



Revisão das  
competências de  
inovação e liderança  
na alta administração  
pública do Brasil  
Conclusões Preliminares  
da OCDE

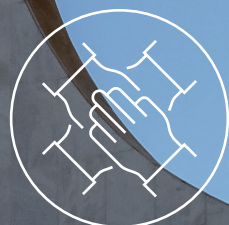




# Revisão das competências de inovação e liderança na alta administração pública do Brasil

## Conclusões Preliminares





## Índice

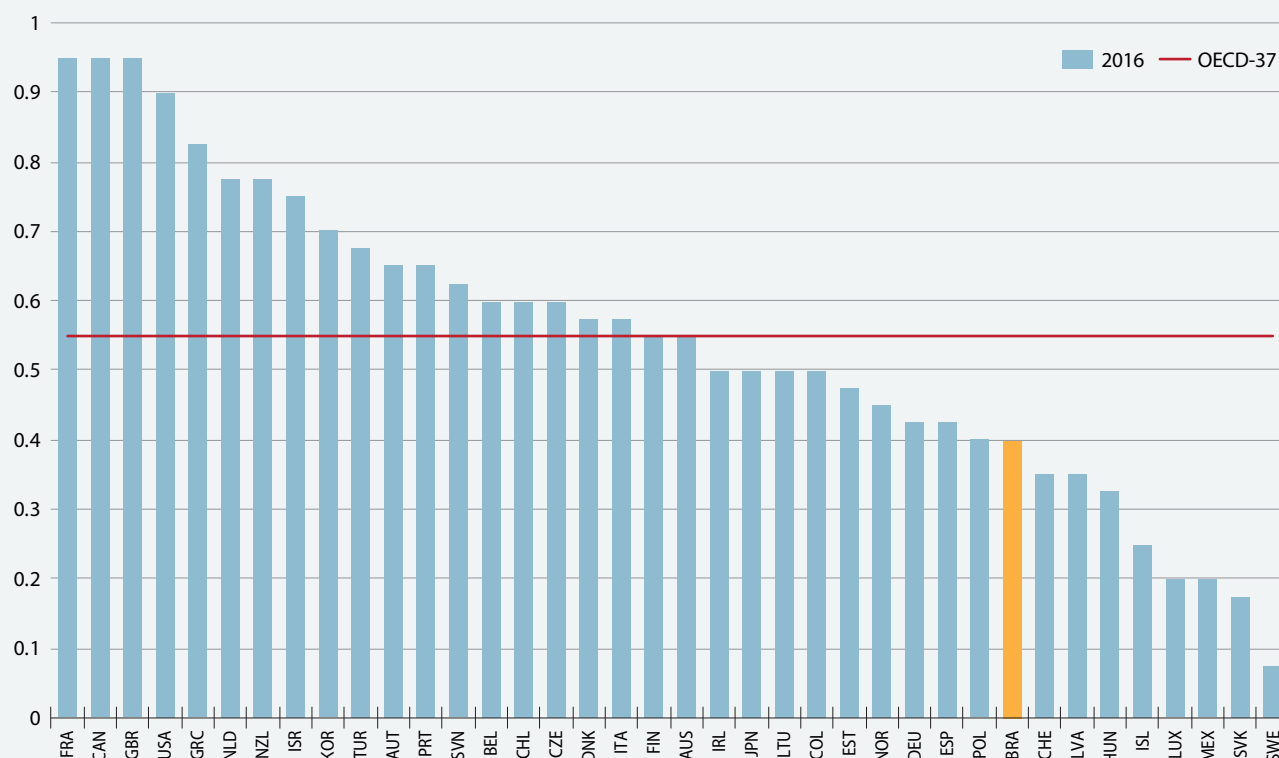
Introdução: Revisão das competências de inovação e liderança na alta administração pública do Brasil	2
1. Contextualizando os desafios da liderança na administração federal do Brasil	4
2. Identificando competências básicas para líderes eficazes e inovadores	9
3. Desenvolvendo a oferta de competências para uma liderança eficaz e inovadora na administração federal do Brasil	16
4. Reforçando a demanda por uma liderança hábil na administração federal brasileira	21
Referências	25

## Revisão das competências de inovação e liderança na alta administração pública do Brasil



O Governo do Brasil está explorando opções para melhorar a capacidade, a produtividade e a inovação da administração pública. Este é um desafio essencial de liderança, que requer a reconsideração das habilidades e competências necessárias dos altos funcionários das administrações públicas, dos mecanismos que reforçam essas habilidades e competências e dos incentivos e das oportunidades disponíveis para os dirigentes da alta administração inovarem os serviços e atividades pelos quais são responsáveis. A maioria dos países da OCDE tem algum tipo de Sistema de Alta Administração Pública, que serve para dar suporte e gerenciar os mais altos dirigentes administrativos, mediante políticas orientadas para a meritocracia, em reconhecimento ao seu papel fundamental no desempenho do serviço público. No Brasil, não existe um sistema estruturado para tanto, embora alguns elementos estejam começando a surgir.

Figura 1. **A extensão do uso de práticas de gestão de recursos humanos específicas para os altos funcionários públicos do governo central, em 2016 e 2018**



*Nota:* O índice do serviço público estratégico é composto pelas seguintes variáveis: a existência de um grupo definido de membros do Serviço Público de nível estratégico; a existência de políticas para identificação precoce de potenciais integrantes desse quadro de servidores; o uso de perfis de habilidades definidos a partir de uma coordenação central para esse nível estratégico; e o uso de práticas específicas de recrutamento, gerenciamento de desempenho e remuneração por desempenho para o nível estratégico. O índice varia entre 0 (práticas de gestão de pessoas não-diferenciadas para o escalão estratégico) e 1 (práticas de gestão de pessoas muito especializadas para o serviço público de nível estratégico). Os dados em falta para os países foram estimados por valores médios. O índice não é um indicador de quanto bem gerenciado o escalão estratégico do serviço público é, tão pouco de sua performance. República Eslovaca: entrou em vigor em 1 de junho de 2017 uma nova lei relativa ao funcionalismo público, introduzindo importantes alterações nas práticas de gestão de recursos humanos existentes. Por esse motivo, os dados podem não refletir mais a situação atual no país. Informações sobre dados para Israel: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>. Fonte: OCDE SHRM Survey 2016. Dados relacionados ao Brasil e elaborados pelos autores com base em informações coletadas durante as entrevistas.



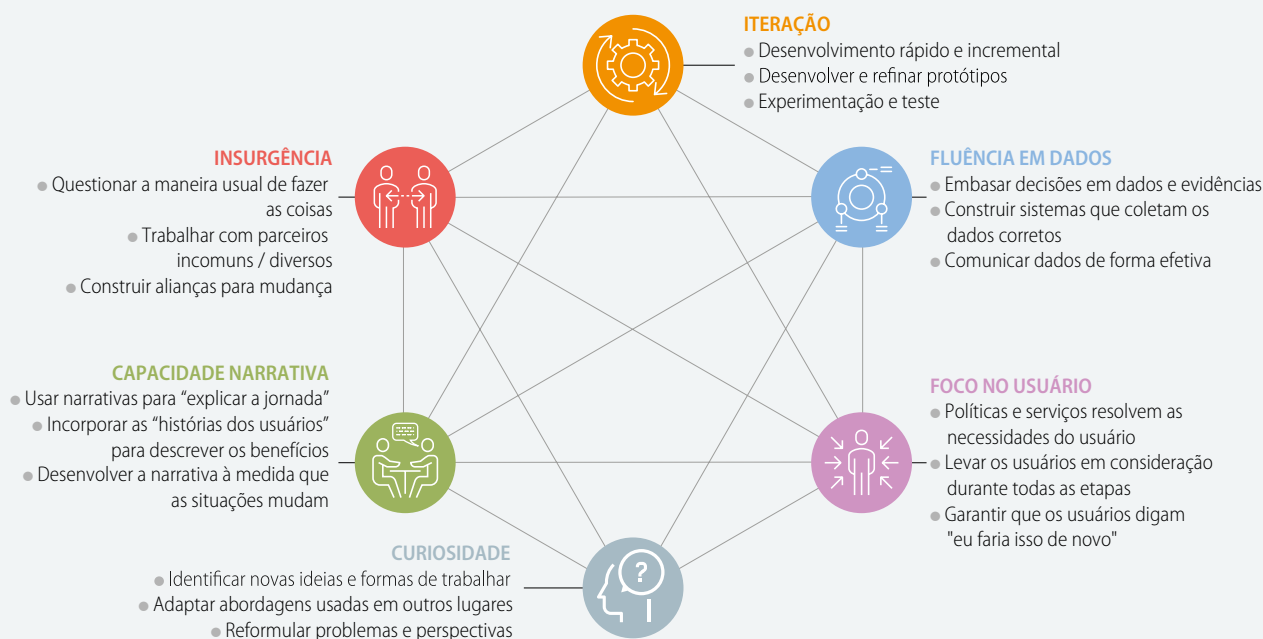
A OCDE desenvolveu estudos a respeito das habilidades necessárias nos serviços públicos para incentivar e conduzir a inovação. Estes estudos identificaram as seis áreas representadas na figura 2, adiante. Para que as organizações públicas propiciem um ambiente favorável à inovação, elas devem apoiar e desenvolver seis conjuntos de habilidades em toda a sua força de trabalho, bem como incentivar o surgimento de uma cultura na qual estas habilidades possam de fato prosperar. As organizações inovadoras precisam de pessoas que:

- Saibam como criar novos produtos, serviços ou políticas por meio da capacidade de pensar e aplicar ciclos, chamada aqui de **iteração**, começando pequeno, experimentando ideias, e aprendendo à medida que se desenvolvam;
- Sejam capazes de manusear uma quantidade cada vez maior de **dados**, em novos modelos e formas, para estimular novas ideias e monitorar seu progresso;
- Possam utilizar vários métodos e técnicas para desenvol-

ver em profundidade a compreensão a respeito dos cidadãos a que servem, suas necessidades, desejos e comportamentos reais, e incluí-los no processo de elaboração;

- Sejam **curiosos**, com capacidade de fazer as indagações necessárias em face das mais variadas fontes e de encontrar soluções em lugares inusitados e de forma inovadora;
- Tenham habilidade de construir **narrativas**, para envolver públicos variados por meio de diversos meios de comunicação, tendo em vista garantir que a mudança almejada seja entendida e cause identificação nas pessoas que podem ser impactadas pelas decisões e nos decisores;
- Tenham as habilidades necessárias para confrontar o status quo e saber como a mudança é feita no setor público, usando o processo político e construindo as coalizões corretas, sabendo que batalhas travar e perseverando face à resistência. Este conjunto de habilidades pode chamar-se **insurgência**.

Figura 2. **Áreas de competências essenciais para a Inovação no Setor Público**



Fonte: OCDE, 2017b.

Este relatório baseia-se na moldura analítica apresentada acima a fim de identificar as habilidades e as competências de liderança específicas, necessárias para impulsionar a inovação e seu impacto no Brasil, assim como os sistemas existentes para apoiá-las e reforçá-las. O papel das lideranças do setor público não deve ser o de especialistas em todos esses conjuntos de habilidades, porém, os líderes devem desempenhar um papel substancial, permitindo que a inovação prospere e, portanto, sua relação com as habilidades novas e emergentes deve ser considerada. O

relatório se inicia com uma contextualização dos desafios de liderança na administração federal do Brasil, seguida por uma discussão sobre as habilidades de liderança consideradas mais importantes por um conjunto selecionado de profissionais de inovação e servidores públicos brasileiros. O relatório, em seguida, analisa como a oferta e a demanda por competências em líderes da alta administração podem ser reforçadas por meio de medidas que podem ser o início da implementação de um sistema de administração pública sênior mais efetivo, consistente e coerente.



# 1. Contextualizando os desafios da liderança na administração federal do Brasil

O Brasil investe de forma significativa no serviço público, o que sugere a necessidade de se assegurar que este investimento seja cuidadosamente gerido para otimizar os resultados. Em 2014, 11,9% dos trabalhadores no Brasil estavam empregados no setor público<sup>1</sup>, e a remuneração destes funcionários públicos representou 28,9% do total de despesas públicas, e 12,9% do PIB.



