

Como desenhar e implementar um quadro de direção profissionalizado?

Opções para uma gestão pública “à la carte”

Alejandro Weber
Mariano Lafuente
Juan Carlos Cortázar

O Setor de Instituições para o
Desenvolvimento

Divisão de Capacidade
Institucional do Estado

NOTAS
TÉCNICAS Nº
IDB-TN-1240

Como desenhar e implementar um quadro de direção profissionalizado?

Opções para uma gestão pública “à la carte”

Alejandro Weber
Mariano Lafuente
Juan Carlos Cortázar

Janeiro de 2017

Catálogo na fonte fornecida pela
Biblioteca Felipe Herrera do
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Weber, Alejandro.

Como desenhar e implementar um quadro de direção profissionalizado?: opções para uma gestão pública “à la carte” / Alejandro Weber, Mariano Lafuente e Juan Carlos Cortázar. p. cm. — (Nota técnica do BID ; 1240)

Inclui referências bibliográficas.

1. Civil service reform-Latin America. 2. Public administration-Latin America. 3. Latin America-Officials and employees. I. Lafuente, Mariano. II. Cortázar, Juan Carlos. III. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Capacidade Institucional do Estado. IV. Título. V. Série.
IDB-TN-1240

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.



Resumo*

Esta nota técnica apresenta as principais perguntas que um governo deve se fazer ao desenhar um quadro de direção profissional, e oferece opções de política que respondem a essas perguntas, baseando-se na experiência internacional de países da América Latina e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Com isso, ela se destina a ser usada como uma ferramenta prática na análise inicial e tomada de decisão pelas autoridades governamentais que desejam implementar um *sistema de alta direção pública*.

Códigos JEL: H10, H11, J45

Palavras-chave: gestores, emprego público, gestão pública, mérito, recursos humanos, serviço público

* Os autores agradecem as ideias e os valiosos comentários oferecidos por Christian Schuster (professor da University College of London) para a conceitualização e elaboração deste documento, e o apoio da Fundação Lemann para a tradução ao português. Este estudo entende por profissionalização a seleção por mérito do quadro de direção e a sua gestão diferenciada do restante do serviço público quanto a aspectos como recrutamento, seleção, condições de emprego, gestão de desempenho, desenvolvimento profissional, remuneração e desligamento, entre outros.

Sumário

Sumário executivo	iii
I. Introdução e histórico	1
II. Viabilidade técnica e política da reforma: como torná-la mais viável?	3
III. Desenho de um sistema de alta direção pública	5
Dimensão 1. Qual deve ser a governança do sistema e como funcionará sua administração?	5
Dimensão 2. Qual deve ser o perfil dos gestores, a profundidade e abrangência do sistema?	7
Dimensão 3. Como será a gestão do emprego dos gestores públicos?.....	11
Dimensão 4. Como e quem se encarregará do processo de seleção dos gestores públicos?	19
Dimensão 5. Que política de remuneração o sistema deve ter?	23
Dimensão 6. Como será a gestão do desempenho dos gestores?	29
Dimensão 7. Que alternativas de capacitação e desenvolvimento o sistema pode oferecer aos gestores públicos?.....	35
IV. Primeiros passos na implementação de um sistema de alta direção pública	40
Eixo I. Constituição do órgão central e desenvolvimento de capacidades	40
Eixo II. Planejamento do processo de seleção	44
Eixo III. Realização do processo de seleção	48
Eixo IV. Avaliação e divulgação	52
V. Lições aprendidas: fatores críticos de sucesso e fracasso da reforma — o que torna um sistema de alta direção pública mais sustentável e irreversível?	53
Referências.....	56

Sumário executivo

A criação do quadro de direção como um sistema diferenciado em relação a outras áreas do emprego público tornou-se uma das principais estratégias de modernização do funcionalismo. Mais de 75% dos países pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) utilizam práticas especiais para contratação, remuneração, avaliação e desenvolvimento de gestores do Estado (Lafuente, Manning e Watkins, 2012).

Vários foram os motivos que levaram à criação desses sistemas: da genuína vocação pública e uma visão do Estado orientada para a melhoria da prestação de serviços aos cidadãos à instrumentalização de oportunidades para fazer face aos efeitos adversos das crises políticas e institucionais.

Esses sistemas conseguiram introduzir o mérito como variável fundamental de acesso e gestão dos cargos de direção do Estado e proteger as funções executivas da captura política sem capacidade gerencial. Ao mesmo tempo, há evidências iniciais que indicam que essa abordagem leva a um melhor desempenho das instituições públicas (Cortázar, Fuenzalida e Lafuente, 2016).

Este documento, preparado com base na experiência internacional comparada, levanta questões-chave que buscam orientar os formuladores de políticas e líderes de reformas do serviço público em algumas das decisões mais relevantes que devem tomar no momento de desenvolver e implementar um sistema de alta direção pública. Ao longo do caminho, fornece exemplos práticos de países da OCDE e da América Latina nos quais o sistema foi implementado.

O documento sugere que os líderes reformistas deveriam ficar atentos a quatro elementos em particular: i) a viabilidade política e técnica do sistema; ii) o desenho do sistema; iii) os primeiros passos na implementação do sistema; e iv) os aportes que contribuem para a irreversibilidade da reforma.

Viabilidade política e técnica do sistema. Existem algumas estratégias fundamentais para dar viabilidade política e técnica à reforma em uma primeira etapa.¹ São elas:

- 1) envolver a participação das instituições fiscais no processo de desenho, para evitar bloqueios e garantir os recursos necessários à reforma;
- 2) articular a reforma com outras prioridades que sirvam de oportunidade para a sua promoção;
- 3) separar de grandes reformas na gestão de recursos humanos do Estado;
- 4) elaborar um esquema de mudanças graduais que permitam o aprendizado e ajustes;
- 5) envolver os atores com poder de decisão ou veto no processo de mudança e garantir o seu apoio ou evitar o seu bloqueio;
- 6) assegurar uma oferta mínima de qualidade no mercado para a provisão de processos de recrutamento e seleção caso seja escolhido um modelo de recrutamento terceirizado;

¹ A lista baseou-se em Cortázar, Lafuente e Schuster (2014), em sua análise das reformas para a profissionalização da alta direção pública na América Latina.

- 7) assegurar capacidades mínimas no Estado para a coordenação e controle da operação do sistema.

Desenho do sistema. Uma vez asseguradas as condições básicas para a promoção de um sistema de gestores profissionalizados, deve-se configurar o sistema mais adequado aos seus objetivos e à realidade política e administrativa do país. Esse processo se orienta pelas questões a seguir.

- 1) Qual deve ser a governança do sistema e como funcionará a sua administração?
- 2) Quais devem ser os perfis (gerencial e/ou de assessoria), a profundidade (em que nível de posições hierárquicas) e a abrangência (em quais instituições) do sistema?
- 3) Como será a gestão do emprego dos gestores? (Sistema de carreira ou de cargos? Que tipo de contratos? Como se define o seu desligamento?)
- 4) Como e quem realizará o processo de seleção dos gestores públicos?
- 5) Como os gestores públicos devem ser remunerados?
- 6) Como será realizada a gestão de desempenho? (Quem avalia, o que é avaliado, com que frequência e para quê?).
- 7) Quais alternativas de capacitação e desenvolvimento o sistema pode oferecer aos gestores públicos?

Primeiros passos na implementação do sistema. A força dos fatos excederá em muito a capacidade de planejamento dos técnicos. Por esse motivo, a implementação deve ser sempre flexível e realista, a fim de fornecer *feedback* para ajustes no esquema original e garantir que os primeiros passos permitam a formação de bases sólidas para o futuro, muitas vezes em espaços diferentes dos originalmente planejados. São propostos quatro eixos gerais de implementação:

- 1) a constituição do órgão central, a modelagem do mandato legal, o desenvolvimento de capacidades e a garantia dos processos operacionais básicos;
- 2) o planejamento do processo de seleção (que vagas serão concursadas em que instituições e em que sequência? Elaboração e validação dos perfis e definição dos padrões contratuais do cargo em função dos graus de flexibilidade permitidos pelo regime jurídico, e licitação dos processos, se aplicável);
- 3) a realização de processos de seleção, iniciação e desenvolvimento profissional, e gestão do seu desempenho;
- 4) a avaliação do processo, os ajustes ao sistema e a divulgação de seu escopo e resultados.

Aportes que contribuem para a irreversibilidade da reforma. Para que a reforma seja sustentável e os seus próprios resultados a tornem irreversível, é necessário um conjunto de fatores que permitam ao sistema ganhar credibilidade e reforçar o seu quadro institucional, de forma a promover melhores resultados em benefício dos cidadãos.

- 1) O compromisso dos políticos e uma opinião pública favorável à institucionalização da reforma (um círculo virtuoso entre uma opinião pública que conheça a reforma e exija uma correta prestação de contas [*accountability*] na administração dos recursos públicos, e uma classe política que veja na reforma uma resposta efetiva — entre tantas outras — para que se resolvam essas demandas).

- 2) A liderança das autoridades do órgão central na consolidação da reforma e na sua continuidade, garantindo sobretudo uma resposta efetiva do sistema face a tensões políticas como mudanças de governo e alternância no poder.

Este documento fornecerá a cada um desses quatro componentes-chave da reforma e suas questões subjacentes um guia detalhado de *como* fazê-lo com a orientação daqueles aos quais cabe tomar as decisões.

Quadro 1. Menu de opções para desenvolver um quadro de direção profissionalizado

Dimensão	Tema a definir	Opções
1. Governança do sistema e administração		(i) Órgão central autônomo, alta hierarquia (ii) Órgão central semiautônomo, hierarquia intermediária (iii) Órgão central no Executivo, alta hierarquia (iv) Órgão central no Executivo, hierarquia intermediária
2. Perfil, profundidade e abrangência	2.1 Perfil dos gestores	(i) Gerencial ou (ii) gerencial e assessoria
	2.2 Níveis hierárquicos a incluir	(i) Vice-ministro; (ii) chefe do órgão; (iii) chefe de divisão; (iv) chefe de departamento
	2.3 Abrangência do sistema	(i) Instituições de desenho de políticas; (ii) Instituições de implementação de políticas; (iii) outros poderes do Estado
	2.4 Como a abrangência é definida	(i) Obrigatório, estabelecido no regime jurídico; (ii) voluntário
3. Gestão do emprego	3.1 Seleção	(i) Aberta e competitiva; (ii) fechada ou semifechada
	3.2 Modelo de emprego	(i) Carreira; (ii) cargos; (iii) misto
	3.3 Duração do contrato	(i) Prazo determinado sem renovação; (ii) prazo determinado com realocação; (iii) prazo indeterminado; (iv) misto
	3.4 Desligamento	(i) Por razões de confiança; (ii) por razões ligadas ao mérito; (iii) misto
4. Seleção		(i) Centralizada; (ii) descentralizada
5. Política salarial	5.1 Padrão de referência	(i) Setor público; (ii) setor privado
	5.2 Quem recomenda	(i) Órgão central; (ii) comitê independente
	5.3 Como é definida para cada cargo	(i) Avaliação de cada cargo; (ii) escala única ou por nível hierárquico; (iii) de forma descentralizada

	5.4 Incentivos variáveis	(i) Com restrições sobre a quantidade de gestores; (ii) sem restrições
6. Avaliação de desempenho	6.1 Quem avalia	(i) Órgão central; (ii) supervisor hierárquico; (iii) avaliação 360 ⁰
	6.2 O que e como se avalia	(i) Cumprimento dos resultados individuais; (ii) cumprimento dos resultados institucionais; (iii) avaliação por competências
	6.3 Para que é usada	(i) Incentivos econômicos para desempenho; (ii) capacitação; (iii) promoção; (iv) desligamento
7. Capacitação e desenvolvimento	7.1 Capacitação	(i) Oferta centralizada; (ii) sistema misto; (iii) capacitação não priorizada
	7.2 Desenvolvimento	(i) Desenvolvimento de carreira de direção; (ii) realocação de funções; (iii) desenvolvimento não priorizado

Fonte: elaboração própria.

Quadro 2. Eixos e ações para iniciar a implementação do sistema²

Eixo I: constituição do órgão central e desenvolvimento de capacidades	Eixo II: planejamento do processo de seleção	Eixo III: realização do processo de seleção	Eixo IV: avaliação e divulgação
<p>1. Ratificar o orçamento inicial do órgão central</p> <p>2. Formar a equipe inicial que dirigirá e coordenará o processo de seleção</p> <p>3. Analisar e empenhar-se em compreender profundamente o regime jurídico</p> <p>4. Elaborar os regulamentos, diretrizes e procedimentos detalhados para a</p>	<p>7. Licitar a prestação de serviços de recrutamento e seleção</p> <p>8. Definir as primeiras vagas que serão preenchidas pelo sistema</p> <p>9. Definir e aprovar os perfis</p> <p>10. Definir e aprovar a remuneração do novo gestor</p>	<p>11. Fazer o anúncio</p> <p>12. Recebimento das seleções</p> <p>13. Revisão dos requisitos de seleção</p> <p>14. Revisão curricular e de requisitos do perfil</p> <p>15. Avaliações psico-ocupacionais e técnicas massivas</p> <p>16. Entrevistas gerenciais individuais</p>	<p>20. Avaliação do processo e propostas de melhoria</p> <p>21. Divulgação da reforma e resultados dos primeiros processos de seleção</p>

² Para fins ilustrativos, as atividades são mostradas sequencialmente; entretanto, muitas delas podem ser desenvolvidas paralelamente, sobrepostas ou em ordem inversa, dependendo do contexto e das reais oportunidades de que disponha o órgão central para avançar na implementação.

<p>implementação do processo de seleção</p> <p>5. Definir a plataforma tecnológica de registro e gestão do sistema</p> <p>6. Desenvolver as capacidades mínimas instaladas</p>		<p>17. Entrevistas com comitês de especialistas ou de seleção de alto nível</p> <p>18. Proposta de candidatos elegíveis pela autoridade</p> <p>19. Seleção dos candidatos pela autoridade competente</p>	
--	--	--	--

Fonte: elaboração própria.

I. Introdução e histórico

Embora a criação e profissionalização de um quadro de direção diferenciado no Estado seja uma política pública recente, ela se tornou uma das principais estratégias ou “ponta de lança” da reforma do serviço público, que tem sido impulsionada por um crescente número de governos. Desde a criação em 1979 do Serviço de Executivos Seniores (Senior Executive Service—SES) nos Estados Unidos, até 2012, mais de 75% dos países pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) haviam introduzido um quadro de direção formalmente diferenciado (Lafuente, Manning e Watkins, 2012), que considera seus próprios processos de seleção, contratação, remuneração, avaliação de desempenho, desenvolvimento, mobilidade e desligamento.

De acordo com a Carta Ibero-americana da Função Pública (2003), a função dos gestores públicos de alto nível hierárquico é conduzir, sob a direção estratégica e o controle do nível político, as estruturas e processos pelos quais as políticas públicas são implementadas e produzidas e os serviços públicos são fornecidos. Para os fins deste documento, será entendido por *sistema de alta direção pública* o conjunto de arranjos institucionais formais e informais específicos que configuram os processos de atração, seleção, contratação, desempenho, avaliação, retenção e desenvolvimento das autoridades máximas não políticas — isto é, aquelas que estão abaixo das autoridades de designação direta ou por eleição popular — do Estado, e que os diferenciam do restante da administração pública. Como será apresentado mais adiante, esse sistema pode incluir tanto funções executivas como de assessoria do mais alto nível.

Independentemente das razões da sua criação — que, em alguns casos, responde a uma genuína vocação de ética pública, a uma visão de longo prazo do Estado e à possibilidade de oferecer uma melhor prestação de serviços aos cidadãos e, em outros, trata-se de uma reforma instrumental para mitigar os efeitos da perda de confiança diante das crises políticas, de corrupção ou deterioração institucional —,³ os *sistemas de alta direção pública* (como serão chamados a partir daqui) têm desempenhado um papel fundamental ao introduzir o mérito como variável fundamental do acesso aos cargos diretivos do Estado, e a probidade, eficiência e eficácia como princípios norteadores do desempenho da função pública. O seu impacto na obtenção de melhores resultados para os cidadãos ainda é uma questão de análise e discussão.

A decisão de promover uma reforma com essas características é relevante e tem ampla repercussão. O quadro de direção desempenha um papel estratégico no Estado ao articular as relações entre as autoridades políticas e a administração pública, além de ser responsável por funções executivas indispensáveis para a implementação das políticas públicas. Dessa forma, a profissionalização do estamento diretivo permite fortalecer a capacidade do Estado na implementação das políticas públicas, confere maior autonomia

³ São três as principais causas ou oportunidades que têm impulsionado a origem desses sistemas: 1) ineficiência na implementação de políticas públicas e no uso de recursos fiscais (por exemplo, nos Estados Unidos e Peru); 2) crises macroeconômicas e mudanças no modelo de gestão pública (Austrália e Nova Zelândia); e 3) crise institucional severa (Chile). Entre os textos que analisam essas causas em detalhe, vale citar: APSC (2011); Carey (2012); Corrales Angulo (2010, 2012); Cortázar, Lafuente e Schuster (2014); Iacoviello, Llano e Strazza (2012); e Ramos e Scrollini (2015), entre outros.

aos seus gestores para evitar a captura de determinados grupos de interesse, e contribui para gerar a continuidade operacional da função pública diante das mudanças nas lideranças políticas e agendas fragmentadas (Cortázar, Lafuente e Schuster, 2014).

Nesse contexto, o presente documento foi elaborado com o objetivo de tornar-se uma ferramenta prática para a análise inicial e tomada de decisões pelas autoridades políticas atuais e futuras que queiram implementar um sistema de alta direção pública no Estado. Para isso, foram selecionadas as evidências disponíveis sobre a prática concreta de alguns modelos no mundo, incluindo experiências de países como Austrália, Bélgica, Canadá, Chile, Estados Unidos, Nova Zelândia, Peru e Reino Unido, entre outros.

Este documento não deve ser entendido como uma "receita" que indica inequivocamente as medidas e proporções exatas do que "deve ser feito" para implementar uma reforma bem-sucedida do estamento diretivo. Ao contrário, as evidências mostram que toda análise, formulação e implementação de políticas públicas são, em geral, complexas e específicas ao contexto, e dependem de fatores culturais, sociais, históricos, políticos e econômicos, entre outros. Este documento não deve ser entendido como um guia sequencial de atividades que garantiriam o sucesso de uma reforma na alta direção pública. Em vez disso, estas páginas buscam orientar uma análise rigorosa, específica e baseada em evidências para a formulação e implementação progressiva de um sistema de gestão do Estado.

A complexidade da formulação e implementação de uma reforma do estamento diretivo do serviço público torna impossível repetir ou duplicar as experiências de outros países como uma "boa prática", sob a suposição falaciosa de que funcionará exatamente como funcionou em outro contexto. Pelo contrário, cada opção de política que as autoridades definem para configurar o seu próprio sistema de alta direção pública deve ser cuidadosamente analisada no contexto, reconhecendo as variáveis culturais, históricas, políticas e práticas que tornariam essa alternativa uma opção viável.⁴

Apesar da heterogeneidade e conseqüente impossibilidade de replicar as reformas de um país em outro, ao mesmo tempo as evidências mostram experiências, padrões e aprendizagens que têm permitido promover a profissionalização do quadro de direção. São essas alternativas de gestão que serão expostas a partir das lições aprendidas.

⁴ A título de exemplo, no caso do Quadro de Gerentes Públicos do Peru, não foi possível repetir a experiência chilena de governança do órgão central, onde os membros do Conselho da Alta Direção Pública são ratificados pelo Senado e representam transversalmente o espírito bipartidário do sistema político. No caso peruano, a ratificação pelo Congresso foi inviável devido à atomização e fragmentação política do país. Para substituí-lo, optou-se por um modelo de menor autonomia e transversalidade, mas que permite a essas instituições uma posição permanente no conselho gestor do SERVIR, ganhando assim no alinhamento com a entidade fiscal e as iniciativas de modernização do Estado. Este exemplo ilustra a necessária tradução de experiências de um contexto para outro, que é precisamente o que este documento procura facilitar, para orientar a análise e as decisões dos dirigentes de futuras reformas do serviço público.

II. Viabilidade técnica e política da reforma: como torná-la mais viável?

O início da reforma é sempre complexo, pois requer, idealmente, o cumprimento de uma série de condições técnicas e políticas que viabilizem um processo que implicará na renúncia dos políticos a escolher gestores públicos a seu critério. Essa cessão de poder não deve ser justificada apenas por um imperativo ético para melhorar a qualidade e os resultados da administração pública, mas por urgência na adoção de políticas públicas relevantes.

As medidas descritas a seguir têm sido observadas como facilitadoras da mudança, mas não são exclusivas nem as únicas necessárias. Estendendo o argumento, um sistema de alta direção pública poderia, em rigor, ser implementado em qualquer país, desde que houvesse vontade política da classe dirigente para realizar a reforma. Cortázar, Lafuente e Schuster (2014) sugerem as seguintes estratégias básicas para promover uma reforma sustentável ao estamento diretivo.

1. Encontrar boas razões pelas quais os políticos queiram mudar o *status quo* (nomeações discricionárias). Para isso, uma primeira medida poderia ser a articulação da reforma com as prioridades máximas das políticas públicas, reforçando o argumento de que essa medida não seria um fim em si mesma. Por exemplo, no Chile e Peru, o movimento de reforma foi uma resposta a situações que implicaram riscos políticos para os governos, e a reforma foi explicitamente articulada com problemas importantes da agenda governamental (deficiências na ética pública e a necessidade de promover o ritmo de execução das despesas, respectivamente). A documentação de escândalos decorrentes da má gestão de gestores nomeados politicamente em cargos de caráter técnico também pode ser a chave para gerar maior vontade política.

2. Envolver a participação das instituições fiscais. Existem informações confiáveis sobre os custos estimados? Há aprovação fiscal? Qualquer reforma do serviço público afetará os gastos públicos. Os riscos — reais ou percebidos — que afetam a matéria fiscal poderiam levar ao bloqueio da reforma. Embora a reforma da direção possa ter um impacto limitado, que pode ser calculado sem grandes dificuldades, ela pode ser entendida pelas autoridades fiscais como um primeiro passo para uma reforma mais ampla, ou talvez gerar pressões salariais no restante da administração, com importantes consequências orçamentárias em ambos os cenários. Por exemplo, no Chile e Peru, a articulação entre os órgãos responsáveis foi ativa e relativamente sólida: no primeiro caso com uma liderança clara da Direção de Orçamento (Dipres) e, no segundo, com uma relação complexa que foi gerenciada de forma adequada.

