gestão e liderança, essa coisa toda. E, no nível do secretário-executivo, tem que ter uma camada que é de alinhamento político mesmo, não partidário, mas político com a alta direção. Mas acho que sim. Acho que o secretário-executivo também poderia, deveria passar pelos mesmos crivos. O ministro, evidentemente, não. É uma instituição estritamente política [Entrevistado J].

Com base no que foi dito até então, percebe-se o desafio de se realizar processos seletivos para a ADP, estrato burocrático no qual os dirigentes apresentam competências híbridas, o que requer clareza acerca das competências a serem aferidas em cada nível, o que explica a necessidade de um processo seletivo especializado para as altas lideranças, além de ações de desenvolvimento específicas, os quais equivalem a pilares essenciais de um sistema de Alta Direção Pública.

Ainda em relação à necessidade de normatização de processos seletivos para cargos de alta direção, outra pessoa entrevistada acrescentou que: O que existe é a necessidade de aperfeiçoamento de uma regulamentação, que é no nível legal, e no nível legal existe uma questão que esbarra também na cultura brasileira do sistema político. Se você vai para a legislação, você precisa levar em consideração o que os partidos e os políticos profissionais fazem. Nós vivemos num país de política de coalizão [Entrevistada B].

Diante dessa observação, podemos notar que, além dos normativos correlatos já existentes, como o próprio Decreto 10.829/21, há a necessidade que se tenha uma noção prévia de como regulamentar os processos seletivos para cargos de alta direção no âmbito do Poder Executivo Federal. Em outras palavras, ter alguma referência. Sendo assim, segundo uma das pessoas entrevistadas, uma boa estratégia seria adotar como base a experiência do processo de estruturação do Programa Líderes que Transformam. Nessa direção, observa-se a importância de utilizar o método da experimentação o qual pode permitir erros e acertos antes da estruturação de um normativo de modo que as experiências práticas possam subsidiar o desenho das normas.

Nessa direção, um ponto que merece destaque em relação aos processos seletivos que ocorreram no âmbito do programa Líderes que Transformam corresponde ao fato de que, segundo uma das pessoas entrevistadas, a qual demandou alguns processos seletivos à Enap, depois de finalizada uma das seleções, houve problemas

para que o órgão de origem da pessoa selecionada a liberasse para atuar no órgão que a selecionou:

E você sabe que tem um problema que eu acho que não é um problema da Enap, que os órgãos reclamam muito. Inclusive, aqui, reclamaram comigo mesmo. As pessoas participam e a autorização para elas participarem é precária. E não tem como não ser precária. O que eu digo? Olha só como é que é... esse negócio de institucionalidade é difícil. A pessoa participa enquanto pessoa [...] o fulano vai lá e se inscreve. Mas quem autorizou o fulano se inscrever? Em geral, é o seu chefe imediato. Que pode ser, vamos na linguagem antiga, pode ser um DAS 2, pode ser um DAS 3, pode ser um DAS 4 e pode ser um DAS 5. Mas, na hora de liberar o fulano, quem vai liberar é a diretora geral. E ela não foi consultada nesse processo. E aí, isso é um problema, porque nosso caso aqui, eu vou dizer, eu acho que teve um caso aqui que a gente, na nossa lista, a gente não conseguiu selecionar o primeiro, nem o segundo, nem o terceiro, não selecionar, contratar. Porque os chefes não foram liberando. E, às vezes, tem casos que ninguém é liberado [Entrevistado G].

Diante desse relato, percebe-se que, no que tange à sistematização de um futuro SADP no Poder Executivo Federal cabe uma diretriz no sentido de que o órgão responsável por operacionalizar o processo seletivo deve criar mecanismos para que haja a ciência, por parte das autoridades máximas dos órgãos de origem dos servidores, em relação ao fato de que essas pessoas estão participando dos processos seletivos com o intuito de garantir que, caso selecionadas, sejam liberadas.

Situações como a descrita no depoimento, ilustram a importância de se criar uma política que regule processos seletivos para cargos de direção, o que pode conferir ao órgão responsável pela seleção a legitimidade e a autoridade necessária para fazer cumprir o que determina o normativo que regulamentará as escolhas de dirigentes.

Assim sendo, vale frisar o fato de que a iniciativa referente ao Programa Líderes que Transformam, enfrentou certos questionamentos pelo fato de ter iniciado suas experimentações como um projeto piloto, de caráter inovador, sem ter sua operação atrelada a um normativo e, portanto, sem estabelecer a obrigatoriedade de nomear uma das pessoas, escolhida dentre a lista resultante do processo seletivo, considerada apta ao cargo para o órgão que a demandou, o que pode ser observado pela fala das pessoas entrevistadas:

A gente atua no laboratório de inovação no sentido de prototipar soluções e fazer entrega de boas práticas. Depois que a gente ganhou uma certa escalabilidade, nós não temos um normativo específico sobre a prestação de serviço do Líderes que Transformam. Muito por isso, porque a gente roda num ambiente de teste e de inovação [Entrevistado D].

Em relação às limitações dos processos seletivos no contexto do Programa Líderes que Transformam, outra pessoa entrevistada afirmou:

Eu acho que, sobretudo, é um limite político e de legitimidade. Eu posso oferecer, mas ele não é obrigatório, então... e aí eu não consigo escalar e aumentar o impacto do programa Líderes que Transformam, porque, em última análise, não há nenhum incentivo para o gestor fazer isso [Entrevistada I].

A respeito deste ponto, segue o relato de uma pessoa entrevistada que trabalhou diretamente com o Programa Líderes que Transformam:

A gente descobriu no começo que quanto mais obrigação você cria para o órgão, menos interesse ele tem. Então, a gente foi aos poucos. A gente conseguiu celebrar mais parcerias na medida em que fomos derrubando as barreiras e obrigações, e deixando a relação mais leve com o parceiro [Entrevistada I].

Por meio desse relato percebe-se que houve o cuidado de se criar um ambiente favorável às experimentações e ao aprendizado, o que permitiu às autoridades dos órgãos que aderiram ao programa Líderes que Transformam, de modo geral, concordar em ter a sua discricionariedade para nomeação de cargos de livre provimento condicionada à uma lista de candidatos selecionados, denominada lista curta, em razão de indicar no mínimo 3 (três) pessoas para decisão da autoridade responsável pela nomeação. Isto é, estabeleceram-se mecanismos para preservar a discricionariedade das autoridades em relação aos cargos de livre nomeação. Nessa direção, segue depoimento de uma das pessoas envolvidas na gestão do programa:

Quando da adesão do órgão ao Programa Líderes que Transformam a gente já interage com o nome da liderança, o responsável pela vaga. É ele quem detalha o perfil e é ele que escolhe a pessoa da lista curta [Entrevistado D].

Neste caso, cabe a ressalva de que como a adesão ao programa era voluntária, é natural que, de modo geral, as autoridades dos órgãos que o fizeram não tenham manifestado resistência aos processos seletivos. No entanto, cabe registrar que houve casos em que as pessoas selecionadas não foram nomeadas. Em relação a essa questão uma das pessoas entrevistadas trouxe o seguinte:

O que acontece é que, às vezes, a pessoa seleciona, mas não nomeia por diversas causas: às vezes trava na casa civil e a pessoa não é aprovada, às vezes o demandante nomeia outra pessoa. Porque é assim: a gente sugere as pessoas da lista curta, mas a escolha é livre, não tem como obrigar que essa pessoa siga a lista curta [Entrevistado D].

Com base nesses relatos, podemos perceber que, seja por questões do contexto político, seja por razões individuais, em alguns casos houve resistência por parte de algumas autoridades em vincular a sua discricionariedade de nomeação à lista de candidatos selecionados. Em relação a esse aspecto, ressalta-se que em uma das entrevistas realizadas, uma pessoa que ocupa um cargo de alta direção na administração indireta do Poder Executivo Federal, quando convidada a discorrer sobre a discricionariedade das autoridades para a indicação de nomes para os cargos de livre nomeação, afirmou o seguinte:

Você já não troca seu time inteiro, você não contrata seus vendedores, seus compradores, você não cuida da sua equipe. Então, aí você chega e não pode nem montar o seu time de técnicos, entendeu? Aí que liberdade você tem de implementar um projeto? [Entrevistada F].

Ainda em relação às possíveis causas das resistências à vinculação da discricionariedade das autoridades a uma lista curta de candidatos aprovados em um processo seletivo, uma das pessoas entrevistadas apresentou a seguinte reflexão:

Por que que pouquíssimos processos seletivos para cargos de dirigentes no Governo Federal são feitos via modelo que a Enap desenvolveu, olhando para esse contexto, por exemplo, do Chile, mas fazendo ele de um jeito infralegal, porque é o que era permitido. Temos alguns motivos: o principal deles é “timing”. E “timing” é cultural. Tá certo? Que é a cultura do Brasil, que é: eu quero alguém para ocupar esse cargo amanhã. Não venha me dizer que eu tenho que esperar três meses de um processo burocrático para você validar as minhas escolhas, se eu já sei quem eu quero [Entrevistada B].

Diante desse relato, percebe-se a relevância de se considerar a celeridade dos processos seletivos, ainda mais quando se trata de nomeações para os níveis de alta direção. Em relação aos níveis e tipos de cargos e funções para os quais foram realizados os processos seletivos, por meio do Programa Líderes que Transformam, seguem depoimentos das pessoas entrevistadas:

A questão do processo seletivo, por exemplo, é algo que, desde 2019, desde que cheguei aqui, eu vejo o debate acontecer no sentido de que deveríamos ter processo seletivo para todos os cargos. É também, acho que, uma busca do próprio Líderes que Transformam é isso. Ao invés de você trazer... É claro, acho que tem que ter um percentual, uma margem de... Mas não pode ser só o pessoal que você traz. Você pode conjugar as coisas. Então, é óbvio, você vai trazer para a sua assessoria, claro, uma pessoa que você confia muito, que você já tem uma estrada com ela e tal, mas será que os diretores, os coordenadores, você precisa fazer isso também? Ou você não pode fazer um processo seletivo? Então, a gente tenta incentivar essa prática, essa boa prática. Mas isso aí é a autonomia de cada órgão, de cada alta liderança. A gente não tem

como determinar que seja feito da forma como a gente acha que é a mais correta. A gente incentiva que seja, mas a gente não tem como determinar que seja [Entrevistado C].

Outra pessoa entrevistada apresentou uma delimitação mais específica acerca dos níveis de cargos que foram selecionados por meio do Programa Líderes que Transformam:

A maior parte dos processos de seleção que a gente fez foi para nível 3 e 4, quase nada de 5, e nessa grande massa, a maior parte é 3. Eu acho que de 5 para cima não dá para ter expectativa, porque 6 é secretário, um cargo que vai ser de confiança mesmo é não é o caso da gente imaginar que vai ter um processo de recrutamento e seleção estruturado porque está num nível político e sempre foi muito claro pra gente que era dessa forma [Entrevistada I].

No trecho citado, a entrevistada faz alusão aos níveis da antiga nomenclatura dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e das Funções Comissionadas do Poder Executivo que, com o advento da Lei n. 14.204/21, que simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, assim como do decreto que a regulamenta, Decreto 10.829/21, transformaram-se em Cargo Comissionado Executivo e Função Comissionada Executiva, respectivamente. Dessa forma, diante da atualização da nomenclatura, os níveis citados na fala da entrevistada correspondem ao CCE e à FCE de nível 12 a 14.

Perante ao que vem sendo dito ao longo desta análise, torna-se relevante ter clareza da diferença entre realizar processos seletivos para determinados cargos e funções e estabelecer um sistema de ADP. Dessa forma, merece destaque que, no âmbito de um SADP nomeia-se, em decorrência de processos seletivos, os ocupantes dos cargos e funções de alta direção que, no caso do Brasil, segundo as pessoas entrevistadas, deve ser o CCE e a FCE de níveis 15 e 16 que correspondem a titulares de diretoria, departamento, subsecretaria ou unidade semelhante.

Esse dado empírico permite concluir que, no âmbito do Programa Líderes que Transformam, o foco dos processos seletivos realizados até então não foi para cargos de alta direção, muito em razão da cultura político-institucional do Poder Executivo Federal, o que não impede que a expertise e as lições aprendidas na alçada do Programa possam servir como base para a instituição de um SADP.

Em relação à promoção do equilíbrio referente à participação de servidores e não servidores nos processos seletivos do Programa Líderes que Transformam, visando a

ocupação de cargos de livre nomeação, temos o seguinte depoimento de uma das pessoas entrevistadas:

O que determina se o processo seletivo vai ser aberto ou fechado é a natureza do cargo. Aqueles cargos que são passíveis de cidadãos não servidores públicos ocuparem a vaga. No caso do antigo DAS que não é exclusivo para servidor público. Quando o demandante nos propõe o perfil e nos informa o cargo, a gente verifica qual a natureza daquele cargo. Uma vez que aquele cargo é legítimo para a ocupação apenas por servidor público. Agora, se ele é aberto para ocupação por não servidores públicos, a gente abre para todos [Entrevistado D].

Toda essa discussão, que engloba pontos importantes para a implementação de um SADP no âmbito do Poder Executivo Federal brasileiro, como por exemplo, processos seletivos, discricionariedade nas nomeações, ocupação de cargos por pessoas de dentro e de fora do Estado torna oportuna a análise de como funciona a governança e a transparência no âmbito do Programa Líderes que Transformam. Sendo assim, de acordo com a experiência do Programa Líderes que Transformam, uma das pessoas entrevistadas afirmou:

Esse é um dos pilares para o alcance do que o programa inspira. A gente tem alguns pontos de transparência onde a gente divulga desde o regulamento aos resultados de todas as etapas de análise, chegando a divulgar o nome do selecionado e também o nome do nomeado. Isso a gente roda na nossa plataforma Enap. A gente divulga lá no “Vagas”. No escopo do Líderes que Transformam a gente tem uma página onde a gente divulga todos os finais das etapas. Na página do Líderes a gente tem um ambiente para o candidato e a gente induz o candidato a acompanhar o seu processo seletivo, bem como outros processos seletivos. A gente optou pela prática de não divulgar o nome das pessoas. A gente divulga os CPFs e não os nomes das pessoas em relação a todas as etapas que a gente cumpre. Agora, a gente tá falando de um processo de transparência micro. Essa transparência vai até a nomeação em Diário Oficial. Depois disso, não há transparência no que se refere ao acompanhamento da pessoa [Entrevistado D].

Diante da fala apresentada, ressalta-se que o programa, em seu bojo, considerou a relevância de observar a transparência, inclusive após o processo seletivo, de modo a abarcar também a nomeação, bem como o posterior desempenho do candidato nomeado decorrente de sua atuação no órgão. Todavia, é importante considerar o fato de que o acompanhamento dos egressos dos processos seletivos, requer e depende das informações disponibilizadas pelos órgãos que os selecionaram. Tendo em vista essa observação, identificou-se uma resistência dos órgãos em prestar contas à Enap depois de finalizado o processo seletivo. O que pode ser constatado por meio da fala de uma das pessoas entrevistadas:

Os órgãos demandam uma pessoa para ocupar tal cargo, o perfil desejado é esse. Quando a gente entrega uma pessoa com o perfil desejado, eles viram as costas e não querem mais saber de nada [Entrevistado D].

De acordo com algumas experiências vivenciadas nos processos seletivos realizados por meio do Programa Líderes que Transformam, os órgãos que demandaram processos seletivos não se interessaram pela participação da Enap no acompanhamento posterior da atuação e do desempenho da pessoa selecionada para o órgão demandante. Esse comportamento, por parte de alguns órgãos, torna-se um ponto de atenção para a sistematização de um SADP no Poder Executivo Federal, indicando que pode haver resistência por parte dos órgãos em relação ao acompanhamento do desempenho dos selecionados, o que consiste em um desafio. Sobre esse aspecto, uma das pessoas entrevistadas afirmou:

Os órgãos não querem se comprometer em dar satisfações para a Enap sobre uma parte que é de domínio deles. Essa é uma percepção que a gente tem [Entrevistado D].

Segundo a análise de algumas das pessoas entrevistadas tal fato pode ter ocorrido em razão da baixa legitimidade institucional da Enap para gerenciar esse processo, pois na eventualidade da implementação de um SADP, esse controle seria mais legítimo se fosse realizado por um órgão que dispusesse de uma posição de maior centralidade na estrutura do Poder Executivo Federal e consequentemente maior institucionalidade como, por exemplo, o MGI. Nessa tônica, segundo uma das pessoas entrevistadas:

O recrutamento e seleção, eu não entendo que deva ser uma responsabilidade da Enap. Inclusive, a minha experiência, olhando para o Líderes que Transformam, é que existe uma limitação natural se o programa está na Escola. Porque, quem é responsável por fazer a gestão, hoje, é o MGI. O MGI está lá fazendo isso, ele estabeleceu que 30% dos cargos de liderança devem ser ocupados por pessoas negras. Ele está estabelecendo os critérios. Então, eu acho que esse trabalho é do MGI e não da Escola [Entrevistada I].

Em relação ao fato de a Enap ter concebido o programa Líderes que Transformam sem ter estabelecido uma parceria com o MGI, uma das pessoas entrevistadas ponderou:

O fato de a Enap ter saído na frente, eu acho que é muito positivo, porque as inovações têm esse caráter de puxar, e aí criar isso que você está falando, a institucionalidade. Então, é muito bom que a Enap tenha feito isso. O que eu já disse, repito, eu acho que a Secretaria de Gestão

de Pessoas - SGP ela deveria também estar liderando mais esse processo, mas ela cuida muito de processos pesados [...] então, por isso sobra um espaço maior para a Enap, que a Enap tem ocupado, ocupado bem, isso é positivo, e aí não tem nenhum problema a Enap sair na frente e depois a Secretaria de Gestão de Pessoas e a SEGES [Secretaria de Gestão e Inovação] se acoplarem a ele [Entrevistado G].

No entanto, no que tange à continuidade do programa no âmbito da Enap, depois de sugerir que o Líderes que Transformam passasse a ser gerido pelo MGI, uma das pessoas entrevistadas informou que:

Houve uma decisão estratégica de descontinuidade do oferecimento desse serviço pela Escola [Enap]. Hoje a gente está em um processo de sistematização da metodologia, de sistematização dos aprendizados. A gente vai transformar... um projeto que está em andamento... no desenvolvimento de um “playbook” e no desenvolvimento de uma caixa de ferramenta, de um “tool kit”. Para que órgãos da administração pública sejam capazes de realizar processos de recrutamento e seleção usando a metodologia que a gente desenvolveu. A gente não conseguiu passar o programa para o MGI. A gente fez uma conversa com o MGI, não estava na agenda do MGI, o MGI não incorporou. Então passamos para o cenário de sistematizar os aprendizados. A gente olha para o Programa Líderes como uma “startup”. Ele tem todas as características de uma “startup” se você parar para pensar: uma equipe pequena, uma missão muito clara: desenvolver uma solução baseada em tecnologia. e o que acontece com uma start up? Ou ela vira uma “skill up” ou unicórnio e ela é comprada ou ela vai morrer [...] [Entrevistada I].

Sendo assim, quando questionada acerca de lições aprendidas e melhorias em relação ao Líderes que Transformam no intuito de contribuir com a sistematização de um SADP a entrevistada acrescentou o seguinte:

O lugar onde eu acho que existe possibilidade de melhoria é na parte de avaliação comportamental. Existem muitas soluções no mercado, é que elas, não necessariamente, servem para a administração pública em função das especificidades. Então, esse refinamento, customização é um lugar onde tem um desafio. Hoje nós temos esse instrumento que faz avaliação comportamental. Ele foi construído a partir das duas matrizes de competência a matriz de competências transversais e a de competências essenciais de liderança que foi construída pela Enap. E para nós foi um desafio deixar de fazer a avaliação com psicólogos para fazer com a ferramenta. Então eu acho que aí está uma oportunidade: a gente ser capaz, a gente ter uma ferramenta. A administração pública ter um programa de recrutamento e seleção de lideranças que tenha uma ferramenta de avaliação comportamental que seja ética, que tenha um rigor metodológico, científico e que seja confiável, que não vai ser pior do que uma avaliação comportamental feita por um(a) psicólogo(a). Esse é o principal desafio, onde eu vejo que seria possível dar um salto [Entrevistada I].

Diante do que foi dito, apesar do fato da Enap ter tomado a decisão de descontinuar o programa, assim como o MGI não ter aceitado assumir e tocar o Líderes que Transformam, a metodologia e as lições aprendidas em sua alçada podem consistir em bases de modo a permitir estruturar diretrizes para a sistematização de processos seletivos no contexto de um SADP, conforme a realidade da cultura brasileira.

Segue um quadro-resumo com as diretrizes propostas pelas pessoas entrevistadas para a estruturação de processos seletivos no âmbito de um Sistema de Alta Direção Pública, tendo por base as experiências do Programa Líderes que Transformam:

Quadro 3 – Resumo das diretrizes para o eixo processos seletivos

Diretrizes para a Estruturação de Processos Seletivos no SADP
Considerar o contexto da Administração Pública Federal, bem como a cultura político-administrativa de nomeações discricionárias para cargos de alto escalão e criar estratégias para enfrentar as resistências.
Os processos seletivos no âmbito do Sistema de Alta Direção Pública devem ser geridos por um órgão que possua legitimidade e capacidade operacional e política.
Estabelecer uma política pública para recrutamento, seleção e alocação de pessoas para cargos de liderança que garanta a discricionariedade das autoridades responsáveis pela nomeação.
Conciliar a discricionariedade das autoridades políticas para a escolha de nomes que ocuparão cargos de livre nomeação com mecanismos que garantam a meritocracia dessas escolhas.
Diminuir o custo dos processos seletivos por meio do uso de tecnologia e inteligência artificial.
Constituir parcerias com ICTs e GovTechs que garantam o emprego de tecnologias para viabilizar os processos seletivos em larga escala.
Customizar uma ferramenta de avaliação comportamental que seja ética, que tenha rigor metodológico, científico e que seja confiável para atender as particularidades do setor público.
Estabelecer mecanismos que garantam que os processos seletivos sejam céleres, sem perder a qualidade.
Tornar transparentes todas as etapas dos processos seletivos realizados no âmbito do SADP.
Estabelecer a obrigatoriedade de processos seletivos para alguns níveis de cargos de livre nomeação.
Definir competências que serão avaliadas de acordo com o cargo e seu nível hierárquico correspondente. Isto é, definir um perfil geral para cada nível da alta direção.

Criar mecanismos para que haja a ciência, por parte das autoridades máximas dos órgãos de origem dos servidores, acerca da participação deles nos processos seletivos.

Fonte. Elaboração própria.

Por meio da análise das diretrizes elencadas, nota-se que as pessoas entrevistadas ressaltaram questões que, à luz da literatura, são centrais para o estabelecimento de processos seletivos para cargos de alto escalão em países que já implementaram um SADP como, por exemplo, a transparência, celeridade, a importância dos mecanismos de aferição das competências necessárias para o exercício dos cargos e funções. Um ponto que chamou a atenção se refere à necessidade do estabelecimento de um normativo, no caso uma política, a qual, além da obrigatoriedade, deve garantir a legitimidade institucional do órgão que vai operacionalizar os processos seletivos no intuito de fazer com que as pessoas selecionadas sejam as pessoas nomeadas para exercer o cargo ou função.

Na próxima seção, levantaremos as diretrizes oriundas das experiências do Programa LideraGOV e do Programa de Desenvolvimento de Lideranças e Altos Executivos para a estruturação do eixo referente aos processos de formação e desenvolvimento de dirigentes públicos no intuito de embasar o estabelecimento de um SADP no Poder Executivo Federal do Brasil.

5.2 Contribuições do Programa LideraGOV e do Programa de Desenvolvimento de Liderança e Altos Executivos para o SADP

Um Sistema de Alta Direção Pública engloba processos que vão além do recrutamento e da seleção. Assim sendo, para que ocorra a sistematização de um SADP no Poder Executivo Federal brasileiro, outros pilares tornam-se imperiosos, dentre eles, podemos citar a formação e o desenvolvimento, bem como a gestão de desempenho. No intuito de apresentar uma visão geral das bases de um SADP, uma das pessoas entrevistadas observou o seguinte:

[...] A gente precisa encarar como uma esteira. Eu preciso preparar as pessoas para que elas possam assumir funções. Tem uma etapa anterior: como eu preparo as pessoas antes delas assumirem cargos de liderança? Tem um outro momento que é selecionar as pessoas, e a terceira etapa é desenvolver as pessoas que ocupam cargos de liderança. Então, é uma esteira: eu preparo, seleciono, desenvolvo e avalio [Entrevistada I].

Por meio dessa fala é possível tangibilizar a correlação dos macroprocessos inerentes a um SADP. Sendo assim, merece destaque o fato de que, além dos processos seletivos realizados pela Enap por meio do Programa Líderes que Transformam, esta escola também oferta a formação de pessoas para assumir cargos de liderança por meio do Programa LideraGOV, e, por sua vez, a etapa de desenvolvimento é contemplada por meio do Programa de Desenvolvimento de Lideranças e Altos Executivos. Cumpre destacar que o Programa Líderes que Transformam também previa o acompanhamento da pactuação de metas entre os agentes públicos selecionados em seu âmbito e os órgãos e entidades que os escolheram.

Figura 4 – A esteira da liderança



Fonte: Elaboração própria.

