

DIRIGENTES PÚBLICOS NO BRASIL:

Propostas para uma agenda de reformas

No Brasil, a nomeação de dirigentes públicos é realizada de modo discricionário pelos atores políticos. Não existem critérios baseados em competências de direção como condição prévia para a nomeação. Esta falta de critérios é acompanhada da visão de que estas nomeações são marcadas, principalmente, por motivações político-partidárias. Ainda que possa haver exceções a essa prática, o fato é que o Brasil não tem avançado nas reformas de cunho gerencial orientadas a profissionalizar a seleção e a atuação de seus altos executivos.

Distinuir um grupo de dirigentes e estabelecer regras específicas para selecioná-los, formá-los e avaliá-los é prática já consolidada em diversos países desenvolvidos. Na América Latina, merece destaque o Chile que implementou, desde 2003, o *Sistema de Alta Dirección Pública* (SADP), hoje referência internacional.

Inspirados nesse modelo, apontaremos os principais problemas existentes hoje no tratamento dos cargos de direção no Brasil para, em seguida, recomendar estratégias de reformas necessárias para que avancemos em direção à profissionalização da alta direção pública no país.

Quem são os dirigentes públicos?

São executivos que dirigem as organizações públicas. A complexidade de sua atuação e seu nível de responsabilidade podem variar, mas em todos os casos espera-se que estes profissionais atuem como gestores, orientados aos resultados estratégicos da organização, prestando contas ao político que os nomeou e conduzindo as pessoas e recursos sob sua supervisão visando entregar serviços públicos com eficiência, equidade e qualidade.

Esta perspectiva, fortemente difundida na literatura internacional, está menos presente no debate brasileiro. No Brasil, predomina a visão de que dirigentes são pessoas nomeadas, em geral, por razões partidárias, parte do jogo político que demanda a distribuição de cargos entre a base aliada como condição para o Executivo governar.

Na estrutura de cargos de livre provimento dos governos federal e subnacionais, não há uma distinção clara entre níveis de direção e outros níveis inferiores de gerência, como coordenações ou chefias. Obviamente é possível distinguir cargos de direção máxima, como, por exemplo, um Superintendente de uma Autarquia, de cargos intermediários, como Coordenadores Gerais de Programas. No entanto, o debate tem tratado estas posições de modo relativamente homogêneo.

PONTOS-CHAVE

- O Chile é referência internacional na seleção de dirigentes públicos, pois estabelece critérios de mérito e competência necessários ao desempenho de funções de direção; são responsáveis pela direção de organizações públicas, prestando contas diretamente ao político que o nomeou, após amplo processo de seleção pública, aberto e competitivo.
- No Brasil, por outro lado, não existem mecanismos racionais de seleção; a natureza de livre nomeação dos cargos de direção traz o risco da ocupação política dos cargos; a estratégia para combater este risco tem sido reservar espaços de direção a servidores de carreira.
- Não basta nomear servidor de carreira em posições de direção. No Brasil, para avançar, é necessário distinguir quais são os cargos que devem ser preenchidos por dirigentes públicos e estabelecer regras específicas para sua seleção e atuação.

Hoje, predomina na opinião pública a visão de que há um número excessivo de cargos de livre provimento nas estruturas governamentais, utilizados como moeda do jogo político-partidário e ocupados por pessoas pouco competentes.

Cargos de livre provimento x nomeação de servidores de carreira

A solução mais citada, segundo governos e formadores de opinião, é a reserva desses cargos para nomeação exclusiva de servidores de carreira.

Para cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), tomando como exemplo o governo federal, foi determinado que 75% dos cargos DAS de níveis 1 a 3 (mais baixos) sejam ocupados por servidores de carreira. Para o nível 4, o percentual é de 50%. Para os níveis 5 e 6 (mais altos), não há reserva de cargos (Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005).

A defesa da reserva desses cargos para servidores tem algumas fragilidades. O conceito de servidores públicos, aptos a ocupar estas posições, é muito amplo, englobando civis e militares, ativos e aposentados das três esferas e dos três poderes, funcionários de empresas públicas e sociedades de economia mista, hoje um universo de doze milhões de pessoas. Outro problema está na ideia de que servidores de carreira são apolíticos ou apartidários, o que não corresponde à realidade.