Embora esses números estejam perto da média dos países da região da América Latina, eles contrastam com os dos países da OCDE, que empregam, em média, mais de 20% dos trabalhadores no setor público, mas com custos de pessoal abaixo de 10% do PIB (OCDE 2016). Para colocar esses números em perspectiva, o investimento do Brasil em sua força de trabalho no setor público é da mesma magnitude das despesas com os benefícios sociais. Um investimento desta magnitude precisa ser cuidadosamente gerenciado para garantir que os seus resultados sejam maximizados pelo desenvolvimento eficiente e eficaz e por políticas inovadoras e serviços que melhorem a vida e garantam a prosperidade dos seus cidadãos. Isso é geralmente conseguido por meio de uma liderança do setor público profissional e qualificada.

O Brasil tem intensificado esforços para melhorar as capacidades dos seus dirigentes públicos como meio

de apoio a um serviço público federal mais eficaz e responsável. A abordagem orientada a competências na gestão da administração federal consistia inicialmente em uma “forma de reorientar e reforçar a formação e o desenvolvimento das competências no serviço público para inculcar uma cultura de contínuo desenvolvimento” (OCDE 2010). Embora grande parte do progresso na aplicação de gestão por competências tenha ocorrido em organizações como as empresas estatais (EE) e os bancos estatais, um decreto governamental de 2006<sup>2</sup> criou a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal e estabeleceu a gestão baseada em competências alinhadas às metas organizacionais dentro de Planos Plurianuais.

Mais do que nunca, a complexidade e processos de transformação social em escala global estão mudando a forma como o setor público funciona e apresentam novos desafios para os seus líderes. No Brasil e em todo

1. O emprego no serviço público abrange todo o emprego referente a setores da Administração Pública, tal como definido no sistema de contas Nacionais (SNA), adicionado às pessoas empregadas de empresas públicas. Os setores da Administração Pública considerados abrangem todos os níveis de governo (central, estadual, local e fundos de segurança social) e inclui os principais ministérios, agências, departamentos e instituições sem fins lucrativos controladas pelas autoridades públicas. As empresas públicas são pessoas jurídicas que produzem bens ou serviços para o mercado e que são controladas e/ou de propriedade de órgãos do Governo.

2. Decreto 5.707, 2 de fevereiro de 2006





o mundo, os governos enfrentam desafios transversais, complexos e interligados, tais como o crescimento das desigualdades econômicas, as migrações e os efeitos globais e perturbadores da tecnologia sobre os modos de viver e de trabalhar. Estes ambientes em rápida mutação afetam as necessidades e as expectativas dos cidadãos e das empresas sobre o serviço prestado pelo governo. Em ambientes tão complexos e em constante mudança, as lideranças no setor público são cada vez mais necessários para criar organizações flexíveis e adaptáveis, que tenham a capacidade de ser inovadoras e transformadoras.

Em paralelo, a tecnologia e a transformação digital criam novas possibilidades e desafios para os dirigentes, a fim de melhorar a maneira como suas organizações políticas conduzem e fornecem os serviços públicos. Os líderes do setor público desempenham um papel fundamental de criar espaço para testar, aprovar e oferecer um aumento na eficiência, na eficácia e no valor público, por meio de tecnologias novas e emergentes. A estratégia do governo digital do Brasil visa a fazer “uso de tecnologias digitais, como parte integrante das estratégias de modernização dos governos para criar valor público.” (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016).

De acordo com a dinâmica observada em muitos países, os dirigentes públicos do Brasil estão cada vez mais buscando maneiras de inovar para enfrentar os desafios de forma eficaz. Elementos de um sistema de inovação eficaz e consolidado já estão surgindo espaçadamente no governo federal, com iniciativas como a Semana da Inovação, os prêmios em inovação, ou a rede de inovação. Muitas instituições também têm criado laboratórios de inovação para a co-criação de soluções inovadoras para os desafios que as administrações enfrentam. Estas iniciativas são valiosas e encorajadoras, entretanto, a inovação não está acontecendo no nível necessário e tampouco seus resultados são imediatos (OCDE, 2019).

No entanto, incorporar mudanças a funções governamentais é um dos temas mais difíceis que os

inovadores e líderes do setor público enfrentam no Brasil e em outras partes do mundo (OCDE, 2018a). Quando há falta de vontade política para estabelecer a mudança a nível do sistema ou a nível organizacional, os indivíduos ficam com todo o peso de conduzir a mudança. As primeiras impressões do sistema de inovação no governo federal do Brasil sugerem ser este o caso (OCDE, 2019, no prelo). A pesquisa também indica que a capacidade de inovação requer não só uma abordagem ampla e um esforço coordenado entre várias instituições como também depende, em grande parte, da construção de uma força de trabalho qualificada e de uma liderança eficaz (OCDE, 2017a).

Na medida em que os desafios de gestão e de liderança se tornam mais complexos, mais expectativas são colocadas sobre os dirigentes públicos. Liderar em um ambiente em constante mudança e de elevada incerteza exige que os desafios sejam compreendidos, abordados e gerenciados de forma diferente. Um líder/dirigente público tem o potencial de ser “um criador ativo de valor público, que é um líder com critério, avançando, moldando e dirigindo - com convicção - uma agenda complexa de implementação de políticas.” (Ospina 2015).

Como tal, a inovação não será exitosa sem o apoio de dirigentes públicos com as habilidades, mentalidades e comportamentos corretos. Os líderes eficazes mobilizam e engajam os funcionários para promover os resultados desejados, e garantem que os funcionários tenham direito a recursos e oportunidades para utilizar suas habilidades e impulsionar uma mudança positiva em suas organizações. Os líderes também influenciam a estratégia, a estrutura e o funcionamento de suas organizações, bem como as interações com outras instituições públicas e privadas. A experiência de trabalho com os inovadores do setor público no Brasil e no mundo confirma que o apoio dos líderes e o comprometimento com a inovação parecem fundamentais para apoiar as iniciativas dos indivíduos e das equipes (OCDE, 2017b).



## QUADRO 1. LÍDERES DA ALTA ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL - ALGUMAS DEFINIÇÕES

Definir liderança do setor público no Brasil, com um serviço público relativamente fragmentado, é um desafio. O sistema dominante de gestores da alta administração - o Grupo DAS (Grupo Direção e Assessoramento Superiores) contém posições que não são de gerência (ver, por exemplo, Cavalcante e Carvalho, 2017) e, como tal, não deve ser considerado uma carreira, em especial a partir de uma perspectiva gerencial (Pinheiro, 2017). Ao mesmo tempo, um certo número de cargos de gestão sênior é controlado fora deste sistema, por exemplo, por meio de “Funções Comissionadas” - FCPE (Funções Comissionadas do Poder Executivo). Existem cerca de 22.000 posições DAS e FCPE no governo federal (dados de março de 2018).

Com esses desafios em mente, a definição de “liderança sênior” usada neste relatório corresponde aos mais elevados níveis de DAS (4, 5 e 6), e FCPE (4). Esta classificação é usada pelo Informe de Pessoal da Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP 2018) e corresponde aos

“cargos de alta direção”. Estas posições (especialmente DAS 5 e 6) têm uma influência relevante sobre o processo de tomada de decisão e na implementação de políticas públicas. Estas 4 categorias de DAS e FCPE abrangem cerca de 5.000 pessoas no Poder Executivo Federal.

O Decreto 5.497/2005 estabeleceu que 50% das 4 posições DAS devem ser reservadas aos servidores públicos de carreira. Apesar de a transformação de posições DAS em posições FCPE em 2016 ter também introduzido novos critérios de nomeação (ser servidor público), ela não alterou a natureza real das nomeações. O mesmo decreto foi alterado em 2017 para determinar que um limite mínimo de 60% das posições DAS 5 e 6 devem ser ocupadas por servidores públicos, o que aumentou o número de servidores públicos que servem nestas posições.

*Fontes:* Cavalcante e Carvalho, 2017, Freire et al, 2017, ENAP, 2018 Lopez e Praça 2018 [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm), [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9021.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9021.htm)

Ao contrário da maioria dos servidores públicos, as nomeações para cargos DAS e FCPE são, por definição, feitas *ad nutum*, e podem facilmente ser descontinuadas. De acordo com a Constituição Federal brasileira, qualquer mudança nos critérios ou definições de nomeação devem ser aprovadas por Lei. Nomeações políticas existem na maioria dos sistemas e podem ser associadas a um certo grau de flexibilidade, em especial quando trazem pessoas altamente qualificadas sem vínculo com o sistema público (ver, por exemplo, OCDE 2010, Pinheiro 2017) Tais nomeações podem ajudar a trazer uma diversidade de perspectivas para o serviço público, ajudando a suprir lacunas de algumas competências e a suscitar a inovação. (Pinheiro, 2017). Porém, para alcançar estes benefícios, em geral, os governos da OCDE implementam mecanismos para incentivar as nomeações de pessoas que têm a experiência e as competências necessárias para o trabalho.

À exceção de experiências pontuais em alguns ministérios, a ausência de critérios de qualificação ou de mecanismos para promover o mérito na nomeação para o serviço público de nível estratégico no Brasil apresenta riscos à capacidade para inovar do Governo Federal. No Brasil, as nomeações para um grande número de cargos gerenciais ficam completamente

a critério daqueles que têm o poder de nomear (Pinheiro, 2017). Os critérios de nomeação não são nem sistemáticos, nem abrangentes, nem baseados em normas técnicas ou de gestão; eles não são transparentes, nem valorizam um conjunto de habilidades predefinidas ou comportamentos, de forma a reforçar a capacidade dos candidatos para enfrentar os complexos desafios que o país enfrenta (Cavalcante e Carvalho, 2017). No contexto do sistema político brasileiro de “coalizões presidenciais” (Presidencialismo de coalizão), a utilização de nomeações como moeda de troca política significa um risco claro de que a política prevaleça sobre a competência na escolha dos dirigentes. Um quadro de liderança excessivamente politizado expõe o sistema aos problemas que altos servidores sem competência levam a cabo em suas funções (Matheson et al. 2007), com o conseqüente impacto negativo sobre a qualidade das políticas públicas para inovação (ver, por exemplo, Lopez e Praça 2018).

A criação de cargos FCPE em 2016 e a implementação do Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, garantem que um número significativo de pessoas nomeadas para postos de nível estratégico poderá vir das fileiras do serviço público, contudo, não conseguem garantir qualquer nível mínimo





de qualificação. Além disso, 60% dos DAS de níveis 5 e 6 são preenchidos por servidores públicos de carreira. Embora a reserva de um número de posições previamente designadas como DAS aos servidores públicos possa ser um primeiro passo para o desenvolvimento de um plano de carreira estruturado em alguns cargos de gestão, estas posições ainda são politicamente preenchidas, sem qualquer processo associado ao mérito. Além disso, ser um servidor público não confere, por si só, um “selo de qualidade” para se tornar uma liderança pública (ver, por exemplo, Pinheiro 2017, Lopez e Praça 2018). Primeiro, embora os servidores públicos tenham passado por processos seletivos baseados em critérios técnicos no início de suas carreiras, poucos concordariam que as habilidades necessárias para as posições iniciais das carreiras sejam as mesmas necessárias para uma posição de liderança. Em segundo lugar, a progressão na carreira dentro do serviço público é geralmente automática e desconectada do desempenho real. Terceiro, as habilidades são dinâmicas e, embora haja horas mínimas de desenvolvimento necessárias a cada poucos anos, não existe um sistema fortemente estruturado para garantir que o desenvolvimento esteja alinhado com as habilidades e modelos mentais necessários para inovar e liderar o serviço público de hoje. Legislação recente (conforme previsto na Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016) determinou que todas as órgãos e entidades da administração pública federal devem incluir em seus planos anuais de capacitação programas específicos de preparação de servidores públicos para atuar em cargos estratégicos, com base em perfis profissionais e em competências compatíveis com as responsabilidades e a complexidade das funções envolvidas. No entanto, a implementação desta legislação, além de recente, segue incompleta, não produzindo até o momento, portanto, todos os resultados esperados. A administração federal do

Brasil não tem uma gestão coerente de liderança sênior, não tem um modelo geral das competências, não tem treinamento sistemático e esforço concertado para promover valores e atitudes de forma coesa entre os gestores públicos (ver, por exemplo, OCDE 2010; Cavalcante e Carvalho 2017). Em alguns casos, no entanto, observa-se a implementação de esforços, sistemas, marcos normativos e treinamentos, sobre os quais se podem basear melhorias na coerência, coesão e impacto dessas práticas.