Com base nessa lógica, quando se aborda o conceito de liderança, sobretudo no setor público, vale registrar a admoestação de uma das pessoas entrevistadas:

Vou falar uma coisa para você, que é “chover no molhado”, mas a confusão entre ocupação de cargo e liderança é absoluta. Liderança é uma coisa. A ocupação de cargo é outra. Você tem muita gente que ocupa cargo, que não é líder. Tem muito líder que não ocupa cargo. Isso é meio... Mas precisa ser dito. Você vai a alguns ministérios... Por exemplo, para a Receita Federal. As lideranças lá não são o Secretário, é o pessoal que construiu uma reputação ao longo da carreira. Você vai na Polícia Federal, mesma coisa. Nesses lugares mais “bunkers”, as lideranças não são necessariamente quem está ocupando os cargos [Entrevistado E].

Diante do que foi dito, percebe-se a relevância dos programas de seleção, formação e desenvolvimento para identificar as pessoas que tenham perfil de liderança e dar a elas a oportunidade de desenvolver competências exigidas para tal, de modo a contribuir com a geração de valor público quando vierem a ocupar cargos no âmbito do

Poder Executivo Federal. Em relação a esse ponto, uma das pessoas entrevistadas ponderou:

[...] A gente está falando de líderes que não necessariamente vão ocupar cargos altos. A gente gostaria, mas não necessariamente. Agora, esse líder, ele pode liderar uma política pública, sem necessariamente estar ocupando um cargo [...] [Entrevistada A].

Esse depoimento possibilita tangibilizar o entendimento de que os programas e formações em liderança ofertados pela Enap, além de tornar as pessoas potencialmente aptas ao exercício de cargos de direção, podem gerar externalidades positivas em relação à atuação dessas pessoas nos processos de transformação do Estado, mesmo que elas não estejam ocupando oficialmente um cargo.

Voltando à análise da esteira da liderança, no processo ideal, conforme mencionado em uma das entrevistas realizadas, a formação deveria ser um passo anterior à realização dos processos seletivos para o lócus de alta direção, de modo que tal prática aumentaria a oferta de candidatos qualificados para participar das seleções. Nesse contexto, o Programa LideraGOV surgiu com o objetivo de formar servidores públicos em liderança antes de ocuparem os cargos. Sendo assim, vale trazer à baila o que disse uma das pessoas entrevistadas:

Eu vejo que o LideraGOV, eu sou professora do LideraGOV. Então, o que eu te conto do que eu vejo do LideraGOV, o grande mérito do programa? A grande maioria, você pode perguntar, fazer uma pesquisa, de quantas pessoas que ocupam funções de gestão ou substitutos de funções de gestão no governo, quantos tiveram preparação prévia, antes de sair a nomeação, no Diário Oficial? São pouquíssimos, são pouquíssimos os que se prepararam para assumir o cargo. A maioria assumiu o cargo, não teve preparo nenhum, nem na largada, e aí foi trabalhando, batendo cabeça e aprendendo, na dor e no amor, e levanta e sacode a poeira, e alguns tiveram formação prévia, alguns foram atrás de formação ao longo do caminho, mas muitas pessoas não se preparam. [...] E a gente acha que o Diário Oficial vai ungir de sabedoria, porque você vai ter, vai descer o espírito do gestor público e aí você vai dar conta daquele troço, que não é só técnico, é lidar com a humanidade, lidar com ambientes complexos, com coisas que você não vai ver enquanto você não sentar naquela cadeira [Entrevistada F].

Quando se compara o que pode vir a ser um SADP no Brasil com o que já existe no cenário internacional, pode-se compreender que programas de formação como o LideraGOV podem contribuir para a sistematização da alta direção pública no Brasil, pois, em regra, as pessoas que assumem cargos de livre nomeação não passam por uma formação prévia robusta, mas sim dedicam-se às atividades de capacitação e

desenvolvimento quando já estão ocupando o cargo. Assim sendo, ter a oportunidade de passar por uma formação em liderança antes de ser nomeado e assumir um cargo, sobretudo de alta direção, pode se tornar um grande diferencial para as pessoas que almejam ocupar um alto cargo no Poder Executivo Federal brasileiro.

Nessa perspectiva, vale acrescentar que em países onde foram estabelecidos SADP, como no Chile, por exemplo, após a sua criação, em 2003, o sistema funcionou, por muitos anos, sem o estabelecimento de programas dedicados à formação e ao desenvolvimento das pessoas selecionadas para atuar no âmbito do SADP. Todavia, em 2016, foi concebido e implementado o Modelo de Apoio e Desenvolvimento da Gestão que visa aprimorar as competências de gestão dos dirigentes e a criação de valor público nas instituições que lideram, fortalecendo a gestão de pessoas e recursos dentro de suas instituições, para que cumpram suas responsabilidades com eficácia, eficiência, governança e integridade, fortalecendo assim as capacidades do Estado (CHILE, 2017).

Partindo desse parâmetro do Chile, o LideraGOV pode ser considerado um programa inovador e, dessa forma, atende a uma das recomendações da OCDE no sentido de ampliar a oferta de pessoas aptas a ocuparem posições de liderança (OCDE, 2022).

Por sua vez, para aqueles que já ocupam um cargo de alta direção, a Enap oferece o Programa de Desenvolvimento de Lideranças e Altos Executivos, que enfrenta um desafio que se caracteriza pelo fato de que os agentes públicos que ocupam cargos, não dispõem de muita flexibilidade em suas agendas para participar de forma assídua e contínua de atividades de formação e desenvolvimento. Desse modo, a fala de uma pessoa entrevistada adverte que:

Bom, o principal desafio é trazer esse povo para a sala de aula. Na verdade, esse é um jeito de falar, mas o desafio é como entregar uma capacitação de valor para essas pessoas num formato que caiba na agenda delas. Então, esse é o principal desafio, porque eu acho que há o reconhecimento de todos, inclusive deles próprios, há o interesse de participação e de aperfeiçoamento contínuo, mas à medida que você sobe na hierarquia, você não governa o seu tempo, você não é mais dono do seu tempo. Então, essa é a principal dificuldade [Entrevistada B].

Diante desse contexto, a pessoa entrevistada segue descrevendo um dilema que se observa no processo de estruturação e desenho de atividades de desenvolvimento para os ocupantes de cargos de alta direção os quais participam dos cursos do Programa de Desenvolvimento de Lideranças e Altos Executivos oferecido pela Enap:

[...] Quanto mais curta a capacitação, menos profunda ela vai ser. Então, a depender da estratégia, do tema e tudo mais, achar esse ponto de equilíbrio é que é um grande desafio, porque se você simplifica demais, não gera valor. Se você aprofunda demais, as pessoas não conseguem seguir o curso inteiro [Entrevistada B].

Torna-se importante destacar que atividades de desenvolvimento realizadas “*pari passu*” ao exercício dos cargos também são fundamentais, porém como foi possível depreender das falas das pessoas entrevistadas, em razão da escassez de tempo, as formações não são tão aprofundadas quanto deveriam. Diante desse panorama, uma das pessoas entrevistadas sugeriu a obrigatoriedade de carga horária para que as pessoas que ocupam cargos de alta direção possam ter uma reserva de tempo em suas agendas para se dedicarem ao desenvolvimento das competências requeridas ao exercício dos cargos:

[...] Porque aí acho que talvez tenha um componente que não está presente hoje, que talvez seja importante introduzir, que é a obrigatoriedade de pessoas nesses cargos cumprirem determinada carga horária de formação, para justamente a construção dessas habilidades necessárias, relacionais, comportamentais, etc., de exercício da liderança. Um pouco o que o LideraGOV já faz, o que esse outro programa já faz. Mas isso talvez tivesse que ter uma obrigatoriedade de carga horária, enfim, alguma coisa nesse sentido [...] [Entrevistado J].

Cabe destacar que essa obrigatoriedade de cumprimento de carga horária sugerida pelo entrevistado já existe no âmbito de algumas carreiras, mas não ainda de forma ampla e generalizada. Em relação a esse aspecto, uma das pessoas entrevistadas afirmou:

[...] Na minha carreira, a gente tem obrigação de fazer cursos na Enap, a gente tem a obrigação de fazer 120 horas a cada três anos, tem que fazer 120 horas de curso, então qual é a vantagem disso? Muitas vezes eu estava muito atarefada e o meu chefe dizia: você vai passar uma semana na Enap? Você vai passar dois dias na Enap? Eu falava: mas eu tenho que ir, porque senão eu vou... eu tenho obrigatoriedade de fazer, então ele entendia e eu vinha. Então, eu acho que isso é bom, então pra mim era algo que me ajudava a mostrar que eu tinha que vir pra Enap [...] [Entrevistada M].

Ainda no que tange à carga horária requerida para dedicação aos programas da Enap, é relevante evidenciar que o LideraGOV apresenta uma carga horária mais extensa, quando comparado ao Programa de Desenvolvimento de Lideranças e Altos Executivos. Por essa razão, fica difícil de se aplicar à realidade de pessoas que chegam de fora do serviço público para ocuparem cargos de livre nomeação, as quais, em muitos

casos, têm a sua permanência no cargo atrelada a um mandato político, o que impele a elas senso de urgência para executar e mostrar resultados a curto prazo, de modo que não conseguem priorizar formações como o LideraGOV. Nessa tônica, uma das pessoas entrevistadas contribuiu com a seguinte análise:

[...] E de outro lado, a gente tem pessoas que estão de passagem pelo governo. É o governo da vez que fez ali, às vezes, uma construção de coalizão, às vezes não, é realmente o núcleo que formatou uma política que foi vencedora nas urnas. E pensa: tenho quatro anos para implementar o que eu tenho para fazer aqui, meu tempo é curto, e eu quero velocidade, e eu quero entregas de curto prazo. [...] Esse presidente da [...] que vai entrar, se não gostar de mim, beleza, eu sou servidora pública, então, vou estar aqui amanhã e depois. E tem uma galera que não, e pensa: essa é a minha chance de fazer a diferença. E cada semestre é um oitavo do tempo que ele(a) tem para fazer as coisas, ele(a) não tem tempo para ficar seis meses fazendo o LideraGOV, nove meses fazendo o LideraGOV, você entende? [Entrevistada F].

Diante do contexto descrito pela entrevistada, nota-se a relevância de diferenciar as formações para as pessoas que são servidoras daquelas que não são, de modo a contemplar os interesses e especificidades de cada um dos públicos. Nesse diapasão, uma das pessoas entrevistadas observou que:

Então, a Enap tem sim que ter um programa de altos executivos num formato “*short term*”, que eu consiga ter uma curva de aprendizado rápida para a pessoa se situar no funcionamento e ao mesmo tempo, práticas de gestão, que para você estar no serviço público é o mínimo denominador comum que a gente precisa ter de práticas, e ao mesmo tempo, uma burocracia que esteja habilitada [...] [Entrevistada F].

Tendo em vista o que foi dito, percebe-se como a questão da rotatividade inerente aos cargos de alta direção causa impacto direto nas estratégias de formação e desenvolvimento das altas lideranças do Poder Executivo Federal brasileiro. Nesta perspectiva, torna-se válido trazer aqui a observação de uma das pessoas entrevistadas:

[...] Aí você pega um líder, por exemplo, vamos pegar um DAS 4, a pessoa veio bem lá, na área técnica, conhece muito e tal, como você amadurece isso nela? Ela tendo tempo para refletir, para pensar, e nem sempre ela vai conseguir durar naquele cargo para amadurecer essas competências [Entrevistada A].

Assim sendo, identifica-se a importância de se estabelecer no âmbito de um futuro SADP no Poder Executivo Federal brasileiro estratégias de desenho e estruturação de capacitações customizadas de acordo com a realidade dos agentes públicos que ocupam cargos, sobretudo de alta direção, por meio de metodologias que

contemplem as necessidades deles considerando também as variáveis do contexto como, por exemplo, origem do agente público e nível do cargo que ocupa.

Em relação à correlação entre a origem do agente público e as estratégias de formação e desenvolvimento a serem adotadas, uma das pessoas entrevistadas afirmou o seguinte:

A gente defende aqui, na base do LideraGOV, que o investimento para a liderança tem que ser feito em cima do servidor público, que é esse o camarada que vai passar 30 anos aqui e que, inclusive, vai responder com o próprio CPF pelas decisões tomadas [Entrevistado C].

No que diz respeito ao público alvo do Programa LideraGOV, é importante repisar o fato de que o programa é destinado aos servidores públicos efetivos do Poder Executivo Federal. No intuito de explicar a razão pelo qual o programa foi desenhado dessa forma, uma das pessoas entrevistadas afirmou que:

[...] E aí, ligando ao LideraGOV, por exemplo, quando a gente estava “bolando” o LideraGOV, o que tínhamos como elemento que nos mostrava que a gente precisava formar lideranças era um dado de que 33%, 34% dos servidores, não de pessoas de fora, sem vínculo, servidores, que ocupavam cargos de liderança naquela ocasião, em cinco anos para frente, teriam direito a se aposentar. Então, a gente precisava começar a pensar no processo sucessório dessas pessoas. Aí, a gente olhou para o que a gente tinha de oferta, que eram os altos executivos, mas que só atingia servidores que estavam em determinados postos para cima, do antigo DAS 5 para cima. O que faltava, então, na nossa cabeça, era olhar para quem? Para aqueles servidores que têm potencial, que estavam ali, ainda sem cargo, para poder prepará-los para quando esses outros vagassem, eles pudessem, então, ocupar o lugar desses outros. E aí, o LideraGOV vem atender a uma lacuna que ali existia naquele momento [Entrevistado C].

Dito isso, vale clarificar que o LideraGOV apresenta a especificidade de atender a servidores públicos federais que ainda não tenham ocupado CCE ou FCE acima do nível 13 e, por seu turno, o Programa de Desenvolvimento de Lideranças e Altos Executivos destina-se a desenvolver agentes públicos que já ocupam, exatamente, os cargos e funções referentes às CCEs ou FCEs do nível 13 em diante, sejam eles servidores públicos ou não. Em relação a esse ponto, uma das pessoas entrevistadas afirmou o seguinte:

Olha, a gente falando do LideraGOV e dos Altos Executivos, eu acho que eles são, na verdade, para públicos diferentes. Então, um atende a quem já lá está, [Altos Executivos] o outro atende quem quer chegar lá, que precisa ser preparado para isso [LideraGOV] [Entrevistado C].

Ainda no que tange ao foco do Programa LideraGOV, faz-se mister salientar que esse programa não surgiu exclusivamente para formar pessoas para ocuparem cargos de alta direção, o que não impede que essa formação contribua para a estruturação de um SADP no Poder Executivo Federal brasileiro, pois a matriz de competências essenciais de liderança desenvolvida pela Enap, que é a base dessa formação, também se aplica ao contexto da alta direção e, inclusive, também é usada, para subsidiar o desenvolvimento de competências de liderança nas pessoas que já ocupam cargos de alta direção por meio do Programa de Desenvolvimento de Lideranças e Altos Executivos oferecido pela Enap. No que compete à referida matriz, uma das pessoas entrevistadas afirmou:

Eu acho que essa matriz já atende bem essa pessoa da direção. Por quê? Ela tem que entender a técnica, a política pública que está envolvida, mas, de fato, ela precisa ter sensibilidade, ter articulação, navegar em redes, falar com pessoas, ter uma comunicação. E eu entendo que quase tudo isso, se não tudo, tem na matriz. Lá tem colaboração e rede. Tem um nome maior do que isso... Colaboração e rede... Isso nada mais é do que a pessoa saber navegar, conversar com as pessoas, ter networking, saber como procurar, como falar com alguém para conseguir apoio, influência... tudo isso, eu acho que todo líder tem que ter [...] [Entrevistada A].

Com base no que foi dito, ressalta-se que os cursos de formação inicial, assim como os cursos de aperfeiçoamento, ambos oferecidos pela Enap, também são fundamentais para compor a formação geral das pessoas que ocupam cargo de direção, tendo em vista que nos programas de liderança elas desenvolvem, como foco principal, as “soft skills”.

Assim sendo, nos cursos de formação inicial, os agentes públicos têm a oportunidade de desenvolver uma visão sistêmica acerca do que é o Serviço Público Federal e, a partir daí, têm condições de compreender e internalizar o conceito de ethos público. Por seu turno, nos cursos de aperfeiçoamento, os servidores têm a oportunidade de assimilar conhecimento específico dos setores em que vão atuar, e dessa forma desenvolver as “hard skills”. Dito de outra forma, os programas de liderança não proporcionam o desenvolvimento de todas as competências necessárias à atuação em um cargo de direção que requer uma formação mais ampla e sistêmica. No intuito de ilustrar o que foi dito, segue a fala de uma das pessoas entrevistadas:

Então, por exemplo, a pessoa que é Analista Técnico de Políticas Sociais, ela tem que entender o que é um sistema de políticas públicas, ela tem que entender o que é participação social, ela tem que entender o que são direitos fundamentais, então se uma pessoa vai liderar um dia,

ocupar um cargo de poder, de tomada de decisão em um ministério da área social e não entende disso, não entende o que são as competências dos entes federativos, não entende que a gente tem aí também uma divisão de poderes, a gente faz o orçamento, é o Congresso que vai aprovar esse orçamento, a gente tem que fazer uma base de negociação, a gente entender que existe sim um jogo político que é jogado e você tem que ver onde você está nessa peça, **por isso que eu falo que o nosso curso de liderança, ele é um curso que a gente pega hoje pessoas que já estão mais ou menos nesse perfil, pessoas que já tem algum conteúdo, mas a gente não está, o curso de liderança em si, que é o nosso desenvolvimento de altas lideranças e o de média liderança que é o LideraGOV, a gente traz muito pouco disso, a gente trabalha com as “soft skills”, que são aquelas competências de liderança, que eu acho que é importante a gente vai ali trazer para essas pessoas uma oportunidade de trabalhar habilidades que eles tem dificuldades no dia a dia [...] mas o desenvolvimento dessa liderança começa na formação inicial, que é a gente realmente trazer para essas pessoas um pensamento, não só um pensamento estratégico dentro da política pública, mas também esse desenvolvimento do ethos público que a gente tanto tem falado, porque a liderança pública é muito diferente de uma liderança privada** [Entrevistada M, grifo nosso].

Considerando o que foi dito, faz-se a correlação com o que Alessio (2013) traz a respeito do perfil híbrido que deve ter um dirigente público o qual deve desenvolver competências técnicas e políticas. Dessa forma, podemos perceber que a matriz de liderança aborda tanto as competências técnicas, quanto às competências relacionais que são necessárias à atuação no lócus da direção pública.

Diante desse panorama, torna-se interessante acrescentar que o fato de a Enap ter definido a matriz de competências essenciais de liderança, contribui para a estruturação da alta direção pública no Poder Executivo Federal brasileiro, pois a definição de competências gerenciais é uma das áreas de intervenção para a consolidação dos sistemas de alta direção (Longo, 2003 *apud* Alessio, 2013).

Nessa direção também é importante salientar que a matriz de competências essenciais de liderança favorece a inter-relação entre os programas de liderança da Enap, incluindo também o Programa Líderes que Transformam, visando a integração dos processos de seleção, formação e desenvolvimento com vista ao estabelecimento de bases para a estruturação de um SADP no Poder Executivo Federal brasileiro. Nessa linha, uma pessoa entrevistada disse o seguinte:

[...] Quando a gente fala do Líderes que Transformam, eles fizeram parte do processo seletivo do LideraGOV 3 [...] para poder mapear pessoas que tinham perfil para liderança. Mas você vê que o Líderes que Transformam, a gente não usou no LideraGOV 4 e não estamos

usando no LideraGOV 5, porque a ferramenta estava passando por uma reforma [...] [Entrevistada A].

Por meio da fala reproduzida temos uma evidência de como foi possível, no âmbito da Enap, correlacionar as atividades dos diferentes programas de liderança. No caso em tela, o aprendizado gerado em razão dos processos seletivos do Programa Líderes que Transformam foi aplicado aos processos seletivos relativos à 3ª Edição do Programa LideraGOV. Cabe destacar que um fator que contribuiu para essa parceria consiste no fato de que a matriz de competências essenciais de liderança também é base para avaliação comportamental dos processos seletivos do Programa Líderes que Transformam, conforme depoimento de uma das pessoas entrevistadas:

[...] Hoje, nós temos esse instrumento que faz avaliação comportamental. Ele foi construído a partir das duas matrizes de competência a matriz de competências transversais e a de competências essenciais de liderança que foi construída pela Enap [...] [Entrevistada I].

Nessa esteira, também é pertinente citar um exemplo de complementaridade entre o Programa Líderes que Transformam na sua modalidade denominada complementar com o Programa de Desenvolvimento de Lideranças e Altos Executivos que se daria da seguinte forma, segundo o relato de uma das pessoas entrevistadas:

[...] Inclusive nesse modelo complementar há uma ponte que a gente faz com o Programa de Altos Executivos, onde a gente passaria o bastão para a Coordenação-Geral de Capacitação para Altos Executivos (CGCAE) onde eles iriam trabalhar os gaps necessários para as entregas estratégicas. O que seria uma forma da Enap trabalhar conjuntamente no aperfeiçoamento das competências dessas lideranças. A partir do “gap” você aponta qual competência tem que ser trabalhada, e a área de capacitação de altos executivos iria direcionar. No entanto, essa funcionalidade não chegou a ser concretizada em nenhum dos nossos processos seletivos. Esse é um grande ponto que nós temos que aperfeiçoar no Líderes que Transformam [Entrevistado D].

Valendo-se da mesma tônica de complementaridade entre os programas, outra pessoa entrevistada trouxe a seguinte contribuição:

[...] Eu acho que eles podem sim ser complementares, porque nesse processo seletivo dos Líderes que Transformam, ter participado, por exemplo, do LideraGOV, ter participado, por exemplo, de qualquer curso dentro dos Altos Executivos, pode ser um diferencial para essas pessoas chegarem à vaga que elas estão almejando. Então, é nesse sentido que eu vejo uma complementaridade entre eles [...] [Entrevistado C].

Por seu turno, a integração entre o programa destinado à formação e o programa destinado ao desenvolvimento (Programa de Desenvolvimento de Lideranças e Altos Executivos) ocorre, segundo uma das pessoas entrevistadas, da seguinte forma:

Na portaria do LideraGOV, a gente fala que a CGCAE, [Coordenação Geral de Altos-Executivos], não lembro o verbo, não é deve, não, não é uma obrigação..., mas ela “deve” considerar pelo menos uma reserva de vagas para os egressos do LideraGOV. Aquele critério de você ser um alto executivo e ocupar cargo para fazer os cursos da CGCAE, esse critério é eliminado quando a pessoa já se formou no LideraGOV. Então, em qualquer curso da CGCAE, um “LideraGOVer¹” pode fazer, independente da ocupação de cargo [Entrevistada A].

Frente às falas apresentadas, torna-se viável inferir a importância que o Programa de Desenvolvimento de Lideranças e Altos Executivos, ofertado pela Enap, representa, tanto para os egressos do LideraGOV, como para os egressos dos Líderes que Transformam no que tange ao desenvolvimento das competências requeridas junto a estes agentes públicos para que possam atuar nos cargos de ADP. Sendo assim, vale lembrar que esse programa apresenta como público alvo as pessoas que já ocupam cargos e funções como CCE e FCE de níveis 13 e superiores. Em relação ao desenvolvimento de lideranças e altos executivos, segue a observação de uma das pessoas entrevistadas:

Só para falar que em altas lideranças, nosso foco é “soft skills”, mas a gente também traz conteúdos que a gente considera importantes. Então, por exemplo, eu não vou trazer, claro, a pessoa que trabalha no Ministério do Desenvolvimento Social, se ela quer entender mais o que é política social, ela deve fazer um curso sobre SUAS, SUS, não vou trazer esse curso no Programa de Altas Lideranças, porque esse aí é um conteúdo técnico que a pessoa tem que saber, que ela talvez faça no nosso Programa de Aperfeiçoamento e tal. Mas eu vou trazer temas emergentes, por exemplo, mudança climática, desenvolvimento sustentável, inteligência artificial, que são temas que ninguém ainda está sabendo. Então, todas as lideranças têm que saber por que o mundo inteiro está falando sobre isso. A gente não pode ficar sem falar sobre isso. Então, as lideranças hoje precisam entender o que é trazer transformação digital, trazer como é que vai lidar com a inteligência artificial na política, são temas que transpassam todos os ministérios, todas as políticas públicas. Então, a gente traz também esses temas que são os temas de fronteira, para que os dirigentes não sejam pessoas desatualizadas [Entrevistada M].

Ainda de acordo com as falas apresentadas, acerca da possibilidade de complementaridade entre os programas de liderança ofertados pela Enap, percebe-se que eles possuem interseções, de modo que podem equivaler a potenciais pilares de um

¹ Neste trabalho, LideraGOVer corresponde a uma pessoa que é egressa do LideraGOV.

SADP em relação aos processos de seleção, formação e desenvolvimento. Sobre esse aspecto, uma das pessoas entrevistadas afirmou:

Então, eu ainda acho que tem um longo caminho pela frente na escola para melhorar esse processo de integração, olhando para cada público. E em especial para altas lideranças, isso é bastante gritante [...] E quando se vai conversar sobre essas coisas, as barreiras administrativas são muito grandes, porque é difícil, tem muita coisa para você fazer do seu pedaço. Então, você vai integrar com o outro, você está pegando uma parte do trabalho do outro e agregando para cá, e aí um acha uma coisa, o outro acha outra, e as coisas são difíceis de avançar. Não é porque ninguém nunca tentou ou porque não acha importante, é porque é difícil mesmo [Entrevistada B].

Com base nas observações relatadas nesse depoimento, é relevante dizer que o Programa LideraGOV, assim como o Programa de Desenvolvimento de Lideranças e Altos Executivos, chamado costumeiramente de “Altos Executivos” encontram-se atualmente sob a gestão da Diretoria de Educação Executiva da Enap (DEX). Diante desse fato, no que tange a esses programas uma das pessoas entrevistadas ressaltou:

Eles estão integrados, por isso que eles estão dentro da mesma diretoria. Tanto que a gente, quando faz o planejamento, a gente faz de todas as coordenações juntas. A gente não faz o planejamento separado, em estanque. Então, assim, a coordenação de aperfeiçoamento sabe o que está sendo oferecido em altas lideranças, que ela sabe também quais são os cursos que o pessoal já fez na formação inicial. Então, assim, a gente já tem aqui uma integração dentro dessas coordenações [Entrevistada N].