Ser servidor de carreira não significa que o profissional, ainda que com excelente formação e experiência, possua as competências gerenciais específicas requeridas para

cada cargo de direção. Assim, a solução geralmente proposta no Brasil deixa de considerar a avaliação das competências necessárias ao desempenho de funções gerenciais.

BOX 1

Crescimento dos cargos de livre nomeação no Brasil

No Brasil, o Poder Executivo federal pode atribuir quase cem mil gratificações, dos quais 23 mil cargos de livre nomeação. Este número representa 15% do total de servidores civis do Executivo federal – um em cada sete funcionários pode ser distinguido com uma gratificação. Em 1997, primeiro ano para o qual os dados estão disponíveis, esta relação percentual era de 12%.

Desde 2007, enquanto o quantitativo total de servidores civis ativos aumentou 18%, os cargos de confiança cresceram 40%. Nos níveis mais altos, ocupados por Secretários de Ministérios, Presidentes de Autarquias e Fundações e Diretores, os aumentos foram ainda mais expressivos, da ordem de 90% para o mesmo período (BRASIL, 2015).

Inspirações internacionais

Em 2003, num contexto de reforma de todo o emprego público e de um amplo acordo entre governo e oposição, o Chile deu início à implantação do *Sistema de Alta Dirección Pública* (SADP). Passados mais de dez anos, o sistema já superou mudanças de governo e segue buscando seu permanente aperfeiçoamento. Esta experiência representa um destacado caso de sucesso e já se tornou referência no mundo todo.

Inspirado nas experiências das democracias mais avançadas, este sistema compreende os dirigentes públicos como um grupo específico, que atua segundo regras distintas de seleção, gestão e avaliação em relação aos demais funcionários do Estado. Para o SADP, o conceito de dirigente inclui profissionais que implementam políticas; se diferenciam, portanto, dos políticos, que formulam diretrizes. Dirigentes são responsáveis pela gestão da organização como um todo ou respondem por unidades administrativas de cada organização, como RH, Compras ou Orçamento. Podem atuar em unidades nacionais ou ter atuação descentralizada em estruturas regionais. Totalizam 1.256 cargos, sendo 211 de nível 1 e 1.045 de nível 2, representando menos de 1% do total de servidores do país. Outros 1 mil cargos, aproximadamente, permanecem de nomeação exclusivamente política (ver **Figura 1**).

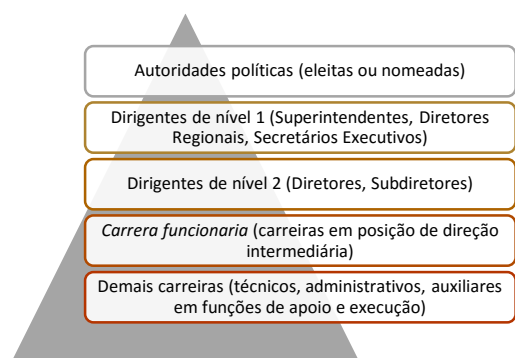


Figura 1: Estrutura hierárquica do modelo de emprego público chileno. Fonte: elaboração própria, com base no site oficial do governo chileno.

O surgimento do SADP se deu num contexto de acentuada crise política do governo, quando se elaborou uma proposta de solução conjunta com a oposição visando superar o cenário político anterior, marcado pela exclusiva nomeação política para cargos do alto escalão governamental. Este arranjo se refletiu no próprio desenho da estrutura de governança do Sistema, que é constituído por um *Conselho de Alta Dirección*, formado por 4 representantes (do governo e da oposição), e 1 presidente que acumula o comando da *Direção Nacional do Serviço Civil*; esta segunda instância é o órgão formulador e coordenador da política de pessoal no país, além de ser responsável pela gestão do próprio SADP.

O sistema superou a nomeação puramente política para os cargos de direção. Agora, qualquer cidadão interessado e que reúna o conjunto mínimo de requisitos profissionais estabelecidos, seja ele servidor ou não servidor, pode se candidatar a uma posição no governo chileno.

Os processos de seleção se dão para cada cargo de direção e são amplamente divulgados na internet e em outros meios de grande circulação, onde são disponibilizados todos os detalhes do perfil profissional desejado pelo governo, que indica, inclusive, os principais desafios que o profissional deverá enfrentar quando nomeado (veja o **Box 2**).