Apesar da falta de um sistema de gestão da alta administração (OCDE, 2010), algumas iniciativas emergentes tentam abordar as necessidades de uma forma mais qualificada e profissionalizada de corpo técnico para este nível. Este relatório é o resultado da análise de algumas dessas iniciativas na administração brasileira. Com base em pesquisa, observação, entrevistas e discussões (ver Quadro 2 adiante), este relatório visa a abordar as necessidades das habilidades e da liderança dos altos servidores públicos para promover a inovação dentro de suas organizações e para alcançar um serviço público mais produtivo e responsável.

O capítulo seguinte analisa os tipos de habilidades, modelos mentais e comportamentos de que os líderes necessitam para apoiar a inovação. Isto é seguido pela discussão de diferentes iniciativas destinadas ao desenvolvimento de dirigentes públicos atuais e futuros com estas habilidades, dentro da administração federal (Capítulo 3). No entanto, construir estas habilidades não será suficiente sem assegurar também a demanda daqueles que fazem as escolhas finais no processo de nomeação. Portanto, o capítulo final sugere caminhos para promover a escolha de uma equipe qualificada para a alta administração, dentro de uma administração federal fragmentada como a do Brasil.

## 8 · REVISÃO DAS COMPETÊNCIAS DE INOVAÇÃO E LIDERANÇA

	GG	AA	AG	
HA227558 (BR/18)	23 (36,2)	10 (16,3)	34 (54,6)	$\chi^2 = 11,084$ $p = 0,002$
HA229051 (BR/18)	15 (24,1)	19 (27,5)	35 (56,3)	$\chi^2 = 10,804$ $p = 0,005$
HA201376 (BR/18)	35 (36,2)	9 (13,0)	55 (56,7)	$\chi^2 = 12,028$ $p = 0,002$
HA201510 (BR/18)	43 (64,2)	6 (9,0)	19 (26,9)	$\chi^2 = 12,306$ $p = 0,002$
HA202889 (BR/17)	15 (22,4)	19 (28,4)	33 (49,3)	$\chi^2 = 8,219$ $p = 0,013$
HA201376 (BR/18)	22 (33,7)	14 (20,3)	33 (47,8)	$\chi^2 = 6,367$ $p = 0,041$

### QUADRO 2. OBJETIVO E PROCESSO DESTA REVISÃO

Este é o primeiro relatório da OCDE deste tipo, mas baseia-se no trabalho anterior feito pela OCDE neste tema, nomeadamente no Chile. Esta revisão reuniu entrevistas e workshops com várias partes interessadas pertencentes a instituições públicas e à sociedade civil brasileira, envolvidas em reforma do serviço público, liderança e inovação.

O primeiro objetivo das discussões foi compreender os mecanismos institucionais que orientam o recrutamento, o desenvolvimento e a avaliação do desempenho dos altos servidores públicos no governo federal do Brasil, em um contexto de crescente interesse pela capacidade de inovação. Os resultados confirmam estudos anteriores que descrevem um serviço público fragmentado, com impactos sobre o seu desempenho. O segundo objetivo foi mapear as iniciativas para fortalecer diferentes aspectos das capacidades de liderança, dentro de um sistema em que melhorar o recrutamento, o desenvolvimento e a avaliação dos gestores tende a ser um esforço organizacional voluntário. O processo incluiu:

1. Uma pesquisa com perguntas abertas (com base em um quadro de referência teórica sobre as habilidades, motivações e oportunidades dos funcionários públicos para inovar), respondida pela ENAP e outras partes interessadas, a fim de coletar dados iniciais e provas que dariam à equipe da OCDE um entendimento amplo e básico sobre o serviço público, a liderança pública e a inovação do governo na administração federal do Brasil.
2. Uma primeira missão (maio de 2018), realizada para

obter uma visão contextual e ideias mais aprofundadas sobre o cenário da inovação e da liderança na administração federal do Brasil. Isto incluiu entrevistas e discussões direcionadas de grupos com os principais servidores públicos, dirigentes, acadêmicos e membros da sociedade civil. Esta missão incluiu uma parceria com HM Revenue and Customs no Reino Unido.

3. Uma segunda missão (setembro de 2018), realizada para conduzir uma série de workshops com servidores públicos brasileiros, membros de organizações da sociedade civil e da academia. As oficinas foram projetadas em torno de habilidades de liderança para a inovação e para os subsistemas de RH que apoiam a identificação, o recrutamento, a avaliação de desempenho e o desenvolvimento de líderes inovadores. As oficinas ajudaram a identificar diferentes cenários que poderiam funcionar na administração federal do Brasil. Além da parceria com o Reino Unido, esta missão incluiu também um representante do Conselho de Diretores de Capital Humano dos Estados Unidos, que ajudou a enquadrar as discussões sobre as capacidades de liderança para inovar, e apresentou ideias sobre as experiências que podem ser relevantes para o contexto brasileiro.
4. A terceira missão foi realizada durante a 4ª semana de inovação em Brasília. Entre seus objetivos está ajudar a testar algumas hipóteses sobre a identificação de coalizões informais de instituições que desejam melhorar a gestão de Serviço Público de nível estratégico.





## 2. Identificando competências básicas para líderes eficazes e inovadores

O Observatório para a Inovação no Setor Público (OPSI) da OCDE está realizando uma Revisão dos Sistemas de Inovação simultaneamente com este estudo e encontra um serviço público que tem muitas das habilidades necessárias para inovar, no entanto, a inovação não acontece no nível necessário ou esperado. Parte do problema é que os líderes no Brasil não estão ativando todo o potencial de talento que reside dentro de suas organizações (OCDE, disponível em 2019). Nas discussões da OCDE com servidores públicos brasileiros, a liderança foi um dos motivos mais citados, justificando tanto o sucesso como o fracasso da inovação. As habilidades de liderança para conduzir e promover a inovação são, portanto, forte determinante do sucesso da inovação no Brasil. Este capítulo tenta definir a liderança inovadora, destacando as características de sucesso dos líderes do setor público no contexto brasileiro (ver o Quadro 3 abaixo).

### EVOLUÇÃO DO LÍDER DO SETOR PÚBLICO

No setor público, a prática de estudar, definir e tentar replicar a boa liderança foi formalizada nas décadas de 1980 e 1990, por meio da liderança baseada na competência. Ao longo dos últimos 20 anos, houve uma evolução considerável na compreensão e na expectativa de liderança do setor público, o que se reflete nos modelos de competências dos sistemas de serviço público de muitos países da OCDE. Enquanto “uma postura dura, centralizadora, com visão individualista da liderança pública está bem viva e presente no mundo” (Crosby e Bryson 2018), há evidências crescentes que identificam as alternativas necessárias aos modelos “heroicos” de liderança pública. Essas alternativas reconhecem que a inovação no setor público não pode ser bem-sucedida, se for conduzida ou controlada apenas por um líder, de cima para baixo. Ao contrário, esses modelos focam grupos de líderes, tanto hierárquicos quanto situacionais, que podem impulsionar juntos a inovação com sucesso.

Às vezes chamada de liderança “adaptável”, “pragmática” ou “distribuída”, esses modelos de liderança enfatizam uma forma de liderança “Anti-heroica”. Um anti-herói adapta seu estilo de liderança de acordo com as circunstâncias. Os líderes anti-heróis estão conscientes das limitações de seu próprio conhecimento e habilidades e constroem conhecimentos entre os seus seguidores, em quem podem confiar para complementar os seus próprios. Os cinco pilares da liderança anti-heroica – Empatia, Humildade, Flexibilidade,

### QUADRO 3. O QUE É UMA COMPETÊNCIA, POR QUE É IMPORTANTE?

Competências são geralmente definidas como a combinação de conhecimentos, habilidades e atitudes/comportamentos que resultam em um bom desempenho no trabalho (OCDE 2010). Os empregadores entendem que atitudes/comportamentos, tais como comunicação, trabalho em equipe, flexibilidade e habilidades interpessoais têm um papel crucial na forma como as pessoas se desempenham (Armstrong, 2001; *Chartered Institute of Personnel and Development* 2008).

Com o objetivo de utilizar as competências de uma forma estratégica, elas geralmente são organizadas em uma estrutura. Esta estrutura pode ser utilizada para todo o ciclo de vida do emprego - recrutamento, seleção, treinamento e avaliação. As organizações podem também utilizar a sua estrutura de competências para recompensar a gestão, embora os sistemas de remuneração baseados em competência sejam relativamente raros e permaneçam bastante controversos (Hondeghe 2002).

Reconhecimento da incerteza, e Autoconsciência – são úteis para pensar sobre os estilos de liderança necessários para construir e apoiar a inovação dentro das organizações do setor público (Wilson 2013).

Uma vertente relacionada à discussão de liderança no setor público gira em torno de uma liderança ética baseada em valores. Líderes que se baseiam em valores geralmente exibem um elevado grau de autoconsciência e são capazes de elaborar e de utilizar os valores de seus colegas como um fator motivacional, tanto para eles próprios, quanto para suas equipes. Estes valores são perfeitamente articulados de forma estruturada e utilizados para orientar a tomada de decisão dos líderes. A liderança ética refere-se a dois elementos interconectados – os valores dos seus dirigentes, o que eles entendem e usam para tomar decisões éticas - e a habilidade dos líderes para promover um ambiente de trabalho ético e inspirar um comportamento ético em entre os seus seguidores.

### MODELOS DE COMPETÊNCIA DE LIDERANÇA DO SETOR PÚBLICO

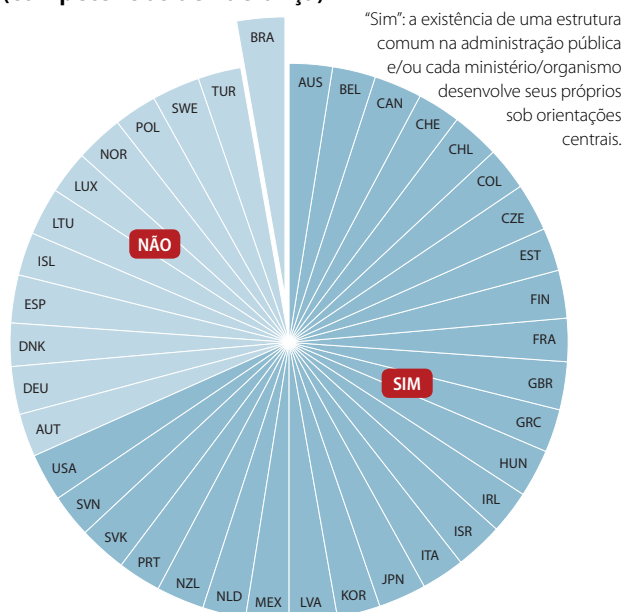
Competências de liderança são afirmações claras sobre as habilidades e os comportamentos que um governo espera dos seus quadros de liderança. Quando integradas aos processos de RH, tornam-se poderosas ferramentas estratégicas para orientar as decisões sobre compromissos de liderança, desenvolvimento, desempenho e responsabilidade. O Canadá, o Reino Unido e os Estados Unidos têm usado intensivamente competências de liderança há décadas, mas agora elas estão sendo utilizadas na maioria dos países da OCDE, conforme mostrado na Figura 3 ao lado (OCDE 2017).

Nos Estados Unidos, cuja liderança sênior contém uma mistura de nomeados politicamente e de servidores públicos de carreira, desenvolveu-se um modelo com “Núcleo Executivo com 5 Qualificações.”<sup>3</sup>

- **Liderar a Mudança:** a capacidade de trazer a mudança estratégica, tanto dentro como fora dos objetivos organizacionais. A capacidade de estabelecer uma visão organizacional e de implementá-la em um ambiente em constante mudança.
- **Liderar as Pessoas:** a capacidade de conduzir as pessoas ao encontro da visão, da missão e dos objetivos organizacionais. A capacidade de possibilitar um local

3. Para mais informações, consulte: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/executive-core-qualifications/>

Figura 3. **Existência de uma estrutura de competências que permite a classificação de aptidões e competências para gestores da alta administração (competências de liderança)**



Fonte: Pesquisa SHRM, OCDE 2016. Dados para o Brasil com base em entrevistas

de trabalho inclusivo que favoreça ao desenvolvimento dos outros, facilite a cooperação e o trabalho em equipe, e suporte a resolução construtiva de conflitos.