Quando questionada a respeito da possibilidade de manutenção dessa dinâmica, na eventualidade da implementação de um SADP, a entrevistada manifestou-se da seguinte maneira:

Não sei, depende se eles vão colocar condições, né? [...] Condições, por exemplo, para você ocupar tal cargo, você já tem que ter esse, esse, esse, esse curso. Aí a gente teria que ter alguma formação obrigatória, né? Então, se eles colocam condições de quais cursos são, de como que deve, qual o caminho, se ele estabelecer o percurso profissional, aí a gente tem que ir para um caminho de percurso de conhecimento também. [...] É, a gente teria que construir uma capacitação de acordo com o que o Ministério [MGI] está demandando. Com as condições que ele colocar. Hoje a gente não tem, porque não existe essa condição. Né? Então a gente hoje ainda está de uma maneira muito mais livre, de maneira que o percurso profissional das pessoas hoje ainda é um pouco mais livre também. Mas se isso for de uma forma que seja a trajetória... pré-definida, a gente tem que ir para esse rumo do predefinido também. E o que vai acontecer, na verdade, é que as pessoas vão fazer esses cursos que são predefinidos e podem fazer outros cursos que são de seu interesse [Entrevistada M].

No que tange à possibilidade de promover o trabalho conjunto entre as iniciativas dos programas LideraGOV e Programa de Desenvolvimento de Lideranças e Altos Executivos com as atividades referentes ao programa Líderes que Transformam, cabe a ressalva de que esse programa corresponde, como vimos, a uma iniciativa do Gnova. Dito isso, vale registrar a fala de uma das pessoas entrevistadas:

[...] Só que tinha, no caso do LideraGOV, tinha que estar numa estrutura mais estratégica dentro da Enap. Entendeu? Pode ser até na DEX. Hoje a gente não é nem uma coordenação... Então, assim, esse olhar de integrar coisas é muito importante. Eu falo do LideraGOV, mas isso vale para as outras também. Então, Líderes que Transformam [Gnova] não deveriam estar conversando lá com a DEX? Com a CGCAE? Com os Altos Executivos? Mas a gente não sabe, não está nem definindo a “persona” desses altos executivos. Qual é? O que a gente quer de alto executivo? A gente tem a matriz de competência, mas não tem ninguém lá decidindo [...] [Entrevistada A].

Assim sendo, poder-se-ia pensar em fortalecer, no seio da Enap, mecanismos e estruturas que pudessem favorecer a operação conjunta das iniciativas referentes aos programas e formações em liderança, fato que poderia subsidiar a sistematização das operações de um SADP no Poder Executivo Federal.

Ainda no que tange à possibilidade de atuação conjunta entre os programas, no intuito de encontrar referências e parâmetros para que isso se concretize, vale destacar a experiência do LideraGOV, que se diferencia dos demais programas por ser fruto de uma parceria do MGI com a Enap. A esse respeito, uma pessoa entrevistada, quando questionada acerca de como poderia se dar o trabalho conjunto entre as iniciativas dos programas na alçada da Enap, proferiu a seguinte elucubração:

Eu faria isso, com certeza. Eu ampliaria ainda, sabe? Eu não sei se numa estrutura de diretoria ou numa coordenação geral mesmo, mas a gente tem vários bloquinhos que estão aí flutuando... Sem dar o mesmo resultado que poderiam estar dando. Eu acho que faz muito sentido. Mas ainda assim, a gente tem uma gestão muito independente, sabe? Até porque nós somos parceiros com o MGI, as outras atividades não são. E devem ser. E se fossem, você imagina, numa mesma estrutura, você ter o Líderes que Transformam que pudesse fazer... Pode começar com o piloto, fazendo para DAS 5, porque o DAS 6 eu acho que é muito mais político, e o DAS 4 tem um volume alto de pessoas. Então, DAS 5. Depois faz os processos seletivos ali, no Líderes que Transformam. Essas pessoas vão fazer os cursos de altos executivos com a CGCAE. [...] Ali, incubado, o LideraGOV, porque ele também vai ser... Essas pessoas que estão saindo daqui, [LideraGOV], vão ser os futuros clientes aqui da CGCAE. Então, ali já está integrado. E aí falta a peça de acompanhar a carreira e o desempenho dessas pessoas, que aí eu não acho que seria na Enap, mas seria uma parceria com o MGI, como é o LideraGOV [...] Acho que é isso. Faria sentido assim...

Seria Enap, MGI e os órgãos todos. Só que aí essa gestão estaria com a MGI. E Gnova, tá? Gnova [Entrevistada A].

Quando se analisa a fala apresentada nota-se que a pessoa entrevistada faz menção à parceria entre a Enap e o MGI no que se refere à criação e implementação do Programa LideraGOV, além de sugerir a ampliação desse “*modus operandi*” para os outros programas, o que poderia equivaler a um embrião para a implementação da estrutura de um eventual sistema de alta direção pública no Poder Executivo Federal brasileiro, pois ampliaria o acesso a recursos e capacidades necessárias para tal.

Assim sendo, cabe destacar que essa parceria oficializou-se por meio da Portaria Conjunta MGI/Enap n. 59 de 20 de setembro de 2024 que institui o Grupo de Desenvolvimento de Líderes do Futuro e o Programa LideraGOV de Desenvolvimento de Líderes (Brasil, 2024). No tocante a esse grupo, uma das pessoas entrevistadas abordou a sua composição e quais são as suas atribuições:

No âmbito do Lidera-Gov, a gente tem um Grupo de Desenvolvimento de Líderes do Futuro. Que aí tem a Enap, que compõe, com a SGP no MGI, com o gabinete da ministra no MGI. Então, tem duas pessoas do MGI e uma da Enap. Nesse grupo, tem muitas outras responsabilidades do grupo, né? Mas uma das responsabilidades desse grupo é acompanhar essa evolução profissional. Assim como outra responsabilidade é coordenar e fomentar a rede de pessoas com alta capacidade de gestão e liderança a partir dos egressos do LideraGOV [Entrevistada A].

Por meio da análise do artigo doze da supracitada portaria, verifica-se a intenção de criar condições para que os egressos do LideraGOV participem das ações de desenvolvimento do Programa de Desenvolvimento de Lideranças e Altos Executivos destinadas aos agentes públicos que já ocupam cargos de direção de modo a dar continuidade à sua trajetória de desenvolvimento constante preparando-os também para que possam assumir futuramente cargos de alta direção (Brasil, 2024). Por meio da fala de uma das pessoas entrevistadas, observa-se que essa prática já ocorre no contexto da Enap:

[...] Além do que, na CGCAE, a gente organiza cursos para os egressos também do LideraGOV. Às vezes, os cursos são híbridos com altos executivos. Às vezes, não. É exclusivo para os egressos. Já tivemos vários cursos. Antigamente... Aí eu volto a dizer, é o entendimento do gestor que está na hora. Já tivemos cursos exclusivos, que é maravilhoso porque você conhece... Ah, de que turma você é? Nossa, é da turma 2... Eu conheci muita gente nesse esquema. Fiz um curso, conheci alguém. Oh, que legal, você é da turma 2. Você faz um curso de 20 horas, a pessoa passou pelo processo do LideraGOV com você também, você já tem um vínculo e aí você conhece mais a pessoa naquele curso [...] Depende do entendimento do gestor ali na hora, mas

tem esses cursos, é competência e responsabilidade nossa como grupo gestor, tanto a Enap quanto a MGI, proporcionar esses cursos. É o desenvolvimento constante [Entrevistada A].

Perante ao que foi dito, infere-se que a intenção é que as formações destinadas aos altos executivos constituam-se na próxima etapa rumo ao desenvolvimento daqueles que cursaram o LideraGOV e almejam ocupar um cargo de alta direção, o que nos remete à Figura 4 que retrata a esteira da liderança.

Em relação à relevância do desenvolvimento contínuo de servidores públicos, outra pessoa entrevistada ressaltou o seguinte:

[...] Porque essas pessoas vão ficar 35 anos, em média, no Estado. E nesses 35 anos as coisas vão mudar muito e as gestões vão mudar. Então, assim, um processo coordenado, de contratação de pessoas, tendo como fundamental a capacidade dessas pessoas continuarem aprendendo ao longo desses 35 anos, é fundamental [Entrevistado G].

Na mesma direção, outra pessoa entrevistada trouxe à baila um desafio inerente ao desenvolvimento contínuo, sobretudo quando se fala de egressos dos programas de liderança ofertados pela Enap:

Como eu otimizó um esforço enorme, que é um gasto altíssimo, que é eu passar nove meses com pessoas aqui se formando para posições de liderança, e que depois que elas acabam o curso, é cada um por si? Sendo que eu tenho várias outras ações na Enap ou outras ações de governo que poderiam estar usando, vamos dizer assim, se aproveitando dessa expertise para ocupar cargos [Entrevistada B].

Em uma linha de raciocínio semelhante, outra pessoa entrevistada apresentou a seguinte reflexão:

[...] Então, e a gente, como escola de governo, a gente tem um limite de onde a gente pode ir. Então, eu acho que esse é um ponto importante da gente entender também qual é o nosso limite, que a gente não vai ser responsável por esse sistema, a gente pode dar as bases pra ele, mas é como até a gente diz, né? Então, por exemplo, a gente forma, igual no LideraGOV, a gente forma as pessoas, essas pessoas já saem daqui em rede, mas as pessoas, às vezes, não encontram aí possibilidades de se sentirem satisfeitas profissionalmente. Então, aí é o papel do ministério [MGI] de continuar esse papel, né? De fazer essa articulação entre onde tem vagas, as pessoas estão procurando gente pra trabalhar e não estão achando, as pessoas estão querendo trabalhar com alguma coisa assim, assim, assim, e não sabem onde tem. Então, esse papel dos ministérios, do ministério coordenador, de realmente fazer esse “matching” de pessoas que estão formadas, estão preparadas para ocupar cargos de liderança, [...] e eu acho que hoje, com o SouGov², a gente já consegue

² SouGov é um aplicativo do Poder Executivo Federal civil com serviço de gestão de pessoas exclusivo para servidores públicos federais ativos, aposentados, pensionistas e anistiados.

ter ali todas as vagas, né? Então, isso é muito importante [Entrevistada M].

Diante do desafio descrito de se criar mecanismos que permitam o aproveitamento e a aplicabilidade dos aprendizados obtidos por meio das formações em liderança, vale repisar que um dos pilares do sistema de Alta Direção Pública consiste justamente nos processos de formação e desenvolvimento daqueles que ocupam os cargos de ADP. Nesse sentido, a eventual implementação de um SADP no Poder Executivo Federal poderia favorecer e ampliar o aproveitamento do conhecimento gerado na Enap no intuito de alocar os egressos dos programas nos cargos e funções de liderança. Nesse sentido, segundo a OCDE, um dos benefícios de um SADP equivale a promover o equilíbrio entre a oferta e a demanda de lideranças capacitadas no âmbito do alto escalão dos governos (OCDE, 2022).

No que se refere ao acompanhamento da trajetória dos egressos, após a conclusão dos programas e formações em liderança, uma das pessoas entrevistadas fez a seguinte observação:

[...] E aí eu queria comentar com você que o investimento do LideraGOV é um investimento muito alto. As capacitações de liderança são muito altas [...] Porque o LideraGOV ele lança semente no vento. Aí você não sabe se a semente vai cair no cascalho, ou na areia, ou na terra fértil. Mas ele lança sementes no vento das organizações. E aí você começa a acompanhar a trajetória da pessoa e uma hora dessa ela vai lá e ocupa um cargo. Ocupou um cargo porque realmente o LideraGOV deu a cereja do bolo para ela, ou porque ela fez network no LideraGOV e um coleguinha que entrou puxou ela e ela puxou outro, e aí virou uma patota do LideraGOV, é uma rede. Entendeu? É a qualificação ou é a rede que importa? [Entrevistada F].

O questionamento apresentado enseja o destaque do papel das redes de egressos dos programas de liderança da Enap no sentido de que elas podem consistir em um instrumento a ser utilizado para potencializar os efeitos e, até mesmo, podem tornar-se uma “proxy” para a tangibilização dos impactos dessas formações. Em relação à rede de egressos do Programa LideraGOV uma das pessoas entrevistadas ressaltou:

[...] Então, a rede está funcionando. A gente tem várias críticas à rede, mas a rede funciona razoável. Agora, acompanhar a evolução profissional, muito fraco [...] Porque até hoje, a gente não tinha conseguido fazer isso com firmeza, sabe? Então, esse acompanhamento ainda é falho. Isso eu falo do LideraGOV, são 239 pessoas só, egressas. E eu acho que esse acompanhamento, ele não precisa ser “Ad aeternum”, não, sabe? Acho que tinha que ser assim, acompanhar durante cinco anos. Porque é quando vai dar os efeitos ainda da intervenção, né? Agora, no caso de a pessoa já estar ocupando [cargo],

ela tem que estar acompanhada. Tem que acompanhar o resultado daquela pessoa, como? Aí a gente vai, né? Não tem outra discussão. Como? Com indicadores, com OKR, seja como quiser, né? [Entrevistada A].

Ainda no que concerne à rede, a entrevistada segue sua fala e sugere o seguinte:

Eu acho que o Gnova tinha que assumir a rede do LideraGOV, por exemplo, as ações da rede para poder, sabe, facilitar processos de transformação governamental [...] E para isso, o Gnova tem muita capacidade [...] [Entrevistada A].

Perante a sugestão da entrevistada, é importante salientar, como vimos, que como a Enap participa do grupo que faz a gestão da rede dos egressos, Grupo de Desenvolvimento de Líderes do Futuro, poder-se-ia pensar em incluir nele uma pessoa oriunda do Gnova.

Ainda no que tange ao acompanhamento da evolução profissional dos egressos do LideraGOV, torna-se oportuno destacar que durante, e ao final da formação, aplica-se junto a eles um instrumento denominado Escala Comportamental para Inovação Pública (ECIP), que foi desenvolvida pelo Gnova com o intuito de medir mudança comportamental dos egressos de formações. Sendo assim, observa-se que a potencial contribuição do Laboratório de Inovação da Enap para a sistematização de um SADP vai além do fato de ter concebido o Programa Líderes que Transformam, visto que suas ferramentas e experiências acerca de transformação governamental também podem subsidiar a concepção do SDAP no Poder Executivo Federal brasileiro.

Levando em consideração o que vem sendo dito até então, nota-se que o acompanhamento da trajetória dos egressos dos programas se faz necessária no sentido de mensurar a efetividade das ações de formação e desenvolvimento de lideranças para saber se, na realidade, os investimentos estão gerando os retornos esperados. Essas informações podem embasar mudanças de rota nas estratégias, ou até mesmo sugerir novas ações na busca de formar e desenvolver agentes públicos com vistas a ocupar cargos de alta direção pública. Sendo assim, é relevante destacar que a sistematização de um SADP no Poder Executivo Federal pode favorecer o acompanhamento da trajetória dos egressos das formações em liderança ofertadas pela Enap em razão de viabilizar estruturas e arranjos para tal.

Em relação a referências e parâmetros para o estabelecimento de estratégias para a operacionalização do acompanhamento dos egressos dos programas e formações em liderança ofertados pela Enap uma das pessoas entrevistadas deu a seguinte sugestão:

Dados eles têm, porque o SIAPE é centralizado, então você tem como puxar pelo SIAPE, onde essas pessoas ocuparam cargos, em relação à ocupação de cargos, dá para você rastrear. Fiz o LideraGOV hoje, depois de seis meses ocupei um DAS 3, depois de oito meses um DAS 4, depois eu perdi o cargo. Isso tudo dá para pegar sistemicamente, acho que eles já pegam. O que eu faria, de tempos em tempos, é conversar com as pessoas, fazer grupos focais, chamar as pessoas para conversar, porque o LideraGOV dá para contar nos dedos, são muito poucas pessoas, ele não tem escala ainda [Entrevistada F].

Diante da sugestão apresentada, vale frisar que a OCDE recomenda que no âmbito de um SADP haja uma estrutura capaz de operar os dados referentes às altas lideranças (OCDE, 2022). Como vimos no decorrer desta análise, atualmente ainda é possível fazer um acompanhamento mais próximo aos egressos de determinados programas. No entanto, quando houver o aumento de escala dessas iniciativas de formação em liderança, não será possível fazer a gestão dessas informações sem uma estrutura de dados que permita acompanhar o aumento do número de egressos.

Além do acompanhamento do desenvolvimento dos egressos, outro desafio imposto ao Programa LideraGOV, assim como se observou também nos processos seletivos do Programa Líderes que Transformam, corresponde ao envolvimento e à participação do órgão correspondente à lotação do servidor no momento em que ele se candidata à seleção do programa. Nesse sentido, uma das pessoas entrevistadas defende que os órgãos e instituições onde os servidores selecionados estejam em exercício deveriam ter uma voz mais ativa na indicação para o processo seletivo do LideraGOV como parte da estratégia de gestão de pessoas desses órgãos e instituições:

A Enap tem o mérito de formatar um programa como o LideraGOV, mas o LideraGOV não tem escala, ele é caro, ele atinge poucas pessoas, essas pessoas não têm, muitas vezes, o apoio dessas organizações.

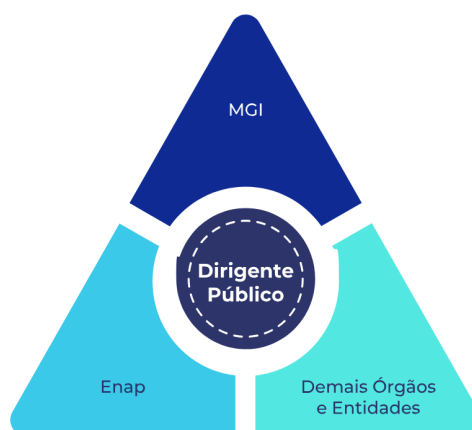
[...] o LideraGOV, deveria ser uma candidatura pessoal barra institucional, tá? Não numa linha de eu prometo te dar um cargo, mas numa linha de que, poxa vida, aquela pessoa tem uma trajetória às vezes de 12, 13, 14, 15 anos no seu órgão, e aí ela vai contar para a ENAP que ela tem aspiração de ser líder, entendeu? [Entrevistada F].

O depoimento registrado acima enseja a observação no sentido de que, da mesma forma que ocorreu na análise do Programa Líderes que Transformam, percebe-se que vem à tona a questão da institucionalidade no sentido de questionar a legitimidade da Enap para conduzir alguns processos seletivos tendo em vista que essa escola não ocupa uma posição central na estrutura do Poder Executivo Federal. Além

disso, a pessoa entrevistada defende que a seleção para o LideraGOV tenha a participação mais ativa e qualificada do órgão de origem da pessoa candidata.

Diante dessa sugestão, pode-se dizer que no âmbito do SADP poderia haver uma maior aproximação entre o órgão central e os demais órgãos e instituições do poder executivo Federal no intuito de estabelecer um banco de talentos para identificar pessoas com perfil para o exercício da liderança de modo a participar dos programas de formação e desenvolvimento ofertados pela Enap como, por exemplo, o Programa LideraGOV e/ou o Programa de Desenvolvimento de Lideranças e Altos Executivos.

Figura 5 – Triângulo da formação e do desenvolvimento de dirigentes



Fonte: Elaboração própria.

Com base nesta triangulação, o advento da sistematização de um SADP favoreceria a gestão de toda a trajetória de formação e desenvolvimento de líderes e altos dirigentes no âmbito do Poder Executivo Federal, com vistas a contribuir com a atuação do Grupo de Desenvolvimento de Líderes do Futuro que é responsável por essa atribuição que consta da Portaria Conjunta MGI/Enap que estabeleceu o LideraGOV (Brasil, 2024). Cumpre ressaltar que de acordo com Cardoso Jr., Camargos e Silva (2025), o programa LideraGOV corresponde a um instrumento efetivo e promissor de identificação e capacitação de talentos para a gestão pública brasileira de alto escalão.

Os depoimentos de algumas pessoas entrevistadas chamaram a atenção para o fato do Programa LideraGOV ser caro e não ter escala. Diante do que foi dito, percebe-se que as variáveis observadas dizem respeito à capacidade de ampliar a escala de atuação, que corresponde à mesma fragilidade apontada na análise relativa ao Programa Líderes que Transformam.

Diante dessas observações, infere-se que no âmbito de um eventual SADP no Poder Executivo Federal brasileiro deve-se mobilizar estratégias para garantir recursos que permitam aumentar a capacidade institucional e operacional para a realização de processos seletivos para cargos de alta direção bem como para os processos de formação e desenvolvimento, o que pode ocorrer por meio da definição de estruturas e arranjos para o SADP. Com essa intenção, na próxima seção, abordaremos as sugestões das pessoas entrevistadas acerca de como estabelecer a estrutura e o arranjo para a sistematização da ADP.

Segue um quadro-resumo com as diretrizes elencadas pelas pessoas entrevistadas para a estruturação do pilar de formação e desenvolvimento de um SADP no Poder Executivo Federal brasileiro, tendo por base as experiências do Programa LideraGOV e do Programa de Desenvolvimento de Lideranças e Altos Executivos.

Quadro 4 – Resumo das diretrizes para o eixo formação e desenvolvimento

Diretrizes para formação e desenvolvimento no SADP
Estabelecer mecanismos e estruturas que possam favorecer a complementaridade das iniciativas referentes às formações e programas de liderança ofertados pela Enap.
Clarificar o que se espera de um alto executivo, definir o perfil geral de um alto dirigente.
Identificar e investir na formação e desenvolvimento de servidores com perfil para atuarem em cargos de direção.
Criar, no âmbito do SADP, banco de talentos com perfil para ocupação de cargos de direção.
Customizar as formações para cargos de direção de acordo com o contexto específico do órgão, bem como do nível do cargo ou função.
Constituir comissões entre o órgão central do SADP, a Enap e as áreas de gestão de pessoas dos órgãos e entidades para que promovam o acompanhamento da trajetória dos egressos dos programas e formações em liderança oferecidos pela Enap.
Estruturar uma base de dados para gerenciar informações a respeito da trajetória dos egressos dos programas e formações em liderança oferecidos pela Enap.
Criar mecanismos para fortalecer a rede dos egressos dos programas e formações em liderança, como, por exemplo, a inclusão da participação do Laboratório de Inovação da Enap na gestão dessas redes.
Estabelecer mecanismos para que os candidatos aos programas e formações em liderança da Enap tenham mais apoio dos seus órgãos de origem tanto em relação à participação no processo seletivo, quanto em relação à participação efetiva nas atividades dos cursos.

Estabelecer, para todas as carreiras, a obrigatoriedade para que os ocupantes de cargos de alta direção cumpram determinada carga horária em programas de formação e desenvolvimento em liderança de modo a evitar a evasão em razão da rotina de trabalho.

Fonte. Elaboração própria.

Por meio da análise das diretrizes elencadas, nota-se que as pessoas entrevistadas levantaram pontos de atenção que devem ser considerados quando se fala acerca da estruturação e do desenho de ações de formação e desenvolvimento para pessoas que ocupam cargos e funções de liderança, levando em consideração os desafios impostos pelo contexto e pela cultura vigente no Poder Executivo Federal, bem como a experiência dos entrevistados em razão da atuação direta na Enap, tanto no desenho, quanto na atividade docente nos programas de liderança.

Nesse contexto, algumas diretrizes se destacaram, dentre elas, a complementaridade das iniciativas referentes às formações e programas de liderança ofertados pela Enap, assim como o monitoramento da trajetória dos egressos no intuito de potencializar a sistematização de um SADP.

5.3 Estrutura e arranjo do SADP no Poder Executivo Federal

Esta seção dedicar-se-á à identificação de diretrizes para a configuração da estrutura e do arranjo de um Sistema de Alta Direção Pública no âmbito do Poder Executivo Federal brasileiro com base nas opiniões e sugestões das pessoas entrevistadas. Por conseguinte, faz-se necessário pensar a respeito de quais órgãos da comporiam esse sistema e quais seriam os papéis de cada um deles nessa estrutura, além de refletir acerca dos recursos necessários para a sua operacionalização.

Diante das análises e das discussões apresentadas até aqui, percebe-se que há um potencial de integração entre as atividades dos programas de seleção, formação e desenvolvimento ofertados pela Enap, o que serviria de base à sistematização de um SADP no Poder Executivo Federal por contemplar processos inerentes a esse sistema em países que já o implementaram, como, por exemplo, o Chile. Sendo assim, levando em consideração o fato de que os programas são ofertados pela Enap, a princípio, seria plausível imaginar que essa escola de governo poderia liderar o processo de sistematização de um SADP no âmbito do Poder Executivo Federal. No entanto, a operação integrada desses programas, visando ganhos de escala, ainda não ocorreu no âmbito da escola em razão de limitações naturais nas suas capacidades institucionais e

operacionais. Acerca da participação da Enap nesse processo, uma das pessoas entrevistadas manifestou-se da seguinte forma:

Não, não acho que seja algo que a Enap deva puxar pra si não, porque tem que ser uma política dentro da administração pública e aí é o Ministério [Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGI]. A Enap é um dos componentes fundamentais para execução dessa política, mas precisa isso estar num olhar de governança, tem que estar o mais próximo possível do centro de governo. Porque é isso..., se eu vou ter um processo seletivo dentro de todo o meu comando, isso tem que estar muito próximo do centro de governo pra eu falar assim: então, 'galera', nos próximos quatro anos, a gente vai para essa direção. Aí você traz isso e faz um processo seletivo a partir dessas orientações [Entrevistado H].