3. Proteger a reforma diretiva do bloqueio a grandes reformas no serviço público. Garantir a essa reforma algum grau de autonomia em relação a uma grande reforma do emprego público pode facilitar o seu progresso, uma vez que são numerosos os pontos de possível discrepância e veto em relação a grandes reformas nesse campo, podendo fazer com que a reforma do quadro de direção fique aprisionada dentro de um bloqueio maior.

4. Envolver os principais atores na reforma. Dentro do governo, além da Fazenda, existe o apoio da autoridade política máxima? A sociedade civil, em particular grupos organizados com interesses no funcionamento do aparelho público, incluídas as associações

empresariais, assim como as de funcionários públicos, parlamentares, acadêmicos e representantes de centros de pesquisa, as autoridades políticas internas do Poder Executivo e os meios de comunicação, bem como os organismos internacionais, entre outros, devem mostrar, na medida do possível, um alinhamento com a reforma do estamento diretivo e disposição para realizá-la. Isso ocorrerá na medida em que seus interesses sejam protegidos. No mínimo, a pessoa responsável pela liderança do processo de reforma deve garantir que a resistência à mudança seja menor do que o apoio explícito recebido por parte dos representantes desses grupos de influência.

5. Garantir que haverá uma oferta privada de qualidade nos sistemas que terceirizam o processo de recrutamento para empresas de consultoria. A reforma pode exigir a criação de parcerias com o setor privado para garantir um fornecimento mínimo de processos de recrutamento e seleção de qualidade. O mercado local está em condições de absorver a demanda desses processos com alto padrão de qualidade?

6. Assegurar capacidades técnicas mínimas de coordenação e operação no Estado. O Estado tem capacidade suficiente para realizar ou supervisionar os processos de seleção? É necessário garantir níveis mínimos de capacidade instalada no Estado para administrar o sistema de alta direção pública. Independentemente do modelo adotado, a implementação da reforma requer conhecimentos e habilidades complexas que incluem a seleção de capital humano avançado, a avaliação de desempenho e o desenvolvimento de habilidades diretivas. Além disso, estratégias e processos de coordenação devem ser implementados entre vários atores, entre eles as autoridades políticas, especialistas técnicos, fornecedores, cidadãos e candidatos.

III. Desenho de um sistema de alta direção pública

Os legisladores e os responsáveis pelo processo de mudança devem configurar o sistema mais adequado para atingir seus objetivos no âmbito da realidade política e cultural do país. Para facilitar e orientar a complexa formulação de um quadro de direção profissionalizado, este documento propõe sete dimensões fundamentais de análise e uma série de questões que podem ajudar na escolha das alternativas de políticas públicas voltadas para cada uma dessas dimensões.

Dimensão 1. Qual deve ser a governança do sistema e como funcionará sua administração?

As alternativas gerais para a administração corporativa do sistema incluem pelo menos duas abordagens: o nível de autonomia do órgão central e a hierarquia institucional do órgão.⁵

Alternativa 1: órgão central autônomo, da mais alta hierarquia

Descrição. Modelo de órgão central totalmente separado do Poder Executivo, que tenha o mais alto nível hierárquico na estrutura do Estado e plenos poderes para o exercício das suas funções. Essa modalidade considera que a autoridade máxima do órgão central seja geralmente proposta pelo presidente da república ou primeiro-ministro e ratificada pelo parlamento, quando for o caso, e que os membros restantes do seu conselho gestor sejam escolhidos por mérito e representem os valores do serviço público, incluindo independência, transparência e probidade.

Vantagens. Asseguraria a despolitização total do sistema, protegendo-o dos interesses das autoridades de plantão e permitiria a potencial fiscalização do descumprimento da regulamentação e dos procedimentos de seleção, avaliação e desenvolvimento.

Desvantagens. Como contraponto, poderia reduzir o nível de resposta das autoridades eleitas, bem como a flexibilidade e autonomia para tomar suas próprias decisões de política de gestão de pessoas. Com esse modelo, a coordenação e o alinhamento do Executivo e de seu programa de governo com as políticas de recursos humanos do Estado tornam-se mais desafiadores.

Exemplos: Canadá (Public Service Commission [PSC, 2014]); Nova Zelândia (State Services Commission [SSC, 2014]); Reino Unido (Civil Service Commission [CSC, 2014]).

Alternativa 2: órgão central semiautônomo, nível hierárquico intermediário

Descrição. Estrutura semiautônoma para salvaguardar a independência do sistema e fornecer garantias de despolitização. A sua autoridade máxima é nomeada pelo presidente da república ou pelo primeiro-ministro, diretamente ou mediante um resumido procedimento de mérito, e os membros que compõem seu conselho gestor representam transversalmente as principais sensibilidades políticas do país.

⁵ Outras variáveis, como o nível de centralização ou descentralização do sistema, serão abordadas posteriormente, quando forem discutidas as características do processo de recrutamento e seleção de gestores.

Vantagens. Viabilizar a reforma em contextos políticos complexos, nos quais a cessão de poder pelas autoridades políticas não pode ser total e imediata.

Desvantagens. O nível hierárquico intermediário pode ser considerado um ponto fraco no exercício do seu papel de liderança junto a algumas instituições públicas.

Exemplo: Chile (Conselho de Alta Direção Pública [DNSC, 2003]).

Alternativa 3: órgão central que faz parte do Executivo, alto nível hierárquico

Descrição. O órgão central faz parte da estrutura do Poder Executivo, ou seja, responde hierarquicamente à máxima autoridade política do governo. A sua posição é ministerial ou similar para assegurar as atribuições necessárias para planejar e supervisionar a implementação das políticas públicas em matéria de gestão.

Vantagens. O governo garante o controle sobre as diretrizes e políticas promovidas pelo órgão central. Isso permite conciliar o controle da agenda com a autoridade necessária e a capacidade operacional para implementar suas instruções e diretrizes. Também facilita um acesso direto à autoridade máxima e um relacionamento direto com seus pares nos ministérios setoriais.

Desvantagens. Entre as barreiras que essa modalidade pode enfrentar estão a resistência dos órgãos responsáveis pela política fiscal a prever efeitos relevantes no aumento dos gastos públicos, e as eventuais objeções pela falta de autonomia para resguardar o cumprimento dos princípios de mérito, probidade e transparência que normalmente norteiam a criação de sistemas da alta direção pública.

Exemplo: Países Baixos (*Bureau Algemene Bestuursdienst*, BABD) (Steen e Van der Meer, 2009; BABD, 2012).

Alternativa 4: órgão central que faz parte do Executivo, nível hierárquico intermediário

Descrição. O órgão central é uma agência ou órgão do governo central com poderes para supervisionar e administrar a seleção da alta direção pública, mas não é um ministério. Suas autoridades são nomeadas diretamente pelo Executivo e seu conselho gestor representa funções-chave dentro da administração para garantir a disponibilidade de recursos e o alinhamento com a estratégia do governo.

Vantagens. Aumenta a probabilidade de celeridade nos processos de seleção, administração eficiente dos recursos, alinhamento com a estratégia do governo e respaldo político das autoridades governamentais. É uma alternativa que viabiliza a reforma em contextos de fragmentação política ou *deficit* no quadro institucional de gestão de recursos humanos.

Desvantagens. Demonstrar que a eficiência a que se possa chegar em uma estrutura altamente coesa é compatível com a proteção dos princípios de mérito e transparência na nomeação dos futuros gestores públicos, considerando que não terá autonomia das autoridades políticas.

Exemplo: Peru (Autoridade Nacional do Serviço Público, SERVIR [SERVIR, 2008a]).

Dimensão 2. Qual deve ser o perfil dos gestores, a profundidade e abrangência do sistema?

Devem ser identificados: i) os perfis que o sistema abrangerá para definir se incluirá apenas funções executivas (gerenciais) ou também funções de assessoria; (ii) a profundidade do sistema, ou seja, quais escalões na estrutura do Estado serão incorporados; e (iii) a abrangência para estabelecer quais instituições devem ser vinculadas e quais não.

2.1. Perfis: que tipo de perfil ou funções o sistema deve abranger?

(i) *Apenas perfis ou funções gerenciais/executivos*

Descrição. Cargos de gestão cuja responsabilidade é a implementação de políticas públicas e a gestão dos órgãos do Estado. Essas funções de gestão podem ser específicas da atividade principal e/ou do mandato legal de cada órgão ou departamento, ou transversais à gestão de várias instituições (investimentos, finanças, área jurídica, recursos humanos).

Vantagens. As capacidades, a formação e a experiência de profissionais altamente qualificados teriam um impacto positivo na gestão da instituição — pessoas, processos, recursos, tecnologia — e na qualidade final dos serviços, aumentando a probabilidade de uma gestão responsável e eficaz dos recursos fiscais.

Desvantagens. A omissão de outros cargos de assessoria pode afetar a qualidade da formulação das políticas públicas ou a transparência e o mérito da nomeação. As autoridades políticas detêm o poder de nomear e destituir diretamente esses assessores por questão de confiança, fora do sistema.

Exemplos: Peru e Chile optaram apenas pela incorporação de perfis de gestão. No caso do Peru, a decisão foi incorporar cargos de gestão cujas funções são geralmente transversais a várias instituições, como as áreas financeira, jurídica e de investimentos (Corrales Angulo, 2012 e 2015). No caso chileno, além de compreender chefes de serviços públicos e chefes de divisão, o sistema inclui diretores de hospitais, diretores de secretarias municipais de educação e de escolas públicas, entre outros (CADP, 2013).

(ii) *Perfis ou funções gerenciais/executivos e assessorias*

Descrição. O sistema pode considerar, além das funções executivas, essenciais para a sua credibilidade, funções de assessoria que habitualmente se encontram nos ministérios ou nos conselhos de assessorias do mais alto nível, os quais participam na formulação das políticas públicas e programas do Estado, na avaliação de políticas públicas e na avaliação de desempenho dos órgãos executores.

Vantagens. A incorporação de perfis de assessores permite estender os princípios de mérito e idoneidade também aos técnicos que participam da formulação das políticas,

gerando assim um sistema mais robusto, coerente e transparente aos olhos dos cidadãos. Dessa forma, pode-se reduzir a possibilidade de captura dos políticos quanto aos cargos de decisão no Estado, minimizando a possibilidade de tráfico de influência.

Desvantagens. O processo de composição do perfil e das estratégias de gestão de desempenho e desenvolvimento dos assessores é complexo, pois exige um grau elevado de especificidade em relação a cada função; os produtos e resultados do seu trabalho são mais difíceis de quantificar e, portanto, a definição das consequências e incentivos para o desempenho também é mais difícil de se estabelecer. A incorporação em massa de assessores ao sistema de alta direção pública pode enfrentar, por parte dos políticos, resistências que afetem a viabilidade da reforma, por considerarem excessivas as restrições e a perda de discricionariedade.

Exemplos: Estados Unidos e Reino Unido incorporam executivos e cargos de assessoria de alto nível e conselho para as autoridades políticas na formulação e implementação de políticas públicas (CSC, 2014; USOPM, 2015).

2.2. Profundidade: que escalões devem ser incorporados?

Esta seção propõe uma tipologia de cargos gerenciais ou executivos que normalmente estariam sob a jurisdição de um sistema de alta direção pública.

Quadro 3. Níveis hierárquicos na lógica de um sistema de alta direção pública

Nível hierárquico	Posição	Exemplos
Nível 1: vice-ministro ou similar	Vice-ministro, secretário-geral do ministério ou subsecretário, responsável administrativo da operação ministerial. Sua função implica a direção e execução de políticas e a coordenação de órgãos do setor.	Canadá, Países Baixos, Reino Unido
Nível 2: chefe do órgão ou similar	Chefe da entidade, chefe do serviço público, autoridade máxima de uma agência, superintendência ou serviço. De acordo com a estrutura organizacional, ele responde diretamente a uma autoridade política, como um ministro ou vice-ministro.	Canadá, Países Baixos, Reino Unido, Nova Zelândia, Chile, Austrália
Nível 3: chefe de divisão	Chefe de divisão, dentro de entidade ou serviço público centralizado ou descentralizado. Responde diretamente à autoridade máxima da entidade.	Canadá, Países Baixos, Reino Unido, Chile, Estados Unidos, Austrália, Peru

Nível 4: chefe de departamento ou similar

Chefes de departamento^a dentro de uma divisão em uma entidade pública. Responde diretamente ao nível hierárquico seguinte ao da autoridade máxima de uma instituição.

Canadá, Países Baixos, Reino Unido, Chile, Estados Unidos, Austrália, Peru

Fonte: elaboração própria.

Nota: para a elaboração do quadro, foram considerados apenas os cargos gerenciais ou executivos.

^a Nos países anglo-saxões, os departamentos têm uma hierarquia mais alta do que as divisões.

Vantagens e desvantagens de incorporar cada nível hierárquico

Nível 1: vice-ministro ou similar. O processo de seleção e nomeação neste nível é extremamente complexo. A expectativa das autoridades políticas geralmente é que tais nomeações correspondam a pessoas que, atendendo aos requisitos de mérito necessários, também sejam politicamente confiáveis. Essa combinação de fatores pode tornar o processo de nomeação extremamente complexo e prejudicar o relacionamento com o órgão central, especialmente sob o modelo de governança de autonomia máxima. Uma alternativa é omitir este nível hierárquico do sistema, pelo menos parcialmente, para dar viabilidade política a um sistema emergente.⁶

Nível 2: chefes de agência, órgão ou similar. A incorporação de chefes de órgãos responsáveis pelo funcionamento de uma instituição parece essencial para a credibilidade e sustentabilidade do sistema. A seleção e nomeação desses gestores também são altamente complexas. Essa esfera gerencial é responsável pela administração dos orçamentos relevantes e tem amplos poderes de tomada de decisão e gestão técnico-política, por isso é frequente que os políticos desejem controlar esses cargos. Os processos de seleção mais curtos e cotas de livre disposição para a nomeação direta de alguns cargos podem ser variáveis úteis.

Nível 3: chefes de divisão ou similares. Sua incorporação surge como prática frequente entre os quadros de direção profissionalizados, sendo um modelo que oferece coerência e dá continuidade à implementação de políticas públicas frente à mudança de autoridades. Essa esfera de profissionais gestores é normalmente técnica, e as suas funções podem ser específicas do mandato de cada instituição, bem como transversais à gestão de múltiplas instituições. Esse nível hierárquico aparece como o grupo de gestores mais óbvio e indiscutível para iniciar a implementação de um sistema de alta direção. Espera-se que seus mandatos sejam geralmente mais longos do que os cargos mais afetados pela influência do contexto e das demandas políticas diretas.

Nível 4: chefes de departamento ou similar. Este nível hierárquico abrange os chefes de departamentos ou áreas de trabalho subordinados às chefias de divisão. É um nível totalmente técnico, o que torna evidente a necessidade de que sua seleção seja feita por

⁶ Os mecanismos intermediários poderiam incorporar um processo de seleção resumido, no qual a autoridade política submete à avaliação do órgão central os candidatos que considere que atendem os requisitos exigidos para que se assuma o cargo de direção.

mérito e qualificação pessoal. No entanto, não parece óbvio que deva ser incorporado ao sistema de alta direção pública, porque, devido à sua magnitude, isso aumentaria significativamente os custos de sua administração. No caso do Chile, por exemplo, o sistema os exclui, e eles fazem parte do topo de carreira no funcionalismo público em geral.

2.3. Abrangência: que instituições o sistema abrangerá e como será definida a sua incorporação?

A maioria dos sistemas estabelece quais as instituições que serão anexadas e quão gradualmente elas se incorporarão ao sistema durante as primeiras fases da implementação.

Instituições vinculadas ao sistema

(i) Instituições responsáveis pela formulação de políticas públicas: geralmente são ministérios ou órgãos de alto nível e instituições de fiscalização, controle e avaliação, que entre as suas funções estatutárias incluem a elaboração de regulamentos e a definição de sanções por seu descumprimento. Essas instituições podem ser mais difíceis de incorporar do que aquelas que executam políticas públicas (veja o próximo ponto), pois a fase de formulação de políticas públicas tende a ser mais subjetiva e influenciada pela política; as autoridades políticas, portanto, normalmente exigem maior alinhamento do gestor à visão do governo eleito.

(ii) Instituições responsáveis pela execução de políticas públicas: este grupo de instituições é amplo e inclui da prestação de serviços ao cidadão às empresas do Estado em áreas diversas como saúde, educação, previdência social, transporte, habitação e obras públicas. O modelo pode incorporar o governo central e regional.⁷ Em países como a Nova Zelândia, a jurisdição do sistema é vasta e abrange as autoridades do setor público em geral, incluindo o Banco da Reserva e empresas, tanto de propriedade estatal como mista. A vantagem de tais instituições é que elas se limitam a executar políticas públicas já definidas, ou seja, são instituições com atribuições mais objetivas, ou pelo menos já definidas anteriormente. Nos casos do Chile e Peru, a decisão formal das autoridades foi a de limitar o sistema de alta direção pública às instituições responsáveis pela implementação das políticas públicas, excluindo as funções do desenho do modelo, justamente por essas razões.

(iii) Outros poderes do Estado: a versão mais complexa do sistema considera a incorporação de instituições de outros poderes do Estado, como o Judiciário.⁸ Entretanto, a extensão do sistema para além das fronteiras do Poder Executivo é, em geral, uma prática rara. Em consonância com a análise das instituições de formulação e implementação de

⁷ O nível municipal geralmente não é considerado de alta direção, devido ao seu nível na estrutura do Estado e o alcance local da sua gestão. No entanto, sistemas como o chileno ampliaram o escopo dos princípios de seleção por mérito com a supervisão do Conselho da Alta Direção Pública para diretores de secretarias municipais de educação e diretores de escolas municipais.

⁸ No caso do Chile, acordos específicos incorporaram os juizes dos Tribunais Ambientais, que se reportam diretamente à Corte Suprema de Justiça.

políticas, o sistema poderia incluir cargos de gestão de natureza administrativa (por exemplo, diretor de administração e finanças no Poder Judiciário ou no Poder Legislativo). O esquema de governança será fundamental para definir isso, devido à forte autonomia dos poderes fora do Executivo.

Modo de definição da incorporação: obrigatório versus voluntário

A incorporação das instituições selecionadas ao sistema pode ser voluntária ou obrigatória, conforme estabelecido no regime jurídico. Em países como Estados Unidos, Peru, Austrália e Canadá, o sistema é voluntário, o que aumenta a relevância dos processos de negociação política entre o órgão central e as autoridades.⁹

Por outro lado, em países como o Chile e a Nova Zelândia, o regime jurídico estabelece quais cargos devem ser cobertos pelo sistema de alta direção pública. No caso do Chile, em 2016, 125 instituições (de um total aproximado de 250) pertenciam ao sistema de alta direção pública, incluindo os serviços públicos e superintendências, no total de 1.089 cargos vinculados ao sistema (DNSC, 2016). Em 2003, ano da sua criação, o sistema tinha 417 vagas em 53 serviços. O aumento foi superior a 100% em pouco mais de uma década, apenas na administração central do Estado. O sistema chileno exclui ministérios, e os ministros e sub-secretários (vice-ministros) são autoridades políticas nomeadas diretamente pelo presidente da república (DNSC, 2015b).

Dimensão 3. Como será a gestão do emprego dos gestores públicos?

Um dos elementos centrais dessa política de Estado é a definição do regime contratual que determinará em grande medida muitos dos outros atributos do sistema, incluindo a estabilidade ou permanência no emprego, o retorno do investimento sobre os custos do processo de busca e seleção, as possibilidades de gerar estratégias sustentáveis de desenvolvimento e a flexibilidade que as autoridades políticas terão para dirigir o sistema.

3.1. Quem pode se inscrever no sistema de alta direção?

Alternativa 1: inscrição aberta e competitiva

Descrição. Podem se candidatar todas as pessoas que cumprirem os requisitos definidos pelo regime jurídico e os demais requisitos estabelecidos em cada processo de seleção. Ao mesmo tempo, não devem apresentar nenhuma das incapacidades ou incompatibilidades

⁹ No caso do Peru, o Quadro de Gerentes Públicos, definido pelo Decreto-Lei 1.024 de 2008, foi concebido como um sistema de incorporação voluntária para instituições do Estado nos níveis nacional, regional e subnacional que desejam ter gestores qualificados. Nesse modelo, a demanda cresceu significativamente, ultrapassando as 350 vagas originalmente previstas em lei. Em 2016, dos 600 gestores selecionados, 100 eram especialistas em saúde e um terço dos diretores regionais de saúde são gestores públicos (8 de 26). No caso da Austrália, o Senior Executive Service apresentou crescimento de 50% entre 2003 e 2010, devido à progressiva incorporação de mais instituições ao sistema, entre elas a comissão de comércio australiana (aumento de 65 posições) e o conselho nacional de saúde e pesquisa médica (aumento de 8 posições) (APSC, 2011), de forma que em 2014 foram alcançadas 2.556 posições (APSC, 2014).

com a posição que o regime jurídico estabelece.¹⁰ Por ser um processo competitivo, os requisitos são sempre de mérito e não podem excluir ou favorecer deliberadamente um grupo da população em detrimento de outro.

Vantagens. Ao se ampliar o universo potencial de candidatos, permite-se o aumento das probabilidades de que haja candidatos competentes para assumir cargos de gestão, o que enriquece a cultura e as práticas do Estado. Os cidadãos valorizam o fato de que qualquer pessoa em igualdade de condições possa ter acesso aos cargos mais elevados, de forma transparente e meritocrática.

Desvantagens. Requer maiores esforços de coordenação e recursos do órgão diretivo, pois é uma forma mais ampla de seleção. Além disso, em geral, a seleção é vista pelos servidores públicos como uma barreira de entrada que os inibe de se apresentar devido à alta competição do processo, e pode ser vista com receio pelas associações de servidores públicos, por afetar o desenvolvimento de uma carreira no setor público, além de não reconhecer, em particular, os anos de serviço prestado no Estado.

Exemplos: Canadá, Chile e Peru.¹¹

Alternativa 2: Seleção fechada ou semifechada

Descrição. Apenas para os funcionários do Estado ou servidores públicos. Nos sistemas semifechados, inicia-se com uma seleção destinada a servidores públicos de carreira e, caso a vaga não seja preenchida, procede-se a uma seleção aberta e competitiva.

Vantagens. Gera incentivos para que os servidores públicos otimizem seu desempenho, pois a recompensa pelo seu trabalho pode ser a opção por um cargo de alta direção, com maior reconhecimento, remuneração e *status*. Em geral, esse modelo conta com o respaldo das associações de trabalhadores, que veem nele a consolidação da carreira de função pública no Estado. Ao mesmo tempo, reduzem-se os custos de integração de novos gestores à função pública e à cultura do Estado.