- **Orientação para Resultados:** a capacidade de cumprir metas organizacionais, assim como as expectativas dos clientes. A capacidade de tomar decisões que produzem resultados de alta qualidade, por meio da aplicação de conhecimentos técnicos, da análise de problemas e do cálculo de riscos.
- **Visão de negócios:** a capacidade para gerenciar estrategicamente os recursos humanos, financeiros e de informação.
- **Construir Coalizões:** a capacidade de construir coalizões internamente e com outras agências federais, estaduais e municipais, com organizações sem fins lucrativos e do setor privado, com governos estrangeiros ou organizações internacionais para alcançar objetivos comuns.

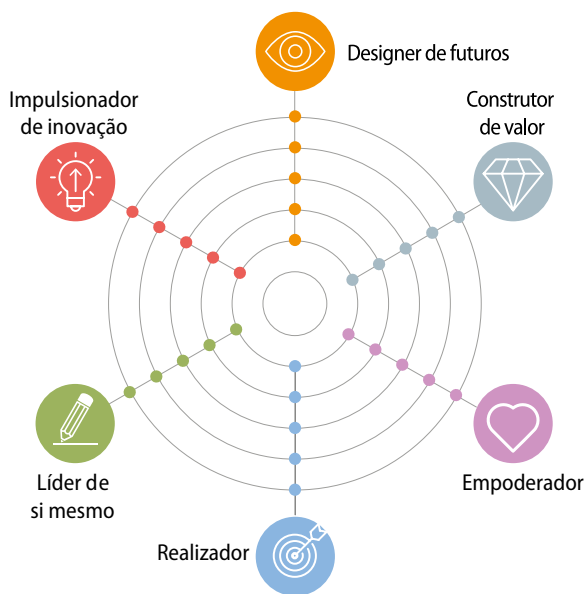
Além disso, cada uma das principais qualificações tem subcomponentes<sup>4</sup> para dar maior clareza e nuances às

4. Para mais informações sobre o OPM *Executive Core Qualifications*: <https://www.hks.harvard.edu/educational-programs/executive-education/admissions-fees/executive-core-qualifications>



qualificações. Esta estrutura é usada durante a contratação, a seleção e a avaliação tanto das nomeações políticas quanto das posições de carreira de liderança sênior, com exceção dos diretores de agências, já que estes são examinados e aprovados pelo Congresso.

Figura 4. **Estonia's leadership competency model**



Fonte: Governo da Estônia. Disponível em: <https://www.riigikantselei.ee/en/supporting-government/top-executives-civil-service/competency-framework>

Em 2017, a Estônia lançou seu novo modelo de competência de liderança, que é visto como um dos modelos mais progressistas de competências no setor público. Neste modelo, são definidas seis competências essenciais para os líderes, incluindo, especificamente, referenciar a inovação, projetar para o futuro, alcançar resultados e empoderar outros profissionais.

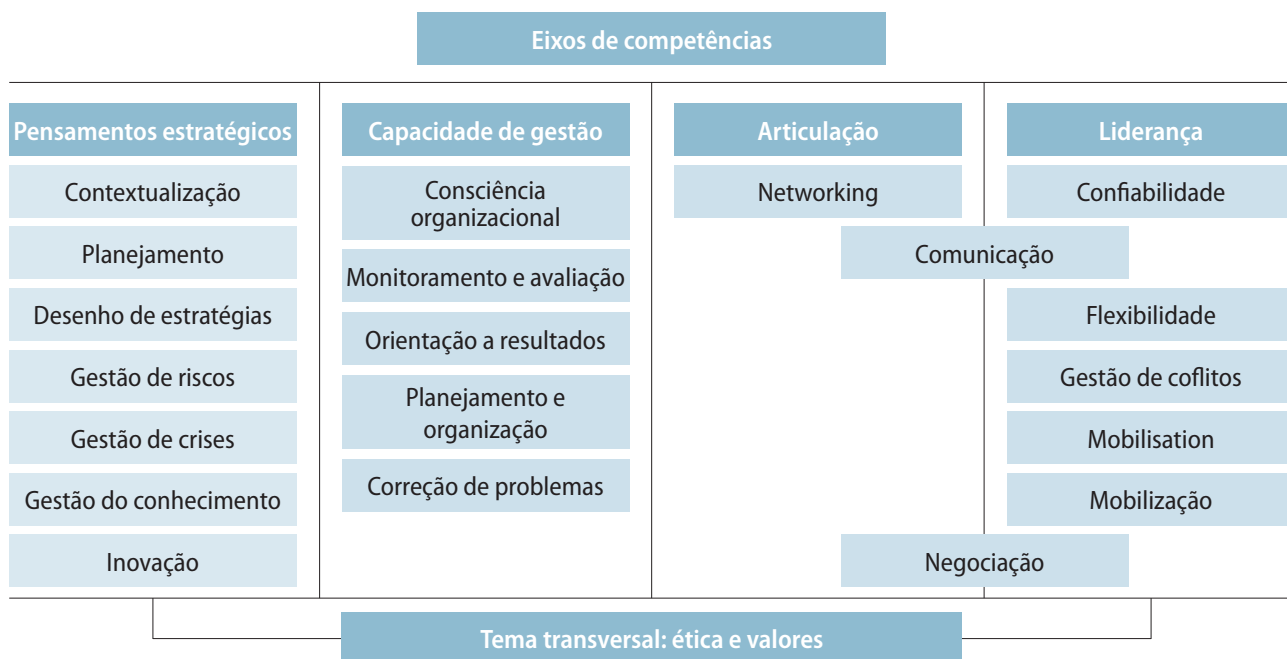
“O modelo de competência 2017 para o Topo do Serviço Público descreve um líder que é um audacioso planejador do futuro, um realizador, um motor inspirador para a inovação, um autêntico construtor de valor para os grupos-alvo e um líder eficaz”.<sup>5</sup>

**COMPETÊNCIAS DE LIDERANÇA INOVADORA PARA O BRASIL**

Como o setor público brasileiro continua a enfatizar a produção de resultados e de valor público para o país, deve assegurar a sustentabilidade mediante um quadro de liderança forte, robusto e flexível e da canalização

5. Para mais informações sobre o Modelo de Competência da Estônia: <https://riigikantselei.ee/en/supporting-government/top-executives-civil-service/competency-framework>

Figura 5. **Modelo de Competência de Liderança da ENAP**



Fonte: ENAP (2010), Desenvolvimento de Competências de Direção: A Experiência da Escola Nacional de Administração Pública

Figure 6. **Liderança para inovação, um modelo inicial para o serviço público do Brasil**



Fonte: Criação do autor.

#### PARADIGMAS

Não simplesmente como uma liderança se relaciona com outras pessoas, mas também como ela reflete no modo de liderar e afetar outras pessoas. Líderes devem ter empatia pelos servidores públicos, pela população em geral do país, e pelas lideranças do próprio país.

#### HABILIDADES DE INOVAÇÃO

Líderes devem entender os métodos de inovação, seus paradigmas e estratégias, de modo a liderar apropriadamente, devem apoiar e abraçar soluções novas e diferentes.

#### VISÃO DE NEGÓCIOS

As habilidades ligadas à visão de negócios são aquelas no cerne da liderança organizacional tradicional, tais como habilidades de gestão financeira, do capital humano e *accountability*.

#### VALORES DO SERVIÇO PÚBLICO E DA ÉTICA

Liderança no setor público está assentada sobre os fundamentos do serviço público e do comportamento ético.



de futuros líderes. Uma estratégia para melhorar o desenvolvimento, a contratação, e a avaliação dos atuais e futuros líderes é a identificação de um grupo de competências que reflita as habilidades necessárias para inovar no setor público atual e obter sucesso no futuro.

A ENAP foi uma das primeiras instituições do setor público no Brasil a criar um modelo de competência de liderança que incluiu a inovação como uma competência essencial.

As competências discutidas nesse item e mostradas nas Figuras 5 e 6 são construídas com base no modelo da ENAP e na coorte de servidores públicos brasileiros envolvidos em inovação durante as entrevistas e oficinas da OCDE. Elas também são construídas sobre as boas práticas em todo o mundo e a partir de literatura sobre liderança do setor público. Estas competências podem ser levadas em consideração, juntamente com estruturas de competência existentes no Brasil, a fim de desenvolver uma moldura adaptada ao contexto do setor público brasileiro.

As competências acima são divididas em três grupos distintos, mas interligados: habilidades de inovação, visão de negócios e mentalidades, todos com base na ética e nos valores do serviço público que norteiam a tomada de decisões para o interesse público.

Com base neste fundamento, a liderança precisa ter competência para os negócios para gerenciá-los em seu departamento, reconhecendo que estas competências diferem, frequentemente, de maneiras específicas e importantes entre os setores público e privado, e até mesmo entre diferentes organizações do setor público. Na próxima seção, argumenta-se que os líderes precisam de habilidades de inovação para enfrentar os complexos desafios de hoje. Por último, uma vez que essas habilidades são necessárias para conduzir uma organização em um ambiente complexo, a eficácia de um líder e a capacidade de aproveitar as suas habilidades e as da organização dependem de uma abordagem mental – ou da mentalidade – do líder.

Certas habilidades de visão de negócios e do setor da



inovação foram destacadas. Isso indica que, como uma linha de base, os líderes devem ter maior conhecimento e experiência nessas habilidades. Para ajudar a definir a capacidade de um líder dentro de cada habilidade, o modelo as vê em uma escala:

- **Consciente:** Ter uma compreensão geral da prática e de como ela se aplica à liderança do setor público
- **Capaz:** Ser capaz de usar a habilidade e de compreender a sua aplicação
- **Especializado:** Adotar essas habilidades no dia-a-dia do trabalho dos líderes e aplicá-las de forma mais estratégica e sistemática

Para evitar a visão do herói sobre a liderança e as expectativas irrealistas, o que desqualificaria candidatos com forte potencial, não se deve esperar que um líder seja um especialista em cada habilidade. Ter uma visão diferenciada das competências permite flexibilidade e, ao mesmo tempo, garante, minimamente, que os líderes sejam “conscientes” de cada área de especialidade e “capazes” nas áreas mais críticas. Por exemplo, uma vaga para CIO (dirigente em TI) provavelmente exigirá uma avaliação “especializada” em habilidades como iteração e digital.

### Ética e Valores do Serviço Público

Como o setor público brasileiro continua a centrar-se na erradicação da corrupção, existe uma clara necessidade de englobar a ética e os valores explícitos dentro de qualquer modelo de competência. Considerações éticas devem ser enquadradas por um conjunto articulado de valores do serviço público. Como estes valores podem variar de país para país, os valores comumente declarados nos serviços públicos dos países da OCDE incluem: responsabilidade, imparcialidade, respeito ao estado de direito, integridade, transparência, igualdade e inclusão.

Dito isto, criar uma liderança ética é um objetivo de longo prazo, mais do que uma habilidade que é facilmente obtida pelos líderes. Uma pesquisa recente sugere que a liderança ética não se inicia quando alguém se torna um líder. Em vez disso, a influência principal sobre a ética dos líderes são os seus próprios gestores e líderes durante as primeiras fases de suas carreiras (Brown e Treviño, 2006). Além disso, Van Wart sugere que uma liderança tradicional e singular é realmente muito desconectada dos valores

éticos (Van Wart 2011). Ao focar em uma liderança distribuída, a ética é tratada como um coletivo, não como um indivíduo específico e, portanto, provavelmente, as ações éticas coletivas do grupo devem ser aprimoradas.

### Visão de negócios

As habilidades de visão de negócios são competências organizacionais tradicionais essenciais da gerência, tais como a gestão financeira, a gestão de pessoas e a prestação de contas.