Perante ao que foi dito, nota-se a necessidade do suporte de um órgão central que, quanto comparado à Enap, disporia de maior capacidade, institucionalidade e capilaridade no seio do Poder Executivo Federal para levar a cabo um SADP. Nessa linha de raciocínio, uma das pessoas entrevistadas ressaltou:

[...] Então, eu entendo como muito necessário esse olhar centralizado para poder regular todo um sistema que se interliga, ele não pode ser visto de forma fatiada, ele tem que ser visto de forma integrada. Então, um órgão complementa, na verdade, o outro em alguma parte de atuação do Estado, apesar de ter um foco, um negócio próprio, mas, assim, é o governo, é o Estado brasileiro que tem que estar funcionando de uma forma geral para que a sociedade seja atendida em todas as suas necessidades [...] [Entrevistado C].

No que diz respeito às atribuições de um órgão central no âmbito de um SADP, segue a contribuição de uma das pessoas entrevistadas:

[...] Mas você olhar o cenário como um todo e dizer assim: Quantas pessoas estão ocupando cargo de liderança? Como é que essas pessoas estão sendo avaliadas? Qual é o tipo de "gap" formativo que essas pessoas têm? Isso também eu entendo que deve ser uma atribuição do órgão central, do MGI. Ou seja, estar monitorando o monitoramento, ser capaz de dizer: eu tenho uma força de trabalho qualificada que está adequada, ou eu tenho tais gaps. Estão cumprindo os resultados, as metas estão estabelecidas ou não estão? [Entrevistada I].

Ainda em relação ao órgão central, uma das pessoas entrevistadas apresentou recomendações para que o estabelecimento de um SADP no Poder Executivo Federal brasileiro seja bem sucedido:

Eu acho que dependeria de quem iria dirigir essa área aí, sabe? Porque eu acho que se, o objetivo de criar esse órgão for o de fortalecer que as pessoas ocupantes de cargos de alta direção precisam estar qualificadas, precisam ser cobradas, precisam ser medidas, precisam ser servidores,

em sua maioria... Enfim, se a gente for defender isso no meio desse órgão, eu acho que a criação de um órgão faz com que isso ganhe corpo. Acho que isso faz com que se torne mais robusto e mais difícil de ser desconstruído. Então, nesse sentido, eu acho muito legal. Agora, se for para criar um órgão que não vai olhar isso de forma tão criteriosa e vai estar muitas vezes desguarnecido no sentido de não ter uma proteção para defender o seu ponto de vista, aí é besteira, aí é jogar dinheiro fora [Entrevistado C].

Diante dessa fala, nota-se que o órgão central precisa de um suporte institucional para garantir a sua atuação. Em outras palavras, a estrutura de um SADP precisa ter, em seu bojo, capacidade de operação, além de dispor de instrumentos que garantam condições favoráveis à sua atuação no macroambiente no qual está inserido. Nessa direção, uma das pessoas entrevistadas faz uma análise a respeito da capacidade atual disponível no Governo Federal frente ao desafio de implementação de um SADP:

[...] Mas o que eu estou falando é: para criar esse sistema, você tem que orientar, capacitar mais de 200 órgãos. Estou falando aqui não só de ministério, estou falando também de autarquia, fundações e tudo mais. E aí, a pessoa tem que dominar isso, porque se as pessoas não dominam, fazem mal. Então, a Administração Pública, ao contrário da chilena, o que eu estou falando: ela é muito grande [...] Então, é o seguinte, não é fácil a parte de implementar algo que você não tenha estruturado um sistema de orientação e de supervisão, e orientação da prática disso. Então, a partir disso, nós temos menos problemas hoje com, vamos dizer assim, em tese, uma interferência política partidária nefasta, do que com essa capacidade de implementar isso. Eu acho que nossa capacidade de implementar isso é muito incipiente em relação ao desafio que é fazer esse tipo de coisa massivamente [Entrevistado G].

Frente ao desafio apresentado, outra pessoa entrevistada, quando falava sobre o programa Líderes que Transformam, acrescentou:

A Enap, inclusive, não sei se você está sabendo disso, mas ela está tentando, depois de ter incubado esse projeto [Líderes que Transformam], ela está tentando encontrar dentro do MGI uma outra área que possa comportar esse projeto. Nós fomos uma das áreas que fomos consultadas sobre isso e nós não quisemos esse projeto aqui dentro, porque a gente não tem mão de obra que consiga tocar esse projeto. E nem recurso para investimento contínuo que esse projeto precisa ter para se manter. Então, isso foi um impeditivo que a gente precisou olhar e dizer para a Enap: não, aqui dentro da SGP, a gente não tem como absorver [Entrevistado C].

Em contraponto às falas apresentadas, outra pessoa entrevistada apresentou seu ponto de vista acerca da capacidade disponível:

Eu acho que tem. Eu acho que tem. Tem capacidade. Uma vez que isso se transforme numa diretriz e numa orientação de governo, a materialidade institucional vai ser construída. Entendeu? Então, tem

capacidade. Porque hoje tem muito... As áreas técnicas têm muita “expertise” em montar um sistema para isso, estar num sistema, em definir um normativo, em capacitar pessoas para fazer esse trabalho, em conferir a essa atividade uma dimensão estratégica, de um olhar estratégico sobre essa seleção. Porque precisa ter, como falei, um alinhamento não só com os preceitos constitucionais, democráticos e tal, mas também com o plano de governo. As pessoas têm que assumir esses cargos para ajudar a fazer as coisas acontecerem, para ajudar o governo a governar. Então, quer dizer, essa dimensão estratégica precisa estar presente nessa estrutura [Entrevistado JJ].

Diante dessa divergência, entre as pessoas entrevistadas, a respeito da disponibilidade de capacidade de operacionalizar um SADP no Poder Executivo Federal brasileiro, nota-se a importância de garantir a materialidade institucional para a atuação estratégica do arranjo que será responsável por gerir o SADP.

Em face dos desafios apresentados até o momento, vale repisar que a complementaridade entre as atividades referentes aos programas de liderança ofertados pela Enap: Líderes que Transformam, LideraGOV e Programa de Desenvolvimento de Lideranças e Altos Executivos corresponde a uma forma de constituir um arranjo que pode favorecer a ativação das capacidades existentes, de modo a transformar os seus estoques em capacidades ativas operantes.

Tal arranjo poderia ocorrer no âmbito de um órgão central como o MGI, considerando que já existe uma parceria entre a Escola Nacional de Administração Pública e o MGI na oferta do Programa LideraGOV, a qual poderia ser replicada nas atividades referentes aos demais programas.

Nessa lógica, segundo Pires e Gomide (2024), a ativação de capacidades depende dos arranjos de implementação específicos, determinados pela interação entre instrumentos e atores em contextos próprios. Esses arranjos são variáveis e influenciados pelo contexto político-institucional, assim como pelas capacidades disponíveis influenciando a implementação de políticas públicas.

Com vistas a ilustrar o que foi dito, Weber, Lafuente e Cortázar (2017) observaram que no caso do estabelecimento do SADP no Peru, com o passar do tempo, depois da revisão constante das lições aprendidas, bem como das avaliações dos atores envolvidos, que permitiram processos de melhoria contínua, constatou-se que as capacidades internas do órgão central já haviam atingido certo grau de maturidade de modo que boa parte do processo de recrutamento e seleção, antes realizado por empresas de consultoria externa, passou a ser realizado internamente pela equipe de profissionais do SERVIR, órgão central do SADP peruano.

Com vistas a continuar o debate relativo à atuação de um órgão central de um SADP no Poder Executivo Federal brasileiro, vale abordar o volume de trabalho que a implementação desse sistema acarretaria ao órgão responsável por sua operacionalização, de modo que algumas medidas poderiam viabilizar as capacidades necessárias para essa finalidade, como por exemplo, o emprego de ferramentas tecnológicas, em passo igual ao estabelecimento de parceria com atores externos. Sobre isso, quando questionada acerca de pontos de atenção em relação à operacionalização de um eventual SADP no Poder Executivo Federal, uma das pessoas entrevistadas afirmou:

Tem uma coisa: Custo! O custo por processo não pode ser alto. O custo financeiro e o custo operacional. Existem muitos cargos na administração pública e o turnover é muito alto. Se você for instituir uma política que obrigue pelo menos uma porcentagem dos cargos e funções a serem ocupados através de processos de recrutamento e seleção, você precisa ser ágil e ser barato. Porque não adianta você ser ágil e ser muito caro. O custo por processo de recrutamento e seleção precisa ser baixo (custo financeiro) e o tempo precisa ser baixo. Só tem pra mim um ponto de atenção: vai dar errado se a administração achar que vai fazer isso sozinha. Por que pode dar errado? Porque eu não consigo diminuir o tempo e o custo sem tecnologia. Se eu não uso soluções de base tecnológica para diminuir o custo e diminuir o tempo, é inviável [...] Se for escalar isso, tem que ser usando soluções de base tecnológica. A gente não vai conseguir fazer isso se a gente não tiver aberto à parcerias com ICTs [Instituição Científica Tecnológica e de Inovação], com GovTeches, enfim com os detentores desse conhecimento e dessa tecnologia para desenvolver, instalar, sustentar e evoluir essa soluções de bases tecnológicas [Entrevistada I].

A questão levantada pela pessoa entrevistada torna-se mais instigante quando se considera o fato de que os processos seletivos para altos dirigentes públicos equivalem a apenas um dos quatro pilares que constituem um sistema de ADP, o que torna o processo ainda mais complexo e também reforça a necessidade de utilização de tecnologia para viabilizar a interoperabilidade com os demais pilares a saber: estruturar o órgão central, garantir os processos de formação e desenvolvimento além de viabilizar a avaliação e a prestação de contas acerca do desempenho dos altos dirigentes.

Nesse sentido, a implementação de um SADP, para ser bem sucedida, requererá a mudança de cultura e de práticas, sobretudo, no que diz respeito aos processos de seleção e avaliação de altos dirigentes públicos que são indicados por meio de nomeações discricionárias. Sendo assim, diante de desafios complexos e multifacetados como esse que envolvem diversos atores e arranjos, deve-se ter em mente uma estratégia de implementação com visões de curto, médio e longo prazo. Nessa linha, uma das pessoas entrevistadas apresentou a seguinte consideração:[...] Eu acho que reformas incrementais têm mais chances de sucesso do que essas outras abruptas. Apesar de demorar mais, de

ser mais complexo, demorar para apresentar resultado. Enfim, por quê? Eu acho que o incrementalismo, nesse caso, é bem-vindo porque ele vai absorvendo tentativas e erros, acertos e erros, vai aperfeiçoando legislações, processos de trabalho, formas de fazer, etc, que vão ganhando mais substância, mais aderência à realidade e às necessidades colocadas [...] Toda essa geração de reformas que se tentou fazer no mundo inteiro, lá nos anos 90, chamada choque de gestão, lembro dessa expressão, era isso. Mas nenhuma dessas reformas “choque de gestão” funcionou. Ou foram integralmente implementadas. Nenhuma. E a do Bresser é mais um exemplo disso. A PEC 32 é a mesma coisa. A PEC 32 tinha essa pretensão de ser uma mudança paradigmática que vai mudar tudo para melhor. Mas é um erro achar isso. É uma quase infantilidade achar isso. [...] Então, por questões teóricas e históricas, experiência histórica, essas coisas mostram que as reformas que dão certo são essas de natureza incremental [Entrevistado J].

Quando teve a oportunidade de se manifestar acerca dessa temática, outra pessoa entrevista expôs, a seguinte opinião:

Eu acredito em mudanças incrementais e sequenciais, em legislação de gestão de pessoas. “Dar cavalo de pau” em gestão de pessoas quase sempre é fadado ao fracasso, porque o nível de resistência é muito grande quando se cria mudanças muito grandes e radicais. Nos dois primeiros anos de governo, essas mudanças podem ser mais fáceis. Cultura você não muda de um dia para o outro. As mudanças que houve no Decreto de ocupação de cargos [10.829/21] que estabeleceu regras referentes à formação técnica para ocupação dos cargos. Esse decreto ainda não é o ideal, mas foi o que foi possível aprovar. O que deve haver é uma visão de futuro dividida em várias etapas para que seja possível alcançar as mudanças desejadas [Entrevistada B].

Essas declarações são elucidativas porque contextualizam o desafio de implementar o SADP no Poder Executivo Federal do Brasil e consideram aprendizados e variáveis importantes como o nosso histórico de reformas, a nossa cultura, bem como as nossas práticas político-institucionais.

Assim sendo, ao que tudo indica, a sistematização de um SADP no Brasil não ocorrerá por meio de uma reforma radical como segundo Weber, Lafuente e Cortázar (2017), ocorreu em alguns países, como no caso do Chile, por exemplo, onde a implementação deste sistema efetuou-se por meio de um grande pacto entre os poderes executivo e legislativo frente a crises institucionais.

No caso do Brasil, segundo as pessoas entrevistadas, isso é pouco provável de acontecer, dado o nosso contexto político-institucional. Além disso, como é possível observar ao longo desta análise, muitas falas evidenciam a falta de capacidades para a implementação e, sobretudo, a operacionalização de um SADP. Dessa forma, uma alternativa para lidar com esse cenário seria lançar mão de estratégias como, por

exemplo, a implementação incremental, que pode favorecer a experimentação e o ajuste de arranjos com base nos aprendizados gerados com vistas a ativar o fluxo das capacidades existentes.

No intuito dar um exemplo tangível de ações incrementais, seria interessante delimitar quais níveis de cargos teriam a participação do órgão central do SADP nos seus processos seletivos e quais não teriam, tendo em vista a baixa disponibilidade de capacidades operacionais. Em relação a essa possibilidade, uma das pessoas entrevistadas posicionou-se:

[...] Agora, para os cargos de coordenador, o FCE, o CCE 13, o DAS 4, o antigo, eu acho que bastaria ter uma composição interna, a cada órgão, talvez, porque a SGP [Secretaria de Gestão de Pessoas], o MGI, hoje assumir essa função de seleção, por exemplo, para esse nível hierárquico, além do quantitativo ser imenso, o MGI não tem a menor condição de fazer isso com os recursos disponíveis e criar uma estrutura para isso centralizada, acho que seria disfuncional. Seria bem disfuncional, do ponto de vista, ainda mais considerando o que falei antes, de que a ocupação desses cargos acho que tem que seguir critérios mais técnicos e buscar ser preenchidos com servidores efetivos [Entrevistado J].

Isto posto, temos as visões de algumas pessoas entrevistadas acerca dos cargos que devem integrar, inicialmente, um eventual SADP no Poder Executivo Federal:

Igual a gente falou antes, cargos até o nível 13, que é o antigo DAS 4, eu acho que pode ficar, até porque o quantitativo é muito grande, poderia ficar sob a responsabilidade dos próprios órgãos, na área de gestão de pessoas, talvez com uma orientação ou participação da secretaria executiva. Enfim, mas eu acho que daria para fazer isso descentralizado. **Agora, os cargos 5 para cima, DAS, FCE, CCE 15 para cima, talvez precise de uma estrutura, de um arranjo de avaliação de alto nível, centralizada provavelmente em uma secretaria como a SGP**, mas seguindo métricas comuns [Entrevistado J, grifo nosso].

Em sentido semelhante, outra pessoa entrevistada contribuiu com as seguintes palavras:

Eu me lembro que o chefe dessa unidade chilena lá, já conversei com ele algumas vezes, é Gustavo Daniel, não me lembro agora. O que ele me falou algumas vezes? Ele disse assim: É muito caro! Está muito caro fazer o processo seletivo, a gente está tentando ver uma forma de fazer isso mais barato. Então, assim, esse é um ponto de equação que tem que estar. Esse é o processo seletivo. Se ele for muito rasteiro, e aí barato, ele não vai trazer o que você quer. E aí [...] Se você quer um ‘puta’ processo seletivo, isso passa a ser muito caro. E aí você tem que ponderar, e aí se você aplica o processo seletivo para todo mundo, onde que vale a pena realmente a análise de turnover [...] **Se faz uma seleção**

para, sei lá, escolhe só diretoria, só o antigo DAS 5, alguma coisa assim [Entrevistado H, grifo nosso].

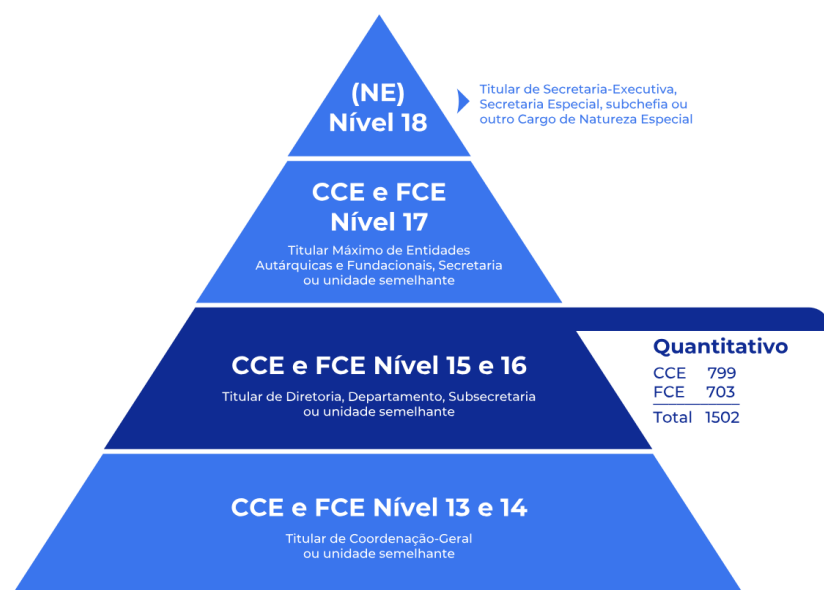
Por sua vez, segundo o Guia da Política de Governança Pública, o Decreto 9.203 de 22 de Novembro de 2017, o qual dispõe sobre a Política de Governança da APF Direta, Autárquica e Fundacional, apregoa que os cargos que compõem a Alta Administração Pública, são os seguintes: Ministros de Estado, ocupantes de cargos de natureza especial, ocupantes de cargo de nível 6 do DAS e presidentes e diretores de autarquias, inclusive as especiais, e de fundações públicas ou autoridades de hierarquia equivalente (Brasil, 2018).

Quando se conjuga a visão do Decreto supracitado com a sugestão das pessoas entrevistadas a respeito de qual nível de cargos e funções seria gerenciado por um SADP, constata-se que o ponto de interseção entre as duas visões corresponde ao cargo de diretor(a).

Isso se explica em razão da capacidade operacional disponível, assim como da cultura de nomeações políticas inerente ao Poder Executivo Federal brasileiro. Desse modo, faz-se necessário um enquadramento por meio do qual o CCE e a FCE de nível 15 e 16 correspondem ao nível de cargos e funções que, em um primeiro momento, teriam os processos de seleção e gestão do desempenho conduzidos pelo órgão central no Poder Executivo, pois equivale a um nível burocrático que consegue harmonizar um quantitativo gerenciável, quando comparado aos níveis inferiores, assim como apresenta menores resistências políticas, quando comparado aos níveis superiores.

Sendo assim, diante das razões apresentadas, torna-se observa-se que, em um primeiro momento, o arranjo e a estrutura possível de se implementar no Poder Executivo Federal brasileiro se aproxima mais de um sistema de “média direção” pública. Cabe salientar que a delimitação desse estrato corresponde a uma variável importante para balizar a configuração das dimensões de estrutura e do arranjo necessários para a operacionalização de um SADP no Poder Executivo do Brasil.

Figura 6 – Nível de cargos e funções que será foco do SADP



Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao estrato destacado na cor escura na figura apresentada, de acordo com o levantamento realizado por meio do Painel Estatístico de Pessoal (PEP), em novembro de 2025, o quantitativo de dirigentes que o integram corresponde a 1502 (mil quinhentos e dois) dirigentes titulares de diretoria, departamento, subsecretaria ou unidades semelhantes (Brasil, 2025). Dito isso, é importante destacar que nesta contagem não está contabilizado o quantitativo referente às agências reguladoras nem o quantitativo referente aos institutos federais.

Sendo assim, cumpre destacar que segundo Weber, Lafuente e Cortázar (2017), esse nível hierárquico aparece como o grupo de gestores mais óbvio e indiscutível para iniciar a implementação de um sistema de alta direção, pois há a expectativa de que seus mandatos sejam geralmente mais longos do que os cargos mais afetados pela influência do contexto e das demandas políticas diretas. Em sentido semelhante, torna-se interessante mencionar que os cargos e funções de nível 15 e 16 no Brasil equivalem aos dirigentes de nível II do SADP do Chile.

Na visão de Alessio (2013), esse recorte da burocracia é chamado de Direção Político-Administrativa onde o trabalho apresenta componentes político-administrativos e administrativo-técnicos; requer um conjunto de habilidades e atitudes de direção, mas também, e na mesma intensidade, sensibilidade política para compreender os jogos de força e poder próprios de toda ação social. Aqui correspondem aos cargos de Diretores Gerais e Diretores Gerais Adjuntos, ou cargos equivalentes. Dessa forma, percebe-se

que a sugestão das pessoas entrevistadas encontra ressonância com práticas internacionais no que tange à implementação de sistemas de ADP.

Uma vez estabelecido o nível de cargos que deve ser o foco de um SADP em um primeiro momento, passemos à discussão que visa contribuir com a definição do instrumento normativo para a sistematização de um SADP. No que compete à esta questão, algumas pessoas entrevistadas manifestaram-se em prol do estabelecimento de uma política:

Se essa vira uma política prioritária, com uma dedicação específica, isso precisa vir junto com a estrutura, pessoal e todo o resto, entendeu? E eu acho que a Enap tem condição de assumir se essas coisas vierem. Se não, vai ter um bocado de gente batendo cabeça [Entrevistada B].

Utilizando a mesma linha de raciocínio, no que se refere ao instrumento normativo outra pessoa entrevistada recomendou:

Então, mas aí se você for construir essa política, aí você pode sim, já trazendo na concepção da política, todos os recursos que você vai precisar para fazer com que ela aconteça. O problema de hoje é que as coisas estão ao contrário: o rabo está abanando o cachorro [Entrevistado C]

O depoimento acima enseja uma digressão no sentido de que a pessoa entrevistada refere-se ao fato de o Programa Líderes que Transformam ter surgido antes do estabelecimento de uma política que estabelecesse processos seletivos para altos dirigentes, fato que implicou em escassez de recursos para escalar o programa.

Voltando à questão do instrumento normativo, uma das pessoas entrevistadas sugeriu um processo mais gradual que se assemelha à linha da implementação incremental, considerando inclusive a temporalidade eleitoral de um determinado governo, visando evolução posterior:

Eu acho que um governo que queira fazer isso tem que fazer no primeiro ano, começa com um decreto, se auto-impondo isso para demonstrar que ele está genuinamente interessado no modelo, então ele se impõe o modelo, ele tem autonomia para fazer isso, e no momento seguinte propõe a alteração legislativa, porque ele já se demonstrou genuinamente interessado nisso, e aí é isso, fica muito difícil o legislativo falar que não toca um negócio desse, se o próprio executivo está se impondo [Entrevistado H].

Ainda sobre o instrumento normativo para o estabelecimento de um sistema de ADP no Poder Executivo Federal brasileiro, uma pessoa entrevistada manifestou-se da seguinte forma:

Esse tipo de questão ela é muito, assim, se é lei ou se é decreto, depende do momento atual político. A lei, ela dá força, e aí segue, mas se você não tem a menor chance de aprovar politicamente, vai pro decreto, porque você vai “comendo pelas beiradas”. Então, esse é um cenário que não tem ideal. Ideal é sempre lei, porque você entra no arcabouço legal pra desfazer ele dá trabalho, é sempre assim. Mas, para colocá-lo como uma legislação, não é simples, não é fácil. Esses temas não costumam ser temas prioritários, eles são polêmicos, porque mexem exatamente na estrutura do poder político, entendeu? Então, são temas muito difíceis de ir pro nível de legislação, de lei. Então, por decreto é mais fácil, mas tem menos poder. Se vai pro nível de portaria, então, meu amigo, aí é uma simples canetada, na semana que vem não tem mais nada [Entrevistada B].

Os depoimentos apresentados possibilitam a percepção do valor estratégico que um instrumento legal, como, por exemplo, uma política teria na previsão e na ativação das capacidades necessárias à atuação do órgão responsável pela implementação de um SADP no Poder Executivo Federal brasileiro. No entanto, deve-se utilizar o instrumento que o contexto político-institucional permitir quando da implementação.

Após a discussão acerca do instrumento normativo, emerge naturalmente a questão de como seria constituída a equipe que estaria à frente da implementação e operacionalização de um SADP. No que concerne à composição desse grupo, uma pessoa entrevistada ensejou a seguinte reflexão:

[...] Eu diria o seguinte, o primeiro desafio é fazer um belo processo seletivo para esse primeiro grupo. A gente vai ter que ser capaz de acumular massa crítica suficiente para desenhar o projeto. Porque, sendo bem pragmático, é isso. Ninguém vai apresentar um projeto desse pronto. Você tem uma ideia estruturada a partir de uma série de elementos, mas você vai ter que capturar muita informação e ter um planejamento de testes. Porque eu acho que o grande ponto de interrogação que eu coloco nisso é o entendimento da nossa cultura própria. Que mistura... Quer dizer, que não tem nem uma identidade única. Vai misturar elementos muito distintos. A gente vai do líder, acolhedor, não sei o quê, ao manda quem pode e obedece quem tem juízo. Dependendo do órgão, do setor. A cultura daquele órgão, às vezes, é um maluco isolado dentro de uma outra cultura. Mas está lá e ele existe. E são vários desses que estão perdidos. Enfim. Esse primeiro grupo teria que ser feito a partir de um processo seletivo onde a gente identifique quais são as competências que você precisa reunir para pensar um modelo como esse [Entrevistado H].