As seleções contam com a participação de empresas de RH especializadas, responsáveis pela análise curricular, verificação de antecedentes e entrevistas, e com um atento acompanhamento do Conselho de Alta Dirección, órgão fiscalizador e que também participa das seleções, sendo responsável pela elaboração de listas tríplexes ou de até 5 nomes para decisão final do vencedor pela autoridade política.

Com duração média de 3 meses, estes processos são competitivos, tendo em média 115 candidatos por concurso, e têm contribuído para a renovação do quadro dirigente do país.

Quando nomeados, celebram contratos de desempenho que estabelecem metas a serem alcançadas; além disso, parte de sua remuneração é vinculada aos resultados entregues.

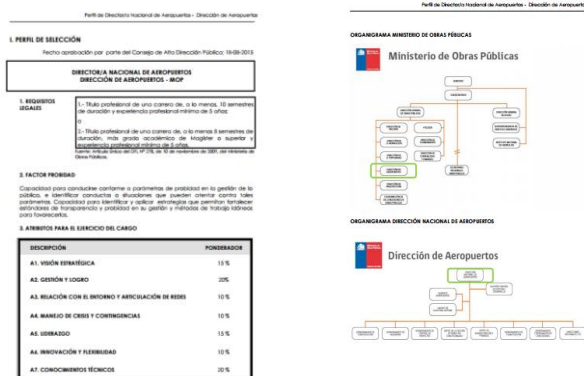
A experiência segue sendo aperfeiçoada ano a ano, já tendo incorporado quase 90% das organizações públicas do país. Também vem sendo adotada pelos governos locais para posições de direção na área educacional.

A legitimidade do sistema é determinante para atrair bons candidatos e merecer respeito dos políticos e da opinião pública. Para isso, tem papel chave o Conselho de Alta Dirección Pública, integrado por pessoas de alta reputação, referendadas tanto pelo governo como pela oposição.

BOX 2

Seleção pública dos dirigentes chilenos

Vale explorar o sistema de seleção pública dos dirigentes chilenos disponível na internet. Cada concurso é específico para um único cargo e cada seleção indica o *perfil profissional* desejado, detalhando: o nome do cargo, os requisitos legais necessários, as competências gerenciais esperadas, a descrição do cargo (nível hierárquico, organização, lugar de atuação, a quem se reporta), os propósitos do cargo (missão, funções estratégicas, desafios), dados da organização e do contexto (bens e serviços, equipe de trabalho, clientes internos e externos, dotação orçamentária, organograma, remuneração), entre outros.



Confira mais em: http://postulacionesadp.serviciocivil.cl/ANTARES_HN/SLConcursosEnPostulacion?nuSecHidden=null.

Propostas para o caso brasileiro

Definir cargos de alta direção e direção intermediária, distinguindo-os dos cargos de alta sensibilidade política

A construção de um modelo de seleção de dirigentes no Brasil como aquele desenvolvido pelo Chile requer, em primeiro lugar, uma importante delimitação entre cargos de direção política, alta direção e direção intermediária, segundo seu nível e natureza de responsabilidade e modelo de nomeação:

- Cargos políticos:** agrupa aqueles dirigentes nomeados *discricionariamente* para exercer funções de natureza *estritamente política*. A confiança política deve predominar sobre o conjunto de competências técnicas e comportamentais como critério de escolha do dirigente nomeado. Teríamos como exemplos, no Executivo, os Ministros de Estado, os Secretários Estaduais e Municipais, entre outras funções como a de um Chefe de Assuntos Parlamentares, responsável pelo relacionamento entre Executivo e Congresso.
- Cargos de alta direção (dirigentes públicos):** inclui todos aqueles profissionais que *dirigem organizações ou departamentos* responsáveis pela *entrega de serviços públicos*, buscando entregar o máximo *valor público* à sociedade com os recursos que estão sob sua direção. Devem ser excetuados os serviços ou entidades de alta sensibilidade política. Esses profissionais prestam contas ao nível hierárquico diretamente superior, formado pelos cargos políticos acima descritos, podendo ser exemplificados nas figuras dos

Presidentes de Autarquias e Fundações, ou de responsáveis por atividades de direção estratégica no âmbito da Administração Direta, como alguns cargos de Diretores de Departamento.