Desvantagens. Reduz a possibilidade de que haja gestores públicos com as habilidades e experiência exigidas pelo cargo. A ausência de profissionais do setor privado reduz as chances de enriquecimento da cultura e da gestão do Estado com novas práticas, modelos e perspectivas.

Exemplo: Coreia.¹²

¹⁰ Por exemplo, não podem pertencer à alta direção pública aqueles que também são autoridade em cargos eleitos pelo voto popular ou que foram condenados criminalmente.

¹¹ Por exemplo, no caso do Quadro de Gerentes Públicos do Peru, os requisitos definidos pelo regulamento são os seguintes: ter nacionalidade peruana; possuir diploma universitário ou grau acadêmico de mestrado ou doutorado; não estar inabilitado para o exercício da função pública por decisão administrativa definitiva ou sentença judicial com trânsito em julgado; ter experiência profissional mínima, que não deverá ser inferior a 5 (cinco) anos em qualquer caso; comprovar pelo menos 2 (dois) anos, contínuos ou alternados, de prestação de serviços ao Estado, direta e/ou indiretamente, sob qualquer forma de contrato, na área de inscrição durante um período de dez anos (Regulamento do Regime de Trabalho dos Gestores Públicos, Art. 5).

¹² O sistema coreano é competitivo-fechado para a maioria das posições. Os candidatos devem passar por uma avaliação de competências e participar de programas de capacitação e desenvolvimento. Apenas 20% das vagas são preenchidas por um processo de seleção aberto, podendo candidatar-se pessoas do setor privado, mas os 80% restantes são reservados para funcionários públicos, dos quais 50% são reservados para promoção dentro de cada entidade pública (Kim, 2007).

3.2. Que modelo de emprego o sistema privilegiará?

Uma vez que os gestores sejam incorporados ao sistema de alta direção, é preciso definir qual o modelo de emprego que se escolherá, se um modelo baseado em (i) carreira, (ii) cargos, ou (iii) misto, com uma combinação de (i) e (ii).

Alternativa 1: modelo baseado em carreira

Descrição. Os gestores fazem parte de um quadro especializado. A partir de uma combinação de desempenho e tempo de trabalho no cargo, eles poderão aumentar seus salários e responsabilidades, constituindo uma carreira profissional. Eles podem ser alocados em vagas disponíveis, dependendo dos requisitos institucionais. O desligamento de alguém de um determinado cargo pode levar a realocações (o que não implica perda de *status* e remuneração).

Vantagens. Permite redistribuir as capacidades dos gestores onde o Estado mais precisa, mantendo o *know-how* adquirido durante o exercício do cargo ocupado e reduzindo os custos de transação da realização de novos concursos públicos ou iniciação às suas funções e ao aparelho do Estado. Promove um *esprit de corps*, uma cultura e identidade comuns, benéficos para a transferência de boas práticas, compromisso com a função pública e aprendizagem colaborativa.

Desvantagens. Tende a reduzir a flexibilidade das autoridades para tomar decisões quanto à seleção e desempenho dos gestores públicos, cria maiores barreiras para o desligamento do sistema e reduz a competitividade do modelo ao dificultar ou impedir o acesso de novos profissionais competentes que venham do setor privado. Junto com isso, tende a promover práticas de aversão ao risco ao invés de otimizar o desempenho e gerenciar a incerteza.

Exemplo: Estados Unidos.¹³

Alternativa 2: modelo baseado em cargos

Descrição. Os altos gestores públicos são selecionados por meio de processos competitivos abertos e específicos para preencher um cargo. Cada nova vaga exige um processo único e diferente. O gestor pode ser renovado ou ter seu contrato rescindido (neste último caso, perde seu *status* de gestor público e deve candidatar-se a um novo cargo, sem possibilidade de seguir carreira profissional).

Vantagens. Aumenta a flexibilidade do emprego tanto na contratação como no desligamento, o que permite mudanças mais rápidas de orientação das instituições face às exigências de maior eficiência e qualidade na prestação de serviços aos cidadãos. Além

¹³ O Senior Executive Service tem dois tipos de cargos: *career reserved* e *general*. Uma vez criada a vaga dentro de um órgão ou entidade pública, a cota deve ser designada como de carreira ou geral, não podendo ser modificada sem a aprovação do órgão central, o Escritório de Administração de Pessoal (OPM, na sigla em inglês) (OPM, 2014b). Cerca de metade dos cargos de alta direção são reservados para funcionários de carreira. De acordo com o OPM, essas posições são todas aquelas que devem ser preservadas da influência política para garantir a confiança do público na imparcialidade do governo. Em 2012 cerca de 90% das vagas no Senior Executive Service foram preenchidas por servidores de carreira (7.146 de um total de 7.949 altos gestores). Fonte: OPM FedScope website, <http://www.fedscope.opm.gov/employment.asp>.

disso, amplia-se a probabilidade de um melhor ajuste entre os requisitos do cargo e as competências dos candidatos e a probabilidade de ter melhores candidatos mediante processos competitivos a partir de anúncios amplos. Por fim, o modelo facilita a orientação para uma gestão baseada em resultados e a tolerância a graus mais elevados de incerteza por parte dos gestores em contextos organizacionais complexos com múltiplas demandas.

Desvantagens. A falta de estabilidade dos gestores no emprego (alta rotatividade, principalmente diante das mudanças de governo), que afeta a continuidade na implementação das políticas públicas, gera perdas de *know-how* acumulado, reduzindo o retorno sobre o investimento das iniciativas de desenvolvimento da alta direção. e custos de transação mais elevados, forçando novos processos de seleção para preenchimento das vagas. Esse modelo gera custos de integração maiores, pois requer mais tempo para que o candidato do setor privado se familiarize com a cultura e as práticas do setor público.

Exemplo: Chile.

Alternativa 3: modelo misto

Descrição. Do modelo baseado na carreira, há alternativas de mobilidade dentro do Estado e alguns mecanismos de proteção ao emprego. Do modelo baseado em cargos, há contratos com prazo determinado para o desempenho de cargos específicos para o cumprimento de requisitos de mérito e de metas.

Vantagens. Permite uma combinação particular entre a continuidade das políticas públicas e a flexibilização do emprego, integrando um papel ativo do órgão central na oferta e atribuição das vagas de um órgão especializado, com avaliações de desempenho vinculativas. Também permite consolidar uma identidade e maior coesão do estamento diretivo, fomentando a troca de experiências, boas práticas e sentido de missão.

Desvantagens. Gera questionamentos e desafios sobre a clareza do sistema tanto para os gestores quanto para os seus superiores hierárquicos, assim como sobre a coordenação entre o órgão central e as agências ou instituições públicas. As experiências com esse tipo de modelo são escassas, portanto, as evidências ainda são insuficientes.

Exemplo: Peru.¹⁴

3.3. Qual a duração do contrato para gestores públicos?

Algumas das alternativas contratuais definidas pelos países que implementaram as reformas no estamento diretivo são: (i) contrato com prazo determinado, sem renovação;

¹⁴ O Quadro de Gerentes Públicos do Peru trabalha com base em uma estrutura de empregos baseada em cargos, mas são realizadas convocações nacionais, denominadas “concursos públicos de mérito”, que buscam selecionar um grande número de pessoas que passam a compor o órgão de gestão e permanecem em situação de disponibilidade a ser atribuída às entidades dos três níveis de governo que o requeiram (governo nacional, governos regionais e governos locais) (SERVIR, 2008b). Os gestores públicos selecionados ficam à disposição do SERVIR para ser alocados. Se não forem alocados em nenhuma instituição após dois meses, período durante o qual recebem uma remuneração do Estado, podem exercer outras funções tanto no setor público como no privado, sem se tornar objeto de inabilidades. No caso de ser alocados, uma vez encerrado o contrato, ficam novamente à disposição do órgão central para ser realocados para outra instituição, sem a necessidade de novo concurso de seleção (SERVIR, 2008b).

(ii) contrato com prazo determinado, com renovação ou realocação; (iii) contratos permanentes; e (iv) contratos diferenciados por tipo de nomeação.

Alternativa 1: contrato com prazo determinado, sem renovação

Descrição. O contrato firmado entre a alta direção e as autoridades políticas é por um período de, normalmente, cinco a sete anos, sem a possibilidade de renovação no cargo.

Vantagens. Um trabalho de prazo determinado desse tipo garante a implementação de políticas e projetos, dando maior tranquilidade e definindo claramente o horizonte de atuação.

Desvantagens. Impede a continuidade do exercício de um gestor mesmo quando sua atuação se destaca e a vontade das partes seja a continuidade.

Exemplos: Países Baixos¹⁵ e Reino Unido.¹⁶

Alternativa 2: contrato com prazo determinado, com renovação ou realocação

Descrição. A segunda alternativa proposta — e a mais popular entre os modelos observados — é a definição de um contrato com prazo determinado mais limitado, com maior flexibilidade nas renovações ou eventuais realocações. Geralmente, os mandatos de gestão variam de três a cinco anos, limitados a duas renovações por períodos semelhantes.

Vantagens. Esse tipo de contrato geralmente oferece maior flexibilidade às autoridades para desligar os gestores com base na avaliação periódica do cumprimento de seus contratos de gestão. Permite a continuidade de gestões bem-sucedidas e, nos casos de períodos mais curtos, limitar com relativa celeridade aquelas que não são.

Desvantagens. Reduz as possibilidades de continuidade no exercício da função pública ao aumentar os incentivos das novas autoridades para selecionar gestores de sua confiança ou que sejam avaliados como competentes para o cargo. Além disso, poderia aumentar a rotatividade em cargos de liderança, aumentando os custos de integração e reduzindo as possibilidades e o desenvolvimento da alta direção.

¹⁵ Os membros do Top Management Group (TMG), composto por secretários-gerais, diretores-gerais e inspetores-gerais, são nomeados com contratos permanentes de prazo determinado, por um período máximo de sete anos. Ao término do mandato, os gestores têm um prazo de até dois anos para encontrar um novo cargo, após o que são desligados do sistema, recebendo os benefícios correspondentes ao seu contrato (Lafuente, 2012; BABD, 2012).

¹⁶ A reforma do serviço público promovida em 2013 estabelece contratos de cinco anos para os secretários permanentes, a fim de aumentar sua prestação de contas (*accountability*). Uma variação em relação ao modelo proposto é que no caso britânico poderia haver renovação por um período inferior ao anterior, mas apenas em situações excepcionais, as quais devem ser aprovadas diretamente pelo primeiro-ministro (United Kingdom Civil Service, 2014).

Exemplos: Bélgica,¹⁷ Chile,¹⁸ Nova Zelândia¹⁹ e Peru.²⁰

Alternativa 3: contratos por tempo indeterminado

Descrição. Uma terceira alternativa, que ocorre nos sistemas de carreira, são os contratos por tempo indeterminado, sem prazo para o seu término, em que a continuidade depende exclusivamente da atuação dos gestores.²¹

Vantagens. Permite reduzir a interferência da autoridade política para desligar um gestor profissional. Também, ao pressupor maior continuidade dos gestores, proporciona aos novos gestores um amplo intervalo de tempo para o exercício das suas funções, permitindo concentrar seus esforços no desempenho ideal do cargo, dando maior continuidade à função pública.

Desvantagens. Dependendo de outras barreiras no desligamento, pode promover *status quo* e a permanência exagerada dos ocupantes do cargo, reduzindo o grau de prestação de contas (*accountability*) do gestor.

Exemplo: Canadá.²²

Alternativa 4: sistema misto: contratos diferenciados por tipo de nomeação

Descrição. Combinação de contratos de diferente duração, o que depende do tipo de nomeação. Pode ser incluído um de prazo determinado para certos contratos, com diferentes alternativas de renovação, e de prazos indeterminados para outros.

Vantagens. Permite abranger uma ampla gama de casos heterogêneos e adequar as características dos contratos a essas situações. É particularmente atraente para modelos híbridos que combinam carreira, cargos e sistemas de gestão complexos.

Desvantagens. É de gestão complexa e requer uma ordem particular no funcionamento do órgão central e na sua relação e articulação com os órgãos ou instituições do Estado onde

¹⁷ Os gestores públicos firmam um contrato individual por tempo determinado de seis anos, com no máximo duas renovações, o que exige o cumprimento das competências gerenciais e a experiência necessária ao exercício do cargo (De Visscher e Randour, 2014).

¹⁸ Os servidores da alta direção pública assinam um contrato com a autoridade com poderes para nomear por um período de três anos, renovável por um máximo de dois períodos idênticos (DNSC, 2003), aumentando o total de anos para nove como período máximo sem realizar novo processo de seleção.

¹⁹ Os diretores (*chief executives*) são nomeados por um período de cinco anos e possibilidade de renovação do cargo por mais três anos, nos termos e condições previstos no contrato individual de trabalho, o qual deve ter o acordo prévio do primeiro-ministro e do ministro dos Serviços do Estado (SSC, 2011).

²⁰ Os membros do Quadro de Gerentes Públicos são contratados por períodos de três anos, renováveis pela entidade requerente. Terminado o contrato com a instituição, ficam à disposição do SERVIR, órgão central, para realocação em outra instituição, sem a necessidade de novo concurso de seleção. Caso o gestor não seja realocado no prazo de dois meses, sua relação de emprego com o Estado será encerrada (SERVIR, 2008b).

²¹ Ao contrário dos contratos por tempo indeterminado de outros membros do serviço público, no caso dos sistemas de carreira, no modelo de alta direção, os contratos de gestão por tempo indeterminado geralmente requerem o cumprimento de metas e resultados em troca da permanência no cargo.

²² Os “contratos” de altos gestores públicos são indefinidos e permanentes, o que é consistente com os modelos de carreira do Estado. Gestores públicos de cinco níveis hierárquicos (EX 01 a EX 05) são nomeados pela Public Service Commission, a partir de um processo de seleção competitivo, como forma de dar estabilidade e continuidade ao cargo público (PSC, 2005).

os gestores trabalham. Também pode gerar percepções de tratamento desigual entre os gestores públicos, principalmente se usado para cargos de responsabilidade semelhante.

Exemplo: Estados Unidos.²³

3.4. Como funcionará o desligamento de gestores do sistema?

Ao enfatizar o desempenho, o sistema deve considerar mecanismos flexíveis de desligamento dos gestores da alta administração pública tanto dos seus cargos quanto do sistema em geral, quando se trata de modelos baseados em carreira. Embora os mecanismos de desligamento façam parte das definições do contrato, eles devem ser abordados em seção especial deste documento, a fim de destacar sua importância, tanto para a consolidação do sistema quanto em termos de sua viabilidade política.

Conforme observado anteriormente, a tendência geral nas reformas do serviço público nos países da OCDE tem sido aumentar a flexibilidade do emprego, reduzir as proteções ou rigidez desnecessárias e promover o mérito tanto para o ingresso quanto para o desligamento do sistema (OCDE, 2011). Isso leva a três alternativas políticas principais: i) desligamento por perda de confiança; ii) desligamento por mérito; e iii) desligamento misto.²⁴

Alternativa 1: desligamento por razões de confiança

Descrição. O mérito é restrito à nomeação para cargos e eventual desenvolvimento profissional, mas os desligamentos por razões de confiança se dão independentemente de fatores vinculados a mecanismos formais de avaliação de desempenho. O desligamento ocorre quando a autoridade política perde a confiança no gestor, independentemente dos motivos que a originaram.

Vantagens. Oferece maior viabilidade política a reformas radicais que modificam completamente o cenário dos gestores públicos; permite a introdução de mudanças graduais e reduz a resistência dos políticos, evitando a perda total de poder, resguardando sua capacidade de nomeação e destituição de gestores.

Desvantagens. Pode gerar perda de credibilidade ou legitimidade perante os cidadãos, por considerá-lo um processo "pela metade" ou incompleto, que não garante o mérito como variável fundamental da gestão e continuidade dos gestores do Estado. Ao mesmo tempo, a condição de confiança do desligamento pode desestimular a nomeação de candidatos

²³ O Senior Executive Service usa um sistema híbrido de contratos: 1) de carreira (prazo indeterminado); 2) prazo determinado; e 3) empregos de emergência (USOPM, 2014a). As nomeações de carreira podem ser feitas tanto em cargos de carreira gerais como reservados, e a contratação se dá por prazo indeterminado desde que as qualificações executivas do candidato tenham sido aprovadas pela Comissão de Revisão das Qualificações (QRB, na sigla em inglês) do órgão central, o OPM. Os contratos com prazo determinado só podem ser aplicados para os cargos gerais, por um período máximo de três anos, não renováveis, que caducam exclusivamente pela natureza dos cargos requeridos. Finalmente, as nomeações de emergência no Senior Executive Service são realizadas por um período máximo de 18 meses, não renováveis, apenas para os cargos gerais, como alternativa perante necessidades urgentes cujas características impossibilitem a antecipação da oferta do cargo (USOPM, 2014a).

²⁴ De forma transversal a qualquer um desses três modelos gerais devem funcionar os desligamentos por incapacidade ou falta grave dos códigos de conduta e de ética dos respectivos cargos públicos.

que percebem que o sistema ainda responde à lógica da lealdade aos políticos. Duas outras desvantagens são que o baixo custo de desligamento aumenta as chances de alta rotatividade, reduzindo as oportunidades de desempenho e as perspectivas de desenvolvimento da alta direção, e que o retorno sobre o investimento dos sofisticados processos de recrutamento e seleção do sistema é baixo.

Exemplo: Chile.²⁵

Alternativa 2: desligamento por razões ligadas ao mérito

Descrição. Tanto nos modelos baseados no cargo quanto naqueles baseados no modelo de carreira, o desligamento ocorre sem surpresas, em decorrência dos resultados de mecanismos formais de avaliação de desempenho e comportamento do servidor. A continuidade do gestor depende, nesses casos, do cumprimento dos acordos individuais estabelecidos com seu superior hierárquico e definidos em contrato.

Vantagens. As regras do jogo são claras tanto para os superiores hierárquicos quanto para os gestores e funcionários das instituições que dirigem. Isso permite esclarecer as expectativas de desempenho dos gestores, reduzir os custos de transação em relação às autoridades políticas e minimizar as incertezas, focando os recursos e capacidades do gestor em sua função e melhor desempenho, ao invés de alocar recursos para variáveis desconhecidas ou não relacionadas com os resultados da sua gestão.

Desvantagens. Requer um sistema de avaliação com o objetivo de reduzir a arbitrariedade e fornecer *feedback* confiável aos gestores e superiores sobre o desempenho e a obtenção de resultados. Esses sistemas são geralmente complexos e caros em termos de tempo, além de uma carga burocrática para os seus usuários. Em um extremo, o modelo pode endurecer e formalizar excessivamente o relacionamento entre os gestores e seus superiores, caindo nas formalidades como medidas de proteção ao emprego ao invés de promover componentes substantivos do desempenho.

²⁵ Um servidor da alta direção pode ser desligado a qualquer momento de seu contrato, sem manifestação de causa por parte de seus superiores hierárquicos. Os gerentes têm direito a uma indenização equivalente a um mês de salário por ano de serviço, com um máximo de seis anos, e essa indenização torna-se efetiva quando seu contrato não é renovado no final do período ou são afastados das suas funções devido a um pedido de desligamento (Lei 19.834). De acordo com as regras, a rotatividade anual da alta direção é relativamente elevada. Os dados mostram que, nas presidências de Bachelet (2006-10) e Piñera (2010-14), foi de aproximadamente 58%, seja por desligamentos voluntários ou não voluntários, distribuídos em 87% para o nível I e 55% para o nível II (Ramos e Scrollini, 2015). A elevada rotatividade dos cargos afeta a continuidade das políticas públicas nas instituições do Estado e dificulta para a Direção Nacional do Serviço Público, enquanto órgão central, a promoção de estratégias de formação, desenvolvimento e fortalecimento da alta direção.

Exemplos: Bélgica,²⁶ Estados Unidos²⁷ e Reino Unido.²⁸

Alternativa 3: desligamento misto

Descrição. Os fundamentos da confiança e do mérito fazem parte do sistema, mas se aplicam de forma distinta para os diferentes níveis hierárquicos na estrutura. Nesse caso, os cargos de hierarquia mais alta podem ser desligados de suas funções por perda de confiança. De forma complementar, os cargos que requerem mais competências técnicas e que se reportam a outros membros da alta direção pública selecionados por mérito podem ser desligados para a obtenção de resultados e a implementação de determinadas competências e/ou valores.

Vantagens. Permite reconhecer a complexidade do sistema e presumir que existem posições com características diferentes, para as quais podem ser aplicadas regras de desligamento diferentes. Um sistema misto permite que a reforma se torne viável, evitando uma estratégia de negociação do “tudo ou nada”, que impediria o processo de implementação.

Desvantagens. Gerar condições especiais para determinados cargos ou níveis hierárquicos em contraposição a outros pode obrigar, no futuro, a que se tenha que buscar situações especiais para cada caso que tornem ainda mais complexa a gestão do sistema.

Exemplo: embora não se tenham encontrado exemplos operacionais desse modelo, as propostas de reforma sugeridas no caso do Chile para mitigar a discricionariedade das autoridades no caso dos desligamentos do segundo nível hierárquico e manter a flexibilidade no caso do primeiro nível hierárquico são consistentes com essa proposta.

Dimensão 4. Como e quem se encarregará do processo de seleção dos gestores públicos?

As alternativas gerais para a seleção dos altos gestores públicos são: (i) seleção mediante um órgão central (à frente do sistema de alta direção pública); ou (ii) seleção feita pela agência ou órgão, de forma descentralizada.²⁹

²⁶ Os gestores gozam de autonomia ao assumir responsabilidade por seus atos, com a consequência final de perder o cargo no caso de resultados insatisfatórios.

²⁷ As agências podem desligar gestores por motivos de mau desempenho, desde que o gerente tenha recebido um plano do seu desempenho, tenha aplicado avaliações de progresso e *feedback*, tenha servido por um período mínimo de um ano e seu desempenho tenha sido classificado como insatisfatório. Atendidas essas condições, a agência tem duas opções: desligar o gestor da SES ou transferi-lo para outro cargo da SES dentro da agência ou em outra instituição. Caso o gestor não seja desligado, a agência deve dar assistência para melhorar seu desempenho (USOPM, 2014a).

²⁸ O serviço público pode desligar os gestores por motivos de desempenho insatisfatório, refletido em avaliações formais de dois mandatos e sem melhorias evidentes. Uma segunda saída para o mau desempenho é a perda de hierarquia na estrutura de nível do serviço público (Cabinet Office, 2014).

²⁹ Para efeitos deste documento, o processo de seleção será entendido como algo separado da nomeação do gestor para o cargo a que foi escolhido, decisão que ficará sempre nas mãos da autoridade competente para o efeito em cada instituição pública.