Perante ao que foi dito, é perceptível a preocupação da pessoa entrevistada em garantir que a equipe que será responsável pela implementação do SADP detenha as competências necessárias para fazê-lo. Para tanto, sugere um processo seletivo para compor a equipe que vai tocar o SADP. Em outras palavras, nota-se a relevância do cuidado em escolher aqueles que selecionarão os altos dirigentes com vistas a fortalecer

essa estrutura para que logre êxito. Na mesma Linha, Weber, Lafuente e Cortázar (2017) recomendam a observação atenta para que a celeridade necessária à formação da equipe inicial não afete a transparência ou o mérito necessário com que os funcionários do órgão central devem ser selecionados.

Na mesma tônica, outra pessoa entrevistada sugeriu a realização de processo seletivo para a composição da equipe do SADP:

Podia ter um processo combinado de duas coisas. Uma espécie de indicação de ministros para compor esse comitê. E uma escolha também baseada em processo seletivo. [...] Os servidores também poderiam se candidatar a participar por meio de um processo seletivo. Algumas vagas seriam escolhidas dessa maneira e outras por indicação dos ministros, talvez. Tem que também desenhar direitinho o quantitativo, as atribuições, etc., mas eu acho que daria para compor dessa maneira. Porque o primeiro vetor, que é esse da indicação dos ministros, garante uma, vamos dizer, configuração política alinhada ao ministério, aos ministérios representantes e participantes, para esse fórum. Talvez com mandato, inclusive. Não coincidente com o mandato presidencial, igual é no caso das agências, essas coisas. Para evitar perseguição e o cara perseguir e ser perseguido. E o outro componente, que é o da seleção pública, servidores que candidatam, garantiria um componente, uma configuração mais isenta, supostamente, mais técnica. Então é uma boa combinação, talvez seja uma boa combinação. Mas tem que desenhar também, direitinho, para ver quantas pessoas, quantas de quais tipos, que atribuições cada uma delas teria nesse arranjo. E talvez ter mandato fixo seja interessante para esse coletivo. Enfim, tem que pensar em vários detalhes operacionais [Entrevistado J].

Quando se analisa o que foi dito, nota-se que a pessoa entrevistada traz a sugestão de que a composição do comitê responsável pela operacionalização do SADP disponha de agentes públicos indicados politicamente, além de servidores que passem por processo seletivo. Essa composição mista visa abarcar os espectros políticos e técnicos, o que permitiria a interlocução política necessária à atuação e existência dessa unidade administrativa, inclusive no sentido de angariar os recursos necessários para constituí-la. Além disso, garantir um perfil híbrido no seio da equipe de selecionadores indica maior probabilidade de obter sucesso na identificação e seleção de dirigentes que também devem ter um perfil híbrido que é recomendável aos ocupantes de cargos de alta direção no setor público.

Quanto à disponibilidade dos agentes públicos no âmbito do Poder Executivo Federal para integrar a equipe do SADP, a mesma pessoa entrevistada afirmou:

Tem pessoas disponíveis para fazer isso, mas teriam que ser alocadas para isso. Eu acho que não seria uma estrutura muito grande. Eu acho

que uma estrutura de umas 20 pessoas, 30 no máximo, talvez, é uma estrutura que dá conta disso, entendeu? Talvez até menos, dependendo do nível de automação que se conseguir produzir, em termos de sistemas, da parte mais operacional. Enfim, tem que calcular essas coisas direitinho. Mas tem gente com perfil para isso, tem gente com competência para isso. Isso não seria difícil. O difícil é a decisão política de isso acontecer. Mas recursos disponíveis ou a serem criados para isso, eu acho que não é o grande problema [Entrevistado J].

Diante do que a pessoa entrevistada postulou, torna-se importante elucidar que a capacidade de recursos exigida para constituir a equipe que constituirá o corpo técnico do SADP é menor do que a capacidade que será exigida para operacionalizar o sistema em toda a sua amplitude de processos, o que exigirá, além de pessoas, recursos orçamentários e tecnológicos em escalas bem maiores.

No que concerne à escolha acerca de qual seria o órgão central de um SADP no Poder Executivo Federal brasileiro, decorre uma questão abordada junto às pessoas entrevistadas que se refere a um dilema entre a criação de um novo órgão na estrutura da APF ou a assunção dessa responsabilidade por um órgão já existente. Nessa direção, uma das pessoas entrevistadas posicionou-se:

Nós já temos um órgão central de gestão de pessoas. Nós já temos um órgão central de gestão e inovação. Mas a velocidade das mudanças depende do cenário político. Não há a necessidade de haver uma outra instância no órgão central para cuidar das ações de desenvolvimento dos altos executivos na eventualidade da criação de um SADP. O que pode haver é o aperfeiçoamento das instâncias que já existem. Como aperfeiçoar? Colocando recursos, pessoas, dinheiro. Não é possível ampliar capacidade com menos pessoas e menos orçamento. Não tem milagre que faça funcionar. É a questão da capacidade institucional. Não é o fato de se criar uma nova instância que vai fazer as coisas funcionarem melhor [Entrevistada B].

Por sua vez, outra pessoa entrevistada elucubrou acerca da criação de um órgão específico para essa finalidade:

[...] Esse tamanho de “encrenca”, eu acho que tem que ser separado, sobretudo no... É mais uma iniciativa no início, assim, você tem que criar uma unidade que vai pensar isso 24 por 7. Um órgão específico, que vai sendo moldado de acordo com a necessidade, e que não vá ser afogado pelas pautas naturais da SEGES [Secretaria de Gestão e Inovação] ou da SGP [Secretaria de Gestão de Pessoas]. Eu começaria com uma diretoria, [...] ligada na Secretaria Executiva do Ministério, para não ficar pendurado no secretário. Gabinete do Ministro, entendeu? Deixa o sujeito assim [...] Ele está aqui e tem o mandato para fazer. Então, vamos embora. Tem que ser no MGI. No começo, Gabinete do Ministro, até você entender o que realmente vai precisar. Como falei, dados os nossos traços culturais... Óbvio que SEGES e SGP vão municiar e muito, essa estrutura. Mas, para pensar, tem que

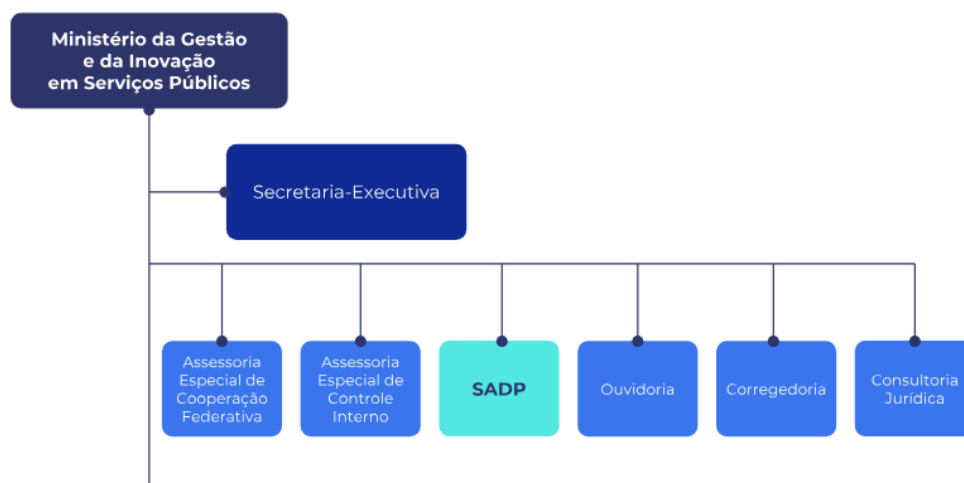
isolar, deixar pensar e construir, na hora que isso ganhar corpo [Entrevistado H].

Por seu turno, outra pessoa entrevistada também defendeu a criação de uma estrutura específica:

Olha, na estrutura que existe hoje, teria que ser montada uma estrutura para isso. Porque não existe essa estrutura. Mas o lugar onde isso poderia estar, ou deveria estar, de fato, talvez seja na SGP. Talvez, operacionalmente, o operacional dessa coisa toda, talvez devesse estar, de fato, na SGP. Mas, para tanto, teria que ser criada uma estrutura para isso. Uma diretoria, talvez, até. Porque são muitos cargos. [...] Então, quer dizer, é uma rotatividade grande. Então, é um processo interno, burocrático, pesado. É um processo pesado [Entrevistado J].

Diante dos depoimentos, verifica-se que a criação de um novo órgão equivale a um aspecto que divide a opinião das pessoas entrevistadas. Não obstante, a maioria dos depoimentos, como ocorreu no último, defende a criação de uma estrutura no seio do MGI. A análise das falas permite a observação da relevância de que o órgão central tenha capacidade e recursos para atuação e, além disso, que integre um arranjo que permita autonomia para enfrentar o desafio de sistematizar um SADP na alçada do Poder Executivo Federal.

Figura 7 – Proposta de posição do órgão central do SADP na estrutura do MGI



Fonte: Elaboração própria.

A sugestão de estabelecer uma diretoria ligada à Secretaria Executiva do MGI proporciona uma noção bem tangível de como poderia ser a estrutura inicial do SADP. A princípio, essa diretoria não ficaria na Secretaria de Gestão de Pessoas em razão do alto volume de trabalho pelo qual essa secretaria é responsável. Nesse sentido, um ponto que deve ser observado, nas entrelinhas, equivale ao fato de que no momento atual não

é recomendável pensar em uma estrutura definitiva ou engessada, mas sim uma estrutura flexível que possa se adaptar aos aprendizados do processo de estruturação de um SADP.

No que se refere à possível atuação do MGI como órgão central de um SADP, ressalta-se que esse ministério integra a estrutura da Administração Pública direta e, por essa razão, cumpre um papel relevante na gestão de toda APF, sobretudo no que se refere à gestão das políticas de pessoal, com maior acesso a recursos orçamentários e com maior potencial de protagonizar arranjos que contemplem ações transversais e interseccionais que podem contribuir para ativação das capacidades existentes. Nessa direção, uma das pessoas entrevistadas sugere o estabelecimento de uma dinâmica de atuação conjunta entre algumas secretarias do MGI, dentre elas, a SGP, Secretaria de Gestão e Inovação e a Secretaria de Relações de Trabalho (SRT):

Eu acho que teríamos que revisar o papel da SGP, o papel da SRT, o papel da SEGES, sabe? Porque fica assim, SGP pensando desenvolvimento para a liderança, a SEGES definindo os critérios. [...] quando esse decreto, por exemplo, de critério estava sendo pensado pela SEGES, por um acaso passou na minha mão. Quando passou na minha mão, eu falei, a gente tem que incluir o LideraGOV aqui. Quem fez o LideraGOV já atendeu o critério. Mas só aconteceu isso porque, por acaso, passou na minha mão. Como as pessoas não estão todas sob uma única direção de secretariado, o negócio poderia ter passado sem passar por aqui. Aí acontece o que acontece em várias áreas. O órgão central tem o papel de unificar os entendimentos e as diretrizes e os posicionamentos, enfim. Só que da forma como ele é hoje, acaba que tem momentos em que as orientações chegam a ser até em oposição [...] Uma Secretaria dá uma informação para um órgão e a outra Secretaria dá uma informação para o mesmo assunto completamente diferente [Entrevistado C].

Acerca da participação e dos papéis do MGI no âmbito da eventual implementação de um SADP no Poder Executivo Federal uma das pessoas entrevistadas opinou da seguinte forma:

Eu acho que... Eu acho que deveria ser no MGI, acho que teria que ser no MGI, mas teria que ter uma governança compartilhada com outros atores que pudessem fortalecer essa política perante outros atores que têm muito peso político dentro da administração pública. Para dar certo, não poderia ser só o MGI sozinho nessa luta. Eu acho que tinha que ser um projeto de governo e que tivesse, vamos dizer, a presidência da República, o MGI, talvez Planejamento, para dar uma robustez para que isso realmente fosse adiante [Entrevistado C].

De acordo com a fala em questão, vale destacar que a pessoa entrevistada recomenda ao arranjo do SADP uma governança compartilhada que requer a

participação de outros órgãos, além do MGI. Na mesma linha, o depoimento de outra pessoa entrevistada sugere a criação de um colegiado:

Eu acho que deveria ser um colegiado. Te dou um exemplo: alguns órgãos para recrutar os seus dirigentes máximos usam comitê de busca. Particularmente na área de ciência e tecnologia, meio ambiente, um pouco na área econômica, uma coisa muito informal, mas os outros oficialmente [...] Então, eu acho que você tem um sistema que tem que ser do governo. Não pode ser do MGI. O MGI manda no MGI [Entrevistado E].

Por sua vez, outra pessoa entrevistada expôs sua sugestão de arranjo que também contempla a pluralidade de atores:

Enfim, confesso que nunca parei para pensar nisso, em qual seria esse arranjo para organizar esse processo. Mas tenho a impressão que, sobretudo no que diz respeito à seleção dos dirigentes de DAS 5 para cima, eu acho que essa comissão deveria ser formada por gente da SGP, do Ministério do Planejamento, de preferência, também, e da Casa Civil [...] Talvez da CGU também. Acho que a CGU, [...] a Casa Civil e o MGI [...] Por que o Planejamento? Porque acho que precisa ter também um olhar em torno do alinhamento com relação ao PPA, o que é o planejamento, as prioridades governamentais. Então, incluiria MGI por conta da gestão de pessoas, propriamente dito. Incluiria o Ministério do Planejamento por conta do alinhamento com as prioridades governamentais. Incluiria a CGU [...], por conta dessa questão mais ligada à integridade, transparência, ética pública, não sei o quê. E incluiria a Casa Civil, que seria, vamos dizer, um componente propriamente político, ou estritamente político da decisão. Então, na minha cabeça, poderia ter uma configuração desse tipo [Entrevistado J].

Na mesma linha do que foi dito, outra pessoa entrevistada acrescentou:

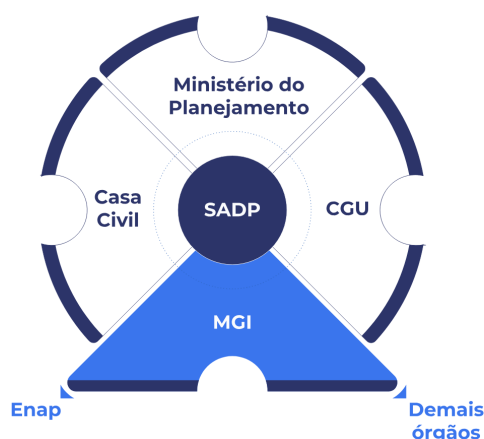
O natural seria MGI, Casa Civil e Planejamento. Onde você teria o conhecimento da estrutura do Estado, uma visão do MGI, o Planejamento traria as questões orçamentárias, prioridades, lembrando que eles têm lá o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, o CMAP, que traz a informação e, obviamente, a Casa Civil para apontar quais são as diretrizes, quais são as prioridades. [...] E aí, por isso que eu acho que esses três comporiam, e não pode ser mais do que isso, se não vira uma zona, mas acho que são os três que comporiam esse conselho e que dá as diretrizes. E aí, dentro do MGI, você executa as diretrizes, com certeza, com apoio de uma instituição como a Enap. Enfim, tem que ter um braço operacional forte para fazer isso [Entrevistado H].

Diante dos depoimentos arrolados acima, constata-se que as pessoas entrevistadas consideram importante integrar, ao arranjo do SADP, ministérios e órgãos que possam viabilizar a atuação desse sistema. Nesse sentido, chama atenção a recomendação em relação à constituição de um colegiado que definirá as diretrizes, bem

como de um órgão central do SADP dentro do MGI, o qual seria responsável pela execução das diretrizes definidas. Sendo assim, torna-se importante frisar que o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos é o órgão responsável por definir as políticas e diretrizes de gestão de pessoas e de desenvolvimento organizacional para toda a APF, fato que respalda a pertinência da sua presença no arranjo de um eventual SADP.

Em relação aos órgãos que deveriam compor o colegiado, na visão de algumas pessoas entrevistadas, nota-se que o Ministério do Planejamento e Orçamento, assim como a Casa Civil aparecem como sugestão na maioria das entrevistas. Sendo assim, a participação do Ministério do Planejamento explica-se pelo fato de ser um órgão que pode viabilizar o orçamento necessário à operação do sistema, bem como alinhamento da atuação dos dirigentes com os programas de governo e com o Plano Plurianual (PPA). Por seu turno, a Casa Civil pode garantir a articulação política que é fundamental para que o SADP alcance êxito em oportunizar nomeações discricionárias que equilibrem competências técnicas e políticas. Um ponto que merece destaque é a sugestão de trazer a CGU como partícipe no intuito de atestar integridade, transparência e ética pública ao funcionamento do órgão.

Figura 8 – Proposta de arranjo para o SADP



Fonte: Elaboração própria.

No que se refere à presença da Enap nesse arranjo, foi possível notar que, ao longo das entrevistas, essa escola é citada como uma instituição que deveria integrá-lo. Sendo assim, vale lembrar que a Enap, em conjunto com o MGI, já faz parte do grupo gestor do LideraGOV e, nesse cenário, tem um papel de execução das diretrizes.

No que concerne à dinâmica do funcionamento da parceria entre a Enap e o MGI, uma das pessoas entrevistadas trouxe seu ponto de vista acerca de como deve ser a divisão de papéis:

Com relação à Enap e ao desenvolvimento do servidor, a Enap... qual é a ideia? Nós, aqui, o MGI, o órgão central, somos os formuladores das políticas para a área de gestão de pessoas, entre elas as políticas de desenvolvimento. A Enap é a executora daquilo que a gente entende que tem que ser feito [Entrevistado C].

Sendo assim, imagina-se que, no âmbito de um eventual SADP, a Enap deva continuar responsável pelos programas e formações de liderança. No entanto, como tem sido dito ao longo desta análise, a ampliação do volume de atividades que a implementação de um SADP poderia acarretar para a Enap deve vir acompanhada do suporte de recursos necessários para ampliar a sua capacidade operacional.

Ainda em relação ao arranjo do SADP, uma das pessoas entrevistadas sugere o envolvimento das unidades de gestão de pessoas dos órgãos do poder executivo a exemplo do que ocorre na gestão da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP):

[...] Se fosse para o órgão central, tinha que estar em um órgão com poder de Ministério, e nesse caso nosso hoje, na estrutura que a gente tem na Esplanada, seria o MGI. Olhando para o MGI hoje, tem capacidade, tem competência? Não sei te responder. Capacidade, acho que não. O que poderia ser um órgão para, fazer um pouco como faz a PNDP, sabe? Tem as diretrizes, tem alguém ali organizando, e tem sistema, e os departamentos de gestão de pessoas dos órgãos, são muitos, que tivessem que ter esse controle sobre os seus [...] [Entrevistada A].

Por meio do depoimento acima, percebemos que a descentralização pode ser uma alternativa para ativar a capacidade atual para operacionalizar um SADP, tendo em vista que algumas pessoas entrevistadas, imputam à Enap e ao MGI falta de capacidade para tal finalidade e, por essa razão, sugerem a participação de outros órgãos para integrar a estrutura e o arranjo de um SADP. Com base nesse raciocínio, um órgão central pode ser uma espécie de “órgão regulador” dos processos de formação e desenvolvimento referentes às altas lideranças que podem ocorrer no âmbito de cada órgão.

À vista disso, a pessoa entrevistada oferece um exemplo prático de como funcionaria a relação entre o órgão central e as áreas de gestão de pessoas dos órgãos do Poder Executivo na eventualidade da implementação de um SADP:

[...] E aí, quando falo de órgão central, tem que ter uma matriz entre ele e a gestão de pessoas do órgão, porque quando você fala da

complexidade de um órgão central entender uma ANP, por exemplo, Agência Nacional do Petróleo, ele vai entender? Talvez ele não vai entender, mas ele tem coisas que ele precisa colocar como diretriz. E em conversa com aquela gestão de pessoas, eles juntos vão definir esse perfil dessas pessoas. Eu adorei a ideia de ter, no mínimo, uma lista tríplice de candidatos. E aí, um órgão neutro, pode ser o órgão central, que vai definir o que eu quero de liderança aqui, junto com a ANP, porque a ANP conhece o setor dela e sabe o perfil que ela quer [Entrevistada A].

De acordo com a fala apresentada, a pessoa entrevistada dá um exemplo de como um órgão central pode atuar em conjunto com uma instituição do Poder Executivo Federal com o objetivo de desenvolver estratégias de seleção, formação e desenvolvimento customizadas de acordo as necessidades específicas de competência e com a realidade de cada órgão ou instituição. Esse esforço equivale a uma forma de ativar capacidades e mitigar a complexidade e a heterogeneidade inerente ao Poder Executivo Federal. Em relação a esse aspecto, vale registrar a fala de uma das pessoas entrevistadas:

[...] Por que não pode ser tudo centralizado em uma agência única? O Governo Federal é completamente heterogêneo. A experiência de ser servidor público na ANAC é completamente diferente de ser servidor público no Ministério da Justiça, que é completamente diferente de ser servidor público no IBAMA. Não é a mesma experiência de ser servidor público. São culturas muito diferentes. Um órgão central teria muita dificuldade de identificar a “fit” cultural, teria muita dificuldade de identificar levantamento de competências comportamentais que são requeridas para determinadas situações e aí você tem o risco não só de ter um gargalo e a máquina completamente parar e o modelo sair do lugar [Entrevistada F].

No intuito de aprofundar o que foi dito, é oportuno destacar a contribuição de outra pessoa entrevistada a respeito de variáveis complexas da Administração Federal brasileira como, por exemplo, o tamanho, a quantidade de órgãos, a heterogeneidade e a especificidade de cada setor, além das particularidades da administração direta e indireta, variáveis essas que devem ser consideradas na implementação de iniciativas de natureza sistêmica como um SADP:

Essa nossa noção, que as pessoas não dão muito valor, eu dou aqui, noção de sistemas. Sistemas estruturadores, que a gente chama, ou seja, que você tem o órgão central, você tem o órgão setorial, o órgão central passa as orientações ou faz as normatizações e o órgão setorial, ele que implanta, não só para a administração direta, mas orienta a administração indireta. [...] Imagina você fazer isso em todas as universidades, e institutos técnicos. A última vez que eu soube, deve ter perto de 200. Imagina o MEC, o trabalho dele de fazer isso, está vendo? De orientar para... Então, assim, só funcionam as coisas porque eles têm essa capilaridade. [...] Então, não é uma coisa simples

de fazer, num país federativo, mesmo sendo no nível federal, que tem unidade no Brasil inteiro e diversos níveis de maturidade, maturidade muito diferente dos órgãos [...] Então, assim, sempre nesse sistema, um órgão, orientar, treinar, capacitar os demais para eles fazerem por conta própria, porque vamos pegar lá, a SGP jamais vai fazer isso sozinha para todo mundo, a Enap também não vai fazer, ninguém tem essa capacidade instalada. Então, tem que usar em sistêmico. A noção de sistema que veio do Decreto-lei 200, que eu acho que é algo que segura muito a administração pública e as pessoas dão pouco valor a isso: O órgão central orientando o setorial, o setorial praticando e também orientando os demais [Entrevistado G].

Vale ressaltar que, segundo Pires e Gomide (2024), diante de cenários nos quais há escassez de capacidades, considerando-as como variável estoque, torna-se necessário pensar em estratégias para ativá-las de forma a transformá-las em variáveis fluxos. Nesse sentido, cabe frisar que, com base nos depoimentos das pessoas entrevistadas e com base na teoria de capacidades estatais, sugere-se que a descentralização de alguns processos de gestão de pessoas, como, por exemplo, formação e desenvolvimento, bem como a implementação incremental de mudanças podem corresponder a estratégias das quais é possível lançar mão no que tange ao processo de estruturação de um SADP no Poder Executivo Federal brasileiro.

Diante do que vem sendo dito, até então, nota-se a importância da atuação de um órgão central em processos complexos como a estruturação de um SADP frente a uma administração multifacetada. No que se refere à questão da administração direta e indireta, é válido explorar o que uma das pessoas entrevistadas disse acerca de uma possível diferenciação entre as duas dimensões no que diz respeito à implementação de um SADP:

[...] Então, nos primórdios havia uma diferenciação clara entre direta e indireta, porque a administração indireta foi pensada para ter um caráter mais autárquico, ser uma empresa, então ter uma autonomia maior, tanto para contratar pessoal como para gerir recursos e tudo mais. Só que, ao longo do tempo, essa diferenciação foi meio que desaparecendo. Então, você tem hoje servidores de carreiras do PGPE [Plano Geral de Cargos do Poder Executivo], transversal, ocupando cargos na administração indireta também, não só na direta. E vice-versa. Você tem gente que entra em autarquia, ou fundação, que está nos ministérios, está na administração direta [...] Então, hoje, por exemplo, você marcar diferenciações muito rígidas entre formas de organização e funcionamento da administração direta e indireta, eu acho ruim, porque as coisas estão tão misturadas que fazer isso hoje daria mais problema que solução. Então, a princípio... E depois, com o passar dos anos, com essa mistura de competências e de sobreposição de funções e de mistura do pessoal ocupado, que está aqui, está ali, está em todo lugar, acabou que essas diferenças originárias acabaram perdendo um pouco o sentido. Então, hoje, a administração faz o que

tem que fazer com os recursos que tem. Se para isso precisa de uma autarquia, usa a autarquia. Se precisa de um ministério, usa o ministério. Então, eu não estou vendo, hoje em dia, muito espaço para voltar a esse padrão originário, que é lá do Decreto-lei 200 [...], que tentou definir essa separação de formatos institucionais, de formatos jurídicos, organizacionais [...] [Entrevistado J].