Dentro desta seção, três habilidades essenciais requerem maior foco e experiência: Gerenciamento de Mudança, Consciência Estratégica/Inteligência Política e Formação de Coalizões. Como discutido no Capítulo 1, guiar uma organização pela mudança é um requisito fundamental da moderna liderança do setor público. Os líderes devem ser flexíveis, capazes de adaptar e de guiar as organizações dentro da ambiguidade e da complexidade.

Para gerir a mudança, os líderes devem também ter um forte entendimento do ambiente político dentro da sua organização e do sistema em geral. Isto também exige a construção de coalizões e a mudança de uma perspectiva organizacional para uma perspectiva de sistemas (Crosby e Bryson. 2018). Portanto, alcançar resultados não é uma atividade individual, mas um processo colaborativo que conduz a resultados compartilhados entre agências e setores e a uma maior responsabilização democrática para garantir agilidade e abrangência (Van Wart 2013).

Por último, o conceito de gestão de projetos continuou a evoluir com os governos, cada vez mais focados na entrega de produtos e serviços. A necessidade de compreender abordagens modernas para formas mais ágeis de projeto e gerenciamento de produtos é fundamental para que os líderes gerenciem as equipes e desenvolvam iniciativas de alta prioridade e responsabilidade.

### Habilidades de Inovação

Em 2017, o Observatório para Inovação do Setor Público (OPSI) lançou “As 6 Principais Habilidades para Inovação do Setor Público.” (ver Figura 1) Na referida publicação, o OPSI, em colaboração com os inovadores ao redor do mundo,

desenvolveu um modelo de competências para o setor público em inovação (OCDE, 2017b).

O modelo de competências tem a função primária de ajudar servidores a se tornarem profissionais e também é muito importante para que os líderes tenham melhor compreensão sobre os métodos de inovação, mentalidades, e estratégias para liderar adequadamente, dar suporte e abraçar novas e diferentes soluções. Por terem maior compreensão das habilidades de inovação, os líderes são capazes de fornecer o espaço e os recursos necessários para que ideias divergentes sejam exploradas e testadas. Sem tal entendimento, involuntariamente, os líderes podem comprometer o potencial da sua organização para usar as habilidades de inovação, processo, metodologia ou solução.

Com visão de negócios, os líderes devem ser mais capazes em algumas áreas. Durante as missões da OCDE no Brasil, a capacidade do líder para “conquistar corações e mentes” e “articular uma visão” foi vista como extremamente importante para os inovadores do setor público brasileiro atual. Por isso, os líderes do setor público devem ser narradores envolventes. Tecer uma narrativa não significa simplesmente ser um orador hábil, mas sim, explicar uma visão, prioridades, mudanças ou iniciativas de uma forma que ganhe o apoio das pessoas. Isto requer que os líderes entendam as prioridades e os valores da audiência e passem uma mensagem consentânea, com esses valores, independentemente do meio.

Finalmente, como os líderes conduzem, lideram e abrem espaço para a inovação, eles mesmos precisam mostrar uma forte capacidade de desafiar o *status quo*. Isto requer habilidades relacionadas ao processo político e ao *timing*, à compreensão jurídica para esclarecer as áreas em que a inovação é possível, e a capacidade de construir coalizões novas e diferentes que permitam o pensamento inovador e divergente. A OCDE chama esse conjunto de habilidades de “insurgência”.

### Modelos mentais

Durante as missões da OCDE ao Brasil, muitas pessoas entrevistadas identificaram a Gestão de Pessoas como uma importante lacuna nos líderes do setor público no Brasil. Quando este assunto foi melhor explorado, revelou-se que,

apesar de a gestão de pessoas ser um fator importante, de fato, os modelos mentais dos dirigentes do setor público são o fator mais citado na determinação do sucesso de um líder inovador, assim como a maior lacuna na liderança brasileira.

Muitos desses modelos mentais são necessários para a implementação bem-sucedida das competências de inovação ou visão de negócios. Por exemplo, um líder vai lutar para alcançar resultados, mesmo sem ter uma visão clara, dirigindo a mudança necessária para atingir essa visão e transmitindo mensagens sobre a visão de forma adequada. Isto também diz respeito a uma habilidade do líder para ser inspirador. Os líderes que podem desenvolver e vender coletivamente uma visão e inspirar os outros são mais propensos a alcançar resultados, a ver o fluxo de ideias inovadoras em toda a organização e a melhorar o valor do setor público.

Com base na recente Revisão da OCDE sobre o Governo Digital do Brasil, a OCDE recomenda que os líderes também possuam uma visão de mundo digital. Isto não significa que um líder deva ser proficiente na competência digital, mas que os líderes, mesmo em posições não técnicas, devem ter um entendimento da razão pela qual o digital é essencial para qualquer solução de governo e devem incorporar o pensamento digital em todos os processos o mais cedo possível. (OCDE, 2018b).

Os modelos mentais não são simplesmente como um líder se relaciona com os outros, mas também refletem a forma como conduzem e afetam outras pessoas. Os líderes devem ter uma profunda empatia com os servidores públicos, com o povo brasileiro e com sua própria liderança. Por terem a compreensão de que as pessoas fazem parte do seu sistema, eles também adquirem maior conscientização interpessoal, mediante a qual entendem como as suas ações, atitudes e demandas causam impacto nos outros.

Esses modelos ou paradigmas estão se tornando cada vez mais fundamentais para a definição de uma boa liderança no serviço público. Certos tipos paradigmas mentais já estão listados nos modelos dos Estados Unidos e da Estônia. Além disso, em 2014, o Reino Unido destacou a importância que tais modelos mentais têm para a liderança, divulgando uma Declaração sobre Liderança no Serviço Público. (Figura 7)



Esta declaração reflete a importância das mentalidades para a transmissão de valor público e enfatiza que ser Inspirador, Confiante e Capacitado são as expectativas mais críticas dos líderes.

Identificar as habilidades de liderança necessárias nas funções de nível sênior do Brasil é apenas o primeiro passo para a implantação de forma consistente de tal liderança. Os países da OCDE, cada vez mais, desenvolvem políticas, processos, sistemas e ferramentas para garantir que os seus dirigentes tenham as habilidades, motivações e oportunidades necessárias para impulsionar a inovação e a mudança. O surgimento de sistemas na alta administração pública em muitos

países da OCDE visa a desenvolver a **oferta** e a garantir a **demand**a para os tipos de competências discutidos neste capítulo. O Capítulo 3 analisa a forma como algumas iniciativas estão surgindo no serviço público federal do Brasil para a construção de tais habilidades, por meio do desenvolvimento dos atuais e dos potenciais futuros líderes. Deve-se levar em consideração igualmente que o desenvolvimento dessa oferta de competências só irá produzir resultados se houver uma demanda para tais competências. O capítulo 4 examina o que mais precisa ser feito para criar a demanda por estas competências entre aqueles que tomam a decisão de nomeação para estes cargos e para responsabilizá-los pelo desempenho.

Figura 7. **Declaração sobre Liderança no Serviço Público Civil do Reino Unido**

## Declaração sobre Liderança no Serviço Público Civil

Como líderes do Serviço Público Civil, assumimos a responsabilidade pela entrega efetiva do programa de Governo e das prioridades ministeriais, vivendo sob os valores do Serviço Público e servindo à sociedade.

### Criando inspiração

sobre nosso trabalho e seu futuro

- Mostraremos orgulho e paixão pelo serviço público, comunicando seu propósito e direção com clareza e entusiasmo;
- Valorizaremos e espelharemos excelência profissional e expertise;
- Recompensaremos inovação e iniciativa, assegurando que aprendamos a partir do que tenha e do que não tenha funcionado

### Confiantes

no nosso engajamento

- Seremos diretos, honestos e francos nas comunicações, aparando tensões e resolvendo ambiguidades;
- Daremos *feedbacks* claros e honestos, dando suporte para nossas equipes serem bem-sucedidas;
- Seremos parte do time, não toleraremos comportamentos desagregadores que protejam pequenos grupos e promovam a fragmentação da organização.

### Fortalecendo

nossas equipes

- Daremos a nossas equipes o espaço e a autoridade para que elas possam executar o seu leque de objetivos;
- Manter-nos-emos à vista e ao alcance das equipes, sendo receptivos aos desafios, ainda que sejam desconfortáveis;
- Defenderemos as diferenças e as experiências externas de cada pessoa, reconhecendo os valores que elas aportam;
- Investiremos nas capacidades de nossas pessoas, para sermos efetivos hoje e no futuro.

 Civil Service

### 3. Desenvolvendo a oferta de competências para uma liderança eficaz e inovadora na administração federal do Brasil

A “Lei da oferta e demanda” é um dos geradores de renda fundamentais da economia com o objetivo de buscar o equilíbrio, a fim de produzir economias saudáveis e sustentáveis. O mesmo conceito pode ser aplicado a habilidades de liderança, como as discutidas anteriormente. Há que haver a oferta de pessoas com as habilidades certas, prontas a assumir posições de liderança no governo e isto sugere a necessidade de oferecer treinamento e oportunidades de desenvolvimento para um grupo potencial de líderes, tenham ou não vínculo com o serviço público. No entanto, essa oferta também tem de ser compatível com a correspondente demanda por estas habilidades por parte daqueles que tomam as decisões de nomeação.

O equilíbrio entre a oferta e a demanda de habilidades de liderança está no núcleo dos sistemas de serviço público de nível estratégico. Sem este equilíbrio, é improvável que um país tenha um sistema de liderança eficaz e sustentável e corre o risco de investir demasiadamente em certas áreas e não ver os retornos esperados. Grande parte das intervenções até agora estabelecidas no Brasil tem o foco no lado da “oferta” de competências – o desenvolvimento de oportunidades para os atuais e futuros dirigentes. Todavia, diante da baixa demanda, estas iniciativas permanecem personalizadas e não sistematizadas.

O restante deste relatório examina:

- como a **oferta** de habilidades de inovação pode ser desenvolvida dentro do grupo dos atuais e potenciais líderes (este capítulo); e
- como a **demand**a por estas competências pode ser reforçada, verificando as nomeações e os fatores de motivação (capítulo 4).

#### O DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL NO SETOR PÚBLICO DO BRASIL HOJE

No Brasil, a formação de servidores e de lideranças ainda está majoritariamente orientada para cursos presenciais. Atualmente, o Brasil estabeleceu a política de desenvolvimento de pessoal e Orientações<sup>6</sup> que regulam o desenvolvimento de competências, por meio de planos de formação anuais. Esta política foi orientada, até 2010, por um comitê de gestão, que incluía a Secretaria de

Gestão (SEGES), a antiga Secretaria de Recursos Humanos (SRH) e a ENAP.

Embora o treinamento contínuo tenha sua importância reconhecida no decurso de carreira dos servidores públicos, as discussões com as partes interessadas brasileiras sugerem que as decisões em relação à capacitação continuada são movidas por motivações e interesses do indivíduo, e que este método nem sempre alinha a formação com as importantes responsabilidades de alguém e com as expectativas organizacionais.

Como a capacitação continuada é autodirigida e personalizada, pode levar à exploração de novas habilidades que geram ideias inovadoras. Por outro lado, ela também cria um ambiente no qual é difícil praticar e desenvolver essas habilidades fora da sala de aula, bem como o desalinhamento com as verdadeiras necessidades do indivíduo, da organização e do sistema.

Mesmo quando a formação envolve trazer questões de trabalho para o treinamento, para criar uma forte ligação entre o trabalho e a formação, ainda é difícil replicar as

6. Decreto Nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, institui uma Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm), Acessado em 22/10/2018

7. Em 2010, a SEGES passou a fazer parte da SEGEP, que também incluiu a Secretaria de Recursos Humanos (SRH). Um decreto de 2016 recriou as secretarias, mas referido comitê deixou de ser descontinuado.



condições de trabalho, tais como a formação de coalizões, a vontade política e os colegas de trabalho, que podem ser contra a ideia.

### O surgimento do treinamento de liderança com base na competência no Brasil

Em 2006, um decreto governamental introduziu o conceito de gestão com base em competências (Gestão por competências) e, enquanto este ainda tem que ser formalizado como uma estrutura de competência nacional, tem servido como um sinal para reorientar e reforçar as oportunidades de formação e de desenvolvimento individual. Hoje em dia, os modelos de competência servem como uma base para o treinamento de liderança em várias organizações e continuam a crescer em popularidade. A

implementação de uma gestão baseada em competências é deixada à discricionariedade de cada órgão.