Alternativa 1: seleção centralizada a cargo de órgão central

Descrição. O órgão central implementa diretamente e como única porta de entrada os processos de anúncio, recrutamento e seleção dos gestores. Esse processo só é viável quando o número de gestores públicos é administrável quanto à capacidade do órgão central. Dentro dessa alternativa centralizada, observam-se duas grandes tendências: i) recorrer a empresas privadas, sob a supervisão do órgão central; ou ii) acionar diretamente os servidores públicos que integram o órgão central.³⁰

Vantagens. Permite atingir três objetivos fundamentais: i) a independência do órgão central ajuda a evitar a captura de grupos de políticos e de interesse, isolando assim o sistema da influência partidária; ii) garante padrões de qualidade mínimos e homogêneos para todos os processos de seleção; e iii) aumenta a probabilidade de um avanço planejado e progressivo da reforma sob o controle do órgão central. Além disso, ajuda a combater a usual fragmentação das agendas departamentais, tendendo a reduzir os custos operacionais agregados para o fisco por meio da geração de economias de escala, em comparação com a falta de controle diante dos processos descentralizados. Paralelamente, permite a produção e consolidação de aprendizagem em nível central para a otimização e melhoria contínua do processo de seleção, de forma mais simples e orgânica do que se ele estivesse disperso em múltiplas instituições.

Desvantagens. Mantém maior distância entre o funcionamento dos órgãos ou instituições do Estado e o órgão central, o que gera assimetrias de informação e desconhecimento das condições de contexto e das características específicas dos cargos. A tendência dos modelos centralizados é definir variáveis gerais e transversais de avaliação, enquanto setores ou agências buscam processos mais específicos e ajustados às suas realidades. Essa tensão deve ser administrada no processo. Além disso, foi possível observar a resistência das instituições públicas de cada setor a que um terceiro determine a oportunidade e as características do processo de seleção para o preenchimento de suas vagas.

Exemplos: com a participação da iniciativa privada, no **Chile**, o processo de seleção está a cargo do Conselho da Alta Direção Pública (CADP), órgão central do sistema. Uma vez criada a vaga, o processo é iniciado com a elaboração do perfil do cargo proposto pela instituição que requer o preenchimento da vaga e aprovado pelo CADP. Esses perfis são genéricos, mais orientados para aspectos gerenciais e estratégicos do que para conhecimentos específicos. A avaliação dos candidatos é realizada com base em competências genéricas que incluem: visão e realização, gestão com vista a resultados, relacionamento e articulação em rede, gestão de crises e contingências, liderança e inovação e flexibilidade. O processo de pré-seleção é realizado por uma empresa de consultoria privada e rigorosamente supervisionado pela Direção Nacional do Serviço Público, incluindo revisão curricular, referências de trabalho e avaliações psico-ocupacionais. Posteriormente, são realizadas entrevistas individuais pelas comissões de seleção, no caso do segundo nível hierárquico, e pelo CADP, no caso do primeiro nível. As

³⁰ São apresentados, a seguir, exemplos de ambas as submodalidades. Embora ambas tenham vantagens e desvantagens, para efeitos deste documento são analisados os prós e os contras da alternativa geral de centralizar o processo de seleção, e não seus aspectos específicos.

comissões de seleção para gestores de nível inferior são constituídas por um profissional especializado, nomeado pelo CADP e que o representa, um representante do serviço ou da instituição pública que requer a prestação do serviço e um representante do ministro do departamento a que corresponde o serviço. Por fim, o CADP propõe uma lista de três ou cinco candidatos à autoridade com poderes para a nomeação (DNSC, 2003; CADP, 2013).³¹

Na **Bélgica**, a seleção é feita pelos funcionários do órgão central, o Escritório de Seleção da Administração Federal (Selor, na sigla em francês).³² O processo começa quando a instituição solicitante da vaga envia um perfil do cargo ao Selor, cujo conteúdo é avaliado pelo órgão central e aprovado pela autoridade competente para a nomeação. O anúncio é amplamente divulgado na mídia escrita e eletrônica (De Visscher e Randour, 2014). Na primeira fase de avaliação, é realizada uma revisão curricular que considera a formação acadêmica, a experiência profissional e gerencial do candidato. Os candidatos aprovados nesse filtro participam de uma avaliação de competência on-line. A etapa final do processo envolve entrevistas realizadas por um comitê de sete especialistas dos setores público e privado. Os candidatos são classificados em A, B, C ou D em relação ao seu nível de adequação ao perfil. Apenas os avaliados como A ou B podem compor a lista que o comitê elabora e envia à instituição que solicitou a disponibilização do cargo. Essa instituição realiza a entrevista final e faz a nomeação³³ (De Visscher e Randour, 2014).

Alternativa 2: seleção descentralizada

Descrição. Geralmente é consistente com países que definiram em suas reformas uma delegação significativa de poderes em matéria de gestão de pessoas ou recursos humanos (RH) dos órgãos do governo central para instituições descentralizadas. De toda forma, não é totalmente descentralizado, uma vez que, em geral, esse modelo exige um processo de certificação ou fiscalização, dirigido pelo órgão administrador, para ratificar a qualidade do processo desenvolvido pelas agências ou organizações, ou para punir o descumprimento das normas definido pelo órgão central.

Vantagens. Permite que o processo de seleção se ajuste às necessidades específicas de cada instituição, em termos de qualidade e oportunidade. Partindo do pressuposto do interesse genuíno das agências no processo de seleção e no cumprimento dos padrões de qualidade, aumenta a probabilidade de uma busca rigorosa dos candidatos adequados, uma vez que o cliente do serviço de busca e seleção é o interessado, e não um terceiro.

³¹ Em 2012, o custo médio dos processos de recrutamento e seleção para os cargos atribuídos ao sistema foi de 4,7 salários médios mensais no caso do primeiro nível hierárquico e 3 salários médios mensais no caso do segundo nível hierárquico. Nesse mesmo ano, foram realizadas 282 nomeações da alta direção para ambos os níveis (enquanto em 2011 as nomeações chegaram a 440 e em 2010, foram 284). A duração média dos processos de seleção foi de 85 dias, considerando até a entrega da lista de aprovados às autoridades (CADP, 2013).

³² Tanto é assim, que o Selor oferece ainda serviços de avaliação de candidatos ao setor privado, o que lhe permite gerar recursos que utiliza para financiar os processos de seleção do setor público.

³³ O custo médio de recrutamento e seleção de um cargo de CEO é de € 2.000 por candidato; o tempo médio de duração do processo de seleção é de 90 dias. Excepcionalmente, é possível realizar um processo de seleção resumido que pode durar menos se a posição for definida como prioritária e de grande impacto estratégico.

Gera-se maior propriedade e empoderamento das agências sobre o processo e seus resultados.

Desvantagens. Os processos de seleção descentralizados reduzem significativamente o controle sobre o progresso e a qualidade da reforma. Apesar dos controles de qualidade ou fiscalização que o órgão central possa realizar, a implementação e o sucesso da reforma são delegados. Paralelamente, o desenvolvimento das capacidades instaladas no Estado para a realização de processos de busca e seleção é mais complexo e oneroso, pois exige que múltiplas instituições desenvolvam essas capacidades e não somente uma.

Exemplos: nos **Estados Unidos**, as vagas nos empregos de carreira no SES são preenchidas a partir de processos de seleção baseados no mérito que são realizados por cada um dos órgãos ou instituições públicas que precisam preencher uma vaga. Os candidatos são recrutados por meio de um anúncio publicado no site do governo USAJOBS, após o qual os candidatos elegíveis são pontuados (Carey, 2012). Em cada agência ou órgão se forma uma Câmara Executiva de Recursos (ERB, na sigla em inglês), responsável pela revisão das qualificações e méritos dos candidatos mais bem avaliados no processo de recrutamento e seleção, e por fazer recomendações à autoridade da agência com poderes para a nomeação. A autoridade escolhe o candidato com base nas recomendações da ERB e, assim, certifica que ele ou ela possui os atributos, habilidades e conhecimentos técnicos necessários para desempenhar a função. Após a certificação da agência, a instituição envia à USOPM o pacote de solicitação com todo o histórico do candidato selecionado para que seja incorporado ao SES. Na USOPM, o QRB do SES revisa o histórico do candidato selecionado na agência com base no modelo de avaliação denominado Executive Core Qualifications (ECQ), que inclui cinco competências principais: (1) liderança de mudança; (2) liderança de pessoas; (3) orientação para resultados; (4) visão estratégica; e (5) criação de coalizões. O QRB atesta que o candidato atende a todos os requisitos, somente após o qual o órgão poderá indicar a pessoa para o cargo de alta direção pública (Carey, 2012).

Na **Austrália**, quando surge uma vaga de nível sênior, o chefe da agência ou órgão deve decidir se preencherá temporariamente o cargo com um funcionário da área que esteja no mesmo nível da vaga, ou se iniciará um processo de seleção com base no mérito. Para preencher a vaga, cada agência inicia um processo de seleção que é amplamente divulgado pelo Diário Oficial, a imprensa escrita e outros meios de comunicação. O processo é supervisionado por um comitê de seleção formado por três ou mais pessoas, de ambos os sexos, das quais pelo menos uma deva ser alguém de fora da agência. Um representante do órgão central participa da Comissão Australiana de Serviço Público (Australian Public Service Commission–APSC), que atesta que o processo de seleção atendeu a todos os requisitos estabelecidos na Lei de Serviço Público (Public Service Act–PSA) e cumpriu as instruções do órgão central. É ele que aprova e valida o processo de seleção antes de qualquer nomeação. Esse representante é um funcionário público que pertence a um nível hierárquico superior ao da vaga declarada e provém de uma agência ou órgão com um portfólio diferente daquele a que corresponde a vaga. Os critérios de seleção provêm de uma matriz chamada Senior Executive Leadership Capability Framework (SELCF), que é revisada a cada três anos, a fim de garantir sua adaptação ao meio ambiente (APSC, 2011).

Essa matriz considera cinco competências centrais: (1) alcance de resultados; (2) comunicação com influência; (3) cultivo de relações produtivas de trabalho; (4) integridade; e (5) pensamento estratégico. As agências são responsáveis pela definição dos meios de avaliação dos candidatos, sempre no regime do PSA e das instruções do APSC. Assim que o representante da APSC atestar que o processo de seleção público atendeu a todos os requisitos de mérito, o órgão competente para a nomeação em cada órgão poderá contratar o novo gestor público (APSC, 2011).

Dimensão 5. Que política de remuneração o sistema deve ter?³⁴

A decisão sobre a política de remuneração dos altos gestores públicos é fundamental. Um processo de seleção rigoroso com base no mérito não terá utilidade se os salários não forem competitivos o suficiente e não fornecerem incentivos para atrair e reter profissionais competentes e com bom desempenho (Cortázar, Lafuente e Schuster, 2014).

Nesse sentido, o salário deve ser capaz de compensar, pelo menos moderadamente, os fatores de risco, a magnitude das responsabilidades e a exposição pública desses cargos de alta direção, entre outros. Com uma política salarial pouco competitiva, o retorno do investimento em processos de seleção onerosos pode ser negativo, gerando enormes custos de transação para o Estado (Cortázar, Lafuente e Schuster, 2014). As perguntas a seguir podem orientar esse processo.

5.1. Qual será o padrão de referência para definir a política de remuneração: setor público ou setor privado?

Normalmente, os sistemas de remuneração devem atender a duas condições básicas: *equidade externa* e *equidade interna*. A equidade interna refere-se ao grau de semelhança com os salários de cargos similares dentro das organizações. A equidade externa refere-se à questão de quão competitiva é a remuneração em relação a cargos semelhantes em outras organizações, considerando o custo de oportunidade do gestor público.³⁵ A competitividade externa é fundamental para atrair e reter talentos, principalmente considerando os custos de oportunidade de quem tem competências gerenciais altamente demandadas pelo mercado. Existem duas alternativas principais de referência para definir a equidade externa das remunerações de gestores: o setor privado e o setor público.

Alternativa 1: o setor público como referência

Descrição. Não se faz referência ao setor privado, pois em geral presume-se que ambos os setores respondem a naturezas e condições totalmente diferentes e que haverá uma brecha que o fisco não será capaz de cobrir.

³⁴ Esta seção é baseada em Lafuente (2012), "Perfeccionamientos a la gestión del sistema ADP: rentas y compensaciones", documento apresentado no 2.º Seminário Internacional da Alta Direção Pública do Serviço Civil do Chile, Santiago.

³⁵ Estudos realizados em diversos países têm mostrado a dificuldade que os sistemas de alta direção pública geralmente apresentam para serem competitivos em relação a cargos semelhantes no setor privado, bem como a dificuldade de definir remunerações de forma justa para cargos de liderança no interior do Estado devido à sua heterogeneidade, já que eles diferem em recursos financeiros, pessoal, responsabilidades, complexidade de produtos e serviços estratégicos, exposição pública e aspecto crítico das informações que gerenciam.

Vantagens. Gera equidade entre cargos semelhantes ou comparáveis em nível de responsabilidade em diferentes organizações do setor público. Observa-se maior coerência, especialmente quanto aos sistemas de acesso semifechados. Essa alternativa reduz as possíveis reivindicações sobre o diferencial de salários em relação ao setor privado ao estabelecer regras claras.

Desvantagens. A ausência de um referencial em termos de salários pagos pelo mercado para cargos comparáveis pode gerar uma fuga de talentos ou incapacidade para atrair capital humano avançado. Partindo do pressuposto de grandes brechas em relação ao setor privado, esse modelo, se aplicado exclusivamente, reduziria a competitividade do setor público, o que afetaria os sistemas de acesso aberto.

Exemplos: Austrália,³⁶ Coreia³⁷ e Países Baixos.³⁸

Alternativa 2: o setor privado como referência (mercado de trabalho)

Descrição. Ainda que possa haver uma distinção com relação a setor público, a isso se acrescenta a análise da remuneração dos cargos relevantes no setor privado.

Vantagens. Permite uma avaliação aprofundada da competitividade das remunerações do setor público, de forma a atrair e reter efetivamente profissionais altamente qualificados para cargos de gestão.

Desvantagens. Em geral, as metodologias de análise utilizadas são geralmente caras e complexas e requerem atualização constante para serem confiáveis. Ao mesmo tempo, sua utilização cria expectativas de reajustes periódicos, o que pode gerar pressão para aumento de salários no nível de direção e reflexos no restante do funcionalismo, aumentando o gasto fiscal.

Exemplos: Canadá³⁹ e Reino Unido.⁴⁰

³⁶ Realiza-se um *benchmarking* de serviços do setor público, e mesmo quando o setor privado compete diretamente pela atração e retenção de gestores, isso geralmente não é incluído na análise de receita (Lafuente, 2012).

³⁷ A referência central é o setor público, ainda que a escala de atribuições para candidatos externos seja maior do que para candidatos provenientes das instituições do Estado (Lafuente, 2012).

³⁸ O setor público determina a faixa máxima de remuneração da alta direção, que geralmente não pode ser superior a 130% da de um ministro (Brans e Peters, 2012).

³⁹ O *Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation* também tem como referência o setor privado, por meio da aplicação e análise de uma pesquisa anual sob a metodologia do Hay Group de avaliação por pontos, semelhante à do Reino Unido. De acordo com o *Treasury Board Secretariat*, a diferença de remuneração total entre o setor público e privado para cargos equivalentes é quase inexistente no nível inferior da escala (EX01), mas atinge quase 100% no nível superior da escala de remuneração (DM-02) (Brans e Peters, 2012; Lafuente, 2012). Ou seja, indica um maior nível de competitividade ao ingressar na carreira, com diferença maior nos cargos mais altos.

⁴⁰ O *Review Body on Senior Salaries* realiza análises sistemáticas e anuais das remunerações da alta direção, a partir da comparação com mais de 240 empresas do setor privado — excluindo o setor financeiro —, para além de uma análise da remuneração no Estado. A metodologia usada é a do Hay Group de remuneração total pela avaliação do trabalho, mais um levantamento anual de horas e salários (*Annual Survey of Hours and Earnings*). (*Review Body on Senior Salaries*, 2015; Lafuente, 2012).

5.2. Quem recomenda a política salarial? Órgão central *versus* comitê independente

Em todas as experiências analisadas, sem exceção, o governo central define o orçamento de remunerações da alta direção. No entanto, aqueles que estudam e fornecem subsídios para tomar essa decisão podem ser classificados em duas categorias: i) órgãos do governo central ou ii) comitês independentes.

Alternativa 1: órgão do governo central

Descrição. Os limites orçamentários propostos para a alocação de remunerações são gerados por um órgão do governo central, geralmente o órgão central ou órgão responsável pelo orçamento nacional.

Vantagens. Permite maior controle sobre a proposta, que geralmente é ajustada à capacidade fiscal do Estado para realizar a implementação.

Desvantagens. A não participação de um órgão independente pode distorcer a análise, limitando a proposta àquilo que o governo pode pagar em vez de buscar evidências consistentes e abrangentes que demonstrem o valor real de cada cargo de liderança em um contexto complexo. A análise das informações pode não ser de fácil acesso aos cidadãos, o que restringiria a transparência do processo.

Exemplos: Austrália, Coreia, Estados Unidos e Países Baixos.

Alternativa 2: comitê independente

Descrição. A proposta de remuneração é sugerida por um órgão independente, geralmente de alto nível, e enviada para deliberação pela autoridade governamental competente.

Vantagens. A total independência do órgão e a sua natureza técnica garantem uma análise isenta de vieses e baseada em evidências, que permite identificar o real valor econômico dos cargos de liderança no Estado. A qualidade da análise costuma ser melhor do que a dos órgãos centrais, devido à especialização da tarefa e aos incentivos para a realizar. Além disso, as pressões são reduzidas para que as remunerações propostas sejam apenas o que pode e não o que deve ser pago.

Desvantagens. As propostas geradas por uma comissão independente poderiam criar uma pressão excessiva sobre o governo para aumentar os salários além da sua capacidade de gasto, criando expectativas excessivas ou uma percepção de insatisfação entre gestores e outras partes interessadas quando a diferença entre as propostas e sua implementação é grande. Para o funcionamento ideal do modelo, são necessários termos de referência que regulem a função do comitê, de forma a apresentar propostas viáveis no contexto macroeconômico do país e de acordo com o estado das finanças públicas.

Exemplos: Canadá⁴¹ e Reino Unido.⁴²

5.3. Que metodologias serão utilizadas para definir o valor de cada cargo?

Alternativa 1: avaliação de cada cargo (escalas diferenciadas por posição)

Descrição. A definição da remuneração dos gestores é construída a partir das características específicas de cada cargo, considerando o nível de responsabilidade, as habilidades de liderança exigidas, o orçamento, as pessoas sob sua responsabilidade e outras variáveis que agregam complexidade a cada cargo.

Vantagens. Fornece uma análise rigorosa dos fatores que determinam o valor de um cargo. A utilização de um modelo de fatores comuns permite comparar diferentes posições, independentemente das características específicas de cada setor produtivo ou de serviços, público ou privado, para estabelecer padrões comparáveis de referência.

Desvantagens. A implementação é complexa e essa alternativa só é administrável por organizações técnicas altamente especializadas. A análise específica das posições deve ser complementada por uma análise do contexto macroeconômico e da situação das finanças públicas para evitar aumentos excessivos.

Exemplos: Bélgica,⁴³ Canadá,⁴⁴ Nova Zelândia⁴⁵ e Reino Unido.⁴⁶

⁴¹ O órgão especializado é o *Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation*, que, a partir da aplicação de uma pesquisa salarial anual que tem como referência o setor privado, gera uma proposta de estrutura salarial para o governo central.

⁴² O órgão responsável é o *Review Body on Senior Salaries*, que oferece assessoria independente ao primeiro-ministro para definir a remuneração da alta direção, e sua secretaria técnica é exercida pelo *Office of Manpower Economics (Review Body on Senior Salaries, 2015)*.

⁴³ As remunerações são definidas com base em um sofisticado sistema de avaliação de cargos e na configuração de faixas salariais. A remuneração é composta por um rendimento bruto anual acrescido de um regime de aposentadoria complementar. A remuneração associada a um cargo é reconsiderada semestralmente, no início de cada novo período ou quando há uma nova nomeação (no caso de término antecipado do período) associada a uma alteração do perfil que significa uma alteração na descrição do cargo. Os critérios para avaliar os cargos e definir o seu peso são: conhecimento, experiência, formação multidisciplinar, compreensão do contexto, complexidade, capacidade e necessidade de inovação, liderança, gestão das condições de trabalho, interação e gestão de pessoas, planejamento e coordenação, capacidade de gerir habilmente a mudança, autonomia e independência, impacto e extensão do território em que exerce a sua competência. Considerando essas variáveis, é atribuída pontuação ao cargo — que varia entre 320 e 900 pontos — e a remuneração é atribuída a partir de sete faixas salariais, sendo a menor delas €83.600 anuais, e a maior, €189.000 anuais (Brans e Peters, 2012).

⁴⁴ O *Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation* realiza uma avaliação anual da remuneração total dos gestores públicos para cada um dos cinco níveis EX em comparação com o padrão do setor privado, por meio da metodologia de avaliação de cargos do Hay Group (Lafuente, 2012). Dos cinco níveis hierárquicos estabelecidos no sistema de alta direção (EX 01 a EX 05, onde EX01 é o de menor hierarquia), o primeiro nível é competitivo com suas contrapartes no setor privado, estando na medida ou com uma diferença que não é maior que 5%. No entanto, essa diferença é incremental nos demais níveis, chegando a quase 70% no nível EX 05, o topo da escala.

⁴⁵ A compensação de diretores é determinada com base na pesquisa anual da metodologia do Hay Group para cargos individuais, com o objetivo de atrair, reter e motivar líderes competentes no regime de uma política salarial equitativa e sustentável que inspire a confiança dos cidadãos (Lafuente, 2012).

⁴⁶ O *Review Body on Senior Salaries* aplica também a metodologia do Hay Group para determinar a remuneração média dos gestores, estabelecendo três seções atribuídas por nível hierárquico. A classificação mais elevada corresponde aos cargos de maior complexidade, impacto estratégico e responsabilidade (Cabinet Office, 2014).

Alternativa 2: escala única ou por nível hierárquico

Descrição. É uma regra geral que se aplica de forma homogênea a todos os cargos de liderança, independentemente de suas características específicas. Cada nível hierárquico está associado a um grau de remuneração, geralmente fixado pelo regime jurídico.

Vantagens. Simplifica o processo administrativo de remuneração, apresenta regras claras para gestores e demais atores.