Ainda em relação ao debate acerca do papel do MGI na estrutura de um SADP no Poder Executivo Federal do Brasil, conforme constatou-se em muitos depoimentos ao longo desta análise, deve-se considerar, em especial, a atuação de uma de suas secretarias: Secretaria de Gestão de Pessoas que possui a responsabilidade de emanar as diretrizes gerais no que compete à área, dentre elas a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) além de gerir as várias carreiras existentes no Serviço Público Federal. No que concerne à importância da SGP, uma das pessoas entrevistadas destacou:

[...] Então, eu entendo que é fundamental esse nosso olhar sobre a área de gestão de pessoas, até também por conta da legalidade, de não deixar nada solto, que possa depois gerar prejuízos ao Estado [...] [Entrevistado C].

Em raciocínio similar, outra pessoa entrevistada ressalta a importância da área de Gestão de Pessoas de modo geral:

O que eu estou te contando dessa história: A área de pessoal é tratada como um 'cocô do cavalo do bandido' pela Administração Federal. Em termos de pessoal, em termos de prestígio, em termos de valorização, para que isso aconteça, tem que levar a sério a área de pessoal, e quem tem que levar a sério mesmo é esse ministério [MGI] Planejamento, Fazenda, Casa Civil [Entrevistado E].

Perante a esse comentário, percebe-se que a valorização da área de gestão de pessoas torna-se relevante para a viabilização da implementação de um sistema de ADP. Em relação à capacidade operacional atual da SGP para atuar nos processos básicos de implementação de um eventual SADP, uma das pessoas entrevistadas afirmou:

O que eu já disse, repito, eu acho que a Secretaria de Gestão de Pessoas ela deveria também estar liderando mais esse processo, mas ela cuida muito de processos pesados: fazer contratações, fazer folha de pagamento, fazer gestão dos assentos funcionais, normatização que é muito pesada, isso consome muito dessa área [...] [Entrevistado G].

Essa fala dialoga com o que foi registrado por outras pessoas entrevistadas no sentido de que, em razão do grande volume de trabalho atribuído à SGP, deve-se ter atenção para que a institucionalização de um SADP não sobrecarregue ainda mais essa Secretaria. Por essa razão, outra pessoa entrevistada sugeriu que o órgão responsável

pela gestão do SADP poderia ser uma diretoria que respondesse diretamente à Secretaria Executiva do MGI, contando com o suporte eventual da SGP e da SEGES.

Diante das entrevistas e das análises que ocorreram até então, é possível depreender que o estabelecimento de um SADP pode oportunizar novos arranjos na estrutura do MGI.

Segue um quadro-resumo elaborado com base nas falas das pessoas entrevistadas que reúne as diretrizes para a constituição do arranjo e da estrutura para a sistematização de um eventual SADP na estrutura do Poder Executivo Federal.

Quadro 5 – Resumo das diretrizes para o eixo arranjo e estrutura

Diretrizes para o arranjo e estrutura do SADP
Implementar o SADP de forma incremental no intuito de permitir a sua viabilidade frente ao contexto político-institucional, bem como frente às capacidades operacionais disponíveis.
Estabelecer arranjos que possam ativar as capacidades existentes no Poder Executivo Federal.
Descentralizar os processos de formação e desenvolvimento no âmbito do SADP, sob a supervisão do órgão central.
Começar a implementação do SADP por meio de um Decreto depois evoluir para uma Lei que estabeleça uma Política.
Garantir fonte de recursos e orçamento para a estruturação do SADP.
Estabelecer um colegiado para gerir o SADP, constituído pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, Ministério do Planejamento, Casa Civil e Controladoria Geral da União.
A unidade responsável pela operação do SADP pode ser uma diretoria ligada à Secretaria Executiva do MGI.
A composição da unidade responsável pela operacionalização do SADP deve dispor de agentes públicos indicados politicamente, além de servidores escolhidos por processo seletivo.
Delimitar quais níveis de cargos e funções seriam inicialmente selecionados pelo órgão central no âmbito do SADP. Na opinião das pessoas entrevistadas seriam o CCE e a FCE de nível 15 e 16 que equivalem aos dirigentes titulares de diretoria, departamento, subsecretaria ou unidades semelhantes.
A Enap deve continuar concentrando seus esforços, sobretudo nas atividades de formação e desenvolvimento, não atuando nos processos seletivos, nem nos processos de gestão de desempenho.
Valorizar a área de gestão de pessoas no âmbito do Poder Executivo Federal.

Fonte: Elaboração própria.

O quadro elencou diretrizes que trazem propostas claras acerca de aspectos fundamentais para a sistematização de um SADP, na visão das pessoas entrevistadas,

como, por exemplo, a estratégia de implementação incremental, o modelo de funcionamento descentralizado, o nível de cargos e funções que devem constituir um Sistema de Alta Direção Pública, a sugestão de instrumentos normativos para a sua criação. Ademais, o quadro apresenta a proposta, tanto de arranjo, quanto da estrutura, por meio da qual foram definidos os órgãos da APF que devem integrar o colegiado responsável por estabelecer as estratégias para a atuação do sistema, além do órgão central que deve coordenar as ações operacionais, assim como a posição desse órgão na estrutura do MGI. Em suma, as diretrizes aqui apresentadas contribuem para a definição tanto dos atores, quanto de suas responsabilidades, além da maneira em que devem atuar.

5.4 Governança e desempenho no SADP

A proposta desta seção é elencar diretrizes no que tange ao processo de governança e desempenho dos altos dirigentes no âmbito de um eventual SADP no Poder Executivo Federal brasileiro, com base na opinião das pessoas entrevistadas.

Cabe destacar que uma das características mais intrínsecas a um SADP, à semelhança do que ocorre no Chile, por exemplo, corresponde à criação de um regime de gestão de pessoas com regras específicas para as altas lideranças públicas, o que implicaria em regras diferenciadas de avaliação de desempenho para esse estrato da burocracia, como, por exemplo, o estabelecimento dos contratos individuais de desempenho.

Sendo assim, ressalta-se que segundo Alessio (2013), na concepção original de um SADP, a principal justificativa para o estabelecimento de um regime com regras específicas para as altas lideranças seria protegê-las das intervenções políticas indiscriminadas.

O estabelecimento de um regime próprio para a alta direção encontra, em países como o Brasil, um obstáculo, devido ao fato de que não há uma carreira específica para altos dirigentes. Desse modo, os servidores que ocupam cargos de alta direção, verdade seja dita, pertencem a carreiras com regras específicas, por isso não seria possível desvincular-los delas e colocá-los em um SADP com um regime de contratação distinto dos regimes intrínsecos às suas carreiras de origem no Poder Executivo Federal, o que iria de encontro à estratégia proposta pelas pessoas entrevistadas de sistematizar um SADP por meio de ações incrementais e não radicais.

Acerca do estabelecimento de um regime próprio para a alta direção, uma das pessoas entrevistadas alertou: A organização da nossa máquina não permite isso. Tanto é que se você for ver as carreiras no topo da cadeia, não são carreiras de dirigentes, não são carreiras de chefes, não são carreiras para funções estratégicas. [...] A lógica das carreiras é muito diferente da lógica da contratualização, onde você tem quase uma unificação com o mercado de trabalho privado [Entrevistado E].

Mediante a fala da pessoa entrevistada, a qual menciona o fato de não haver carreiras específicas de dirigentes e chefes, nota-se a importância da existência de iniciativas como o programa Líderes que Transformam, o Programa LideraGOV, bem como as formações para Altos Executivos ofertadas pela Enap as quais visam selecionar, formar e desenvolver lideranças e potenciais dirigentes para atuarem no Poder Executivo Federal.

Sendo assim, por seu turno, outra pessoa entrevistada propôs a solução mais aplicável ao contexto atual do Poder Executivo Federal:

Se fosse trazer isso para a nossa realidade, a gente teria que consumir as pessoas que estão nas carreiras, senão elas bloqueariam... Se você criasse uma outra carreira, isso seria um ponto de bloqueio, se você não colocar que essa carreira se abastece dessas outras carreiras. [...] Ela teria algum nível externo para o preenchimento dos CCEs [Cargos Comissionados Executivos], mas ela se abasteceria dessas carreiras, porque daí elas teriam um poder de bloqueio gigantesco [Entrevistado H].

Destaca-se, frente às razões elencadas, e com base nas categorias presentes em Weber, Lafuente e Cortázar (2017), modelo de cargo e modelo de carreira, que o modelo a ser adotado em um eventual SADP no Executivo brasileiro seria o modelo de carreiras. No que tange a esse ponto, segundo Abarzúa (2010), em relação à experiência chilena, que adota o modelo de cargo, alguns autores e dirigentes defendem a adoção do modelo de carreira que proporcionaria maior estabilidade aos dirigentes.

No que se refere à origem dos agentes públicos, nenhuma das pessoas entrevistadas se opôs à ocupação de CCE de alta direção por pessoas que vêm de fora Estado e são nomeadas conforme a discricionariedade das autoridades políticas. Entretanto, houve ressalvas no que tange aos cargos mais próximos ao médio escalão em razão de terem um perfil mais técnico e menos político e, por isso, deveriam ser ocupados prioritariamente por servidores:

Acho que, por exemplo, o 13 hoje, que é o equivalente ao 4 antigo, é um cargo de coordenador geral. Então, o coordenador geral, eu colocaria um percentual bastante alto de ocupação atrelada à condição

prévia da pessoa já ser servidora pública. Acho que faz todo sentido ter um nível técnico, ser um cargo de nível técnico, fortemente técnico, mas com uma margem, podendo ser ocupado, com uma margem pequena, 20%. Colocaria 80% a 20%, por exemplo. 80% servidor e 20% de fora. [...] Mas baseado, sobretudo, nas competências técnicas e habilidades técnicas para a ocupação e exercício daquele cargo, daquela função [Entrevistado J].

Em razão do que disse a pessoa entrevistada, vale complementar que conforme postula o Decreto 10.829/21, o Poder Executivo Federal destinará a servidores de carreira, no mínimo, sessenta por cento do total de cargos em comissão existentes na administração pública direta, autárquica ou fundacional.

Diante do que vem sendo dito a respeito da ocupação de cargos por servidores, assim como por aqueles que não são servidores, cumpre ressaltar que no cenário atual, em tese, a adoção de um regime de avaliação diferenciado, conforme apregoa a teoria tradicional do SADP, só poderia ser aplicado aos agentes públicos que são nomeados de forma discricionária pelas autoridades políticas para ocupar um Cargo Comissionado Executivo do nível 5 a 18 e, dentre esses, os de nível 15 a 18 são considerados tradicionalmente de alta direção.

Torna-se importante destacar que o CCE equivale a uma espécie de cargo que, de acordo com a Lei n. 14.204/21, que simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na APF direta, autárquica e fundacional, pode ser ocupado por pessoas provenientes de fora do Estado. Com base no que foi dito, cumpre destacar que, de acordo com consulta realizada ao Painel Estatístico de Pessoal, os CCEs de nível 15 a 18 correspondem a 1.105 que representa 16,39% do total de cargos (CCEs) e funções (FCEs).

Nessa direção, é importante destacar que o regramento brasileiro permite que essas pessoas ocupem cargos de alta direção. Nesse sentido, a Constituição da República Federativa do Brasil em seu artigo 37, inciso II apregoa que:

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, **ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração** (Brasil, 1988, art. 37, II, grifo nosso).

A esse respeito, uma das pessoas entrevistadas fez um comparativo em alusão ao funcionamento do SADP do Chile:

[...] Agora, a questão é que lá [Chile] a entrada também é diferente de quem entra como burocrata de nível de rua ou de escritório e quem entra como cargo de direção. Então, tem regra diferente já na entrada. E aqui ainda não, ainda não tem algo desse tipo. Então, teria que seguir, por enquanto, pela regra vigente, você teria que seguir esse mesmo regramento para todo mundo. [...] Mas se evoluir, se o sistema brasileiro evoluir para destacar do grupo ordinário de servidores, esses cargos de alta direção, podendo trazer gente de fora para isso, sim, entrada lateral, aí talvez tenha que criar um regramento diferente. Mas, de todo modo, seria diferente para esse povo que já vem de fora. Vamos dizer, o CCE hoje, que é a indicação política e tal. Para os caras que já são servidores e que vão ocupar cargos de direção, não vejo necessidade de ter um regramento diferente, não [...] [Entrevistado J].

A observação atenta ao depoimento apresentado, indica a orientação para não se criar um regramento diferente de gestão de pessoas para aqueles que já são servidores públicos e são nomeados para ocupar um cargo de alta direção. Chama a atenção o fato de que a discussão em curso, a qual tangencia a temática de organização das carreiras no Poder Executivo Federal, ensejou a seguinte ponderação de uma das pessoas entrevistadas:

[...] A gestão dessas carreiras é muito frágil. Estou só falando de gestão de carreiras, digamos assim, de um certo nível. E você veio me falar de gestão de altos dirigentes? [...] Eu acho que assim... esse é o problema. Se você for esperar resolver antes para mexer com isso, aí você não vai mexer nunca [...] [Entrevistado E].

Diante do que foi dito até então, constata-se que a gestão das carreiras equivale a um fator que pode influenciar as regras de sistematização de um SADP no Poder Executivo Federal brasileiro. Embora os regramentos específicos dessas carreiras consistam em uma barreira para a criação de um regime de gestão específico para servidores que ocupam cargo de alta direção, esse fato não impede que as altas lideranças tenham o seu desempenho observado.

Nessa direção, convém assinalar que, de acordo com o Decreto 10.829/21 em seu artigo 25, os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal, como forma de estimular a gestão por competências poderão adotar processos de avaliação de desempenho no cargo em comissão ou função de confiança, de modo a considerar o desenvolvimento das competências estabelecidas para o cargo ou função (Brasil, 2021). Diante desse fato, é possível observar que não há a obrigatoriedade da avaliação para esses cargos, mas sim a autorização para tal.

Destarte, no que se refere a qual deve ser o enfoque da avaliação de desempenho no setor público, uma das pessoas entrevistadas trouxe a seguinte opinião:

Acho que a primeira... assim, a gente não trabalha a avaliação de desempenho aqui dos altos executivos somente, né? A gente trabalha do servidor público em geral, e o que a gente discute é que precisa ter uma mudança de olhar, a avaliação ela tem que existir para poder ajudar o profissional a alcançar o seu objetivo, então com foco no desenvolvimento profissional e não com foco punitivo, né? Então a gente trabalha nessa linha. É claro que o gestor, ele, se não estiver entregando para a sociedade, ele, né, talvez necessite ser destituído, porque os tempos, né, são muito importantes, para esses altos cargos. Não dá para a sociedade ficar esperando, né? Mas eu acho que a gente precisa primeiro mudar esse olhar [...] Vamos lá, eu acho que eu falaria assim, eu defendo que a avaliação seja institucional e não pessoal, mas se precisar ser feita de forma pessoal, aí eu defendo que seja olhado o caráter construtivo e não punitivo [Entrevistado C].

Na visão da pessoa entrevistada, a avaliação deve almejar o desenvolvimento do avaliado e não a sua punição em caso de desempenho insatisfatório, desde que isso não vá de encontro ao interesse público. Sendo assim, por meio do processo avaliativo, é possível que se obtenha subsídios para identificar as oportunidades de melhoria por meio da identificação dos gaps de competências que vão ensejar ações de desenvolvimento no intuito de diminuí-los. Diante desse olhar, é possível tangibilizar a importância da existência do pilar de formação e desenvolvimento no âmbito do SADP.

Por outro lado, como os cargos de alta direção são de livre nomeação e exoneração, de acordo com o regramento que hoje vigora no Brasil, um alto dirigente pode ser destituído do cargo a qualquer tempo, conforme discricionariedade da autoridade responsável. Sendo assim, no que se refere ao estabelecimento de mecanismos para mitigar possíveis interferências políticas indiscriminadas, segue a sugestão dada por uma das pessoas entrevistadas:

Hoje, se um secretário quer demitir um diretor, ele faz isso unilateralmente. Eu acho que essa decisão deveria ser submetida a algum rito, algum procedimento interno de manifestação do contraditório de defesa da pessoa. Não pensei nisso de um jeito estruturado mas eu acho que dá para construir mecanismos de contenção de danos, porque também a rotatividade muito alta é ruim, não fixa pessoas, portanto não fixa conhecimento, não dá tempo para a pessoa desenvolver o trabalho. Para evitar a demissão sumária a qualquer tempo e ao mesmo tempo evitar o engessamento da pessoa no cargo num tempo fixo, eu acho que tem que pensar em um meio termo que estabeleça algum procedimento interno por meio do qual a decisão de demissão seja submetida e possa ser contestada [Entrevistado J].

Por sua vez, no tocante ao estabelecimento da garantia de um período mínimo para a permanência de altos dirigentes em seus cargos, com vistas a evitar a rotatividade excessiva, uma das pessoas entrevistadas trouxe a seguinte visão:

Estou falando de diretores, estou falando de secretários, estou falando de coisas assim? Vamos lá. A gente já tem uma burocracia que tem estabilidade e acha que tem estabilidade para si próprio, para você não perder seu próprio trabalho. A gente não tem estabilidade para a gente ter um emprego para o resto da vida, a gente tem estabilidade para garantir a passagem de bastão entre governos, que a gente tem um Estado funcional e perene. Então já há uma percepção de que a estabilidade serve à pessoa que está no cargo efetivo. Não, a estabilidade serve à nação e à sociedade, eu sou instrumento disso, não é para mim. Então, a gente já tem servidores públicos estáveis que você dificilmente consegue trocar se essa pessoa está sendo [...] Eu não colocaria nenhuma amarra para exonerar ninguém, porque se a pessoa não honra a sua confiança, se ela está sendo ruim de serviço hoje, é seu dever dar feedback ou uma capacitação para qualificá-la? Depende porque tem coisas que o banco da escola não vai ensinar [Entrevistada F].

Diante das falas das pessoas entrevistadas, é notável uma divergência em relação à pertinência do estabelecimento de mecanismos que impeçam a exoneração sumária, bem como do estabelecimento de um período mínimo de permanência no cargo por parte dos altos dirigentes com vistas a evitar a rotatividade excessiva nesse estamento burocrático. De todo modo, do ponto de vista das pessoas entrevistadas, ainda que se estabeleça algum rito que anteceda a exoneração, a discricionariedade da autoridade competente nesse sentido deve ser preservada.

Nesse sentido, a proposta para o Brasil difere um pouco do que é praticado no Chile onde estabeleceu-se um período mínimo de 3 anos. Embora, aqui no Brasil, não se estabeleça um mandato fixo para o dirigente, sugeriu-se criar mecanismos de contraditório, evitando que a decisão seja unilateral por parte da autoridade competente. Os mecanismos citados consistem em uma forma de adaptar um eventual SADP à realidade do Brasil, sem, necessariamente, alterar o regime de contratação dos integrantes da ADP.

Torna-se importante destacar que de acordo com Weber, Lafuente e Cortázar (2017) no Chile, embora, em regra, se estabeleça um período mínimo de 3 anos para a permanência dos altos dirigentes em seus cargos, eles podem ser destituídos a qualquer tempo dos cargos que ocupam, inclusive, caso apresentem um desempenho insatisfatório. Essa prática é questionada devido ao fato de que no estrato da ADP não deve haver uma rotatividade muito grande, porque ela pode prejudicar a continuidade de iniciativas no âmbito das políticas públicas o que, em teoria, impede as altas lideranças de conduzirem projetos com resultados passíveis de serem observados.

Perante ao que vem sendo dito até então, para que se possa subsidiar a discussão a respeito de um futuro sistema de avaliação de desempenho com enfoque específico no estamento da ADP é oportuno considerar, de modo geral, quais são as práticas atuais de avaliação no Executivo de modo a identificar lições aprendidas que podem subsidiar a adaptação e/ou construção de novos modelos. Nessa perspectiva, houve críticas ao modelo tradicional por parte de algumas pessoas entrevistadas:

[...] O que eu acho que a gente precisa, de tudo que eu já estudei, que já vi em gestão de pessoas, que já experimentei, que já vi funcionar, eu acredito em valores, eu acredito em formar ética, em formar gestão por resultados, as pessoas entenderem o que isso significa, o que é produtividade, o que é organizar uma reunião produtiva, o que é saber conduzir equipes para um resultado comum, o que é fazer engajamento de pessoas, eu acredito nisso, e eu acho que quando as pessoas se engajam a partir de um objetivo comum, os resultados acontecem, isso quer dizer que você não deve relatar nada, que ninguém deve acompanhar? Não, não tem nada a ver com isso, eu estou falando de sistemas de avaliação de desempenho formal que dão “notinha” [...] [Entrevistada B].

Por seu turno, outra pessoa entrevistada evidenciou seu ponto de vista sobre avaliação de desempenho no setor público:

[...] Como é que eu avalio de uma maneira minimamente útil, não digo nem crível, mas útil? Não vai ser por avaliação individual, você não vai ter o chefe do cara dizendo parabéns, você está indo bem, toma cinco estrelinhas, isso aí não vai gerar [...] Ainda mais para a alta liderança. Apesar que no PGD [Programa de Gestão e Desempenho] a gente está tentando incutir essa cultura e tal, mas ainda está muito aquém... O que eu vejo hoje como saída desse processo é a avaliação dos produtos. O que que a sua diretoria entrega? Vou até mudar o “entrega”, porque ô nomezinho pra dar confusão. O que que a sua unidade produz? E aí, produto, eu sempre falo: o que você faz que é consumido fora da sua unidade? É o conceito de produto [Entrevistado H].

As falas apresentadas suscitam a reflexão no sentido de que práticas que almejam a criação de valor público podem ser mais efetivas do que um sistema avaliativo por meio de mensuração de escores. Perante ao que foi dito, percebe-se que há uma crítica à prática de avaliação com atribuição de escores individuais que não são capazes de traduzir o desempenho para a dimensão da efetividade e geração de valor público.

No que compete ao Programa de Gestão e Desempenho (PGD) citado no depoimento anterior, ressalta-se que ele consiste no modelo de gestão instituído pela

APF por meio do Decreto n. 11.072/2022 e regulamentado pelas Instruções Normativas n. 24/2023 e 52/2023. Dessa forma, segue a descrição do Programa:

Disciplina o desenvolvimento e a mensuração das atividades realizadas pelos seus participantes, com foco na entrega por resultados e na qualidade dos serviços prestados à sociedade. Neste sentido, o PGD configura-se como um instrumento mais abrangente do que simplesmente a adoção do sistema de teletrabalho, sendo uma verdadeira ferramenta de gestão para as instituições. Os novos normativos que regulamentam o PGD retiram o foco exclusivamente sobre o desempenho do servidor e englobam a instituição para a qual se trabalha. O conceito de plano de entregas para as instituições deve refletir o que estão entregando, a qualidade da entrega, para quem e qual a contribuição desta entrega individual para o alcance das metas institucionais (Brasil, 2025, s/p).

Na busca deste entendimento, vale destacar que os dirigentes que são servidores públicos devem ser avaliados, mas a mensuração do desempenho deve ter um propósito maior e diferente do que ocorre no âmbito das carreiras às quais pertencem, contexto no qual a avaliação visa a progressão e a promoção desses servidores em sua estrutura.

Dessa forma, no âmbito de um SADP, a avaliação pode mirar os processos de trabalho, de modo que seja possível extrair informações além do desempenho meramente individual. Em outras palavras, como o trabalho de uma pessoa que atua em um cargo de direção contribui com o produto final de um órgão ou entidade visando o interesse público? Nesse sentido, uma das pessoas entrevistadas manifestou-se:

[...] As pessoas têm na cabeça a Administração e trazem modelos que têm uma relação de causalidade muito forte na ação e no resultado final, que são os modelos fabris. Os modelos fabris: você produz quantos carros, você produz quantos sabonetes? Ou seja, aumenta ali, indicadores, taxa de lucro, retorno e tudo mais. Então, você tem algum dado que tem uma mensuração com relação de causalidade mais evidente. Então, as pessoas têm essa tara de colocar algumas coisas e você ligar diretamente ao impacto. Até porque muitas organizações não têm impacto direto. E você quer ver na Administração Pública, o impacto na sociedade. Qual é o impacto do Ministério da Fazenda para a sociedade? Não é uma coisa tão simples. Tem outras organizações que não... O MEC tem serviço público. Universidade, instituto técnico, forma aluno, e tudo mais. [...] E aquele cara ali, hoje o cara que trabalha lá na contabilidade da universidade, como é que é o impacto dele? Então, a gente tem que parar com esse tipo de coisa de artificialismo. Então, por isso que indicadores de processo podem ser muito bons. Ou seja, indicador é sentir o quanto você está contribuindo com o produto. Esse negócio de impacto, temos que desmistificar isso. [...] E no mundo inteiro, o setor público tem essa dificuldade. Por quê? Porque você... não necessariamente, todo mundo está engajado em um processo que tem uma relação de

entregar um produto final para a sociedade e tudo mais. Então, esse é um tipo de coisa que a gente tem que desmistificar [Entrevistado G].