Diversas instituições da administração pública federal brasileira, incluindo o Ministério do Planejamento, ENAP, TCU e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico desenvolveram os seus próprios modelos para ancorar seus programas de desenvolvimento de liderança. Todos estes programas foram criados com o reconhecimento de que o estado atual de desenvolvimento de liderança na administração pública federal não é suficiente. Este é um forte indicador de que as organizações estão abertas a adotar uma abordagem mais estruturada para o desenvolvimento de liderança.

Para muitos dos programas de desenvolvimento de liderança, a ENAP desempenha um papel crítico.

## QUADRO 4. ENAP - ESCOLA DE GOVERNO

### Melhorando as competências dos funcionários públicos

Criada em 1986, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) é uma fundação pública, cujo objetivo é promover, projetar e executar programas de treinamento de recursos humanos para a administração federal. A ENAP tem sido fundamental para o desenvolvimento de habilidades por meio da oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* (Especializações) e *stricto sensu* (mestrados), desenvolvimento de liderança, programas para altos executivos, bem como de treinamento de habilidades gerais e especializadas.

A Escola também estabeleceu diversas parcerias internacionais para trazer um pensamento mais avançado em relação à liderança do setor público. Por exemplo, há uma parceria da ENAP com Harvard Kennedy School para um programa de liderança com DAS 5 e 6, bem como com pessoas ocupantes dos cargos de Natureza Especial, como Secretários Executivos e cargos de cargos de Ministro. Trazer parceiros externos ajuda a garantir que o conteúdo seja atual e oportuno e permite múltiplas perspectivas de dentro e de fora do sistema atual.

A ENAP foi uma das primeiras organizações públicas no Brasil a criar modelos de competência para seus

programas de treinamento e a desenhar capacitações em inovação. A partir de 1996, a ENAP e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão também criaram uma premiação para a inovação no setor público, voltada à melhoria dos serviços à população.

Além disso, a OCDE observou o papel da ENAP na evolução e na promoção da inovação no setor público no Brasil. A Escola está servindo como um "hub" informal para os programas de inovação e formação, trabalhando com várias organizações do setor público e da sociedade civil para promover, aprimorar e divulgar as melhores práticas de treinamento em inovação.

### O treinamento de lideranças

O mandato da ENAP na área de treinamento de lideranças evoluiu com o Decreto nº 8.902, de 10 de novembro de 2016, que explicitou que uma das missões da ENAP era a de apoiar e promover programas de formação de pessoas em posições de liderança (DAS e FCPE). Como parte da sua nova missão, a ENAP construiu parcerias com instituições internacionais de formação de liderança para desenvolver e oferecer cursos de curta duração em áreas relacionadas com a liderança inovadora em organizações públicas (Programa de Capacitação para Altos Executivos). A edição de 2018 foi realizada pela Harvard Kennedy School.

Fonte: <https://www.enap.gov.br>

A ENAP tem servido como um “hub” ou como uma consultoria para muitos dos programas e, simultaneamente, desenvolve seus próprios programas de liderança. Como a ENAP não tem a autoridade ou a capacidade para criar um currículo de liderança singular que as organizações utilizem para desenvolver líderes, sua presença na formação de muitos desses programas, pelo menos, assegura uma coerência geral nos modelos de competências para garantir a convergência de ideias e teorias.

Além disso, a sociedade civil também está desempenhando um papel relevante na promoção das competências de inovação no setor público. Por exemplo, a Fundação Dom Cabral está trabalhando com a ENAP, o Ministério do Planejamento e outros órgãos no treinamento de liderança e desenvolvimento com base em vários modelos de competências de liderança. A Fundação Getúlio Vargas também criou programas de liderança para o setor público. Estas organizações estão desempenhando um papel importante na maturação do entendimento das competências necessárias para os líderes do setor público no Brasil e fazendo a ponte entre o setor público e a sociedade civil, o setor privado e a academia.

### **DO PERSONALIZADO AO SISTÊMICO: CRIANDO UMA CULTURA DE APRENDIZAGEM PARA A INOVAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO SÊNIOR**

O desenvolvimento de competências - atividade orientada e limitada - é um primeiro passo para o desenvolvimento de uma cultura de aprendizagem contínua, em que os indivíduos buscam, exploram e desenvolvem novas habilidades. Tal cultura de aprendizagem contínua requer um foco consistente na aprendizagem e no desenvolvimento de novas competências.

Dominar habilidades exige tempo, experiência e prática. Essas competências, tradicionalmente, têm sido ensinadas em um ambiente controlado (sala de aula ou laboratório) e, em seguida, os participantes devem começar a usar essas habilidades fora do treinamento. Mais recentemente, tornou-se popular o treinamento experiencial - aprender uma habilidade por meio de experiência prática.

O desafio é que o aprendizado vivencial para líderes, muitas vezes, contraria as expectativas de que os líderes

são os mais inteligentes e mais experientes. A ideia de que eles são aprendizes e passíveis de cometer erros, enquanto outros podem ser líderes mais fortes para uma atividade específica está mais alinhada com a liderança moderna discutida nos Capítulos 1 e 2.

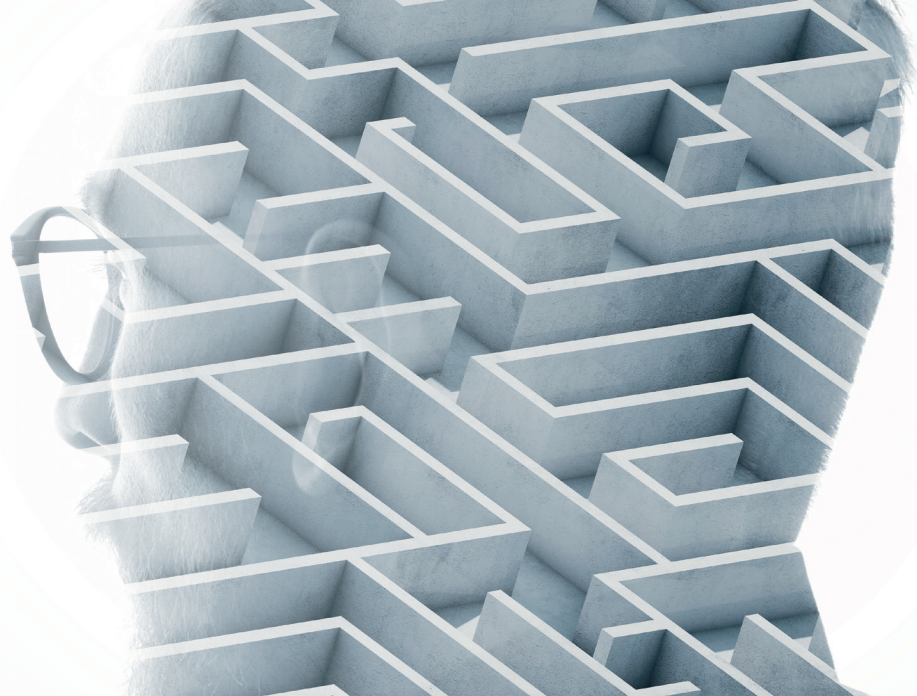
Modelos de competência servem como um guia para ajudar a enquadrar os programas de formação para líderes e líderes em potencial, mas, como as habilidades necessárias evoluem e a necessidade de novas habilidades emerge, apenas desenvolver modelos de competência não cria uma cultura de aprendizagem contínua. Além disso, durante um período de potencial austeridade fiscal, os recursos para o treinamento tornam-se escassos, o que é visto como uma limitação das oportunidades de formação para líderes e servidores.

Pelo fato de que cada pessoa aprende de maneira diferente, não há uma única solução para este problema. Assim, uma abordagem multifacetada se faz necessária. Há necessidade de soluções que incorporem a aprendizagem em sala de aula, a aprendizagem experiencial e a aprendizagem entre pares. Na Finlândia, os líderes se reúnem uma vez por mês para discutir vários temas comuns de liderança por eles selecionados, de uma forma relativamente auto organizada.

Na Estônia, o Centro de Excelência em Serviços Públicos é responsável pelo desenvolvimento de altos servidores públicos da Estônia. Eles começaram um curso de formação que se concentra na aprendizagem experiencial, na aplicação de modernas técnicas de solução de problemas e até mesmo na neurociência para ajudar os líderes a entender melhor a si mesmos, a construir competências de inovação e a realizar atividades no local, na lógica de “ver para crer.” Este programa ganhou tal popularidade que os governos da Holanda, da Finlândia e do Reino Unido solicitaram que seus líderes dele participassem.

Finalmente, surge o treinamento de inovação executiva. O foco desses treinamentos, muitas vezes conduzidos por laboratórios de inovação no serviço público, repousam em ajudar os líderes a compreender como conduzir projetos inovadores e fornecer o apoio necessário para que a inovação possa prosperar. O Serviço Digital do Governo (Government Digital Services - GDS), no Reino Unido,





desenvolveu um curso intensivo para a liderança; o governo canadense está estudando algo semelhante sobre o digital; e, por sua vez, o Chile e a Colômbia envolvem ativamente os seus líderes da alta administração, quando suas equipes estão envolvidas em desafios inovadores, por meio de laboratórios de inovação do país. Todas estas iniciativas permitem que os dirigentes ganhem experiência em primeira mão sobre como a inovação acontece, para melhor compreender como eles podem apoiá-la.

No Brasil, a abordagem da ENAP para preparar dirigentes para serem inovadores envolve parcerias internacionais com instituições internacionais de formação de liderança. A mais recente, em agosto de 2018, incidiu sobre “Liderança e Inovação em um contexto de mudança”. Durante o curso, os participantes analisaram um desafio continuado, enquanto desenvolviam competências relacionadas à liderança adaptável, ao gerenciamento de tecnologia ou à inovação em políticas públicas.

Paralelamente, a ENAP possui seu próprio Programa de Desenvolvimento de Liderança, uma formação orientada a projetos focada no desenvolvimento de visão de negócios em áreas específicas, juntamente com habilidades inovadoras. Esse programa de aprendizado combinado (*blended*) reúne preparação e discussão on-line com treinamento em sala de aula e é direcionado a cargos gerenciais em todo o governo federal.

O laboratório de inovação da ENAP, GNova, utiliza metodologias de *design thinking* (noção de *design* como uma “forma de pensar”) para ajudar as instituições públicas a enfrentar seus desafios. As equipes do parceiro GNova com os servidores públicos da organização do cliente co-criam e experimentam soluções e protótipos, por exemplo, para melhorar a prestação de serviços aos cidadãos. A GNova também trabalhou para melhorar a coordenação

na ENAP e para desenvolver projetos de apoio à inovação na educação, com a finalidade de melhorar a qualidade da oferta de formação da ENAP.

Além disso, uma iniciativa chamada “Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Liderança Pública” surgiu para ajudar a construir a capacidade dos dirigentes públicos, incluindo representantes eleitos, empenhados em mudar o Brasil, com base em princípios de integridade, democracia e sustentabilidade. O programa é resultado de uma parceria entre a “Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS)” e a Fundação Lemann. O conteúdo é desenvolvido pelas duas instituições parceiras e inclui o treinamento sobre temas como a saúde, a segurança pública e as alterações climáticas. A segunda edição (2018) foi aberta a 20 dirigentes de todo o Brasil.<sup>8</sup>

### IDENTIFICAÇÃO E MAPEAMENTO DAS HABILIDADES ATUAIS DE LIDERANÇA

Intervenções sobre a oferta não só exigem o desenvolvimento de competências, assim como o mapeamento de competências, para identificar a oferta existente. O mapeamento de competências garante que as habilidades são prontamente identificadas e disponíveis, quando houver demanda para elas. Ele também ajuda a alinhar melhor as iniciativas de desenvolvimento de habilidades para garantir que elas estejam abordando lacunas reais.