Neste caso, a nomeação discricionária não é suficiente para garantir a escolha do dirigente mais apto a exercer a direção de cada organização, e, conseqüentemente, processos mais aprimorados de seleção e nomeação precisam ser adotados.

Aqui reside a preocupação central deste Policy Brief, que, usando como inspiração o modelo chileno, desenvolve, nas seções seguintes, propostas para racionalizar a seleção, nomeação e gestão dos dirigentes brasileiros.

- Cargos de direção intermediária (Coordenadores/Diretores):** posições responsáveis por estabelecer o elo entre a alta direção e o conjunto de funcionários em uma organização pública. Tipicamente, esse nível se refere a servidores responsáveis pela direção de áreas ou funções de supervisão técnica orientada à operação cotidiana dos serviços públicos. Neste caso, a proximidade com o nível político é mais baixa e a sensibilidade política das funções, menos relevante. Tais posições, portanto, podem ser ocupadas exclusivamente por servidores de carreira segundo processos competitivos de acesso à função de direção no âmbito de mecanismos de promoção e desenvolvimento na carreira.

A clara distinção desses diferentes estratos e níveis de responsabilidade requer, além da diferenciação das funções exercidas, o desenho regras e incentivos diferenciados à seleção e atuação no âmbito dos espaços de alta direção ou de direção intermediária. Nos dedicamos a uma proposta para o primeiro caso.

Diferenciar a atuação dos dirigentes públicos

Uma vez definidos os cargos de alta direção, deve-se estabelecer um conjunto de medidas específicas para seu tratamento, com o objetivo conferir a estas posições incentivos que possibilitem *atrair bons executivos*, de dentro e de fora do governo, e, uma vez nomeados estes dirigentes, deve-se estabelecer um conjunto de *orientações estratégicas* que guiem sua atuação com autonomia e responsividade em busca dos resultados estabelecidos.

Este tratamento diferenciado implica na adoção de regras e incentivos localizados num *espaço intermediário* entre a total discricionariedade das nomeações políticas e a rigidez das regras que regem as carreiras de Estado. Defendemos a institucionalização de um *espaço próprio de direção* como uma forma de melhor combinar as dimensões da discricionariedade política da nomeação e atuação destes dirigentes, sem, no entanto, cair nas armadilhas da excessiva burocratização.

Em outras palavras, a preocupação central está em nomear dirigentes que melhor respondam aos desafios requeridos para cada cargo de direção, orientados à entrega do maior valor público à sociedade. Para isso, devem ser exigidas competências específicas de direção como condição para a nomeação, mas este ato segue

sendo político, e pode contemplar o critério da confiança política na escolha final do dirigente.

Isso exige mecanismos mais flexíveis de nomeação e demissão, em oposição à preocupação central das carreiras de Estado, que está na continuidade e regularidade dos serviços executados. Isso significa que cargos de alta direção podem ser ocupados por servidores de carreira, como podem também ser ocupados por profissionais provenientes de outros setores da sociedade.

Estabelecer regras específicas para sua seleção

Após definidos os cargos de direção pública, deve-se estabelecer regras para seleção e nomeação de profissionais aptos a ocupá-los. Dada a natureza específica de direção destas posições, são requeridas competências específicas destes profissionais, como gestão do entorno político, visão estratégica, liderança, gerenciamento de crises e inovação, para citar algumas. Existem técnicas objetivas realizadas por consultorias especializadas que permitem aferir tais capacidades de direção nos candidatos a posições na alta burocracia.

O primeiro momento da seleção requer a definição, pelo governo, do *perfil profissional* requerido para cada cargo de direção (requisitos mínimos como idade ou nível de formação, experiência profissional e competências gerenciais), com vistas aos resultados que aquela determinada organização pretende alcançar.

Em seguida, realiza-se um *concurso público de seleção*, cujo modelo pode variar entre as experiências. Em todos os casos, deve ser tornada pública em amplos meios de divulgação, bem como fornecer as orientações necessárias sobre o perfil desejado e as etapas de seleção a serem adotadas. Estas etapas devem incluir mecanismos capazes de aferir se os candidatos possuem os requisitos profissionais previamente estabelecidos; geralmente são constituídas por análise curricular, análise de antecedentes, testes psicométricos, provas práticas e entrevistas.