Em uma tônica semelhante, outra pessoa entrevistada elucubrou acerca de como contextualizar a avaliação de desempenho para que ela seja mais aderente aos processos de trabalho:

No caso do PGD [Programa de Gestão e Desempenho], inclusive, a gente está tentando montar uma cadeia. Então assim, a partir do momento que eu digo que você é meu cliente, você tem que me avaliar e dizer que o que você recebeu de mim é insumo seu para produzir o que. Porque se você só recebe e diz: que legal o que você faz... e for só para diletantismo, então filho, deixa eu parar de fazer isso. Se isso não está dentro de uma cadeia, [...] Tudo teria que chegar para fora do Estado, para fora do Governo Federal. Pode ser uma outra unidade da federação, pode ser a sociedade, pode ser o cidadão, enfim. É o que eu chamo de ponto de valor. Valor de uso. Alguém usa esse negócio fora, beleza. Ou se for um processo interno, o cliente pode ser o próprio servidor, o cliente final da cadeia pode ser o próprio servidor. Mas é isso, e ter o todo, aí sim um processo avaliativo. [...] se você ficar só nesse sistema da avaliação direta, você vai ter as duas coisas, né?: o compadrio, o cara falou, sou teu amigo, vou te avaliar bem, ou o cara que herdou o diretor vai começar a forçar uma avaliação para que justifique trazer um outro diretor para aquela área. [...] Então, ter um elemento de avaliação que traga senso de justiça, vamos dizer assim, ou pelo menos elementos que... um pouco mais neutros, eu acho [Entrevistado H].

Por meio das falas apresentadas, os entrevistados relatam a complexidade do processo avaliativo no setor público e apresentam estratégias para mitigar esta característica no que se refere à alta direção. Embora uma das pessoas entrevistadas tenha dito que é difícil mensurar impacto no setor público, os indicadores de processos sugeridos por ela podem contribuir para a investigação de como o trabalho de uma unidade contribui para o produto final de um órgão ou instituição. Nessa perspectiva, Bergue (2019) afirma que:

Sob a perspectiva de processos, as lideranças são convidadas a sistematicamente proverem análise críticas dos processos tendo em mente especialmente o conceito de efetividade (sentos de expectativa dos destinatários e de impacto social das ações), privilegiando fluxos de atividades logicamente integradas em detrimento das unidades responsáveis por sua consecução e enfatizando a repercussão dos resultados finais (objetivo do processo e motivo efetivo de sua existência) em detrimentos das atividades em si (BERGUE, 2019).

Diante das falas apresentadas, é possível perceber que a sistematização de um SADP no Poder Executivo Federal consiste em uma oportunidade para inovar e pensar em modelos de avaliação de desempenho mais aderentes ao cotidiano dos trabalhos, de

modo que contribuam para a melhoria efetiva do desempenho dos dirigentes e, conseqüentemente, dos processos de trabalho, e que não seja apenas uma atividade auto referenciada. Nessa direção, ressalta-se que a avaliação de desempenho deve ser contextualizada, em razão da heterogeneidade do Poder Executivo Federal que comporta órgãos e entidades com perfis e práticas muito diferentes a depender do setor governamental do qual fazem parte.

Assim, a heterogeneidade inerente ao Poder Executivo Federal enseja o debate em relação a qual instância deve ser responsável pela avaliação do desempenho dos dirigentes: o órgão central ou o órgão no qual ocupam o cargo? Acerca dessa questão, uma das pessoas entrevistadas afirmou:

O trabalho de monitoramento e avaliação dos resultados eu vejo como uma responsabilidade compartilhada. Se o gestor tem um plano de trabalho, tem um objetivo, esse plano de trabalho não pode ser determinado pelo órgão central. Essa responsabilidade tem que ser do órgão onde a pessoa vai ocupar a função, [...] e aí você avaliar aquela pessoa e tal deve ser de responsabilidade do órgão [Entrevistada I].

No entanto, outra pessoa entrevistada sugeriu:

[...] Agora, os cargos 5 para cima, DAS, FCE, CCE 15 para cima, talvez precise de uma estrutura, de um arranjo de avaliação de alto nível, centralizada provavelmente em uma secretaria como a SGP, mas seguindo métricas comuns [Entrevistado J].

Com base nos relatos das entrevistas, sugere-se que a avaliação das pessoas que ocupam o CCEs e a FCE de nível 15 e 16 que equivale, de acordo com Decreto 10.829/21, aos agentes públicos que são titulares de diretoria, departamento, subsecretaria ou unidade semelhante, seja realizada pelos órgãos onde ocupam o cargo ou função, mediante o monitoramento pelo órgão central do SADP.

Nesse sentido, para que o processo avaliativo seja coerente e possa gerar resultados mensuráveis, deve haver, de forma prévia, no âmbito de cada órgão a pactuação de metas que deve balizar corretamente o que será produzido. Além disso, segundo algumas pessoas entrevistadas, um ponto de melhoria equivale ao fato de que essas metas devem estar alinhadas com as entregas relativas aos programas de governo. Nessa direção, uma das pessoas entrevistadas afirmou:

Então, existem algumas tentativas em relação a essas coisas. E, de novo, ela vai funcionar melhor ou pior dependendo da institucionalidade do órgão e da alta direção. Da alta direção que eu falo do nível mais político possível. Vou dar um exemplo bem

simples. Lá na gestão de carreiras transversais, a gente tem contratualização inicial. Quais são as dificuldades disso? Ou seja, para você se movimentar de um lugar para o outro, é preciso pactuar resultados com a sua chefia. É do ciclo de gestão. Por exemplo, o EPPGG [Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental], Analista de Infraestrutura, Analista de Comércio Exterior, eles só se movimentam com uma pactuação de resultados. Quais são as alegações que vem contra? No início, as pessoas têm uma noção do que querem que a gente entregue. Mas a maioria delas trabalha com rotina. Não com visualização de resultado de longo prazo, por exemplo, 2, 3 anos. Que nem é longo, é médio prazo. Então, é muito difícil, na atual cultura do Brasil, as pessoas saberem o que querem de você daqui a 2, 3 anos. Eles querem que você resolva um problema hoje. E o problema hoje, na prática, é participar de reunião, elaborar nota técnica e negociar com as pessoas. Não é entregar resultados [...] [Entrevistada B].

O debate acerca da pactuação de metas, bem como da forma como se dá avaliação de desempenho no setor público, traz à baila, novamente, a questão da contratualização de resultados para dirigentes públicos no âmbito de um SADP. Em relação a esse ponto, segue a visão de uma das pessoas entrevistadas:

Então, nesse aspecto, a partir desse ponto, eu começo a divergir do modelo chileno, porque eu não gosto, não simpatizo com essa ênfase, com essa ideia de desempenho individual e de desempenho de contratualização de resultado. Eu acho que... Por quê? Porque eu acho que isso é muito complexo. São muitas variáveis que atuam e várias dessas variáveis não estão sob a governabilidade nem da instituição e nem da pessoa. Então, a pessoa ser avaliada por resultados cujas variáveis ou determinantes ela não controla é muito injusto, entendeu? Eu acho que é metodologicamente, teoricamente, eticamente, tudo errado [...] o que as entidades fazem, as unidades fazem, tem uma natureza intrinsecamente coletiva. Ou seja, depende não só do líder, mas de toda a equipe, do contexto externo, daquilo que não governa, etc., etc., etc. [...] Então, eu iria por uma linha que seria o da avaliação institucional. Porque por aí é que você vai, de fato, poder talvez discernir o que é a contribuição diferencial daquele dirigente de um outro qualquer em termos do desempenho e dos resultados alcançados [...] [Entrevistado J].

Diante da fala apresentada, pode-se observar que a contratualização de resultados acende o debate acerca de qual deve ser o enfoque da avaliação de desempenho no âmbito da ADP. Isto é, deve-se priorizar a avaliação individual do dirigente ou deve-se avaliar como o trabalho dele contribui para a efetividade da instituição na qual atua? Em relação a essa questão, ressalta-se que Alessio (2013) relata que, na experiência chilena, houve dificuldade de alinhamento e integração entre os convênios de desempenho dos dirigentes públicos com aqueles desempenhados pelos

demais funcionários públicos, além do desafio da delimitação e mensuração dos resultados em termos de produtos e impactos.

Assim sendo, seguem as seguintes opiniões das pessoas entrevistadas acerca do enfoque da avaliação:

[...] Veja bem. Ah, você não pode avaliar fulano porque teve um corte de orçamento. Veja bem... É injusto falar sobre o desempenho dele sendo que teve greve esse semestre. Mas, olha só, ele foi contratado e, em seguida, mudou o chefe dele. Ser gestor no Brasil é isso. Você tem que desempenhar com o contexto de corte de orçamento, de greve de servidor, de mudança da alta gestão, de cenários complexos políticos. É isso. Se você não for bom gestor nesse contexto, vai ser quando? Em que momento eu vou virar a Suécia para poder ser uma boa gestora? [...] Porque com grana, com apoio político, com equipe farta de gente, com recursos, sabe? Tudo voando a favor, qualquer um é bom gestor, entendeu? [...] [Entrevistada F]

Em contraponto, outra pessoa entrevistada apresentou o seguinte ponto de vista:

[...] Se eu for secretário de habitação, [...] A responsabilidade dele é entregar 15 mil casas por ano. Chegou no final do primeiro ano, ele vai dizer assim... Sabe por que eu não entreguei 15 mil casas? Porque houve o contingenciamento do orçamento. O Congresso pegou a emenda e voltou pra outro lugar. Então, você não pode dizer que é por falta de desempenho meu, como secretário, não entregar 15 mil casas. Então, não funciona pro modelo de governança política e orçamentária que a gente tem no país. E é isso que eu tô dizendo: é um gasto de energia que não vai dar em lugar nenhum. Agora, você dizer que a meta do Ministério da... Integração Nacional é entregar 15 mil casas... Beleza. E aí, é o Ministério que responde e consegue justificar por que conseguiu 15, porque conseguiu 16, porque conseguiu 5. Agora, você imputar a entrega das 15 mil casas a uma pessoa individualmente, não vai rolar [...] [Entrevistada B].

O que foi dito pela entrevistada nos remete ao que alguns autores afirmam quando se dedicam a estudar o desempenho no setor público: tanto a capacidade do Estado, quanto a política devem ser estudadas se quisermos explicar o desempenho do Estado (Centeno *et al.*, 2017 *apud* Pires; Gomide, 2024). Dessa forma, percebemos que o debate acerca do desempenho no setor público com o enfoque excessivo na métrica individual da atuação de um dirigente pode revelar uma visão parcial do contexto, caso desconsidere o fato de que, para que possa produzir, um dirigente precisa de acesso a recursos orçamentários, tecnológicos, pessoas capacitadas, além de um cenário político favorável. Nesse sentido, uma das pessoas entrevistadas acrescentou:

Eu vou falar à luz da teoria do valor público, não adianta. Considerando que não é a pessoa única, exclusiva, responsável, no mínimo teria que ser no nível do órgão, do setor onde ela atua, o resultado do setor, compartilhado entre todos, obviamente. Mas não na pessoa, não indivíduo, nenhum servidor em específico. Mas se o setor

entrega aquilo que já foi alinhado institucionalmente, que são as entregas que precisam ser realizadas, gera o impacto que a sociedade espera da atuação daquele setor, porque, enfim, são variados, Tem setor meio, tem setor fim, mas enfim. É o setor, o órgão responsável ali que teria que ter essa responsabilidade de ser avaliado. As entregas em conjunto, não no nível individual. Eu não consigo visualizar o benefício dessa avaliação no nível individual. Porque a gente está falando de um órgão público que tem várias especificidades que tem várias desigualdades, que tem várias interferências políticas, interferências orçamentárias, interferências fiscais, enfim, vários tipos de interferências. Pessoais também, que a gente sabe que também tem o fator comportamental nesse meio. [Entrevistada K].

Considerando as falas apresentadas, é importante salientar que o Decreto n. 7133/2010, que regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional no Poder Executivo Federal, apregoa a realização de avaliações individuais e institucionais. No entanto, os servidores investidos em cargo de Natureza Especial, em CCE ou em FCE de nível igual ou superior a 13, não têm o seu desempenho individual obrigatoriamente avaliado por suas chefias imediatas e nem pelos seus subordinados (Brasil, 2010). Diante desse fato, é possível depreender que o Decreto 7133/2010, baseia-se em uma lógica na qual quanto mais alta a hierarquia do cargo ocupado por um servidor público, menor é o enfoque na avaliação individual e maior é o enfoque na avaliação institucional.

Não obstante a divergência de algumas pessoas entrevistadas acerca do enfoque da avaliação, pode-se dizer que há concordância no que se refere ao fato de que o produto do trabalho dos dirigentes, considerando a equipe que gerencia e o órgão ou entidade à qual pertence deve ser mensurado. Daqui, pode-se depreender que a avaliação individual apresenta relevância maior no âmbito interno da organização para subsidiar políticas internas de gestão de pessoal. Por outro lado, do ponto de vista da prestação de contas para a sociedade, a produção institucional coletiva pode gerar mais valor.

Nesse sentido, cabe ressaltar que algumas pessoas entrevistadas afirmaram que a avaliação pode ser individual, ao passo que a prestação de contas e a responsabilização deve ser coletiva tendo em vista as variáveis que estão fora do controle individual por parte dos dirigentes. No entanto, essa mensuração deve ser contextualizada e ligada a processos de trabalho, bem como ao valor público do órgão ou entidade de modo que contribua realmente para a governança e não seja um mero controle sem impacto real.

A esse respeito, uma das pessoas entrevistadas, expôs a perspectiva de que a avaliação individual pode subsidiar a avaliação institucional com vistas a perseguir uma análise processual e sistêmica. Neste enquadramento, é possível encontrar as causas de problemas de desempenho, não para punir, mas para procurar a solução. Sendo assim, na fala exposta a seguir, há a simulação de um contexto no qual uma equipe foi bem avaliada pelo dirigente imediato, no entanto o que foi produzido por essa área não foi bem avaliado pela área que recebeu o produto desse trabalho:

O que está faltando? Se sua equipe é realmente tão fantástica como você diz, o que está faltando aqui para você ter uma boa avaliação? Aí o cara fala: não, é orçamento, mas eu tripliquei teu orçamento, sabe? Ah, são pessoas. Não, aqui está dizendo que você tem a qualidade correta. Enfim, ou você vai achar o buraco, que o processo está ruim, enfim. É um conjunto grande de variáveis que vão funcionar, mas você vai identificando, você vai trazendo elementos para falar: você não está bem! Eu acho que esse é o primeiro ponto. E elementos que você confia, né? O que o cliente está dizendo que não está bom, então você entendeu por que não está bom. Tem que estar claro neste teu processo de produção [Entrevistado H].

As variáveis abordadas, até então, nesta seção como, por exemplo, pactuação de metas, contratos de desempenho, bem como o debate acerca do enfoque da avaliação da ADP, seja na dimensão individual, seja na institucional equivalem a instrumentos que contribuem com a prestação de contas e a transparência em relação ao desempenho das pessoas que ocupam cargos de alta direção, bem como dos órgãos e entidades em que atuam. Nesse sentido, uma das pessoas entrevistadas manifestou-se da seguinte forma:

O desempenho do gestor máximo da organização se confunde com o conjunto da obra. Então, o ministro da pasta, o secretário, enfim, que está ali à frente de uma pasta, o diretor-geral da Polícia Federal, essas pessoas que são as cabeças de chave das suas organizações, o desempenho institucional, sim, se confunde com... E eles têm que ter “accountability” total, são cargos políticos, não são cargos técnicos, são cargos que vão da confiança e que têm que prestar conta de um projeto político, um projeto que venceu nas urnas, que têm que ter “accountability”, têm que prestar contas. No CPF do gestor. Então, dá para botar DAS 4, 5, 6 no mesmo balaio? Não é o mesmo balaio. Que autonomia tem um coordenador geral ou um diretor para definir os seus próprios rumos? [...] [Entrevistada F].

Nota-se pela fala da pessoa entrevistada que ela propõe uma diferenciação na forma de divulgar o resultado do desempenho de um dirigente a depender do nível do cargo que ele ocupa. Sendo assim, ela segue sua fala detalhando essa diferenciação:

[...] Como eu sou o DAS 6 da agência [...] eu que propus as minhas próprias metas e validei com o meu chefe [...] Aí dou comando para os meus gerentes, eu tenho metas semestrais para os meus gerentes e eles

prestam contas para mim, não para a sociedade. Eles prestam contas para mim, entendeu? É para mim que eles colocam, mas eu não exponho as metas que eles construíram ou não. Eu dou transparência interna, não transparência externa. Todas as realizações dos gerentes, os DAS 4 e 5 [...] estão expostas em painéis de transparência interno. E as realizações da superintendência, que vai no meu CPF, estão em transparência externa. Relatório de Gestão [Entrevistada F].

Em relação ao que foi dito, é possível constatar que, na visão dessa pessoa entrevistada, a transparência externa ao órgão ou entidade referente aos resultados da avaliação de desempenho deve ser vinculada individualmente somente ao representante máximo de uma entidade ou órgão por meio de Relatório de Gestão. Por outro lado, o desempenho dos demais dirigentes deve ser publicizado apenas internamente.

Assim sendo, cabe salientar que quando se fala sobre avaliação de desempenho no setor público, principalmente no que se refere às pessoas que integram a alta direção, há um clamor por parte de alguns segmentos da sociedade para que haja a prestação de contas a respeito do seu desempenho. Inclusive, essa foi uma questão central que impulsionou a criação de sistemas de ADP em muitos países ao redor do mundo, inclusive no Chile (Alessio, 2013). A respeito da participação social nesse processo, uma das pessoas entrevistadas afirmou:

Participação social é uma coisa que a gente sempre deve fortalecer dentro da administração pública. Quando você cria um fórum que inclui representantes de outras organizações, seja da sociedade civil organizada, seja de organismos internacionais, pesquisadores acadêmicos, isso é sempre muito salutar. E eu sou favorável que a gente garanta esses espaços quando a gente fala de uma coisa tão sensível como a entrada de servidores na administração pública ou sistema de alta direção, seleção de pessoas. Tudo isso é de muito interesse público. Então, você faz uma discussão que é pública, se você inclui toda a sociedade civil, academia e todos os atores interessados no processo, você o enriquece. Sou favorável aos processos de participação social no desenho e na avaliação de políticas públicas [Entrevistada I].

Nessa perspectiva, as pessoas entrevistadas são favoráveis à prestação de contas em relação ao trabalho dos dirigentes. No entanto, houve ponderações no que concerne à forma de dar transparência ao processo de prestação de contas, de modo que algumas pessoas entrevistadas defendem que esse processo ocorra por meio da disponibilização de informações estratégicas que agreguem valor à sociedade. Ou seja, deve-se disponibilizar à sociedade uma informação qualificada. Nessa linha, uma das pessoas entrevistadas apresentou uma sugestão a respeito da adaptação de ferramentas e

sistemas existentes para favorecer a transparência relativa ao desempenho dos dirigentes:

Os sistemas hoje de acompanhamento de PPA, monitoramento são extremamente burocratizados e usados somente para prestação de contas, eles não são usados para gestão estratégica. Não existe uma ferramenta de gerenciamento de programas, gerenciamento de projetos. Mas se você for olhar na prática, talvez parte das ferramentas que já existem poderiam ser adaptadas para gerar esse tipo de transparência, porque se eu tenho o nome da autoridade e tenho o nome do diretor, da autoridade, alta liderança responsável por cada programa, projeto, etc., existem os transversais e tudo mais, poderia ser possível disponibilizar isso para consulta [...] [Entrevistada B].

A fala da pessoa entrevistada traz uma provocação no que diz respeito à qualificação da informação relativa à prestação de contas no sentido de que ao invés de produzir informações descontextualizadas acerca de atividade referente a um processo de trabalho de um dirigente, ela pode trazer informações estratégicas e qualificadas referente a entregas efetivas e tangíveis para a sociedade. Nesse sentido, vale a reflexão acerca de como a prestação de contas pode alterar o foco do controle para uma gestão estratégica valendo-se de informações e sistemas existentes no seio do Poder Executivo Federal.

Nessa direção, Viegas et. al (2024) chamam a atenção para a necessidade de aperfeiçoamentos contínuos na gestão pública brasileira em prol da redução da burocracia excessiva e da produção de maior accountability nas operações governamentais de modo a equilibrar controle e tomada de decisões pelos agentes públicos. Isto é, a informação referente à avaliação de desempenho deve viabilizar um enfoque sistêmico que conecte o trabalho dos dirigentes ao produto final do processo e ou política na qual ele atua visando uma abordagem mais estratégica.

Ainda em relação à prestação de contas e transparência, uma das pessoas entrevistadas ponderou:

Eu acho que aqui nós temos transparência para tudo quanto é coisa, a questão é ser uma transparência às vezes meio não gerenciada... Quem está prestando atenção nisso? Nós valorizamos isso? Nós cuidamos disso? Dou um exemplo: Você acha que as nossas carreiras são gerenciadas proativamente? Não são! Nós temos uma base de dados de cada carreira? Banco de talentos de cada carreira? Tem alguma coisa no Tesouro, talvez na Receita... não é uma prática corrente... Então assim... a pergunta é muito mais ambiciosa que a base [Entrevistado E].

Nessa direção, outra pessoa entrevistada questionou:

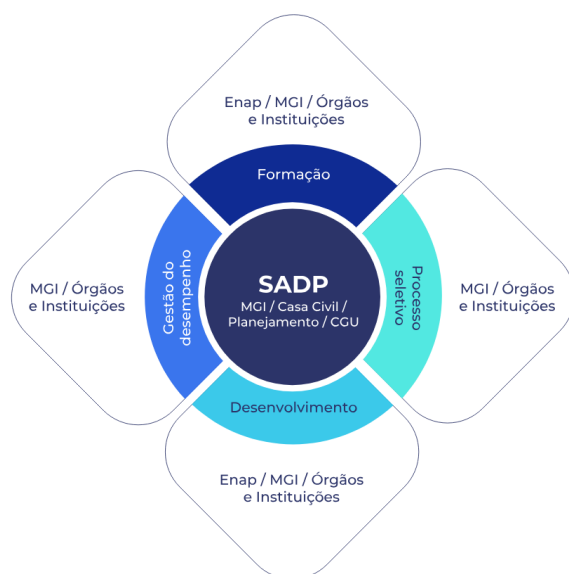
[...] Mas, primeiro tem que saber se a sociedade quer e está preparada para isso. Segundo, tem que saber como é que faz isso, porque, assim, não tem uma receita de bolo, né? Então, tudo bem, você disponibilizar as informações desse sistema de avaliação, o que quer que seja, de modo transparente, para ter acesso público, eu sou a favor. Acho que tem que ter transparência, as pessoas têm que saber quem está ocupando qual cargo, fazendo o quê e como é que ela chegou lá naquele cargo. Acho que tudo isso é transparência é bem-vindo. É controle social, né? Accountability, etc [...] [Entrevistado J].

Perante ao que foi dito, é oportuno destacar que, no âmbito de um SADP, a atenção à transparência e à prestação de contas deve começar bem antes, quando da seleção desses dirigentes, bem como do estabelecimento de um plano de trabalho. Isto é, a transparência deve perpassar por todo o ciclo laboral dessa pessoa que ocupa um cargo de alta direção e não apenas quando da prestação de contas em relação ao produto do trabalho dela no exercício do cargo para o qual foi nomeada.

Em outras palavras, além do que foi produzido, deve ficar claro o como e o porquê ela ocupou o cargo. Diante desse fato, aqui é possível tangibilizar a relevância de um SADP no sentido de gerenciar a transparência, a prestação de contas e a responsabilização no intuito de produzir informação qualificada a respeito do fruto do trabalho das pessoas que ocupam cargos de alta direção no Poder Executivo Federal.

Uma vez concluída a análise das entrevistas, considerando as sugestões das pessoas entrevistadas, segue uma figura que sintetiza os órgãos e entidades responsáveis por cada um dos eixos que abordamos nesta análise os quais constituem as bases para sistematização de um SADP no Poder Executivo Federal brasileiro.

Figura 9 – Os responsáveis por cada eixo do SADP



Fonte: Elaboração própria.

Segue um quadro-resumo elaborado com base na fala das pessoas entrevistadas que reúne as diretrizes para a estruturação do eixo Governança e Desempenho para um eventual SADP no âmbito do Poder Executivo Federal.

Quadro 6 – Resumo das diretrizes para o eixo governança e desempenho

Diretrizes para Governança e Desempenho no Âmbito do SADP
A Alta Direção Pública no Poder Executivo Federal pode ser constituída por servidores que integram suas carreiras, por servidores oriundos de outros poderes, assim como de outras esferas federativas, além de agentes públicos oriundos de fora do Estado.
Descartar a possibilidade de criar um regime diferenciado de gestão de pessoas para os servidores públicos que são nomeados para ocupar um cargo de alta direção em razão de estarem submetidos às regras próprias das suas carreiras.
Estabelecer percentuais para a ocupação dos Cargos Comissionados Executivos por servidores e não servidores, a depender do nível do cargo.
Gerenciar o desempenho dos dirigentes, que ocupam CCE e FCE de níveis 15 e 16, por meio do órgão central do SADP e descentralizar a operacionalização desse processo para os órgãos ou entidades onde esses dirigentes ocupam os cargos e funções.
Integrar sistemas existentes para produzir informações estratégicas a respeito do desempenho dos órgãos e entidades, bem como de suas lideranças.
Melhorar a qualidade de pactuação das metas de modo que transmitam com clareza o que se espera que os dirigentes realizem.
Pensar em novas formas de avaliar o trabalho dos dirigentes sem necessariamente atribuir escores individuais. Para tanto, considerar as capacidades e recursos, bem como as variáveis políticas que possam intervir nos resultados.
Divulgar informações qualificadas e contextualizadas acerca do desempenho dos dirigentes.
Diferenciar a forma de divulgar o resultado do desempenho de um dirigente a depender do nível do cargo ou função que ele ocupa.
O desempenho da autoridade máxima de um órgão ou entidade deve ser divulgado externamente por meio de relatório de gestão.
Divulgar, no âmbito interno às organizações, o desempenho dos ocupantes de CCE e FCE nos níveis 15 e 16.
Estabelecer mecanismos para permitir o contraditório quando houver exoneração de altos dirigentes com vistas a evitar uma rotatividade excessiva em razão de uma possível intervenção política indiscriminada.
Viabilizar a transparência durante todo o ciclo laboral da pessoa que ocupa um cargo de alta direção. Isto é, por toda a sua trajetória, desde o processo seletivo à aferição da contribuição do trabalho dela para o que foi produzido pelo órgão ou entidade onde ela exerce o cargo.