O Ministério do Planejamento, em parceria com a ENAP, desenvolveu uma base de dados que tem o potencial de atender a este propósito. Ao criar-se um repositório on-line de currículos de servidores públicos, em que a consulta a suas habilidades e experiência esteja disponível,

8. Fonte: : <https://fundacaolemann.org.br/projetos/liderancas-publicas-programa-de-apoio>

esta iniciativa pode ajudar a começar a sistematizar a oferta das habilidades de liderança que atualmente existe, para assegurar que aqueles à procura de talentos sejam capazes de ir além de suas próprias redes para encontrá-los. Este pode ser um passo importante para quebrar a dependência nas redes pessoais, que atualmente parecem dominar os processos de seleção e de nomeação. Paralelamente, o Ministério do Planejamento estará, em fins de 2018, desenvolvendo um recenseamento de servidores públicos civis da carreira de EPPGG (Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental). Espera-se que este censo proporcione melhor conhecimento sobre quem são os servidores civis dessa carreira, suas trajetórias profissionais, experiência e habilidades.

#### QUADRO 5. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO – BANCO DE TALENTO

O Ministério do Planejamento criou um sistema que serve como banco de dados para os servidores públicos, inovação recente que pode impactar na gestão de pessoas. O primeiro do tipo no Brasil, qualquer funcionário público pode enviar CVs para o sistema. As informações sobre as habilidades são acessíveis a qualquer funcionário público, permitindo maior conhecimento das habilidades e competências dentro das equipes, da organização e do governo, bem como um recrutamento e uma contratação mais direcionados, com base no conhecimento, na especialização e na experiência.

O Ministério do Planejamento, em parceria com o Ministério da Justiça e ENAP, começa a analisar os dados e integrá-los na coordenação e no desenvolvimento de talentos e no processo de contratação. À medida que os ministérios começam a analisar e a compartilhar os dados, a oportunidade de o projeto crescer em tamanho e em escala se apresenta.

Em 2019, o ministério irá oferecer a oportunidade para os cidadãos do setor privado que procuram aderir aos setores públicos para que façam o *upload* de seu currículo ao sistema. Quanto mais dados entrarem no sistema, mais análise de carreiras, habilidades e experiências podem ajudar a tornar os programas de treinamento mais fortes, com melhores decisões de contratação e recrutamento de candidatos qualificados.

Para passar de uma cultura de aprendizagem dispersa em direção a uma abordagem sistêmica, é necessário rever os itinerários adequados que incentivam e motivam os líderes atuais e futuros para a aquisição dessas habilidades. Do lado da oferta, é necessário desenvolver uma abordagem baseada em múltiplos métodos que permite aprendizagem inovadora e variada; no entanto, para se realmente haver uma abordagem sistêmica e contínua da aprendizagem, sempre será necessário haver demanda para as habilidades de que os dirigentes públicos necessitam.

#### ÁREAS PARA UMA ANÁLISE FUTURA MAIS APROFUNDADA PARA REFORÇAR A OFERTA DE COMPETÊNCIAS PARA A LIDERANÇA E A INOVAÇÃO

- ➔ Como os programas de treinamento para inovação e de liderança continuam disponíveis para mais servidores públicos e são alguns dos cursos e programas mais populares e mais bem estabelecidos da ENAP, é seguro supor que algum grau de inovação e de liderança está presente em toda a administração federal. No entanto, pode haver margem para articular e sistematizar esta fragmentação e aliar melhor o treinamento à progressão na carreira. Além disso, provavelmente, há oportunidades para vincular a categorização de habilidades utilizadas no banco de dados às iniciativas de formação, de modo que esses diversos elementos comecem a desenvolver uma abordagem mais sistêmica e coerente.
- ➔ A posição atual da ENAP como um “hub” para muitos dos programas de treinamento de liderança oferece uma oportunidade para difundir as boas práticas de forma mais rápida e para descobrir as necessidades emergentes que ocorrem dentro dos ministérios. Isto poderia melhorar a formação dos currículos e, portanto, aumentar a capacidade de resposta da organização às crescentes demandas por habilidades de liderança do setor público. A ENAP e demais patrocinadores da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal poderão também explorar o seu papel no desenvolvimento de uma cultura de aprendizagem centrada na inovação, reforçando a ligação entre o “treinamento formal em sala de aula” e a implementação da inovação (treinamento experiencial).



## 4. Reforçando a demanda por uma liderança hábil na administração federal brasileira

Identificar habilidades de liderança (capítulo 2) e supri-las (capítulo 3) são dois passos importantes para garantir uma liderança hábil na administração federal. Mas o impacto dessas ações é limitado, a menos que haja também uma clara demanda para estas habilidades. A abordagem pontual para o fornecimento de habilidades inovadoras de liderança no Brasil pode ser parcialmente proveniente da falta de demanda em nível de sistema para estas habilidades. A relativa ausência de impulsionadores de demanda no setor público do Brasil cria poucos incentivos para melhorar as intervenções em relação à oferta e para criar um sistema de liderança federal sustentável que possa avançar.

No Brasil, construir a demanda para as habilidades de liderança exige engajamento e compromisso em níveis políticos mais altos. Uma vez que o atual sistema dá ao governo plena liberdade para nomear qualquer pessoa para os DAS (dentro de certos limites legais<sup>9</sup>) e qualquer servidor público para as FCPE, este tem total controle sobre a demanda. Se optar por procurar líderes altamente qualificados e orientados para a inovação, a demanda vai aumentar. Se tomam as decisões de nomeação apenas com base em considerações de ordem política, continuará a haver uma demanda limitada pelas habilidades discutidas neste relatório.

As razões pelas quais o governo deve começar a reivindicar melhor capacidade de liderança de seus dirigentes da alta administração são muitas, mas as seguintes poderiam ser consideradas as mais relevantes:

- **Eficiência:** o Brasil está enfrentando uma crise econômica e fiscal e suas despesas com emprego público são relativamente significativas, pelos padrões da OCDE. Má liderança resulta, frequentemente, em

resultados insuficientes da força de trabalho pública que eles lideram. Mais do que nunca, há a necessidade de líderes eficazes, capazes de se envolver na ativação de servidores públicos qualificados e motivá-los a desenvolver soluções inovadoras para os complexos desafios que o país enfrenta.

- **Confiança e Responsabilidade:** o Brasil está enfrentando uma profunda perda da confiança no seu sistema político, nas instituições públicas e no serviço público. A confiança nas instituições públicas está intimamente ligada à percepção dos cidadãos quanto ao mérito dos dirigentes dessas instituições. Se os cidadãos não acreditam que os chefes de suas instituições públicas têm as habilidades certas e o perfil para inovar, estarão menos propensos a confiar nos serviços que prestam.
- **Demanda social:** mais do que nunca, a sociedade civil do Brasil está exigindo melhor liderança do topo do serviço público. As organizações que geralmente defendem melhores serviços às comunidades, tais como educação, saúde e segurança pública, estão cada vez mais apontando para falta de liderança nas administrações públicas, as quais veem como diretamente responsável pela redução da qualidade dos serviços essenciais que o setor público fornece.

9. Postos DAS que devem ser ocupados por servidores públicos de carreira segundo percentual dessa ocupação: DAS1-4: 50%; DAS 5-6: 60%. Veja-se o Decreto 5.497/2005, modificado pelo Decreto n. 9.021/2017.





Sistemas de serviço público de nível estratégico nos países da OCDE, em geral, asseguram a demanda por um quadro de liderança qualificado, interligado por três processos de Gestão de RH, apontados a seguir. Embora esses processos sejam relativamente incipientes no Brasil, algumas instituições os usam para melhor atrair e recrutar servidores públicos da alta administração com as devidas competências e motivá-los a usá-las. Três áreas em que competências relacionadas com a inovação e comportamentos podem ser consideradas são:

- **Perfis profissionais** descrevem o que se espera de uma determinada posição, em termos de realizações, habilidades específicas e competências necessárias para obter sucesso. Eles são uma declaração clara das competências necessárias e aliam os objetivos de uma posição com os da organização. Perfis profissionais ajudam a garantir que a pessoa certa seja designada para uma posição e que seja responsabilizada pelos resultados. No Brasil, os perfis profissionais são raramente utilizados em posições de nível estratégico.
- **Processos de Recrutamento** garantem correspondência entre os indivíduos nomeados para uma posição e as competências identificadas no perfil de trabalho para essa posição. No entanto, no Brasil, as nomeações de nível estratégico tendem a ser feitas sem o apoio de processos transparentes ou de critérios baseados no mérito.
- **Sistemas de Avaliação** agem como uma barreira para o processo de recrutamento, para garantir que o indivíduo nomeado corresponda à expectativa (muitas vezes definida no perfil de trabalho e/ou em acordo de desempenho) e tenha a responsabilidade de conseguir resultados e de liderar de forma eficaz. 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. 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.

A falta de ferramentas para definir os perfis de trabalho, do recrutamento e da avaliação do desempenho na alta administração pública do Brasil não são novos. A avaliação da Gestão de Recursos Humanos feita pela OCDE (2010) destacou que a fragmentação e as lacunas de capacidade do setor público afetaram o desempenho e a qualidade da liderança e, ao mesmo tempo, reconheceu que diferentes atividades de Gestão de Recursos Humanos no âmbito da competência comum poderiam ajudar a administração federal a construir uma força de trabalho qualificada para atingir um bom desempenho. Em paralelo, há uma vasta literatura que identifica muitas fragilidades do sistema brasileiro. As seções a seguir objetivam considerar os elementos do possível para o Brasil na abordagem de cada uma das categorias acima.

### OS PERFIS DE EMPREGO E O RECRUTAMENTO PARA A INOVAÇÃO NA ALTA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como o relatório da OCDE 2010 apontou, o sistema DAS é opaco no seu todo (OCDE, 2010). Entender a mecânica das nomeações políticas é complexo, mas é provável que vá além da influência do partido político e envolva diferentes graus de motivações relacionadas com as relações interpessoais e alguma capacidade técnica (ver, por exemplo, Lopez e Praça 2018).

Dada esta complexidade no sistema político, é improvável que o Brasil remova totalmente da equação das nomeações o critério político, em que pese ser sensato fazê-lo completamente. Se forem bem selecionados e bem geridos, os dirigentes nomeados com origem no setor privado podem trazer com eles as práticas inovadoras e alterar algumas rotinas ineficientes. No entanto, o recrutamento de especialistas do setor privado não garante um aumento das competências de inovação. A menos que as lacunas nas competências sejam identificadas e orientadas dentro dos critérios de recrutamento como parte de um perfil de trabalho definido, qualquer aumento na capacidade de inovação devido à especialização do setor privado se dá por acaso, e não por um projeto.

A mesma questão se coloca em relação à nomeação de servidores públicos para as posições de liderança no nível

estratégico. Tradicionalmente, o “mérito” é cobrado apenas na entrada no serviço público e não para indicação a cada posição ou na promoção do servidor ao longo da carreira. A única certeza é de que os servidores públicos trazem a experiência e o conhecimento do setor público, o que normalmente falta aos nomeados do setor privado, e podem, portanto, ser um complemento necessário (Lopez e Praça 2018). No entanto, sem uma abordagem que identifique e use as habilidades como parte do processo de seleção para os líderes da alta administração, as lacunas quanto às competências continuarão a existir e poderão ser uma forte barreira para uma liderança transformadora e inovadora.

Independentemente de o indivíduo responsável pela nomeação ou do setor do qual o nomeado se origina, há sistemas e mecanismos que podem ajudar a assegurar que cada pessoa nomeada possua fortes habilidades de liderança. Por exemplo, o sistema dos Estados Unidos permite um controle exaustivo dos nomeados de mais alto nível pelo Senado (e pelo público, por extensão) e dos assuntos sobre as nomeações políticas de nível inferior para a mesma estrutura de competências (referenciado no Capítulo 2), como a carreira de Executivo Sênior. O sistema chileno utiliza um processo meritocrático transparente para selecionar os três candidatos a postos mais altos por lista tríplice. Enquanto isso, todos os Altos Funcionários Públicos da Coreia passam por um processo de avaliação de competência inicial para entrar para um grupo, a partir do qual o governo pode optar por preencher posições específicas. Em todos estes casos, o governo está livre para fazer a seleção final, mas há um sistema em vigor para assegurar que o governo seja responsável por sua escolha.