Desvantagens. Reduz as possibilidades do Estado de remunerar de forma diferenciada os cargos que, apesar de estarem no mesmo nível hierárquico, administram níveis de complexidade completamente distintos, incluindo orçamento, pessoal e exposição pública. Impede o desenvolvimento de políticas de atração e retenção específicas à natureza das funções e às características do mercado de trabalho.

Exemplos: Chile⁴⁷ e Países Baixos.⁴⁸

Alternativa 3: determinação descentralizada

Descrição. Delega às agências ou departamentos a competência de atribuir, no regime de um orçamento definido centralmente, remunerações específicas às necessidades de cada setor.

Vantagens. Oferece flexibilidade a cada setor para ser competitivo nas posições estratégicas para a sua atividade principal ou cumprimento de mandato. Permite desenvolver estratégias específicas de atração e retenção de talentos.

Desvantagens. Isso poderia gerar grande desigualdade entre agências ou organismos para posições de hierarquia e complexidade semelhantes. O sistema é complexo para gerenciar e consolidar informações do nível central para a formulação de políticas.

Exemplos. Coreia⁴⁹ e Austrália.⁵⁰

⁴⁷ Os gestores recebem um salário-base definido em uma única escala de remuneração para os dois níveis hierárquicos do sistema, sem considerar uma avaliação de cargos por complexidade. No entanto, incorpora-se certa flexibilidade com a chamada “designação da alta direção pública”, que é definida antes do processo de seleção como um percentual da remuneração total recebida pelo gestor (DNSC, 2003), o que lhe daria um caráter de sistema misto.

⁴⁸ As remunerações dos gestores eram definidas pela *Bureau Algemene Bestuursdienst* (BABD) sem distinção de setores ou complexidade do cargo. Uma comissão especial independente propôs em 2013 mudar radicalmente o sistema de remuneração, estabelecendo por lei uma escala salarial de dez níveis e reduzindo o teto de remuneração da alta direção de €187.000 para €144.100.

⁴⁹ A determinação da remuneração específica da alta direção é delegada a cada ministério, tendo como referência uma escala centralizada. A magnitude da remuneração dependerá das características da função, não do setor (Kim, 2007; Lafuente, 2012).

⁵⁰ A definição das remunerações para a alta direção é descentralizada no nível da agência, que na grande maioria dos casos desenvolve estratégias de remuneração formais para definir sua própria política salarial. As maiores rendas estão concentradas no setor de saúde (APSC, 2011).

5.4. Que incentivos de remuneração variável serão usados e como eles serão regulados?

A tendência geral nos sistemas de alta direção pública no mundo é definir uma estrutura de remuneração basicamente fixa, com um componente de remuneração variável contra a obtenção de resultados que normalmente não ultrapassa 10% da remuneração (Lafuente, 2012).⁵¹ Quando há remuneração variável por desempenho, as opções geralmente são: i) aplicar cotas ou limites de distribuição forçada; ou ii) permitir que todos os gestores que cumprirem os objetivos estabelecidos recebam o bônus.

Alternativa 1: componente variável para desempenho com restrições (cotas ou distribuições forçadas)

Descrição. Como regra geral, são marginais em relação à remuneração fixa, aplicando-se apenas em casos excepcionais de desempenho sobressalente. O objetivo é evitar incentivos cruéis e promover o comprometimento intrínseco dos servidores públicos.

Vantagens. Permite reduzir consideravelmente os custos em relação aos modelos que não impõem limites ou cotas, estimulando o desempenho de destaque e permitindo a discriminação positiva entre os desempenhos dos gestores públicos. Além disso, reduz os incentivos cruéis ao pagamento de remunerações excepcionais como se fizessem parte da remuneração fixa.

Desvantagens. Exerce maior pressão sobre as autoridades políticas e os superiores hierárquicos, em geral, para discriminar entre desempenho médio e excepcional, e força as instituições a formalizar sistemas confiáveis de avaliação de desempenho e conformidade de resultados, não isentos de uma carga significativa de processos administrativos. Além disso, pode induzir menos colaboração entre pares e um clima hostil, porque eles estão competindo por um pequeno aumento.

Exemplos: Canadá,⁵² Países Baixos⁵³ e Reino Unido.⁵⁴

⁵¹ Justifica-se por duas razões fundamentais: (i) a dificuldade de mensurar de forma objetiva, justa e individualizada o alcance de resultados no setor público; e (ii) a tendência permanente dos sistemas de medição de resultados em não criar discriminação.

⁵² Podem receber esses incentivos os cinco níveis do sistema de alta direção pública, com teto de 12% da remuneração “em risco” e bônus de 3% para os níveis hierárquicos iniciais (EX 01 a EX 03), que é elevado para 20% de risco e 6% de bônus para os níveis mais altos (EX 04 e 05). A partir do período 2011-12, o risco é calculado a partir de dois componentes: individual, vinculado ao cumprimento de compromissos individuais (67% da ponderação), e corporativo, vinculado ao cumprimento de compromissos governamentais (33%). Além do pagamento “em risco”, apenas os gestores que obtiveram resultados excepcionais em relação aos seus compromissos individuais podem receber um bônus (Treasury Board of Canada Secretariat, 2015).

⁵³ Não há remuneração variável para 90% da alta direção e apenas o Nível 1, correspondente aos secretários gerais, pode receber um bônus anual equivalente a um salário mensal (8,3% da remuneração anual) (Lafuente, 2012).

⁵⁴ A reforma do serviço público promovida pelo governo a partir de 2013, no regime de uma política geral de austeridade e controle do gasto público, determinou a redução real e progressiva dos salários dos gestores. As instruções dadas obrigam os departamentos a classificar o desempenho dos servidores civis seniores em três categorias: 25% superiores, 65% restantes e 10% inferiores, onde apenas o primeiro grupo (25% superiores) pode acessar o bônus. Isso significou uma redução significativa de custos em comparação com o período de 2010-11, quando o bônus foi entregue aos 65% superiores (duas primeiras faixas de 25% e 40%) (Cabinet Office, 2014; *Review Body on Senior Salaries*, 2015).

Alternativa 2: componente variável irrestrito

Descrição. Não há cotas ou número máximo de gestores que podem obtê-lo.

Vantagens. Partindo do princípio de que existe um bom sistema de avaliação de desempenho, remunera da mesma forma todos aqueles que alcançaram os seus objetivos. Permite evitar os possíveis efeitos cruéis da rotatividade dos gestores que recebem o bônus, aplicando-os com maior equidade.

Desvantagens. Pode acabar sendo concedido a todos ou quase todos os gestores, diluindo o efeito da remuneração variável e gerando expectativas e pressão sobre os supervisores que devem premiar o gestor.

Exemplos: Chile⁵⁵ e Estados Unidos.⁵⁶

Dimensão 6. Como será a gestão do desempenho dos gestores?

As alternativas gerais para a implementação de um sistema de avaliação de desempenho, em geral, devem responder às perguntas sobre (i) quem avalia, (ii) o que e como é avaliado, incluindo com que frequência, e (iii) quais são as consequências da avaliação.

6.1. Quem avaliará o desempenho dos gestores públicos?

Alternativa 1: órgão central

Descrição. O órgão central define padrões de avaliação, elucida as expectativas do desempenho, avalia a conformidade dos referidos padrões e fornece *feedback* sobre os seus resultados. Este modelo é compatível com a avaliação que cada departamento ou agência pode fazer sobre o desempenho do gestor, de forma paralela.

Vantagens. Permite manter um controle central sobre o desempenho dos gestores e consolidar informações relevantes para estabelecer uma oferta coerente de programas de capacitação, desenvolvimento e retenção de talentos. Além disso, permite ao governo central tomar decisões com informações completas e agregadas sobre a gestão dos cargos de liderança, aumentando a prestação de contas da sua gestão.

⁵⁵ Um bônus é aplicado anualmente e corresponde a um percentual da chamada alocação da alta direção pública. Esse bônus é calculado com base em uma relação complexa entre o cumprimento dos objetivos estabelecidos no *acordo de desempenho individual*, e a conformidade com *programas de melhoria de gestão* (PMG), mecanismo de definição de objetivos institucionais, cujo cumprimento incide também na remuneração dos servidores públicos em geral. O bônus de desempenho representa aproximadamente 8% do salário anual para a alta direção que alcance 100% dos seus resultados e 100% do cumprimento das metas institucionais mensuradas nos PMGs (DNSC, 2003). A prática mostra que, em geral, esse sistema não tem sido capaz de discriminar aqueles com desempenho destacado dos demais, pois não considera a distribuição normal dos resultados, uma vez que quase toda a alta direção cumpre 100% do seu acordo e a grande maioria recebe o bônus integralmente. Isso acontece a tal ponto que muitos o consideram parte da sua renda fixa e não um estímulo para otimizar o desempenho.

⁵⁶ O sistema de remuneração do *Senior Executive Service (SES)* considera um componente da renda variável por desempenho, sem restrições de alocação por cotas ou distribuições forçadas. Embora apenas os gestores avaliados entre os níveis 3 e 5 do sistema de avaliação de desempenho recebam um bônus de desempenho (em uma escala de 1 a 5 em que 3 é satisfatório e 5 é excelente), a evidência mostra que na prática quase 100% dos SES de carreira se incluem nesses padrões.

Desvantagens. Geralmente é um sistema complexo e insuficiente. É difícil avaliar o desempenho de pessoas que atuam física ou geograficamente em locais diferentes, o que exige uma avaliação concentrada apenas em indicadores objetivos e auditáveis, ou obriga a confiar no julgamento de terceiros, uma vez que a observação direta não é possível. Por outro lado, pode reduzir o empoderamento dos superiores hierárquicos na gestão geral do desempenho do gestor. Não é viável em sistemas com grande quantidade de pessoas.

Exemplo: Peru.⁵⁷

Alternativa 2: superiores hierárquicos em cada departamento ou entidade pública

Descrição. Inclui planejamento, monitoramento e *feedback* sobre os resultados da avaliação para determinar as consequências do sistema.

Vantagens. Aqueles que sabem mais e estão mais interessados em um ótimo desempenho dos gestores são os seus superiores hierárquicos; portanto, este modelo permite alinhar os incentivos para exigir uma prestação de contas adequada do gestor. Além disso, facilita a coordenação, diálogos formais e informais frequentes e a formação de um vínculo pessoal que melhora o processo. A avaliação nas mãos do superior hierárquico permite empoderar a autoridade sobre a gestão de desempenho dos seus gestores, aumentando a sua responsabilidade quanto à qualidade dessa gestão e o compromisso com um processo bem-sucedido.

Desvantagens. Os resultados das avaliações poderiam ser influenciados pela qualidade das relações pessoais entre o supervisor e o gestor. Por outro lado, a qualidade e o rigor da avaliação poderiam ser muito heterogêneos, dependendo das características dos superiores hierárquicos e da prioridade atribuída a esse processo.

Exemplos: Estados Unidos, Austrália e Chile são exemplos de países nos quais a avaliação é realizada de forma descentralizada e está nas mãos dos superiores hierárquicos ou das agências ou órgãos onde cada gestor público atua, segundo as disposições do quadro jurídico, e de acordo com os modelos e recomendações do órgão central.

Alternativa 3: avaliações 360°

Descrição. Essa prática incluiria a avaliação por diferentes atores que estão no ambiente do gestor, desde o superior hierárquico até os pares, clientes internos e subordinados. Embora essa seja uma prática comum no setor privado, no setor público ela tende a ser mais *ad hoc*.

⁵⁷ Além da avaliação feita pela alta direção de gestores públicos, o SERVIR faz uma avaliação centralizada do quadro de gestores públicos, na qual se utiliza a medição do cumprimento de indicadores objetivos como o nível de execução orçamentária (Corrales Angulo, 2015)

6.2. O que será avaliado, como e com que frequência?

Alternativa 1: cumprimento de resultados individuais

Descrição. A avaliação é realizada com base no cumprimento de objetivos, metas ou resultados mensuráveis, auditáveis e objetivos, típicos do exercício específico de cada cargo e sob a responsabilidade direta do gestor público.

Vantagens. Em linhas gerais, a medição de resultados permite esclarecer as expectativas de desempenho e basear a relação de transação com o superior hierárquico em parâmetros objetivos, reduzindo os custos de transação de variáveis não específicas, como a confiança. Partindo do pressuposto de uma construção adequada dos indicadores (quantitativos e qualitativos), essa metodologia permite distinguir entre as contribuições estratégicas específicas que cada gestor utiliza nas suas instituições. Concomitantemente, ele se torna responsável por resultados específicos que lhe permitem prestar contas.

Desvantagens. A definição de metas objetivas, que dependem diretamente da administração do gestor e ao mesmo tempo são desafiadoras e alcançáveis, requer um alto investimento em planejamento. A tentação será replicar os indicadores gerais de desempenho da instituição, muitos dos quais não dependerão necessariamente da administração do gestor ou, ao contrário, serão menos desafiadores se as pressões para o cumprimento integral do indicador forem grandes.

Exemplos: Chile⁵⁸ e Nova Zelândia.⁵⁹

Alternativa 2: cumprimento de resultados institucionais

Descrição. A avaliação é realizada com base no cumprimento de objetivos institucionais, os quais, dependendo da natureza do cargo e do seu nível hierárquico, estarão mais ou menos vinculados à administração direta do gestor. Quanto mais alta a hierarquia do gestor, maior o vínculo com o cumprimento dos compromissos gerais da instituição.

Vantagens. É mais simples e não requer ajustes específicos para cada cargo, uma vez que simplesmente se reproduz o esforço já gerado para a formulação dos indicadores de desempenho institucional.

Desvantagens. A contribuição específica dos gestores para a melhoria do desempenho da instituição torna-se difusa, e muitas vezes o resultado do indicador não dependerá

⁵⁸. Os gestores da alta direção assinam um acordo individual que contém os principais objetivos e metas estratégicas que a autoridade com poderes de nomeação lhes confiou, estabelecendo os compromissos pelos quais serão avaliados ao final de seu período de atuação (DNSC, 2003). No papel, os objetivos que o acordo de desempenho estabelece para a alta direção devem ser consistentes com as definições estratégicas institucionais, seus sistemas de planejamento e controle de gestão, orçamentos, programas de melhoria da gestão e acordos coletivos de desempenho, entre outros. O processo de avaliação não considera a medição de habilidades ou elementos qualitativos que não sejam o cumprimento de metas quantitativas. Embora se concentre no cumprimento de metas individuais, na prática muitos dos indicadores contidos nos convênios poderiam replicar as metas gerais da instituição, o que é particularmente prevalente no caso de chefes de departamento.

⁵⁹. O contrato do diretor estabelece a obrigação de obter determinados resultados de gestão dentro de alguns prazos vinculados aos instrumentos de gestão denominados *Key Results Areas* (KRA) e *Strategic Results Areas* (SRA). Como equilíbrio desse grau de responsabilidade, o diretor tem ampla margem de autonomia para contratar, desligar, fixar salários e negociar as condições de trabalho do pessoal de sua agência ou órgão (Iacoviello, Llanos e Strazza, 2012).

exclusivamente do seu esforço. Portanto, se apenas as medidas gerais forem aplicadas, haverá uma diferença de fato e psicológica entre a real contribuição dos gestores e seus resultados.

Exemplo: Canadá.⁶⁰

Alternativa 3: avaliação por competências ou habilidades gerenciais

Descrição. A avaliação considera a medição daquelas competências gerenciais que seriam fundamentais para o exercício genérico de um cargo de alta direção pública. De forma complementar, podem ser utilizadas competências específicas ou também ditas funcionais, de conteúdo mais técnico e específico para as funções de cada cargo. O último modelo é mais comum em cargos de nível inferior. As avaliações de competência são geralmente complementares às avaliações de desempenho e não são aplicadas de forma exclusiva.

Vantagens. A avaliação de competências permite agregar um componente qualitativo relevante, na forma, estilo, princípios ou valores que regem a conduta dos gestores e que serão fundamentais para se alcançar os resultados quantitativos esperados, melhorar a qualidade da gestão do Estado e construir uma cultura particular de serviço público.

Desvantagens. Os modelos de competências são de complexa avaliação por vários motivos. Um deles é que a definição de competências requer um rigoroso processo de operacionalização e aplicação empírica para validação de seu conteúdo, de tal forma que possa ser aplicado de modo realista e prático em vários contextos. Em segundo lugar, precisam ser executados por especialistas. Em geral, os superiores hierárquicos não são especialistas em mensuração de competências, portanto, devem ser treinados nesses critérios. Terceiro, sempre terão um componente subjetivo que pode gerar diferenças nos critérios de aplicação dos diferentes avaliadores, afetando a qualidade do processo.

Exemplos: Austrália, Canadá, Estados Unidos e Reino Unido.⁶¹

Frequência da avaliação

A obrigatoriedade de se fazer a avaliação anual ou com mais frequência permite que se obtenha para os gestores um *feedback* em tempo hábil, possibilitando que se façam ajustes ao desempenho esperado e se alinhem as expectativas. Isso pode ser difícil de implementar se o supervisor hierárquico não tiver interesse ou incentivo para executá-la.

A maioria dos países segue essa prática. Por exemplo, o **Reino Unido** leva em conta um modelo de gestão integral do desempenho diretivo que inclui processos de planejamento, *feedback*, avaliação e melhoria (Cabinet Office, 2013). Na fase de planejamento, durante

⁶⁰ Considera, além dos objetivos individuais, a medição do alcance dos resultados institucionais (Treasury Board of Canada Secretary, 2015).

⁶¹ Os instrumentos de avaliação foram aperfeiçoados a partir da reforma do funcionalismo público promovida em 2013. Foi criado um novo quadro de competências para o serviço público em geral, com o objetivo de definir “como” os servidores públicos devem se comportar, enfatizando os valores da função pública — honestidade, integridade, imparcialidade e objetividade — no cerne do trabalho, alinhados com o modelo de liderança de função pública que define três competências essenciais: estabelecer uma visão, envolver as pessoas e produzir resultados. Dessa forma, os objetivos estratégicos identificados no início do ano no acordo definem “o que” deve ser alcançado, enquanto o quadro de competências identifica “como” se deve trabalhar para atingir esses objetivos (Cabinet Office, 2013).

os meses de fevereiro e março, são estabelecidos os objetivos gerais do acordo de desempenho dos gestores, os quais são revisados em maio para fazer ajustes, com base em diversas fontes de informações, incluindo autoavaliações. No caso de *Permanent Secretaries*, eles se reúnem mensalmente com o *Head of the Home Civil Service* (diretor do Serviço Público) para revisar o andamento de seus acordos. O sistema contempla a realização de duas avaliações formais por ano, uma intermediária nos meses de outubro a dezembro e uma final nos meses de março a abril. Em ambas as avaliações, três elementos centrais do modelo devem ser considerados: o alcance dos objetivos de resultados, o desempenho das competências e o exercício dos valores da administração pública (Cabinet Office, 2013). Em suas diretrizes para a implementação das avaliações de desempenho, o *Cabinet Office* estabelece, inclusive, os tópicos que devem ser abordados nas entrevistas de avaliação e *feedback* que são realizadas para os dois regimes.

No **Chile**, os altos gestores públicos firmam acordos de desempenho de três anos com os seus superiores hierárquicos: o ministro, no caso do primeiro nível hierárquico, e os chefes de serviço, no caso do segundo nível hierárquico. A autoridade hierárquica correspondente é responsável pela avaliação anual do nível de progresso no cumprimento dos objetivos acordados, mas as avaliações globais são realizadas a cada três anos. As avaliações são registradas pela Direção Nacional do Serviço Público (Lei 19.882) (DNSC, 2003). As avaliações realizadas a cada dois ou mais anos dão aos gestores mais tempo para cumprir metas desafiadoras, para impulsionar melhorias substantivas na gestão das instituições e reduzir a carga burocrática de medições frequentes. No entanto, tendem a criar lacunas significativas no relacionamento entre autoridades e gestores. Na ausência de imperativos para a avaliação contínua de desempenho, o processo pode resvalar para mera formalidade, ao invés de abrir diálogos substantivos sobre oportunidades de melhoria e estratégias de apoio. Isso será agravado se não houver um sistema de gestão de desempenho da direção que oriente o processo de esclarecimento de expectativas e diálogos permanentes.

6.3. Para que serve a avaliação?

A realização de uma avaliação de desempenho apenas por motivos formais, como é o caso de algumas administrações públicas, não faz sentido. Se não houver um “porquê” claramente estabelecido, as avaliações tornam-se exercícios de rotina sem valor agregado. Nessa seção, quatro usos práticos diferentes são propostos: 1) incentivos econômicos por desempenho, 2) capacitação, 3) promoção e 4) desligamento. Embora haja outros motivos para realizar uma avaliação, como motivar a equipe (ter metas ambiciosas e *feedback* periódico pode ajudar a ter um melhor desempenho) e aprender com o que deu certo e o que deu errado, entre outros (Behn, 2003), esta seção se concentra nas quatro ações relacionadas ao pessoal que poderiam surgir de uma avaliação.

Alternativa 1: incentivos econômicos por desempenho

As vantagens e desvantagens de se utilizar a avaliação de desempenho para atribuir ou não remuneração variável aos gestores foram analisadas em profundidade na dimensão 5, sobre remuneração.

Alternativa 2: capacitação

Descrição. A oportunidade para participar em programas de capacitação, treinamento e desenvolvimento de capacidades gerenciais, tanto para a melhoria no exercício da função como para maior empregabilidade, pode decorrer do processo de avaliação de desempenho.

Vantagens. Oferece oportunidades específicas aos gestores de duas formas: como ferramentas complementares para fortalecer seu desempenho e superar as brechas detectadas e como reconhecimento do desempenho bem-sucedido. Programas atraentes de apoio e capacitação para preencher brechas e empregabilidade poderiam ser transformados em incentivos relevantes para a retenção.

Desvantagens. Esse modelo requer um sistema sofisticado de desenvolvimento de capacidades e uma ampla oferta capaz de atender às expectativas de múltiplos gestores que exigirão adaptação em cada caso. Um modelo eficiente exigiria uma gestão transversal de competências, uma vez que os programas de capacitação deveriam ser elaborados com base nos marcos conceituais das competências utilizadas para a seleção e avaliação do desempenho dos gestores, o que se torna complexo ou caro para sistemas incipientes.

Exemplos: Austrália⁶² e Reino Unido.⁶³

Alternativa 3: promoção

Descrição. As avaliações de desempenho também podem possibilitar a atribuição de prioridades ao estabelecer planos de sucessão, promoção ou progressão na carreira para a alta direção. Nesses modelos, o desempenho excepcional é considerado um insumo relevante para se ter acesso a posições hierarquicamente superiores.