Fonte: Elaboração própria.

No que diz respeito às diretrizes listadas no quadro anterior, é possível observar que as pessoas entrevistadas ressaltam a importância de se criar mecanismos para permitir que o desempenho das altas lideranças seja acompanhado de forma contextualizada e aplicada à realidade da equipe e do órgão ou entidade onde atuam, e não de forma individual, isolada ou desconexa. Em outras palavras, a pactuação das metas, o acompanhamento e a divulgação do que foi produzido deve estar alinhado com políticas e programas para os quais o órgão ou entidade onde está lotado o dirigente contribui. Sendo assim, o que foi produzido deve ser compartilhado com os stakeholders interessados de uma forma clara, de modo a permitir a compreensão de como o trabalho desses dirigentes, que foram nomeados de forma discricionária para cargos de alto escalão, gera valor para a sociedade, tendo como locus de análise a equipe que lideram, e a missão do órgão onde atuam.

6 CONCLUSÃO

O presente estudo propôs como objetivo geral identificar, a partir das experiências das formações e dos programas de liderança ofertados pela Enap, diretrizes para a sistematização da Alta Direção Pública no Poder Executivo Federal, sobretudo em relação ao que literatura existente elenca como eixos ou pilares que servem de base para a implementação de um SADP: realização de processos seletivos, formação e desenvolvimento dos selecionados, estabelecimento de um órgão central, assim como o acompanhamento do desempenho dos dirigentes públicos.

Em relação aos processos seletivos, um dos maiores legados do Programa Líderes que Transformam consiste no fato de ter viabilizado a percepção de que há demanda por processos seletivos para cargos de nomeação discricionária, no Poder Executivo Federal, sobretudo de médio escalão, o que gerou aprendizados que podem servir como base para a expansão dessa iniciativa aos níveis de alta direção. Partindo dessa perspectiva, as experiências decorrentes dos processos seletivos realizados por meio desse programa permitiram às pessoas entrevistadas elencar diretrizes para a sistematização da ADP. Dentre elas, destacou-se a necessidade de se estabelecer uma política pública para seleção e ocupação de cargos de alta direção por meio de processos céleres, com qualidade técnica, metodologias aderentes à realidade do setor público e baixo custo, o que vai requerer a utilização de tecnologia e inteligência artificial.

Outro ponto que merece atenção corresponde à necessidade de evitar ruídos na comunicação entre o órgão que demanda um processo seletivo e o órgão no qual está lotado o servidor selecionado, o que mostra a necessidade da sistematização de um SADP para sanar conflitos institucionais. Sendo assim, as experiências relatadas pelas pessoas entrevistadas permitiram comprovar a necessidade de existência da institucionalidade de um órgão central que coordene os processos de seleção e nomeação em parceria com os órgãos e entidades, sobretudo para garantir que essas instituições realmente nomeiem as pessoas selecionadas e criem condições para o acompanhamento da trajetória delas de modo a proporcionar a transparência necessária a esses processos.

No que diz respeito à contribuição do programa LideraGOV, assim como do Programa de Desenvolvimento de Lideranças e Altos Executivos para a sistematização da ADP, foi possível perceber as evidências da importância da atuação institucional da Enap para embasar o eixo de formação e desenvolvimento de um SADP. Nesse sentido,

vale destacar que os programas de liderança não se propõem a desenvolver todas as competências necessárias à atuação no locus de direção o qual requer uma formação mais ampla e sistêmica que pode ser complementada por meio dos cursos de formação inicial, assim como dos cursos de aperfeiçoamento que também são ofertados pela Enap.

Nesse sentido, esses programas podem integrar uma espécie de trilha de aprendizagem na eventual implementação de um SADP com vistas a buscar a complementaridade entre eles. Para tanto, deve-se pensar em viabilizar uma estrutura que favoreça esse movimento, além de mecanismos como, por exemplo: estruturar uma base de dados para gerenciar informações a respeito da trajetória dos egressos dos programas, customizar as formações para cargos de direção de acordo com o contexto específico do órgão ou setor, bem como de acordo com o nível do cargo ou função, estabelecer mecanismos para que os candidatos aos programas e formações em liderança tenham mais apoio dos seus órgãos de origem, tanto em relação à participação no processo seletivo, quanto na participação efetiva nas atividades dos programas. Para que isso ocorra, as pessoas entrevistadas reconheceram as limitações institucionais da Enap, que podem ser superadas com a sistematização de um SADP, tendo à sua frente um órgão com maior centralidade no Poder Executivo.

Assim sendo, para que seja possível implementar essas propostas, a parceria entre a Enap e o MGI no que se refere à oferta do LideraGOV pode servir como referência para a implementação do SADP, tendo em vista que algumas das propostas elencadas tangenciam os objetivos de atuação do Grupo de Desenvolvimento de Líderes do Futuro, composto pela Enap e pelo MGI.

Em relação ao eixo correspondente ao arranjo e à estrutura do SADP, quando se propõe a sistematização da Alta Direção Pública no Brasil, logo surge o debate acerca da variável caracterizada pelas resistências políticas decorrentes da cultura de nomeações para cargos e funções de confiança no Poder Executivo Federal. No entanto, um dos achados mais expressivos do presente estudo consiste no fato de que também se deve considerar a variável relativa às capacidades do Governo Federal de implementar e operacionalizar um sistema complexo como esse que, segundo as pessoas entrevistadas, estão aquém do ideal.

Nesse sentido, para que seja possível viabilizar a implementação de um Sistema de ADP será necessário o estabelecimento de um instrumento normativo, decreto ou lei, que garanta em seu bojo as condições para a ativação dos estoques de capacidades

existentes por meio da criação de um arranjo que compreenda um colegiado constituído por órgãos como o Ministério do Planejamento, Casa Civil, Controladoria Geral da União e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos com vistas a viabilizar as capacidades técnico-operacionais, bem como as capacidades políticas para angariar os recursos necessários e mitigar os entraves contextuais ao alcance desse desafio.

Para que a ativação dessas capacidades ocorra, torna-se fundamental promover a complementaridade, no âmbito do SADP, das iniciativas referentes aos programas e formações em liderança que a Enap oferta: a formação em liderança no âmbito do LideraGOV, os processos seletivos com base nas experiências do Líderes que Transformam, assim como o desenvolvimento dos dirigentes por meio do Programa de Desenvolvimento de Lideranças e Altos Executivos.

Isto posto, em relação à gestão do SADP, segundo as pessoas entrevistadas, a definição das diretrizes gerais devem ser emanadas pelo colegiado composto pelos órgãos e entidades supracitados, porém a operacionalização do sistema deve ser descentralizada envolvendo a participação da Enap, nos processos de formação e desenvolvimento, assim como das áreas de gestão de pessoas de cada órgão e entidade sob a coordenação do órgão central do SADP, uma estrutura subordinada à Secretaria Executiva do MGI, tendo em vista o alto volume de trabalho a cargo da SGP.

Ademais, convém ressaltar que variáveis como a capacidade operacional disponível, bem como a cultura político-institucional de nomeações discricionárias para cargos e funções de alto escalão no Poder Executivo Federal balizaram a diretriz no que diz respeito à delimitação do nível hierárquico de cargos e funções por meio do qual deve se iniciar a implementação de um SADP que, na opinião das pessoas entrevistadas, equivale ao CCE e à FCE de níveis 15 e 16 que correspondem aos dirigentes titulares de diretoria, departamento, subsecretaria ou unidades semelhantes.

Sendo assim, convém ressaltar que, embora os níveis 15 e 16 também sejam considerados, por alguns autores, assim como por normativos brasileiros como alta direção, o sistema possível de se implementar no Brasil, no cenário atual, se aproxima, na prática, de um sistema de “média direção” pública, tendo em vista que não contemplaria, em um primeiro momento, os titulares máximos de entidades autárquicas e fundacionais, secretaria ou unidade semelhante.

No que diz respeito ao eixo governança e desempenho, restou evidente que os regramentos específicos das carreiras consistem em uma barreira para a criação de um

regime de gestão específico para servidores que ocupam cargos de alta direção, no sentido de implementar a contratualização individual de resultados. No entanto, esse fato não impede que as altas lideranças tenham o seu desempenho observado.

Nessa direção, ao se observar o desempenho dos dirigentes, segundo a maioria das pessoas entrevistadas, deve-se falar em complementaridade entre as dimensões individual e institucional. A dimensão individual deve ser considerada, mas a responsabilização e a prestação de contas devem ser coletivas, tendo em vista que uma pessoa que ocupa um cargo de direção está inserida no contexto da equipe da qual está à frente, assim como no contexto do órgão ou entidade na qual atua.

Por essa razão, as pessoas entrevistadas questionaram a contratualização individual de resultados e os métodos tradicionais de gestão do desempenho, ao passo que propuseram formas holísticas e sistêmicas para promover o acompanhamento da atuação dos dirigentes e dar transparência aos resultados alcançados com base na geração de valor público, tendo em vista que capacidades técnico-operacionais, assim como as variáveis de cunho político podem afetar diretamente o desempenho das pessoas que integram a ADP.

Este estudo se destacou no sentido de clarificar e delimitar o papel institucional da Enap em um eventual SADP no Poder Executivo Federal no sentido de continuar concentrando seus esforços, sobretudo nos processos de formação e desenvolvimento, não devendo atuar nos processos seletivos, nem na gestão dos processos de governança e desempenho, de modo a deixar essas atividades a cargo do órgão central.

Destaca-se também que as diretrizes elencadas neste estudo podem servir como referências básicas para desenvolver um SADP adaptado à realidade brasileira, em razão de decorrerem das experiências e opiniões de pessoas entrevistadas que possuem longa trajetória de atuação no serviço público em atividades afetas aos processos básicos para a sistematização de um SADP, além de ocuparem cargos estratégicos no seio do Poder Executivo Federal.

Tal posicionamento permitiu que essas pessoas contribuíssem com o estudo por meio de uma visão realista, holística acerca da sistematização da Alta Direção Pública, a qual, segundo elas, deverá ocorrer de maneira iterativa e incremental de modo a permitir avanços por meio de aprendizados e inovações que serão úteis para contornar as resistências culturais decorrentes das tradições das relações político-institucionais no Brasil.

Outrossim, o presente estudo contribui para evidenciar e manter na agenda decisória do Poder Executivo Federal a necessidade de valorização e fortalecimento de processos básicos referentes à gestão de pessoas como, por exemplo, a profissionalização de dirigentes públicos que pode ocorrer por meio de processos seletivos, oferta de programas de formação e desenvolvimento, bem como gestão do seu desempenho voltado à geração de valor público.

No que diz respeito às limitações do presente estudo, ressalta-se o fato de que o universo de entrevistados restringiu-se a servidores públicos atuantes, em sua maioria, na Enap e no MGI, em razão da especificidade do objeto de estudo, de modo que, em investigações futuras acerca de sistemas de ADP, seria interessante agregar as impressões de servidores de outros órgãos como, por exemplo, Ministério do Planejamento, Casa Civil e Controladoria Geral da União.

Além disso, sugere-se também acrescentar as perspectivas de outros atores, como nomeados para os cargos de alta direção que são oriundos de fora do Estado, assim como políticos, cidadãos e instituições do terceiro setor. Outro enfoque para investigações futuras poderia consistir em analisar a aplicabilidade de alternativas à implementação de um SADP como, por exemplo, estudar formas de viabilizar maior transparência acerca das nomeações políticas para cargos de alta direção no Poder Executivo Federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABARZÚA, E. Las Presiones y Tensiones en el Sistema de Alta Dirección Pública. **Observatorio Económico**, n. 41, maio. Universidad Alberto Hurtado, 2010.

ABRUCIO, F. L. Uma viagem redonda: por que ainda discutimos o plano diretor da reforma do aparelho do estado 25 anos depois? In: CAVALCANTE, P. L.C.; SILVA, M. S. (orgs.). **Reformas do estado no Brasil**: trajetórias, inovações e desafios. Brasília, DF: Cepal; Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 11-20.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 75-100.

AGENDA BRASIL DO FUTURO. **Modelos para nomeação de cargos de direção na esfera federal**. [S.l.]: Agenda Brasil do Futuro, 2016. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br>. Acesso em: 30 out. 2024.

ALESSIO, M. F. **Dirigentes públicos, política e gestão**: o Sistema de Alta Direção Pública chileno. Dissertação de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2013.

ALESSIO, M. F. **Estratégias de escolha de dirigentes públicos no Brasil**: alcances e limitações das experiências recentes à luz do debate internacional, 2017. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br>. Acesso em: 30 out. 2024.

ALESSIO, M. F. **Líderes que Transformam**: diretrizes gerais, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br>. Acesso em: 30 out. 2024.

ALESSIO, M. F.; AMBROZIO, L. A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 3, p. 319-350, jul./set. 2016.

BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas**: liderança e competências para o setor público. Brasília: Enap, 2019.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

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

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

BRASIL. Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 29 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.829, de 5 de outubro de 2021. Regulamenta a Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021, que simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de

confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e altera o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Edição Extra B, Brasília, 5 out. 2021.

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**: seção 1, Brasília, DF, 18 maio 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 6 dez.2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão e Inovação. Instrução Normativa Conjunta SEGES–SGPRT/MGI nº 24, de 28 de julho de 2023. Estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – Sipec e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – Siorg, relativas à implementação e execução do Programa de Gestão e Desempenho – PGD. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ed. 144, p. 57, 31 jul. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br>. Acesso em: 6 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão de Pessoas. Instrução Normativa Conjunta SGP–SRT–SEGES/MGI nº 52, de 21 de dezembro de 2023. Estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – Sipec e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – Siorg, relativas às regras de gestão de pessoas no âmbito do Programa de Gestão e Desempenho – PGD. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ed. 243, p. 84, 22 dez. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br>. Acesso em: 6 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Escola Nacional de Administração Pública. Portaria Conjunta MGI/Enap nº 59, de 20 de setembro de 2024. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Programa de Gestão e Desempenho, [s.d]. Disponível em: <https://www.gov.br>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Painel PEP**. Disponível em: <https://painel.pep.planejamento.gov.br>. Acesso em: 29 nov. 2025.

BUGARIN, K. S.S.; LOPEZ, F. G.; BUGARIN, M. S. Elites burocráticas federais no setor de infraestrutura: perfil, rotatividade e interface com a política (1999-2015). In: PAULA, J. M. P.; PALOTTI, P. L. M.; CAVALCANTE, P. L.Costa; ALVES, P. A. (orgs.). **Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica**: reflexões sobre capacidades estatais. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

CARDOSO JR., J. C. P.; SANTOS, E. A. V. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional – questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

CARDOSO JR., J. C.; CAMARGOS, R. C. M.; SILVA, D. A. **Gratificação de desempenho e remuneração por resultados no setor público**: uma visão crítica. Brasília: Enap, 2025.

CAVALCANTE, P. L. C.; CAMÕES, M. R. S.; KNOP, M. N. H. Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015. p. 45-72.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 1-26, jan./fev. 2017.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a democracia no Brasil. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA; Enap, 2018.

CHILE. Dirección Nacional del Servicio Civil. **Manual de Inducción para Directivos Públicos**. Santiago: Dirección Nacional del Servicio Civil, 2017. Disponível em: www.serviciocivil.cl. Acesso em: 1 out. 2024.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro**. Brasília: Enap, 2021.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Competências transversais de um setor público de alto desempenho**. Brasília: Enap, 2021.

ENAP. **Perfil dos Altos Executivos do Governo Federal Brasileiro**: determinantes da ocupação de cargos de alta gestão e competências de liderança no governo federal. Brasília: Enap, 2022.

FREIRE, A. O. G.; PAULA, J. M. P.; KNOP, M. N. H.; ALVES, P. A.; CAVALCANTE, P. L. C.; PALOTTI, P. L. M. Burocracia federal da área de infraestrutura: perfil, atuação, trajetória e percepções. In: **Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica: reflexões sobre capacidades estatais**. Brasília: Enap; Ipea, 2017. p. 13-44.

GAETANI, F.; LAGO, M. **A construção de um Estado para o século XXI**. Rio de Janeiro: Cobogó, 2022.

GERSON, D. **Leadership for a high performing civil service**: towards a senior civil service systems in OECD countries. OECD Working Papers on Public Governance. OECD Working Papers on Public Governance, n. 40. [s.l.]: OCDE, 2020. Acesso em: 20 jan. 2025.

GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. C. (Org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais em ação: a abordagem dos arranjos de implementação de políticas públicas. In: GOMIDE, A.; MARENCO, A. (Org.). **Capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: Enap, 2024.

LOPES, A. V. **Política, burocracia e grupos sociais**: as nomeações para cargos comissionados como instrumento da governança pública. Brasília: Enap, 2024.

LOPEZ, F. G.; PRAÇA, S. Cargos de confiança e políticas públicas no executivo federal. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

LOPEZ, F. G. Instabilidade das burocracias decisórias, planejamento e ineficiência no ciclo das políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, FGV EAESP, v. 27, n. 88, 2022.

LOPEZ, F. G. O lugar do funcionalismo federal no setor público nacional. In: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (orgs.). **Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília: Ipea; Rio de Janeiro: Cepal, 2020.

LOPEZ, F.; PALOTTI, P.; GOMIDE, A. Patronagem e profissionalização da burocracia: o que nos dizem os estados brasileiros? In: PALOTTI, P.; LICIO, E. C.; GOMES, S.; SEGATTO, C. I.; SILVA, A. L. N. (orgs.). **E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2023.

LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E.e; SALLA, A. L. **Política e burocracia no Brasil contemporâneo: o necessário equilíbrio para a produção das políticas públicas**. Brasília: Enap, 2024.

MACHADO, D. P.; SILVA, I. J. **Avaliação de desempenho no pós-gerencialismo: uma proposta orientada para a geração de valor público**. Brasília: Enap, 2025.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Propostas para uma Política Nacional de Lideranças em Governos**, 2021.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Sistema de alta direção no Brasil: o que podemos aprender com as experiências do Chile e da França**, 2022.

OECD. Innovation Skills and Leadership in Brazil's Public Sector: Towards a Senior Civil Service System, **OECD Public Governance Reviews**, OECD Publishing, Paris, DOI: <https://doi.org/10.1787/ef660e75-en>.

OLIVEIRA, K. P.; BERNARDI, M. M. E. Centralidade das lideranças públicas no desenvolvimento de capacidades estatais. **Revista Campo de Pública: Contexto e Experiências**, v. 2, n. 1, 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020**. Paris: OCDE, 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Public Service Leadership and Capability Review of Brazil**. Paris: OCDE, 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Public Service Leadership and Capability Review of Brazil**. Paris: OCDE, 2022.

PAPI, L. P. **O neweoberianismo para além da Europa: uma operacionalização para pesquisas e aplicação no Brasil**. Brasília: Enap, 2024.

PANIZZA, F.; PETERS, B. G.; RAMOS LARRABURU, C. R. **Roles, trust and skills: a typology of patronage appointments**. *Public Administration*, v. 97, n. 1, p. 147-161, 26 mar. 2019.

PANIZZA, F. E.; PETERS, B. G.; RAMOS LARRABURU, C. (orgs.). **The Politics of Patronage Appointments in Latin America Central Administration**. London: Routledge, 2022.

PRAÇA, S.; ODILLA, F.; GUEDES-NETO, J. V. Patronage appointments in Brazil, 2011-2019. In: PANIZZA, F. E.; PETERS, B. G.; RAMOS LARRABURU, C. (orgs.). **The Politics of Patronage Appointments in Latin America Central Administration**. London: Routledge, 2022.

PALOTTI, P.; CAVALCANTE, P. Articuladores políticos e dirigentes da burocracia: ministros de estado no Brasil e em perspectiva comparada. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 191-220.

PAULA, J. M. P.; PALOTTI, P. L. M.; CAVALCANTE, P. L. C.; ALVES, P. A. (orgs.). **Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica: reflexões sobre capacidades estatais**. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Á. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica. **Revista de Sociologia e Política**, n. 32, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-98732432e022>.

PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA; Enap, 2018.

PIRES, R. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil – interseções analíticas**. Brasília: IPEA; Enap, 2018.

POLLITT, C; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 2, p. 23-54, 2002.

RAMOS, C. **Os problemas de consolidação da Alta Administração Pública na América Latina**. República.org, 2023. Disponível em: <https://republica.org>. Acesso em: 10 out. 2024.

SILVA, H. C. P. **Governança do executivo brasileiro: efeitos da relação entre política e burocracia, ou como o presidente dorme tranquilo à noite**. 2018. Tese (Doutorado em Administração), UFMG, Belo Horizonte.

SOUSA, E. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença**. Caderno Ipea 2035. Brasília: Ipea, 2015.

VIEGAS, R. R.; ABRUCIO, F. L.; MONGELÓS, S. A. A.; LIMA, D. D. **A batalha entre controle e políticas públicas: decifrando a paralisia decisória na administração pública brasileira**, 2024.

WEBER, A.; LAFUENTE, M.; CORTÁZAR, J. C. **Como desenhar e implementar um quadro de direção profissionalizado?** Nota Técnica. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2017.

ANEXO A

Roteiro utilizado nas entrevistas:

a) Eixo Estrutura e arranjo do SADP

- Quais seriam os principais desafios à implementação de um SADP?
- Qual poderia ser a participação do Poder Legislativo nesse processo?
- Na sua opinião, a implementação desse sistema deveria se dar de forma obrigatória ou voluntária?
- Por meio de que instrumento legal essa estrutura poderia ser implementada?
- Qual seria a melhor estratégia para a implementação desse sistema?
- Quais órgãos devem compor o arranjo de um SADP?
- Como seriam escolhidos os membros que comporiam o órgão central?
- Onde ficaria situado o órgão central do SADP na estrutura do Poder Executivo e qual o seu nível de autonomia?
- O sistema deve operar de forma centralizada ou descentralizada?
- Que órgãos e instituições o sistema abrangerá e como será definida a sua incorporação?
- Quais níveis hierárquicos de cargos e funções devem compor a alta direção?
- Qual a sua opinião acerca da capacidade instalada do Governo Federal para a estruturação de um SADP?

b) Eixo Governança e desempenho

- Qual a sua opinião acerca do estabelecimento de um sistema de gestão de pessoas específico para as altas lideranças com contratualização individual de resultados?
- Qual a sua opinião sobre o estabelecimento de uma permanência mínima de tempo dos selecionados na ocupação desses cargos?
- A mensuração do desempenho e a responsabilização dos dirigentes devem ser individuais ou coletivas? O que será avaliado e como?
- Quem avaliará o desempenho dos gestores públicos?
- Quais mecanismos de accountability devem reger a ocupação dos cargos? Como a sociedade pode acompanhar a atuação das altas lideranças públicas ?

c) Eixo Processo Seletivo

- Há alguma legislação que regulamenta o Programa Líderes que Transformam?
- Em relação aos processos realizados atualmente, como é a relação com a gestão de pessoas dos órgãos?
- O processo seletivo deve ser centralizado a cargo do órgão central que estará à frente do sistema de alta direção pública, ou a seleção deve ser feita pela agência ou órgão de forma descentralizada?

- De onde vem os recursos para operacionalizar esses processos seletivos?
- Há a terceirização de algumas etapas dos processos seletivos? A Enap possui a devida capacidade para ampliar esse programa com o advento da sistematização da alta direção pública no Brasil?
- Quais são as etapas dos processos seletivos?
- Como garantir que os candidatos selecionados tenham o perfil adequado, bem como as competências necessárias ao exercício do cargo? Nos atuais processos, há a caracterização da vaga?
- Os processos são padronizados ou há algum tipo de adaptação para cargos de direção? Há flexibilidade para a decisão da autoridade responsável pela nomeação?
- Como funciona o banco de talentos?
- As inscrições para os processos seletivos são abertas e competitivas ou fechadas/semi fechadas (Apenas para os funcionários do Estado ou servidores públicos).
- Dentre os nomeados qual o maior percentual: servidores ou profissionais oriundos do mercado privado?
- Existem mecanismos para promover a transparência desses processos seletivos? Quais dados são divulgados depois de finalizados os processos?
- Há a exigência de justificativa para a escolha do candidato selecionado por parte da autoridade que o nomeia?

● **Eixo Formação e Desenvolvimento**

- Qual ou quais seriam os principais desafios relativos aos processos de formação e desenvolvimento de dirigentes públicos no Poder Executivo Federal brasileiro?
- Como você enxerga a relação entre os Programas LíderGOV; Desenvolvimento de Altos Executivos e Líderes que Transformam? Na sua opinião, existe complementaridade entre eles? Se sim, como ela ocorre?
- Quais outras competências seriam necessárias ao desenvolvimento dos dirigentes públicos?
- Em relação à atual matriz de competências desenvolvida pela Enap, quais competências são mais desafiadoras à formação e ao desenvolvimento de dirigentes e por quê?
- Como as ações de formação e desenvolvimento podem contemplar a heterogeneidade do poder executivo Federal brasileiro? Tendo em vista que alguns setores necessitam de competências específicas. Nesse sentido a oferta de formação deve ser centralizada, descentralizada ou híbrida?
- A atual capacidade instalada atenderia às necessidades de formação e desenvolvimento no âmbito de um SADP no Poder Executivo Federal brasileiro?
- Caso o SADP seja criado, como você enxerga a atuação da Enap nesse sistema?