No Brasil, começam a surgir alguns elementos de um sistema como esses. A criação das FCPE também fornece uma base jurídica para o desenvolvimento de critérios mínimos para todos os DAS e FCPE. Além disso, a Casa Civil e o Ministério do Planejamento, em conjunto, elaboraram uma minuta de Decreto Presidencial que atualmente encontra-se sob análise do Presidente, à espera de sanção. O decreto estabelecerá o critério da educação básica e/ou experiência para cada nível de DAS/FCPE. Esses critérios não podem ser vinculativos, mas o decreto poderia exigir que os ministros assinassem publicamente uma declaração, cada vez que pretenderem nomear alguém que não se enquadre nos critérios, criando, assim, um pequeno grau de responsabilidade pública pelas nomeações. Isso também irá criar, pela primeira vez, um banco de dados sobre estas questões. Embora ainda seja um longo caminho até assegurar os tipos de competências identificados no capítulo 2, isso pode fornecer a base sobre a qual um sistema mais completo, orientado para as competências, possa ser desenvolvido no futuro.

Além disso, embora não haja um modelo governamental de liderança aprovado, os processos de recrutamento já começaram a surgir. Algumas organizações públicas têm implementado modelos de competência voltados para um processo mais competitivo para a contratação. O Ministério da Fazenda e o BNDES estão usando várias formas de contratação com base na competência. Muitas outras organizações cujos representantes a OCDE entrevistou manifestaram interesse em avançar em relação a este modelo, mas os modelos de competência para as nomeações e decisões de contratação continuam sujeitos à vontade dos líderes políticos.

## QUADRO 6. RECRUTAMENTO PARA A INOVAÇÃO NA ALTA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO CHILE

O Sistema da Alta Administração Pública do Chile (Sistema de Alta Dirección Pública, SADP) é o sistema mais bem-sucedido de gestão e seleção da região, baseado no mérito para altos dirigentes públicos, o qual tem ajudado a garantir que executivos altamente qualificados sejam selecionados para liderar a modernização do setor público do Chile, bem como o desenvolvimento econômico e social em geral. A existência de um programa centralizado, baseado no mérito para a seleção e gestão de altos executivos, coloca

o Chile entre um grupo crescente de países da OCDE que reconhecem, cada vez mais, o valor de garantir o mérito nos mais altos níveis.

A existência de critérios, tais como “inovação” e “flexibilidade” no modelo de competência para o SADP, proporciona uma oportunidade para discutir e futuramente aperfeiçoar essa competência, no sentido de definir mais claramente o seu significado, na prática.

Fonte: OCDE, 2017c

As organizações da sociedade civil têm também começado a apoiar e a desenvolver um processo de recrutamento de líderes mais transparente e baseado no mérito, em algumas partes da administração pública no Brasil. Por exemplo, a Vetor Brasil é uma organização sem fins lucrativos, cuja missão é provar para as instituições públicas que a execução de processos abertos de recrutamento de líderes baseados no mérito, pode conduzir a melhores e mais eficientes serviços públicos, e ser mais vantajoso para todas as partes envolvidas. A organização faz isso executando processos de recrutamento para os organismos públicos que solicitam os seus serviços, de modo que podem ver os resultados em primeira mão. Até agora, ela só foi convidada a trabalhar em nível estadual e municipal.

### **ALINHAR OS INCENTIVOS PARA CONSTRUIR A DEMANDA PARA UMA LIDERANÇA INOVADORA**

A maioria dos sistemas de Serviço Público de nível estratégico nos países da OCDE inclui um processo de gerenciamento de desempenho específico, que avalia o desempenho no trabalho dos líderes em relação aos objetivos e competências acordados com o(s) seu(s) superior(es). Objetivos de desempenho alinhados e definidos adequadamente são elementos essenciais para impulsionar uma cultura focada em resultados e para assegurar a responsabilização dos dirigentes superiores.

Isso também pode ser uma ferramenta muito útil para abrir espaço para uma liderança mais inovadora, especialmente em um setor público altamente avesso ao risco, como o do Brasil. Embora geralmente não seja possível considerar a inovação como um objetivo do desempenho em si, os objetivos de desempenho voltados para o resultado, que visam à melhoria do sistema e a alto impacto social, podem ser um importante motivador para incentivar a inovação. Ao dar a um líder sênior o objetivo explícito de encontrar novas formas de resolver problemas e de alcançar melhores resultados, a inovação torna-se central para a caracterização do seu trabalho. Isto pode ser particularmente importante no Brasil, onde os incentivos são fortemente percebidos para alinhar contra a inovação. Por exemplo, uma narrativa comum no setor público relaciona o risco da inovação com o risco da carreira pessoal, sugerindo que os indivíduos podem ser levados à Justiça e serem pessoalmente responsabilizados

por quaisquer falhas percebidas, resultando na perda de fundos públicos, por terem assumido atitudes necessárias orientadas para a inovação. A percepção geral é a de que, em tal ambiente, não há qualquer benefício pessoal em liderar a inovação - apenas um risco significativo para a própria carreira e para a prosperidade.

Na administração federal do Brasil, as avaliações de desempenho orientadas para os resultados parecem ser mais uma "simples atividade de rotina", na qual todos recebem a classificação mais elevada, ou simplesmente não são feitas. Na ausência de responsabilização pelos resultados, a responsabilidade está focada apenas nas entradas e no controle e vigilância contra a percepção de gastos desnecessários e/ou corrupção. Uma vez que a prestação de contas é uma necessidade fundamental da administração pública, ela cria um efeito significativo de desincentivo à inovação, quando não se encontra em equilíbrio com a responsabilização pelos resultados.

### **ÁREAS A SEREM CONSIDERADAS NO FUTURO PARA REFORÇAR A DEMANDA POR LÍDERES QUALIFICADOS**

- ➔ Desenvolver perfis de trabalho transparentes e qualificações mínimas para ocupação de DAS e FCPE é um passo inicial e importante para articular as competências exigidas para estas posições. A proposta de decreto para estabelecer esses critérios mínimos, em apreciação pelo Presidente, é um bom início, mas o trabalho não deve parar aí. Incluir competências e perfis profissionais em um debate posterior pode ajudar a aumentar ainda mais as expectativas e a garantir que os altos líderes designados para DAS e FCPE tenham os meios para conduzir a sua força de trabalho para alcançar resultados.
- ➔ Objetivos orientados para resultados para os indivíduos poderiam ser melhor articulados com o propósito e a missão da organização. Quando bem definidos, eles vão exigir tentar coisas novas. Portanto, os incentivos para alcançar esses objetivos devem encontrar um equilíbrio entre a obtenção de resultados por meio da inovação e da experimentação (e, portanto, correr riscos necessários e calculados), e assegurar a responsabilização pela despesa e pelo foco na anticorrupção.



# Referências

- Armstrong, Michael (2001), *A Handbook of Human Resource Management Practice*, Kogan Page, London.
- Brown, M. and L. Treviño (2006), "Ethical leadership: A review and future directions", *Leadership Quarterly*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.leaqua.2006.10.004>.
- Cavalcante, Pedro e Carvalho, Paulo (2017), *Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas*, in REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, Rio de Janeiro 51(1):1-26, jan. - fev. 2017, <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612144002>
- Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD) (2008), "Factsheet on Competency and Competency Frameworks", written by Clare Hogg of Helios Associates Ltd. And updated by CIPD staff.
- Crosby, B. C., J. M. Bryson 2018. "Why leadership of public leadership research matters: and what to do about it." *Public Management Review* 20 (9): 1264 – 1286.
- ENAP (2018), Informe de Pessoal: Março 2018, Fundação Escola Nacional de Administração Pública
- Horton, S, Farnham, D (ed.) & Honddeghem, A (ed.) 2002, *Competency management in the public sector: European variations on a theme*. International Institute of Administrative Sciences monographs, vol. 19, IOS Press, Amsterdam.
- Lopez, F. and Praça, S. (2018), *Cargos de confiança e políticas públicas no executivo federal*, in Pires, R., Lotta G., and Elias de Oliveira V. (2018) *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*, Brasília : Ipea : Enap
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2016), *Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19*, Brasília, [https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/egdestrategia-de-governanca-digital-da-administracao-federal-2016-2019.pdf/at\\_download/file](https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/egdestrategia-de-governanca-digital-da-administracao-federal-2016-2019.pdf/at_download/file)
- OECD (2010), *Review of Human Resource Management in the federal government of Brazil*, OECD Publishing
- OECD (2016), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264265554-en>.
- OECD (2017a), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>
- OECD (2017b), *Core skills for public sector innovation: A beta model*, [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC\(2017\)8/ANN1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC(2017)8/ANN1/en/pdf).
- OECD (2017c), *Innovation Skills in the Public Sector: Building Capabilities in Chile*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273283-en>
- OECD (2017c), *Brazil's Federal Court of Accounts: Insight and Foresight for Better Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279247-en>
- OECD (2018a), *Embracing Innovation in Government – Global Trends 2018*
- OECD (2018b), *Digital review Brazil forthcoming*
- OECD (2019, forthcoming), *Innovation system review of Brazil*
- OECD's draft recommendation on Public service Leadership and Capability (PSLC)
- Ospina, S. M. 2016. "Collective Leadership and Context in Public Administration: Bridging Public Leadership Research and Leadership Studies." *Public Administration Review* 77 (2): 292-307.
- Pinheiro, Ivan Antonio (2017), *Em busca da congruência entre o ambiente (à luz das demandas da sociedade), as estruturas e a gestão dos cargos e carreiras no setor público*, in ENAP Cadernos nº 49
- Sorenson, E., & J. Torfing (2015), "Enhancing Public Innovation through Collaboration, Leadership and New Public Governance", in A. J. Nicholls, & M. Gabriel (eds.), *New Frontiers in Social Innovation Research*, Palgrave Macmillan.
- Van Wart, M. 2013 "Administrative Leadership Theory: A reassessment after 10 Years." *Public Administration* 91 (3): 521 – 543.
- Van Wart, M. 2011. *Dynamics of Leadership in Public Service: Theory and Practice*. 2<sup>nd</sup> ed. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Wilson, R. (2013) *Anti-Hero: The Hidden Revolution in Leadership and Change*, OSCA Agency Ltd.

## SOBRE A REVISÃO

---

A OCDE está realizando uma revisão para abordar as habilidades e as necessidades de liderança dos altos servidores públicos de nível estratégico brasileiros relacionadas à promoção da inovação dentro de suas organizações e para obtenção de um serviço civil mais produtivo e responsável. A revisão visa a fornecer um diagnóstico tanto das habilidades associadas aos servidores públicos seniores, mas também do quadro institucional dentro do qual eles desenvolvem e aplicam essas habilidades. Isso inclui o ambiente de emprego e as ferramentas e estruturas usadas para selecionar, desenvolver e gerenciar lideranças seniores.

De maio a setembro de 2018, a OCDE interagiu com mais de 100 servidores públicos federais e especialistas brasileiros por meio de entrevistas, reuniões e workshops. Esta abordagem exploratória foi combinada com a análise comparativa para avaliar o papel do serviço civil sênior no Brasil no contexto da inovação. Estas descobertas preliminares fornecem uma primeira visão geral das principais idéias que serão desenvolvidas no relatório.


O documento foi preparado pela Unidade de Emprego e Gestão Pública (PEM) da OCDE, com a assistência de revisores (os peer reviewers) do Reino Unido e dos Estados Unidos. O PEM trabalha diretamente com altos funcionários públicos responsáveis por uma série de políticas que apoiam o desenvolvimento de habilidades de liderança e a inovação do setor público dos países membros da OCDE e de inúmeros não-membros, incluindo o Brasil. A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) é a principal parceira da OCDE e coordena os atores centrais brasileiros interessados no tema, incluindo o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Mais informações sobre o PEM podem ser encontradas em: [oe.cd/pem](http://oe.cd/pem)

---

*Nota:* Este texto não é oficialmente um trecho da publicação "*Revisão de Competências em Inovação e Liderança no Serviço Civil Sênior do Brasil*" (OECD, 2019, no prelo). Trata-se de um resumo das principais idéias do relatório para fins didáticos e de comunicação e, como tal, não deve ser usado como uma referência formal ou para citação.



 [pem@oecd.org](mailto:pem@oecd.org)

 [oe.cd/pem](http://oe.cd/pem)