Vantagens. O vínculo entre avaliações objetivas de desempenho e programas de promoção permite o desenvolvimento de uma carreira de liderança baseada no mérito que será percebida como justa pelos servidores públicos. Isso dependerá, em grande parte, da credibilidade do sistema de avaliação. Por outro lado, esse modelo garante que os melhores estejam disponíveis para assumir posições de maior responsabilidade e impacto.

Desvantagens. O desempenho deveria ser considerado um elemento central, mas não exclusivo, nos processos de promoção, pois o modelo pode falhar e dar errado. Se o modelo de avaliação não for confiável ou percebido como ineficiente ou injusto, todo o processo de desenvolvimento da gestão será afetado e questionado. Pressionar demais as avaliações como única ferramenta de análise pode afetar os objetivos dos planos de sucessão e

⁶² Os resultados das avaliações de desempenho servem como insumo para programas de desenvolvimento profissional, que são elaborados para refletir as competências estipuladas no *Senior Executive Leadership Capability Framework*. A *Australian Public Service Commission* trabalha com as principais instituições e provedores de formação privados para elaborar programas adaptados às necessidades dos funcionários (APSC, 2012; Lafuente, 2011).

⁶³ Os departamentos devem disponibilizar aos 10% dos gestores com pior qualificação programas de apoio que incluam *coaching*, programas de superação de lacunas ou reformulações do cargo. Os superiores hierárquicos devem identificar as causas do mau desempenho e abordá-las com base em planos específicos (Cabinet Office, 2013).

desenvolvimento. Os modelos de promoção sofisticados incluem outros critérios e ferramentas, como os programas de detecção e desenvolvimento de talentos.

Exemplo: Reino Unido.⁶⁴

Alternativa 4: desligamento

Descrição. Os resultados das avaliações e do sistema de gestão de desempenho, em geral, podem ser utilizados para o desligamento dos gestores, revogação de nível ou condicionalidade de emprego.

Vantagens. Esse modelo permite objetivar e tornar transparentes os motivos dos desligamentos, com base nos princípios fundamentais do mérito e da idoneidade. Um processo percebido como justo também exige que a instituição ofereça oportunidades de melhoria para superar as diferenças detectadas ou conseguir um ajuste incremental entre a pessoa e o cargo.

Desvantagens. Para que os desligamentos por mérito sejam efetivamente realizados em decorrência de mau desempenho e má adaptação ao cargo, apesar das oportunidades e recursos oferecidos pela instituição, o sistema de avaliação utilizado deve ser rigoroso e confiável. Isso requer não apenas medidas para a formulação de ferramentas corretas, mas também esforços de implementação para que os usuários utilizem ao máximo o seu potencial, de forma simples e útil para a gestão. Isso leva tempo, gera custos de transação e os resultados são difíceis de alcançar em um curto intervalo de tempo. A alta rotatividade de gestores e equipes de assessores afeta esse processo.

Exemplos: os desligamentos em muitos países são baseados, principalmente, nos resultados das avaliações de desempenho e obtenção de resultados, entre eles Austrália, Bélgica, Canadá, Nova Zelândia, Países Baixos e Reino Unido.

Dimensão 7. Que alternativas de capacitação e desenvolvimento o sistema pode oferecer aos gestores públicos?

Um quadro de direção profissionalizado mais sofisticado e consolidado costuma considerar estratégias de capacitação e desenvolvimento aos seus gestores. Isso corresponde a um estágio de maturidade desejado, mas não essencial para a instalação do sistema de reforma do primeiro estágio. Existe uma importante interdependência entre o modelo de formação escolhido (ou sua ausência) e outras características do sistema de alta direção pública, especialmente se ele for de carreira ou cargos, e se for centralizado ou não. As estratégias de capacitação e desenvolvimento serão discutidas à parte nesta seção.

⁶⁴ Os resultados da avaliação estão vinculados à participação em programas de desenvolvimento de gestores. Os gestores classificados entre os 25% com desempenho superior devem ser considerados nos procedimentos de gestão de talentos de cada departamento ou agência, a fim de reter ou desenvolver talentos. O *Senior Leadership Committee* (SLC) é responsável pela gestão de talento dos 200 principais gestores públicos do Estado (diretores gerais e diretores), priorizando conteúdo ou competências definidas como estratégicas, e programas como os planos de sucessão, com base nas evidências fornecidas pelas avaliações do desempenho e um modelo sofisticado de avaliação de potencial que classifica os gestores em nove níveis de potencial com as respectivas ferramentas de desenvolvimento. O SLC também faz recomendações de mobilidade horizontal ao diretor do serviço público, quando apropriado (National Audit Office, 2013).

7.1. Capacitação

As alternativas gerais de política que foram consideradas para implementar um modelo de capacitação são basicamente três: i) uma oferta ativa e centralizada de programas de formação de gestores, ii) um sistema misto de delegação explícita de formação nas organizações ou agências, com ações de supervisão e oferta por parte do órgão central; e iii) não priorizar a formação de gestores públicos, sob a premissa de que, no momento da sua seleção, eles já devem ter as competências necessárias para o exercício do cargo.

Alternativa 1: oferta focada na formação

Descrição. Geralmente é consistente com os modelos de carreira. Essa alternativa, inspirada na escola francesa, engloba as iniciativas de escolas públicas de formação no Estado e outras com a colaboração da iniciativa privada.

Vantagens. Permite traçar organicamente uma estratégia prioritária sobre as capacidades que os gestores precisam desenvolver para cumprir os objetivos do governo e da função pública, segundo os princípios e valores que regem o setor público. A padronização dos programas permite garantir uma oferta coerente e, ao mesmo tempo, atingir um padrão homogêneo de qualidade na formação.

Desvantagens. Pode inibir a criatividade e diminuir os espaços de flexibilidade para que as próprias agências ou departamentos, de forma descentralizada, possam definir estratégias adequadas às suas necessidades e contextos específicos.

Exemplo: Peru.⁶⁵

Alternativa 2: sistema misto

Descrição. Combina a delegação explícita da formação a departamentos ou agências, com ações de supervisão e oferta por parte do órgão central, com base em modelos de formação bem planejados. Portanto, torna-se mais relevante em sistemas descentralizados.

Vantagens. Esse modelo permite obter as vantagens de ambas as alternativas. Por um lado, obtém coerência e um certo padrão homogêneo de qualidade na oferta de formação transversal para a atuação da alta direção, consistente com os modelos genéricos de competências, permitindo a cada agência ou organização que crie seus próprios programas específicos, em virtude dos desafios particulares de cada setor, instituição e cargo, respeitando suas variáveis culturais e prioridades estratégicas.

Desvantagens. Uma desvantagem potencial é a duplicação de esforços entre as agências e o órgão central, e a necessidade de estabelecer uma coordenação adequada para mitigar

⁶⁵ A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) é um órgão de linha da entidade administrativa do emprego público, SERVIR, que tem por missão formar e capacitar servidores públicos, em especial gestores, gerentes e assessores da alta direção em matéria de administração e gestão pública. O modelo de gestão da ENAP é aberto: funcionando a partir de parcerias com o setor privado, subcontrata um consórcio de universidades que prestam serviços de formação especializada nos termos de referência e padrões de qualidade definidos pelo SERVIR, como forma de aproveitar a experiência e as capacidades instaladas no mercado. A ENAP oferece programas de capacitação, de formação (que incluem programas de desenvolvimento gerencial e até programas em nível de mestrado) e gestão do conhecimento.

esse risco. Além disso, os custos e o orçamento da formação poderiam se ampliar, diversificando a oferta em nível central e descentralizado, sem necessariamente gerar melhorias na qualidade da formação e no seu impacto. Os resultados desse processo dependerão de outras variáveis não relacionadas à formação, em particular a taxa de rotatividade e permanência dos gestores para que possam aplicar o que aprenderam em sua formação no setor público.

Exemplos: Austrália⁶⁶ e Nova Zelândia.⁶⁷ A partir da política de colaboração com o setor privado que prevalece nos dois países e da tradição descentralizada da gestão de pessoal no Estado, surge a *Australian and New Zealand School of Government (ANZSOG)*, um consórcio entre ambos os governos e 15 universidades que permite a oferta de programas de formação avançados a gestores públicos e futuros gestores. Após dez anos de existência, a ANZSOG é a principal fonte de capacitação de gestores para o setor público na Austrália e Nova Zelândia.

Alternativa 3: capacitação não priorizada

Descrição. Parte do pressuposto de que os gestores profissionais já devem ter, no momento de sua seleção, as competências necessárias para o desempenho em seus cargos. O órgão central e as agências podem coordenar ações dirigidas a integração ou programas menores de desenvolvimento e colaboração em rede. Justifica-se, em particular, quando a rotatividade da alta direção é elevada.

Vantagens. É um modelo menos caro, ao menos no curto prazo, por reduzir os incentivos para se investir em formação. Nesse contexto, permite poupar recursos de um investimento cujo retorno seria utilizado pelos gestores de forma pessoal, fora do Estado, ao invés de ser devolvido aos cidadãos como valor público. Além disso, é consistente com modelos incipientes, que devem priorizar outras dimensões do planejamento em detrimento da capacitação.

Desvantagens. A falta de investimento em capacitação cria um círculo vicioso entre baixa estabilidade e falta de programas de formação. Devido à alta rotatividade e outras prioridades de políticas públicas, o Estado não investe na formação de gestores. Como não há investimento na formação, os gestores públicos percebem que o seu desenvolvimento não é importante para o Estado, o que pode se tornar um fator de insatisfação ou desmotivação que, por sua vez, impacta a rotatividade. Por outro lado, o Estado perde uma oportunidade de atrair talentos e captar jovens profissionais.

Exemplo: Chile.⁶⁸

⁶⁶ A *Australian Public Service Commission* trabalha com as principais instituições de formação e com prestadores privados a fim de projetar programas adaptados às necessidades dos gestores, tornando cada instituição também responsável pela formação dos cargos de liderança.

⁶⁷ A *State Service Act (SSA)* atribui tanto ao *State Service Commissioner* como aos diretores em cada departamento ou ministério a responsabilidade compartilhada de desenvolver e promover estratégias para a formação de gestores com as qualidades, diversidade e quantidade requeridas para satisfazer futuras necessidades do setor público (SSC, 2011).

⁶⁸ A Direção Nacional do Serviço Público (DNSC), com base em um orçamento limitado, oferece formação voluntária para gestores selecionados pelo sistema, que inclui principalmente sessões de iniciação organizadas de forma centralizada, nas quais os gestores recebem informações gerais sobre seus contratos e sobre o

7.2. Desenvolvimento

As alternativas gerais de política que foram consideradas para implementar um modelo de desenvolvimento de gestores são basicamente três: i) um modelo de desenvolvimento de carreira de cargos de liderança, com planos de sucessão e outras estratégias de promoção, ii) um sistema de realocação de funções do órgão central; e iii) não priorizar o desenvolvimento dos gestores públicos como parte do sistema. Como no caso da capacitação, é uma variável que vai depender do modelo geral de gestão do emprego escolhido.

Alternativa 1: desenvolvimento da carreira de gestor

Descrição. Um sistema de desenvolvimento de carreira de gestor considera estratégias múltiplas, geralmente coordenadas pelo órgão central, para identificar o potencial dos futuros gestores, definir planos de sucessão e reconhecer o mérito como uma variável fundamental para a promoção a cargos de maior hierarquia, remuneração ou *status*.

Vantagens. Esse modelo, embora sofisticado, permite que as decisões sejam tomadas com base nas evidências sobre as pessoas mais adequadas para ocupar cargos de gestão. Diferentes processos de preparação e avaliação permitem um planejamento rigoroso de uma estratégia de médio e longo prazo para cobrir as capacidades de que o Estado necessita para atender as prioridades do governo e do serviço público segundo a estratégia geral de desenvolvimento do país. Da mesma forma, esse modelo permite obter a rentabilidade do investimento em seleção e formação, reduzindo a rotatividade dos gestores públicos e gerando continuidade na gestão do Estado. Esse processo geralmente contribui para a consistência e o alinhamento entre as necessidades institucionais e as capacidades dos gestores.

Desvantagens. Esse modelo pode ser complexo em sua estrutura, caro em termos de orçamento e rígido quanto à implementação. Os ajustes nas estratégias poderiam ser caros, tanto técnica quanto politicamente.

Exemplos: Austrália, Bélgica, Canadá, Coreia e Reino Unido elaboraram uma oferta sofisticada de desenvolvimento e mobilidade para os gestores públicos, utilizando para promoção os resultados de avaliações de desempenho e programas de gestão de talentos, entre outros critérios.

Alternativa 2: redistribuição de funções

funcionamento do Estado e alguns programas voltados para o desenvolvimento de competências gerenciais e éticas, que variam de ano para ano em função das prioridades definidas pela DNSC. Esta oferta está aberta a organizações do setor privado, incluindo universidades e empresas de consultoria.

Descrição. A mobilidade e promoção dos gestores depende de um processo centralizado de redistribuição segundo o qual os gestores são promovidos quando há uma vaga que corresponda ao seu perfil e mérito.

Vantagens. Permite um planejamento focado na mobilidade entre instituições do Estado. Mesmo não sendo um sistema de promoção em si, ele permite dar continuidade aos gestores no Estado, que continua se valendo das experiências e habilidades desenvolvidas no exercício de um cargo público anterior.

Desvantagens. Esse modelo híbrido pode gerar falsas expectativas entre os gestores em relação ao seu desenvolvimento e promoção, quando na realidade o seu crescimento profissional não dependerá exclusivamente do seu desempenho e méritos, mas das necessidades das instituições e dos prazos de nomeação (essa limitação pode existir, embora em menor grau, em um sistema de carreira).

Exemplos: Países Baixos⁶⁹ e Peru.⁷⁰

Alternativa 3: desenvolvimento não priorizado

Descrição. O modelo simplesmente não considera o desenvolvimento gerencial uma parte de sua estrutura. Para obter uma promoção ou conseguir mobilidade em qualquer direção, o gestor deve participar de um novo processo de seleção, competitivo e em igualdade de condições com os demais candidatos.

Vantagens. Esse modelo parece ter poucos pontos a favor para os gestores no sistema.

Desvantagens. A ausência de estratégias de desenvolvimento de gestores, como planos de sucessão ou promoções por mérito, pode desestimular profissionais de destaque de se candidatarem a cargos de gerência no Estado. O mesmo ocorre com os servidores de carreira, que não veem na alta direção uma opção de continuidade no serviço público. Dessa forma, a continuidade da função pública é reduzida e perde-se o investimento feito no processo de seleção e formação (se houver), ocasionando fuga de conhecimentos especializados e deterioração do funcionamento do Estado.

Exemplo: Chile.⁷¹

⁶⁹ O órgão central apoia o gestor na busca de outro cargo no sistema, gerando movimentos horizontais entre as instituições. Se o gestor não conseguir um novo emprego, ele pode permanecer no sistema recebendo remuneração durante até dois anos (Lafuente, 2011).

⁷⁰ Uma vez selecionados, os gestores públicos são designados pelo SERVIR para as instituições do setor público que precisam preencher uma vaga. Quando terminam o período de exercício em uma instituição do Estado, eles retornam ao quadro de gestores públicos, do qual recebem remuneração por dois meses até que sejam redistribuídos para outra instituição (SERVIR, 2008; Corrales Angulo, 2015).

⁷¹ Não há planos de sucessão, e cada vaga disponível deve ser preenchida mediante um processo de seleção aberto e competitivo em que todos participam desde o início em igualdade de condições. Dessa forma, um gestor que tenha encerrado seu contrato e este não for renovado perde a sua condição na alta direção e se pretender escolher um novo cargo deve começar um novo processo de seleção desde o início. A definição de um orçamento limitado no órgão central e, portanto, a ausência de programas de desenvolvimento permanente também se justificaria pela alta rotatividade dos gestores públicos, que atinge em média 2,5 anos.

IV. Primeiros passos na implementação de um sistema de alta direção pública

Esta seção é dividida em duas partes. A primeira analisará os eixos de implementação e as ações práticas recomendadas para que se inicie a reforma, enquanto a segunda apresentará as lições aprendidas com a experiência dos países que implementaram o sistema. Ambas as seções foram elaboradas fundamentalmente a partir da revisão dos casos do Chile, com o sistema de alta direção pública, e do Peru, com o atual Quadro de Gerentes Públicos e o futuro Grupo de Gestores Públicos, por serem as duas experiências mais recentes no assunto e os dois únicos casos consolidados na América Latina.

Os eixos do início da implementação

Para orientar a análise e a reflexão sobre o processo de implementação, foram propostos quatro eixos: i) modelagem do mandato legal e desenvolvimento de capacidades; ii) planejamento do processo de seleção iii) implementação do processo de seleção e iv) divulgação e avaliação.

Um processo transversal a esses quatro eixos de implementação é a negociação ou o diálogo político, que inclui tanto a negociação do órgão central com as entidades responsáveis pelo orçamento público como com as autoridades investidas de poderes para nomear gestores com o objetivo de estabelecer as vagas que serão oferecidas, elaborar e validar os perfis e definir os padrões contratuais do cargo. Outros atores com os quais o órgão central deve manter diálogos políticos são a mídia e os sindicatos, como forma de dar sustentabilidade à reforma.⁷²

Eixo I. Constituição do órgão central e desenvolvimento de capacidades

1. Ratificar o orçamento inicial do órgão central

Uma vez promulgado o mandato legal que cria um quadro de direção profissionalizado e entrega os poderes de administração e supervisão ao órgão central, o primeiro passo antes de iniciar qualquer planejamento para a implementação dos regulamentos é ratificar o orçamento anual ou de longo prazo de que o órgão central disporá para implementar o processo de seleção da alta direção.

Esse processo, cujas regulamentações variam de país para país, visa garantir a disponibilidade mínima de recursos que permita que o sistema seja implementado de forma eficaz em termos de custos, incluindo os gastos com a remuneração do pessoal que trabalhará no órgão central, o arrendamento de escritórios e a compra de mobiliário, o custo de contratação e manutenção dos sistemas informáticos e o custo de contratação das empresas que se encarregarão do processo de seleção, modelo que será utilizado para esse exemplo de implementação.

Um fator-chave para a sustentabilidade do sistema é o compromisso das autoridades do centro de governo, especialmente dos órgãos responsáveis pela política fiscal, para alocar os recursos necessários à implementação planejada, progressiva e incremental do sistema.

⁷² O processo de negociação e diálogo político foi amplamente discutido neste documento, na seção de desenho e implementação e nas lições aprendidas.

O orçamento não é apenas necessário para implementar a reforma com os padrões de qualidade necessários, mas também é um sinal político sobre sua importância para o governo.

No Peru, o aumento orçamentário do SERVIR, órgão central do Quadro de Gerentes Públicos, tem sido sustentado e relevante desde 2009, passando de um valor total de aproximadamente US\$ 4 milhões nesse ano para um orçamento total de US\$ 41 milhões em 2015, com aumento de 886% em seis anos, e crescimento médio anual de 47%.⁷³

No caso do Chile, o orçamento da Direção Nacional do Serviço Público (DNSC) também apresenta uma tendência permanente de crescimento desde a sua criação em 2003, e é preciso dizer que em média 33% dos recursos são gastos com a publicação dos anúncios e a contratação de consultores para a realização de processos de seleção da alta direção pública. Da mesma forma, o orçamento da DNSC vem aumentando ano após ano a uma taxa média de 12%, apenas no que diz respeito aos recursos destinados a despesas diretas com concursos públicos.⁷⁴

2. Formar a equipe inicial que dirigirá e coordenará os processos de seleção

A formação da equipe do órgão central é um passo inicial fundamental, a começar pelas suas autoridades. Deve-se traçar o perfil dos dirigentes e membros das equipes que formarão as estruturas básicas do órgão central, que deve ser do mais alto nível quanto às competências relacionadas com a seleção de candidatos e liderança de processos dessa natureza.

É provável que, em uma primeira etapa, o órgão central seja composto em sua maioria por funcionários públicos atuais, provenientes tanto de organizações que exerceram funções de coordenação de RH no Estado quanto de áreas de RH de instituições públicas. Paralelamente, recomenda-se a incorporação de profissionais do setor privado familiarizados com a busca e seleção de gestores.

Recomenda-se tomar cuidado para que a celeridade necessária à formação da equipe inicial não afete a transparência ou o mérito necessário com que os funcionários do órgão central devem ser selecionados. O órgão central deve atuar de forma exemplar, mostrando coerência entre suas próprias práticas internas e as funções que desempenha.

3. Analisar e compreender profundamente o regime jurídico

A equipe responsável pela implementação do regime jurídico deve estudá-lo em profundidade para analisar a necessidade de elaborar os regulamentos e orientações necessários à sua execução. Para isso, é altamente recomendável que a equipe de implementação, encabeçada pelo gerente ou autoridade máxima, se reúna diretamente com os redatores do documento jurídico para entender o significado do texto e as premissas que nortearam sua redação. O produto dessa etapa serão os documentos e materiais

⁷³ Este fragmento é de elaboração própria a partir das informações disponibilizadas no site <http://inst.servir.gob.pe/index.php/es/component/content/article/75-comunicados/1503-portal-de-transparencia.html>.

⁷⁴ O material é de elaboração própria, com base nos Balanços de Gestão Integral, publicados em <http://www.serviciocivil.gob.cl/documentaci%C3%B3n-y-estudios>.

necessários à elaboração dos regulamentos e diretrizes a ser elaborados pelo órgão central para o funcionamento do sistema, com a participação de todas as partes interessadas relevantes.

4. Criar os regulamentos, diretrizes e procedimentos detalhados para a implementação dos processos de seleção

Uma vez compilada a experiência internacional e conhecidos todos os antecedentes da reforma, a equipe técnica, com assessoria especializada, se necessário, deverá elaborar os regulamentos e diretrizes que indicarão os detalhes do funcionamento do sistema e, em especial, dos processos de seleção, como primeiro passo, com detalhamento dos procedimentos e prazos que não estejam previstos no regime jurídico.

O formato pode variar de país para país, mas em geral deve incluir o objetivo do regulamento, os principais atores envolvidos e seu papel no processo, os procedimentos de implementação, as características do processo de seleção, os mecanismos formais de interação com os candidatos e a forma como os resultados serão comunicados aos candidatos, às autoridades e aos demais atores relevantes do sistema, o agendamento de marcos e prazos para os diversos atores, e as sanções e consequências do não cumprimento das responsabilidades estabelecidas.