Definir estratégias para orientar o exercício da função de direção

Na maioria das experiências internacionais, a atuação de um dirigente está prevista em *acordos de resultados*, estabelecidos em comum acordo com o superior hierárquico no momento da nomeação. Os acordos estabelecem as metas a serem cumpridas, mensuradas por indicadores, e podem, ainda, estar atrelados a parcelas de remuneração variável e à possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho. Em muitos casos, estes acordos são disponibilizados na internet para consulta por qualquer interessado em monitorar a atuação do dirigente.

A relevância dos acordos de resultados e dos mecanismos de avaliação está em orientar a atuação destes dirigentes num contexto organizacional de maior autonomia, necessária ao desempenho da atividade gerencial, porém atrelada a mecanismos de controle e prestação de

contas, que buscam garantir o alinhamento do dirigente às diretrizes estabelecidas politicamente.

Estabelecer a estrutura de governança do modelo

O sucesso da implementação e consolidação de uma proposta como esta para o Brasil passaria, necessariamente, pela discussão ampla entre atores governamentais e pela construção conjunta de uma proposta entre governo e sociedade. A construção conjunta de uma instância responsável pela implantação e aperfeiçoamento do modelo, a exemplo do Conselho de Alta Direção Pública adotado pelo Chile, representa um importante mecanismo para canalizar, negociar e buscar soluções compartilhadas para as resistências presentes em propostas dessa natureza.

Um primeiro desafio que se coloca a uma proposta como esta reside na própria delimitação das posições de alta direção, diferenciando-as daquelas que devem permanecer de livre nomeação política. A atividade de direção no setor público está fortemente relacionada ao exercício das atividades de natureza política, sendo muito tênue a linha divisória entre o que deve ser político e o que deve ser objeto de uma seleção profissional, apresentando diferentes nuances conforme a natureza da política pública, do nível hierárquico da posição, ou da sensibilidade política do problema a ser gerenciado. Assim, recomenda-se que essa delimitação seja analisada caso a caso para cada organização pública e que se adote uma estratégia incremental de incorporação destas organizações neste novo modelo de seleção. No Chile, o programa teve início com pouco menos de 30 organizações, e hoje já contempla sua quase totalidade no Sistema de Alta Direção.

O Presidente detém, no Brasil, o poder da nomeação e da criação de cargos no Executivo. Por isso, institucionalmente, reúne as condições necessárias à implantação de um sistema como o proposto. No entanto, o exercício deste poder presidencial não está livre de constrangimentos, já que estes espaços, especialmente quando se trata da alta direção, são disputados pelos partidos políticos que sustentam a coalizão em nosso presidencialismo. Assim, a negociação entre Executivo e Legislativo na construção de um sistema para seleção de dirigentes é vista como condição fundamental para se chegar a um modelo que promova ganhos institucionais mútuos. De um lado, o governo ganharia em profissionalização e capacidade de implementação de políticas com a nomeação de profissionais reconhecidamente capacitados. Considerando que este modelo de seleção profissional não exclui a confiança política como critério de nomeação, ficaria mantida a possibilidade da permanente negociação entre Executivo e Legislativo na definição final dos nomeados. Uma vez tornados públicos estes processos e racionalizados os procedimentos para a seleção, haveria um ganho relevante, e talvez o mais importante ganho deste sistema, do ponto de vista democrático, de conferir maior legitimidade nas indicações para os cargos de direção perante a sociedade. Resta ressaltar, ainda, que este controle

social e entre os poderes se daria tanto na seleção como no acompanhamento da atuação destes dirigentes, cujos contratos de gestão poderiam ser publicizados, a exemplo das experiências internacionais.

Entendemos, ainda, que a adoção deste modelo tende a tornar mais atrativos os espaços de direção no setor público. Do ponto de vista das carreiras, este sistema significaria a superação da ideia fortemente difundida entre posições mais corporativistas de que espaços de direção devem ser reservados a servidores, já que a solução proposta consiste num *sistema aberto*, tanto para servidores como para profissionais de outros setores. Por ser aberto e por adotar um conjunto de critérios racionais de seleção, o sistema privilegiaria aqueles candidatos que reunissem condições exigidas para atuação na alta burocracia, conferindo-lhes maior legitimidade e status baseado no crivo da seleção pública, transparente e meritória.