Se a opção for uma seleção terceirizada por meio de empresas privadas, por exemplo, o regulamento e outros documentos diretivos deverão definir a licitação de fornecedores para a realização dos processos de seleção públicos baseados no mérito, e implementar o procedimento para especificar as vagas que serão preenchidas ou os prazos para aprovação dos perfis. Isso inclui o prazo estabelecido para que os consultores realizem cada uma das etapas, desde a revisão curricular até as avaliações de competências, os mecanismos de revisão periódica e relatórios que devem ser entregues com os resultados de cada etapa e suas recomendações, assim como os formulários de registro de informações sobre os resultados dos candidatos. Cada etapa deve considerar um produto específico, que precisa ser avaliado e validado antes que se passe para a etapa seguinte.

No que se refere aos mecanismos de interação com os usuários do sistema, o órgão diretivo deve definir, nos termos do regime jurídico, quais ferramentas colocará à disposição dos candidatos para que possam fazer perguntas ou manifestar divergências com o processo. Também deve indicar os mecanismos e prazos que usará para responder a tais perguntas. Para complementar, o órgão diretivo deve prestar informações sobre a implementação do processo aos diferentes atores, entre os quais é provável que se encontrem o parlamento, o presidente e os cidadãos. Esses mecanismos devem ser considerados antes do início dos processos de seleção.

Os documentos devem ser analisados em termos jurídicos e práticos e, finalmente, validados pela autoridade máxima do órgão central, de acordo com o mecanismo estabelecido pelo regime regulador.

5. Definir a plataforma tecnológica de registro e gestão do sistema

Deve-se considerar uma plataforma informática para registro e gestão do sistema, que pode ser baseada na ferramenta utilizada para cargos não gerenciais, se houver. A plataforma deve incluir a inscrição on-line, a entrega oportuna de informações aos candidatos sobre as fases do processo em que se encontram e o seu estado, e a possibilidade de receber reclamações e sugestões a respeito do processo. O sistema deve gerar bancos de dados confiáveis que permitam a administração do processo, o gerenciamento de candidatos e fornecedores, a emissão de relatórios e a realização de estudos para otimizar o modelo. No que se refere ao usuário, o sistema deve zelar pela total proteção da confidencialidade do processo de seleção, em especial de todas as informações pessoais dos candidatos, incluindo o histórico de trabalho e o resultado das avaliações realizadas.

Além disso, o sistema deve permitir graus razoáveis de flexibilidade para adaptar sua configuração às mudanças no processo e à expansão previsível do sistema nos anos subsequentes.

6. Desenvolver capacidades mínimas instaladas

Para a sobrevivência do sistema, a ampliação das capacidades mínimas de gestão e o desenvolvimento dos recursos humanos são cruciais tanto nos órgãos de administração como nas agências e instituições do Estado que, em modelos de maior descentralização, implementarão as políticas que afetam a alta direção. Para cada uma das diferentes etapas do ciclo de implementação do sistema, bem como para a gestão dos altos gestores públicos, são requeridas habilidades diferentes e complexas.

Para iniciar os processos de seleção, é necessário contar com capacidades avançadas de coordenação para reunir múltiplos atores dos setores público e privado e subordinar seus interesses aos princípios que nortearam a reforma. Para fortalecer a atuação e oferecer oportunidades de desenvolvimento aos gestores, são necessários novos conhecimentos e ferramentas modernas de gestão de pessoas para um público-alvo mais exigente e complexo, que requer tratamento diferenciado dos demais servidores públicos.

Em geral, os países que conseguiram resolver as mudanças promovidas pela reforma conseguiram instalar capacidades de gestão tanto no órgão central quanto nas instituições em que atuam os gestores, que se tornam mais ricas e sofisticadas à medida que o sistema atinja níveis mais elevados de maturidade. Deve ser uma preocupação especial do órgão central liderar e articular esse processo contínuo de desenvolvimento no Estado de capacidades que permitam a sustentação do sistema de alta direção pública.

Como forma de garantir que o processo funcione de forma otimizada, recomenda-se “pilotar” a realização dos processos de seleção. É provável que a pressão das autoridades para dar início aos processos de seleção seja grande, a fim de mostrar avanços concretos na reforma. No entanto, os custos políticos de processos mal conduzidos ou com vazamento de informações confidenciais poderiam afetar a credibilidade da reforma. Por esse motivo, é preferível atrasar um pouco o início até garantir condições mínimas de qualidade, segurança das informações e clareza dos papéis na coordenação dos atores que participam do processo de recrutamento e seleção.

Para tentar garantir condições mínimas de qualidade em processos de seleção, devem ser cumpridos pelo menos os seguintes requisitos como resultado da condução dos procedimentos.

- 1) Executar os procedimentos traçados dentro dos prazos programados, alcançando os diferentes marcos ou produtos intermediários que darão início a uma nova etapa. Esses prazos devem ser otimizados ao longo do processo de seleção e de desenvolvimento das capacidades internas.
- 2) Implementar procedimentos de controle e supervisão da execução que permitam ajustes ou dupla verificação das atividades relevantes.
- 3) Padronizar a atuação das consultorias que fornecerão os concursos, de forma a obter, ao longo do tempo, um produto relativamente homogêneo, especialmente no que se refere aos instrumentos de avaliação utilizados.
- 4) Gerar mecanismos de gestão de riscos para antecipar problemas no planejamento e execução dos processos de seleção.
- 5) Constituir instâncias de aprendizagem e revisão contínua dos procedimentos, para que as equipes possam aprender com as experiências anteriores e evitar a repetição de erros.
- 6) Estabelecer instâncias de coordenação com os atores envolvidos no processo de seleção, incluindo representantes de instituições públicas e prestadores de serviços de recrutamento, para esclarecer expectativas, informar sobre o andamento do processo e exigir o cumprimento dos resultados, conforme o caso.
- 7) Promover um eixo de trabalho que permita fortalecer as habilidades e competências dos profissionais do órgão central para coordenar, supervisionar e eventualmente executar o processo de seleção.

Eixo II. Planejamento do processo de seleção

Asseguradas as condições mínimas de funcionamento do órgão central, é possível iniciar o planejamento dos primeiros concursos para preenchimento das vagas gerenciais.

7. Definir as primeiras vagas que serão preenchidas pelo sistema

Uma vez aprovada a licitação e escolhidas as empresas de consultoria que poderão participar dos processos de seleção no período definido pela licitação, o órgão central em conjunto com as autoridades ministeriais deve definir quais as vagas que vão ser apresentadas e em que momento. Isso dependerá dos detalhes contidos no regime jurídico.

O processo gradual e incremental da reforma é frequentemente, por várias razões, essencial para consolidar o sistema. Em primeiro lugar, permite que equipes técnicas e autoridades políticas aprendam com os erros e acertos da sua implementação, para melhorar a operação. Em segundo lugar, permite um melhor controle de danos face a erros, dúvidas ou deficiências, reduzindo assim os custos políticos de tais deficiências e protegendo o sempre precário quadro institucional inicial do sistema. Em terceiro lugar, permite ir aliciando mais aliados e apoiadores que veem com bons olhos uma política pública que não pretende fazer mudanças radicais, mas melhorar gradativamente a

qualidade do Estado, o que tem permitido reduzir a resistência dos políticos e melhorar a capacidade de adaptação do sistema em geral.

São apresentadas a seguir algumas alternativas concretas para definir, em uma etapa inicial, as vagas que serão preenchidas e a gradação da implementação.

Alternativa 1: cobertura gradativa da vaga gerada. A definição das vagas ocorre a partir da geração de uma vaga (para evitar os custos políticos e operacionais de desvincular altos gestores que gozam de confiança política em exercício no momento). Embora esse processo seja mais lento, ele permite que o sistema organize suas partes de forma mais harmoniosa e planejada. A vaga pode ser gerada por pedido de desligamento, destituição, aposentadoria antecipada ou renúncia voluntária. Em qualquer caso, o regime jurídico pode fixar um prazo máximo para que todos os cargos definidos como de alta direção pública sejam abrangidos por processos de recrutamento baseados no mérito ou permitir que o modelo opere exclusivamente a pedido das autoridades, de forma voluntária, como é o caso do Quadro de Gerentes Públicos do Peru.

Alternativa 2: planejamento acordado entre o órgão central e as entidades públicas. Essa é uma alternativa que complementa a anterior. Com base nas disposições legais, o órgão central estabelece, junto com as autoridades políticas de cada ministério, uma programação das vagas que devem ser abertas, com prazos estabelecidos e um cronograma de concursos programado. O detalhamento do planejamento geralmente é contemplado em diretrizes ou instruções específicas do órgão central.

Alternativa 3: o regime jurídico define estritamente as vagas e prazos. Uma terceira forma de priorizar as vagas é que o regime jurídico ou, na sua falta, as autoridades determinem especificamente as instituições cujas autoridades devem ser, imediatamente ou em prazos limitados, selecionadas pelo sistema, seja pela relevância estratégica ou política desses cargos. Embora essa alternativa possa demonstrar a importância da reforma e ser levada a “sério”, ao mesmo tempo ela pode até “forçar” um sistema ainda imaturo e incapaz de dar uma resposta eficaz a uma elevada demanda de processos de seleção.

Alternativa 4: o órgão central designa gestores selecionados para as vagas geradas. Essa opção só se aplica a modelos formados por um corpo de gestores com capacidades genéricas para cargos gerais de gestão (por exemplo: gerente financeiro, diretor jurídico etc.). Para esses modelos, não existe necessariamente uma ligação direta entre a vaga gerada e o anúncio de concursos. O processo de seleção é feito mediante a formação de um primeiro grupo de gestores que, após processos gerais de iniciação e capacitação, estarão em condições de serem designados para diferentes instituições de acordo com as necessidades institucionais. Nesses casos, pode-se dar início, de modo planejado, a um primeiro concurso para proporcionar um ou mais perfis genéricos.^{75,76}

⁷⁵ É o caso do Peru, onde são realizados processos para selecionar um grupo de profissionais a fim de colocá-los à disposição para ser designados para entidades dos três níveis de governo em cargos como gestão financeira, contabilidade ou informática.

⁷⁶ Uma preocupação comum em qualquer alternativa é estabelecer se os atuais ocupantes (de confiança política) dos cargos que serão da alta direção podem ou não se candidatar ao novo processo de seleção. Sobre esse ponto não há consenso. A posição contrária à candidatura dos atuais ocupantes indica que sua

8. No caso de sistemas com participação de empresas privadas na seleção de gestores, licitar a prestação de serviços de recrutamento e seleção

As informações na fase de formulação da reforma destacaram que as características do mercado de serviços de recrutamento e seleção são competitivas e maduras o suficiente para servir de base aos processos que o órgão central do sistema de alta direção promoverá. Partindo desse pressuposto, o órgão central pode optar entre uma licitação específica para preencher os cargos de cada anúncio que se fizer, ou uma licitação geral, que pode ser renovada anualmente ou por um período mais longo, de forma a garantir um padrão mínimo de qualidade para todas as consultorias que venham a participar dos processos de seleção nesse período.

Depois de selecionadas no processo geral de licitação, essas empresas poderão ser convocadas a participar de um anúncio específico em função de sua experiência no preenchimento de determinados cargos, ou de sua atuação em processos de seleção semelhantes.

Este processo geral de licitação — em lugar das licitações específicas por anúncio — reduz a burocracia necessária para iniciar os processos de seleção, a qual se concentra uma só vez em um dado período de tempo (idealmente a cada três anos ou mais), define as tarifas máximas das empresas de consultoria, e garante um *pool* de fornecedores que se comprometem a cumprir os requisitos do órgão central em qualidade e pontualidade.

O processo licitatório deve ser cuidadoso, pois determinará os contratos dos fornecedores por um longo prazo. Uma análise inadequada dos valores de mercado pode aumentar o custo real dos processos de seleção, uma vez que a concorrência de preços ocorre apenas uma vez para todos, quando o contrato geral de consultoria é licitado. Para aperfeiçoar o modelo das licitações, recomenda-se a participação, por meio de alianças colaborativas, de órgãos do Estado especializados em compras públicas.

Os termos de referência devem estabelecer com precisão os procedimentos a ser seguidos e os produtos que os consultores devem entregar em cada processo de seleção. Os preços do serviço devem ser diferenciados de acordo com as características do cargo e a complexidade das avaliações. Normalmente, espera-se que os preços relativos mais altos sejam para posições de classificação mais elevada, enquanto as posições mais técnicas sejam menos caras. Para a análise, recomenda-se que se estabeleça uma relação entre a remuneração dos cargos e o valor do serviço. Os valores devem ser expressos em unidades, por candidato avaliado.

participação afeta a qualidade do processo de seleção, uma vez que os demais candidatos, sabendo que quem detém a confiança política da entidade está participando, acreditam que as suas opções são limitadas, abstenendo-se, portanto, de participar. Essa opção também pode gerar desconfiança da opinião pública no sistema. Em contrapartida, a posição favorável à participação dos atuais ocupantes é que ninguém que atenda os requisitos de inscrição pode ter a sua participação negada em processos de seleção abertos e competitivos. Assim, os que defendem essa posição destacam que os processos de seleção, quando bem formulados, serão competitivos o suficiente para garantir que aqueles que chegam à fase final reúnam, de fato, as habilidades e a experiência necessárias para assumir o cargo. O debate continua aberto e terá que ser resolvido no contexto do regime jurídico e político de cada país.

9. Definir e aprovar os perfis

Uma vez definidas as vagas a ser preenchidas, o órgão central deve iniciar o processo de definição, revisão e validação dos perfis. Numa primeira fase, recomenda-se a contratação dos serviços de consultores especializados, que podem ser complementados com a experiência internacional de países que já implementaram os perfis.

Processo de definição e validação: sob a premissa de preparar um perfil genérico inicial, ao qual possam ser incorporados elementos específicos de cada cargo, um processo típico de definição poderia considerar as seguintes etapas: seleção de práticas bem-sucedidas em nível nacional e internacional como referências a considerar; realização de pesquisas com gestores públicos para identificar conhecimentos, habilidades e atitudes necessários; entrevistas com ocupantes bem-sucedidos e com painéis de especialistas ou referências-chave.

Uma vez que o perfil genérico padrão tenha sido elaborado, o órgão central pode acordar com a autoridade dotada de poderes para nomear a alta direção em cada entidade pública (se a seleção já tiver identificado essa entidade) os elementos específicos e distintos de cada cargo, incluindo os desafios que o gestor enfrentará, suas tarefas específicas e os resultados pelos quais será avaliado.

Nesse processo, recomenda-se um trabalho em dois níveis: i) um primeiro nível operacional, em que as equipes técnicas do órgão central e do ministério elaboram uma proposta detalhada, para que posteriormente, em ii) um nível estratégico, as autoridades máximas de ambas as entidades concordem e validem a definição final do documento.

Conteúdo dos perfis: em geral, os perfis dos gestores públicos tendem a apresentar uma estrutura como a seguinte: a) contexto da organização, que explica o quadro institucional, legal e político que envolve o mandato da entidade; b) desafios do cargo, principais projetos ou políticas públicas da instituição em que o ocupante do cargo deve estar envolvido; c) a missão do cargo; d) as principais funções e tarefas a ser desempenhadas no cargo; e) os principais resultados a alcançar; e f) as competências, atributos ou habilidades que o cargo exige para o adequado exercício das funções e os resultados esperados. Além disso, o perfil deve conter informações administrativas sobre o órgão, os requisitos legais que o ocupante deve cumprir e os atores com os quais deve se relacionar, bem como os recursos que deve administrar.

Exemplos: no **Chile**, o *sistema de alta direção pública* detalha sete atributos ou competências para o perfil genérico dos gestores: i) visão estratégica; ii) gestão e realização; iii) relacionamento com o ambiente e articulação de redes; iv) gestão de crises e contingências; v) liderança; vi) inovação e flexibilidade; vii) conhecimentos técnicos. Cada atributo possui uma definição específica que posteriormente será utilizada para avaliação no processo de seleção. No **Peru**, o perfil genérico⁷⁷ do Quadro de Gerentes Públicos contém três níveis de atribuições: i) conhecimentos técnicos, que abrangem elementos específicos da administração pública ou dos sistemas de compras do Estado, por exemplo; ii) atitudes; e iii) competências. Neste último caso, são especificadas as seguintes

⁷⁷ Existem, também, perfis específicos por tipo de cargo.

competências genéricas: i) orientação para resultados; ii) comunicação; iii) atitude de serviço; iv) trabalho em equipe; v) inovação e melhoria contínua; e vi) senso de urgência, cada uma também com uma definição operacional que norteie a avaliação.

10. Definir e aprovar a remuneração do novo gestor

Com o perfil definido, o ministério ou entidade que abrirá a vaga (que pode ser o mesmo órgão central no caso de processos de seleção centralizados sem especificar o destino do gestor), junto com o órgão central do sistema e a instituição fiscal responsável pelo orçamento, devem estabelecer, no regime jurídico, a remuneração para o cargo.

Normalmente, o regime jurídico determinará as características da remuneração e os valores máximos que o gestor pode receber, podendo haver alguma flexibilidade para fixação do valor das remunerações. Idealmente, essa definição deve basear-se: a) na avaliação do cargo, em virtude de um estudo que defina o peso do cargo em função das suas responsabilidades, complexidade, impacto estratégico e outros atributos; b) nos desafios do período; e d) na dificuldade de atrair candidatos qualificados.

A complexidade dos processos de avaliação de cargos para determinação das faixas salariais em função da nota ou do peso obtido para cada cargo permite prever a dificuldade de se dispor dessa informação nos primeiros concursos, principalmente pela pressa em iniciar o processo de seleção. Tal conhecimento será obtido com o tempo e à medida que o sistema for amadurecendo. No entanto, recomenda-se procurar desde o início os mecanismos mais objetivos e transparentes, para um melhor aproveitamento dos graus de flexibilidade para definição dos rendimentos estabelecidos pelo respectivo regime jurídico (para mais informações, ver a seção sobre remunerações no capítulo de configuração do sistema).

Uma vez aprovada a remuneração, ela deve ser incorporada no perfil e publicada, juntamente com todas as demais características legalmente definidas do contrato, no anúncio do processo de seleção.

Eixo III. Realização do processo de seleção

11. Fazer o anúncio

Concluída a fase de preparação e aprovados os seus produtos, entre eles o perfil e a remuneração do cargo, pode-se fazer o anúncio do processo de seleção. Isso pode ser feito por meio de uma ampla gama de meios de comunicação, entre eles, pelo menos, o site do órgão central ou um site especial para o sistema de alta direção criado para esse fim, jornais oficiais e imprensa em geral. Os meios que serão usados devem ser consistentes com o público-alvo que o anúncio pretende atingir.

O edital de convocação deve remeter à documentação oficial do processo de seleção, documento expedido pelo órgão central com o regulamento do concurso. Essa publicação deve indicar expressamente o cargo a ser preenchido, os requisitos, as condições de trabalho e as características de todo o processo de avaliação, incluindo marcos relevantes

e prazos de cada etapa. Além disso, deve indicar expressamente como os candidatos serão avaliados e o modo como serão aplicados os critérios de avaliação.

12. Recebimento das inscrições

As bases do processo de seleção estabelecerão os prazos e um meio único de recebimento das inscrições e do currículo dos candidatos. Recomenda-se canalizar todas as inscrições pelo sistema on-line que o órgão central definiu para esse fim na primeira fase da *constituição do órgão central e funcionamento do sistema*, como forma de consolidar todas as informações em um único local, tornar o processo mais transparente e reduzir o risco de perda de informações devido ao sigilo do caso.

Os candidatos devem preencher um perfil básico de inscrição, com nome de usuário e senhas exclusivas que permitirão o acompanhamento de cada uma das etapas do processo de inscrição. Uma cópia impressa do histórico da inscrição poderá ser enviada ao órgão central, nas condições e prazos por ele definidos. Assim que as inscrições forem encerradas, nenhuma informação adicional poderá ser recebida.

O processo de recebimento de informações será direcionado e administrado pelo órgão central, devido à sensibilidade do registro das referidas informações. A instituição deve manter um registro de todas as informações recebidas.

13. Revisão dos requisitos de inscrição

O primeiro filtro do processo é definir se os candidatos, com base nas informações fornecidas, atendem os requisitos mínimos de inscrição estabelecidos pelo regime jurídico. Recomenda-se também que esse processo de revisão seja controlado pelo órgão central, a fim de garantir o cumprimento e evitar erros que poderiam ser onerosos para a credibilidade e continuidade do sistema.⁷⁸ Para a realização dessa revisão de antecedentes, o órgão central, ao abrigo de compromissos de confidencialidade, pode solicitar informações adicionais aos candidatos ou a outros órgãos competentes do Estado que mantenham cadastro informações desse tipo.

14. Revisão do currículo e dos requisitos do perfil

Cada anúncio poderá solicitar requisitos especiais, não previstos pelo regime jurídico, entre eles, por exemplo, ter experiência específica em uma determinada área. Esses requisitos especiais devem ser avaliados antes de se determinar se os candidatos podem ser convocados para as avaliações. Esse processo de menor risco pode ser conduzido pelas entidades privadas que realizarão as avaliações durante o processo de seleção. O resultado dessa avaliação curricular será o segundo filtro.

O órgão central informará os candidatos se eles foram aprovados ou não na avaliação de currículo. Aqueles que atenderem os requisitos estabelecidos pelo perfil seguirão para a

⁷⁸ Por exemplo, no caso do Quadro de Gerentes Públicos do Peru, os requisitos são os seguintes (DL 1024, 2008): a) possuir diploma universitário ou acadêmico de mestrado ou doutorado; b) não estar inabilitado para o exercício de função pública por decisão administrativa ou sentença judicial; c) possuir pelo menos o mínimo de experiência profissional, nos termos da regulamentação; e d) outros requisitos gerais ou específicos estabelecidos pela autoridade para cada processo.

próxima etapa de avaliações. Por sua vez, a consultoria convocará os aprovados a passar para a próxima etapa de avaliação.

15. Avaliações psico-ocupacionais e técnicas massivas

Uma etapa seguinte de avaliação ocorrerá com aqueles que tiverem sido aprovados no filtro curricular. Nela, a consultoria aplicará os instrumentos de avaliação psico-ocupacional, de competências e conhecimentos técnicos previamente acordados com o órgão central e que, preferencialmente, podem ser aplicados de forma padronizada ou massiva. Alguns dos testes que podem ser incluídos são os de personalidade, análises de casos, testes de avaliação cognitiva e testes de conhecimentos específicos sobre os conteúdos que o gestor do novo cargo deve administrar.

Deve-se notar que, quanto mais alta a posição, mais difícil e menos aconselhável é realizar avaliações em massa. Isso ocorre porque os instrumentos tendem a ser menos precisos na previsão do desempenho dos cargos da alta direção e porque a disposição de tais pessoas para ser avaliadas na presença de outros candidatos geralmente não é boa.

De acordo com o volume de candidatos, a hierarquia do cargo e caso se trate ou não de uma convocação massiva, essas avaliações podem ser realizadas ao mesmo tempo ou em várias instâncias ao longo do tempo.

O resultado das avaliações deve ser documentado e apresentado pela consultoria responsável pelo processo a um comitê ou *grupo de especialistas* dentro do órgão central, cuja composição dependerá das características do cargo convocado e do seu nível hierárquico.

Por exemplo, no Chile, o sistema de alta direção pública define um *comitê de seleção* para supervisionar o processo de seleção dos segundos níveis hierárquicos que é composto por um profissional especializado, que representa o Conselho da Alta Direção Pública (CADP) no processo, e representantes do ministério e do órgão público onde existe a vaga. No caso dos primeiros níveis hierárquicos, é o próprio CADP que supervisiona o processo e entrevista os candidatos na fase final.

Em cada instância, o trabalho da consultoria será avaliado e poderão ser solicitadas informações adicionais. Por fim, serão definidos e anunciados os candidatos que passarão à fase das entrevistas individuais.

Recomenda-se que esse processo seja “cego” em todos os momentos, ou seja, que a identidade dos candidatos não seja revelada, para evitar viés na avaliação do comitê.

16. Entrevistas individuais

Nas entrevistas individuais, a consultoria deve avaliar exaustivamente as competências do candidato e a sua adequação ao perfil. Recomenda-se uma avaliação de incidentes críticos ou eventos comportamentais que permitam identificar na prática como o candidato

enfrentou situações semelhantes às que terá de enfrentar no seu trabalho. Isso requer um conhecimento profundo do perfil e das condições de trabalho por parte dos avaliadores.

Novamente, a consultoria emitirá um relatório, mas dessa vez individualmente para cada candidato, e apresentará seus resultados ao comitê constituído para esse fim. Ele avaliará então a proposta da consultoria e a sua pontuação, que definirá quantos candidatos serão entrevistados em última instância pelo órgão central. Recomenda-se que seja respeitada a ordem proposta pela consultoria. A decisão final do comitê se concentrará principalmente em qual será o ponto de corte. O órgão central ou a empresa de consultoria notificará tanto os candidatos que passaram nessa fase como os que não passaram.

17. Entrevistas com comitês de especialistas ou de seleção de alto nível

Por fim, o comitê de especialistas do órgão central e os representantes das autoridades que receberão o alto gestor, se for o caso, entrevistarão um grupo limitado de candidatos que foram aprovados em todas as etapas do processo. Essa será a primeira vez que os entrevistadores conhecerão a identidade dos candidatos.

Essa entrevista, geralmente semiestruturada, deve amenizar as preocupações do comitê que não tenham sido esclarecidas nas etapas anteriores, além de ser uma oportunidade para se conhecer mais profundamente o candidato. Podem ser incluídas perguntas sobre a experiência do candidato, sua visão e conhecimento da entidade e da posição a que está se candidatando e como enfrentaria desafios específicos ou quais seriam suas prioridades estratégicas para o período.

Depois de concluídas todas as entrevistas, que idealmente devem ser realizadas no mesmo dia, a comissão se reunirá e, com base em um guia de avaliação, classificará os candidatos.

Com base na deliberação do comitê, guiada por seu presidente e orientada por um secretário técnico ou profissional com amplo conhecimento do processo realizado, a lista de candidatos elegíveis deve ser acordada e enviada à autoridade para a decisão final de contratação. Recomenda-se a decisão por consenso. Se não for possível, será submetida a votação pelos membros da comissão com direito a voto.

18. Proposta de candidatos elegíveis pela autoridade

Um registro emitido pelo órgão central indicará a lista de candidatos proposta à autoridade, sua pontuação e os comentários que os membros do comitê queiram acrescentar. Isso dependerá do regime jurídico estabelecido, mas geralmente é recomendado que a lista não inclua mais de cinco nem menos de três candidatos por vaga disponível.

Esse será o produto final do processo de recrutamento e seleção no que diz respeito ao órgão central, uma vez que a seleção do candidato que ocupará o cargo e a sua nomeação, no caso do Chile, dependerá das autoridades correspondentes em cada ministério.

19. Seleção dos candidatos pela autoridade competente

Por fim, se o regime jurídico permitir, a autoridade competente para a nomeação poderá entrevistar os membros da lista de três, quatro ou cinco pessoas proposta pelo órgão

central. Após a entrevista e o exame dos relatórios que serão disponibilizados, ela deverá indicar um deles para o cargo ou declará-lo vago e reiniciar o processo. O regime jurídico poderá definir um período máximo entre a entrega da lista de candidatos e a nomeação, o que, em geral, não se aplica quando o responsável pela nomeação for o presidente da república.

Uma vez que a autoridade tenha escolhido o novo ocupante do cargo, o ministério ou a entidade pública competente deverá informar o órgão central, para efeito de registro, e iniciar os demais processos correspondentes vinculados ao ciclo de desenvolvimento do gestor no novo cargo.⁷⁹

Eixo IV. Avaliação e divulgação

20. Avaliação do processo e propostas de melhoria

Uma vez concluído o processo inicial de recrutamento e seleção, recomenda-se que o órgão central efetue uma avaliação, incorporando as observações de todos os atores que participaram das atividades e incluindo estatísticas importantes, como a duração de cada etapa, a quantidade de candidatos que cumpriram os requisitos etc. O objetivo desse exercício é poder reagir rapidamente para aperfeiçoar e otimizar o processo em anúncios futuros.

Do ponto de vista da qualidade do processo, a avaliação deve ter sempre como objetivo reduzir os erros de mensuração, evitando selecionar candidatos que não tenham competência para o cargo ou não se enquadrem no perfil, evitando ao mesmo tempo deixar fora do processo pessoas talentosas e que poderiam ter um desempenho bem-sucedido no cargo. Para evitar esses erros, o sistema deve garantir que os mecanismos de controle de qualidade e verificação de cada uma das etapas do processo funcionem adequadamente. Para isso, são necessárias diferentes visões que incluam especialistas em recrutamento e seleção e aplicação de ferramentas de medição, especialistas da posição que o gestor irá desempenhar e pessoas que tenham um conhecimento profundo do contexto e do direcionamento estratégico que as autoridades darão ao cargo.

Esse processo deve ser realizado continuamente e como parte do fluxo de processos do sistema. Por exemplo, no caso do Quadro de Gerentes Públicos do Peru, depois de alguns anos de reforma, tal processo de análise e contínua melhoria permite que boa parte do processo de recrutamento e seleção, antes realizado por empresas de consultoria externa, seja realizado internamente pela equipe de profissionais do SERVIR. Chegou-se a essa conclusão após vários processos de aprendizagem e constatação, mediante avaliação, que as capacidades internas do órgão central já haviam atingido certo grau de maturidade que as tornavam competitivas em relação às consultorias privadas pelo volume de trabalho que

⁷⁹ Por exemplo, no caso do Chile, no período de 2004 a 2012, a taxa de processos de seleção declarados nulos pela autoridade habilitada para a nomeação uma vez recebida a lista de candidatos aprovados foi de 8% para o Nível I e 11% para o Nível II (CADP, 2013: 100), com uma média total de 8% para o triênio 2004-06, 9% para o triênio 2007-09 e 12% para o triênio 2010-12. Junto com isso, a duração dos processos de seleção desde o anúncio até a entrega da lista de aprovados foi reduzida de uma média de 101 dias entre 2004 e 2010 para uma média de 85 dias em 2012 (CADP, 2013).

demandam os anúncios de cargos gerenciais. Em meados de 2015, foram realizadas 13 anúncios nacionais para os cerca de 500 gestores públicos selecionados.

21. Divulgação da reforma e resultados dos primeiros processos de seleção

A comunicação da reforma é um processo crítico para sua institucionalização, tanto em sistemas obrigatórios, como o chileno quanto em outros, voluntários como o Quadro de Gerentes Públicos do Peru. Esse processo deve ser transversal antes, durante e após a realização de processos de seleção públicos e para um amplo espectro de atores-chave, incluindo ministérios, funcionários e servidores públicos, parlamentares, centros de pesquisa e os cidadãos em geral.

Como complemento da avaliação técnica dos procedimentos, recomenda-se que o órgão central inicie uma campanha de divulgação, comunicação e diálogo com os atores relevantes vinculados à reforma da alta direção pública. Isso deve incluir um plano de mídia para posicionar sua relevância e escopo, bem como atividades dentro do governo que incluam gestores, autoridades políticas e líderes sindicais.

O objetivo dessa campanha de comunicação é posicionar a reforma como uma alta prioridade política, mostrar os avanços alcançados em um curto espaço de tempo e gerar uma atitude favorável por parte dos diferentes atores para facilitar a transição ao novo sistema. Pretende-se ganhar novos aliados para a reforma e, ao mesmo tempo, reduzir a desconfiança e a incerteza, muitas vezes causadas apenas pelo desconhecimento das consequências da reforma para os interesses dos diferentes atores.

V. Lições aprendidas: fatores críticos de sucesso e fracasso da reforma — o que torna um sistema de alta direção pública mais sustentável e irreversível?

Uma vez aprovada a reforma e implementados os primeiros passos do sistema, a questão é como iniciar o processo de reforma — que costuma ser muito demorado, requer uma grande preparação das equipes técnicas e a disposição de múltiplos atores para chegar a acordos que sejam financeira, técnica e politicamente sustentáveis.

Com base nos casos estudados, em particular nas experiências do Chile e Peru, tanto na fase de desenho como de implementação e maturação, pode-se observar uma série de lições que poderiam ser úteis para aqueles que assumiram a responsabilidade de promover um sistema de alta direção pública, a fim de institucionalizar o processo de mudança. Algumas das principais lições aprendidas no processo de reforma são brevemente descritas a seguir.

Compromisso dos políticos e da sociedade civil com a institucionalização da reforma

A disponibilidade e o compromisso das autoridades com a reforma — entre elas o parlamento, o Poder Executivo e demais atores relevantes com interesses nas implicações do sistema de alta direção pública — têm sido decisivos para resolver, permitir o crescimento e aperfeiçoar os sistemas de gestão com base no mérito. A institucionalização das mudanças dependerá em grande parte da disposição das autoridades para proteger o sistema de influências políticas ou de qualquer outra influência não condizente com os princípios de mérito, idoneidade e profissionalização dos gestores do Estado.

A questão então é como conseguir o envolvimento ativo e o compromisso permanente dos políticos no processo de reforma. Esse clima político é geralmente determinado mutuamente pelo nível de empoderamento e pelas demandas dos cidadãos por maior transparência, probidade e boas práticas na administração do Estado. Esse papel fundamental de exigir uma correta prestação de contas (*accountability*) pelo sistema é desempenhado por organizações da sociedade civil (OSC) interessadas em seus resultados, pela mídia, intelectuais, acadêmicos e organizações internacionais. Sua participação e demandas de resultados razoáveis geram incentivos para que as autoridades perseverem nos objetivos da reforma.

Para se conseguir que os cidadãos e outros grupos de interesse contribuam para a sua consolidação e aprofundamento, é necessário que se conheça a reforma. Para isso, será fundamental o papel de divulgação que o órgão central e seus aliados assumam principalmente na divulgação de seus benefícios para que se aprimore o funcionamento do Estado, da política e da cidadania em geral. As políticas de transparência no acesso e uso da informação pelo sistema e a existência de mais cotas de participação por meio de diversos mecanismos permitem fomentar o empoderamento dos atores sociais, enriquecendo o projeto e a implementação da reforma.

Esse círculo virtuoso entre uma opinião pública que exige mais prestação de contas por parte das autoridades e da administração dos recursos públicos, que conhece seus direitos e exige melhores serviços, somado a uma classe política que entende que a resposta efetiva a essas demandas é fonte de governança e desenvolvimento para o país, têm permitido lançar as bases para fortalecer o sistema e impedir que se volte atrás no caminho já avançado.

Liderança das autoridades do órgão central na consolidação da reforma

Geralmente ocorre, como um fenômeno natural da atividade política e como parte dos *checks and balances* da gestão pública, que uma coalizão política quando em oposição fará todo o possível para isolar o sistema das influências políticas do governo, buscando maior transparência e menor discricção na nomeação de cargos de alto nível hierárquico. Isso pode incluir desde reclamações de instrumentalização do sistema até propostas de ajustes. No entanto, é provável que a mesma coalizão, ao chegar ao poder, tente usar sua influência para garantir que o maior número de pessoas de sua confiança política tenha acesso a esses cargos.

Para fazer face a essa “esquizofrenia” política, é imprescindível que o órgão central exerça um papel ativo, permanente e articulador, sobretudo se a sua governança for constituída por representantes transversais às coalizões políticas e a sua autonomia e hierarquia permitirem que influa nas atitudes e decisões dos políticos. A eles cabe a responsabilidade pela promoção da reforma e pela condução das negociações de alto nível com as autoridades eleitas e com capacidade decisória para institucionalizar definitivamente os princípios do mérito no quadro de uma gestão baseada em resultados para os cidadãos.

Uma estratégia plausível inclui criar alianças e envolver entidades da sociedade civil, centros de estudo e pesquisa, universidades e organismos internacionais nos processos de análise, avaliação, sistematização e divulgação da reforma, de maneira a gerar uma massa crítica de defensores da continuidade do modelo, pelo menos em seus princípios fundadores.

Resposta do sistema às tensões políticas

Por fim, o sistema deve ser capaz de demonstrar que a reforma não foi apenas uma boa solução para livrar os políticos da culpa pela má administração ou falta de probidade, mas que foi uma ferramenta eficaz para melhorar os resultados do Estado.

O sistema terá de enfrentar crises e tensões permanentes para demonstrar sua solidez, entre elas as mudanças de governo e, em especial, a alternância de poder entre diferentes coalizões. O sistema terá sucesso se for capaz de garantir resultados melhores de gestão e níveis mínimos de continuidade operacional (manter os gestores em suas funções, independentemente do governo em exercício, graças a variáveis exclusivamente — ou primordialmente — vinculadas ao seu desempenho e resultados). Isso exigirá a coleta de informações quantitativas e qualitativas e sua análise rigorosa, que servirá para demonstrar se há melhorias nos resultados em decorrência do sistema, em comparação com seus custos financeiros e políticos.

Referências

- Advisory Group on Reform of Australian Government Administration. 2010. *Ahead of the Game: Blueprint for the Reform of the Australian Administration*. Canberra: Advisory Group on Reform of Australian Government Administration.
- ANZSOG (Australia and New Zealand School of Government). 2014. *Annual Report 2014*. Canberra: ANZSOG. Disponível em: https://www.anzsog.edu.au/media/upload/publication/146_AR_web_single.pdf.
- APSC (Australian Public Service Commission). 2003. *The Australian Experience of Public Sector Reform*. Canberra: APSC.
- , 2011. *Review of the Senior Executive Service*. Canberra: APSC.
- , 2012. *Australian Public Service Leadership and Core Skills Strategy 2012-2013*. Canberra: APSC.
- , 2013. *The Senior Executive Service (SES). Selection, Mobility and Separation*. Canberra: APSC.
- , 2014. *State of the Service Report 2013-2014*. Canberra: APSC. Canberra: APSC.
- BABD (Bureau Algemene Bestuursdienst). 2012. *The Dutch Senior Civil Service. Quality as the Common Denominator*. Copenhagen: BABD.
- Behn, R. 2003. "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures". *Public Administration Review* 63(5):586-606, setembro.
- Bourgon, J. 2008. *The Public Service of 2025. Themes, Challenges and Trends: Human Resources Management Trends in OECD Countries*. Quebec. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan034107.pdf>.
- Brans, M. e B. G. Peters (eds.). (2012). *Rewards for High Public Office in Europe and North America*. Nova York: Routledge.
- Cabinet Office. 2013. *Performance Management Arrangements for the Senior Civil Service 2013/2014*. Londres: Cabinet Office.
- , 2014. *A Better Civil Service. Triennial Review of the Civil Service Commission*. Por Sir Gerry Grimstone. Londres: Cabinet Office.
- CADP (Consejo de Alta Dirección Pública). 2013. *Memoria del Consejo de Alta Dirección Pública, 2012*. Santiago do Chile: CADP.
- , 2014. "Propuesta del Consejo de Alta Dirección Pública destinado a perfeccionar el Sistema ADP". Santiago do Chile: CADP.
- Carey, M. 2012. "The Senior Executive Service: Background and Options for Reform". Congressional Research Service, 6 de setembro.

- Corrales Angulo, A. 2010. "Diseño e implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos en Perú". Trabalho apresentado no XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 9 a 12 de novembro.
- , 2012. "Aportes del cuerpo de gerentes públicos a la reforma del servicio civil en el Perú". Trabalho apresentado no XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colômbia, 30 de outubro a 2 de novembro.
- , 2015. Entrevista: desenvolvimento do órgão de gestores públicos. (Documento não publicado.)
- Cortázar, J. C., J. Fuenzalida e M. Lafuente. 2016. "Sistemas de mérito para a seleção de gestores públicos: melhor desempenho do Estado? Um estudo exploratório". Nota técnica n.º IDB-TN-1054. Washington, D.C.: BID.
- Cortázar, J. C., M. Lafuente e C. Schuster. 2014. "Estrategias para avanzar en la modernización del servicio civil en América Latina". Em: J. C. Cortázar, M. Lafuente e M. Sanginés (eds.). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Washington, D.C.: BID.
- CSC (Civil Service Commission). 2014. *Annual Report and Accounts 2013-2014*. Londres: CSC.
- De Visscher, C. e F. Randour. 2014. "The reform of the Belgian federal administration 10 years on: what balance has been achieved between operational autonomy of top managers and the supervision carried out by the horizontal ministerial departments?" *International Review of Administrative Sciences* Vol. 80(1): 33-51, março.
- DNSC (Dirección Nacional del Servicio Civil). 2003. *Ley 19.882, del nuevo trato laboral*. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2015a. *Balances de Gestión Integral*. Santiago de Chile: DNSC. Disponível em: <http://www.serviciocivil.gob.cl/documentaci%C3%B3n-y-estudios>.
- , 2015b. *Sistema de Alta Dirección Pública*. Santiago de Chile: DNSC. Disponível em: <http://www.serviciocivil.gob.cl/sistema-de-alta-direcci%C3%B3n-p%C3%BAblica-0>.
- , 2016. "Mandatária promulga Ley que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil". Santiago de Chile: DNSC. Disponível em: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=41417> (consultado em 11 de janeiro de 2017).
- Hondeghem, A. e K. Van Dorpe. 2013. "Performance management systems for senior civil servants: how strong is the managerial public service bargain?" *International Review of Administrative Sciences* 79(1): 9-27.
- Iacoviello, M., M. Llano e L. Strazza. 2012. "Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (52): 1-22.

- Ketelaar, A., N. Manning e E. Turkisch. 2007. "Performance Based Arrangements for Senior Civil Servants: OECD Experiences" (OECD Governance Working Paper). Paris: OECD.
- Kim, P. S. 2007. "Transforming higher-level civil service in a new age: A case study of a new senior civil service in Korea." *Public Personnel Management* 36(2): 127-142.
- Lafuente, M. 2011. "Experiencias comparadas en ADP: modelos, gestión del desempeño e incentivos". Apresentação no 1.º Seminario Internacional de Alta Dirección Pública del Servicio Civil de Chile, Santiago. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- , 2012. "Perfeccionamientos a la gestión del sistema ADP: rentas y compensaciones". Apresentação no 2.º Seminario Internacional de Alta Dirección Pública del Servicio Civil de Chile, Santiago. Washington, D.C.: BID.
- Lafuente, M., N. Manning e J. Watkins. 2012. "International Experiences with Senior Executive Service Cadres". GET Notes. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- National Audit Office. 2013. "Building capability in the Senior Civil Service to meet today's challenges". Relatório do Controlador e Auditor Geral HC, sessão 129, 2013-14, 19 de junho 2013. Londres: National Audit Office.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). 2011. "Senior civil service". Em: *Government at-a-Glance 2011*. Paris: OECD. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-23-en.
- PSC (Public Service Commission). 2005. "Developing Senior Executive Talent in the Canadian Public Service: Values, Processes and Challenges". Por María Barrados, president, Public Service Commission of Canada. Apresentado na SPS Conference Profession in Perspective, Haia, Países Baixos.
- , 2014. *Annual Report 2013-2014*. Quebec, Canadá : PSC. Disponível em: www.cfp-psc.gc.ca.
- Ramos, C. e F. Scrollini. 2015. "Los nuevos acuerdos entre políticos y servidores públicos en la alta dirección pública en Chile y Uruguay". *Revista uruguaya de ciencia política* 06/2015, pp. 11–36.
- Review Body on Senior Salaries. 2015. *Thirty-Seventh Annual Report on Senior Salaries 2015*. n.º 83. Chair: Bill Cockburn CBE TD. Londres: Review Body on Senior Salaries.
- SERVIR (Autoridad Nacional del Servicio Civil). 2008a. *Decreto de Ley Núm. 1.023, Crea Autoridad Nacional del Servicio Civil*. Lima: SERVIR.
- , 2008b. *Decreto de Ley Núm. 1.024, Crea Cuerpo de Gerentes Públicos*. Lima: SERVIR.
- , 2013. *Ley Núm. 30.057 del Servicio Civil, del 03 de Julio de 2013*. Lima: SERVIR.

- . 2015. *Presupuesto de la Autoridad Nacional del Servicio Civil*. Lima: SERVIR. Disponível em: <http://inst.servir.gob.pe/index.php/es/component/content/article/75-comunicados/1503-portal-de-transparencia.html>.
- SSC (State Services Commission). 2014. *Annual Report 59 for the year ended 30 June 2013*. Wellington, Nova Zelândia: SSC.
- Steen, T. e F. Van der Meer. 2009. "Dutch Civil Service Leadership: Torn Between Managerial and Policy-oriented Leadership Roles". Em: J. A. Raffel, P. Leisink e A. E. Middlebrooks, *Public sector leadership: international challenges and perspectives*, pp. 91-106.
- Treasury Board of Canada Secretariat. 2015. *Directive on the Performance Management Program (PMP) for Executives*. Quebec: Treasury Board of Canada Secretariat. Disponível em: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=14226&ion=text>.
- USOPM (United States Office of Personnel Management). 2014a. *Report on Senior Executive Pay and Performance Appraisal System for Fiscal Year 2013*. Washington D.C.: USOPM.
- . 2014b. *Guide to the Senior Executive Service*. Washington D.C.: USOPM.
- . 2015. *FedScope*. Washington D.C.: USOPM. Disponível em: <http://www.fedscope.opm.gov/employment.asp>.
- United Kingdom Civil Service. 2014. *Civil Service Reform Plan: Progress Report*. Outubro. Londres: United Kingdom Civil Service.