Dessa forma, seria combatida a prática atual que adota a nomeação de servidores de carreira em posições de direção como forma de promoção na carreira ou de ganho salarial, dadas as debilidades existentes nas estruturas de promoção e remuneração das carreiras de estado. Este ponto é particularmente importante porque indica que a adoção de um sistema para a alta direção traria reflexões para a estrutura das carreiras do país. No caso chileno, a reforma do serviço público foi integral, distinguindo dirigentes e profissionalizando todo o funcionalismo público a uma só vez. No Brasil, as estratégias podem caminhar juntas ou em momentos diferentes, mas em qualquer cenário beneficiaria toda a estrutura de emprego pública.

Além disso, qualquer destes cenários exigirá, ainda, uma atenta análise das implicações desta reforma para a dimensão fiscal das despesas com pessoal no setor público. Um dos principais resultados esperados na adoção de sistema como este, no entanto, está justamente na capacidade de nomear profissionais com orientação à eficiência no uso dos recursos públicos, capazes de trazer ganhos dessa natureza no médio e longo prazos.

Considerações finais

Na atual conjuntura política do governo federal, marcada pela frágil sustentação de acordos entre Executivo e Congresso, podemos supor que a adoção de uma agenda de reforma no âmbito da alta direção representaria um elemento complicador à construção de consensos necessários à governabilidade do país. Preferimos, no entanto, defender esta agenda como uma oportunidade de avanço e melhoria da gestão pública brasileira, no contexto de revisão da estrutura administrativa federal (enxugamento de Ministérios e de órgãos da Administração Indireta) e de suas prioridades estratégicas, dado o cenário de destacada crise fiscal. Precisamos encontrar novas soluções para entregar serviços públicos melhores e mais eficientes, e a solução passa pela nomeação de dirigentes de excelência.

Esta agenda também pode ser adotada no âmbito dos governos subnacionais brasileiros. Algumas iniciativas

isoladas já vêm sendo observadas em alguns Estados, que buscam aprimorar a seleção de dirigentes nas áreas de saúde e educação. No governo federal, vale citar a experiência do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, que adota o modelo de Comitês de Busca para selecionar dirigentes de seus Institutos de Pesquisa. Outros modelos de seleção similares estão começando a ser adotados para níveis de direção intermediária, em diversos setores de políticas públicas.

Independente do contexto ou do âmbito de implantação desta agenda, reconhecemos que a transição de um modelo de livre nomeação para um modelo que limita a discricionariedade dos atores políticos de escolher livremente seus dirigentes não é tarefa simples. No entanto, um modelo de *direção profissional*, como proposto, não pretende combater a política, mas sim permitir que estejam à disposição dos políticos profissionais com competências técnicas e gerenciais necessárias ao desempenho dos desafios colocados à função de direção no setor público.

Agradecimentos especiais à Direção Nacional do Serviço Civil chileno que recebeu equipe e convidados do GPPlab, em junho de 2015, para uma visita técnica orientada a apresentar a experiência do Sistema de Alta Direção Pública.

Referências

- BRASIL (2015). Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais. Janeiro de 2015. Disponível em: <<http://www.servidor.gov.br/index.asp?index=82&ler=s1025>> Acesso em: 13 ago. 2015.

Informações adicionais

- **Site oficial do governo chileno:** <http://www.serviciocivil.gob.cl/sistema-de-alta-direccion-publica-0>
- **Dissertação sobre o caso chileno:** ALESSIO, Maria Fernanda. Dirigentes Públicos, Política e Gestão: o Sistema de Alta Direção Pública Chileno. Dissertação de Mestrado aprovada pela Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.
- **Sistemas de alta direção pública da OCDE:** KUPERUS, Herma; RODE, Anita (2008). Top Public Managers in Europe. Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique. UE.FR /EUPAN.

Outras publicações desta série podem ser encontradas no <https://gpplab.wordpress.com/>.

Para informações ou comentários, contatar o GPPlab (e-mail: gpplab@fgv.br, twitter: [@gpplabfgv](https://twitter.com/gpplabfgv) ou facebook: facebook.com/gpplab).