

André Vaz Lopes

Universidade de Brasília – UnB

(Brasília, Distrito Federal, Brasil)

andrevazlopes@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8929-2374>

Maria Júlia Pantoja

Universidade de Brasília – UnB

(Brasília, Distrito Federal, Brasil)

jpantoja@unb.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6533-7240>

Andrea de Oliveira Gonçalves

Universidade de Brasília – UnB

(Brasília, Distrito Federal, Brasil)

andregon@unb.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7514-8139>

João Abreu de Faria Bilhim

Universidade de Lisboa – ULisboa

(Lisboa, Portugal)

jbilhim@iscsp.ulisboa.pt

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9419-0009>

Profissionalização da Liderança Pública: Uma Revisão da Literatura sobre Valores, Competências e Seleção de Dirigentes Públicos

Public Leadership Professionalization: A Literature Review on Values, Competencies, and Selection of Public Leaders

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo descrever a produção científica sobre as capacidades, valores e papéis esperados dos gestores públicos para o efetivo cumprimento de suas atribuições, analisando em que medida tais atributos têm sido utilizados na seleção de candidatos para ocupação de cargos gerenciais na administração pública. Por meio de uma revisão sistemática da literatura publicada no período de 2010 a 2018, foi possível constatar que as capacidades de comunicação, colaboração e construção de parcerias, aliadas aos valores de integridade, honestidade, eficiência e eficácia, são os atributos mais frequentemente apontados. Em parte, esses atributos são observados no recrutamento gerencial. Entretanto, eles parecem não atender, por completo, os requisitos necessários para a resolução de problemas em contextos de maior volatilidade, complexidade e inovação, reforçando a importância da profissionalização e da meritocracia na ocupação dos cargos públicos, além da necessidade de estudos futuros para identificação de competências gerenciais relevantes sob a ótica dos cidadãos.

Palavras-Chave: liderança pública; meritocracia; nomeações públicas; competências gerenciais; revisão sistemática.

ABSTRACT

This paper aims to describe the scientific production on the capacities, values, and expected roles of public managers for the effective fulfillment of their duties, analyzing to what extent these attributes have been used in the selection of candidates for managerial positions in public administration. Through a systematic review of the literature published from 2010 to 2018, it was found that the skills of communication, collaboration, and partnership building, together with the values of integrity, honesty, efficiency, and effectiveness, are the most frequently pointed attributes. In part, these attributes are observed in managerial recruitment; however, they do not seem to fully meet the requirements necessary to solve problems in contexts of higher volatility, complexity, and innovation, reinforcing the importance of professionalization and meritocracy in the occupation of public positions, beyond the need for future studies to identify relevant managerial competencies, from the perspective of citizens.

Keywords: public leadership; meritocracy; public appointments; managerial competencies; systematic review.

Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

Endereço

Av. Fernando Ferrari, 514, Goiabeiras

29.075-910, Vitória-ES

gestao.conexoes@gmail.com

<http://www.periodicos.ufes.br/ppgadm>

Coordenação

Programa de Pós-Graduação em

Administração (PPGADM/CCJE/UFES)

Artigo

Recebido em: 07/10/2019

Aceito em: 21/12/2019

Publicado em: 24/01/2020

Introdução

Os serviços públicos passaram por diversas reformas nas últimas décadas, que alternaram os seus objetivos entre a melhoria da eficiência, a transferência de atividades públicas para o setor privado e, nos últimos anos, a participação dos cidadãos na produção dos serviços públicos. Essas transformações têm gerado, entre outros desafios, a necessidade de desenvolvimento de novas competências gerenciais e de novas formas de liderança política (Sicilia, Guarini, Sancino, Andreani, & Ruffini, 2016; Sørensen & Torfing, 2018).

Diversos autores se dedicaram ao estudo da função gerencial pública, abordando, em especial, as relações entre política e burocracia e a ocupação dos cargos por servidores de carreiras ou indicados políticos (Askim, Karlsen, & Kolltveit, 2017; Christensen, Klemmensen, & Opstrup, 2014; Longo, 2003). A prática clientelista de nomeações baseadas apenas em critérios políticos pode ocasionar um efeito negativo no desempenho das organizações, na eficiência administrativa e na continuidade das políticas públicas (Gallo & Lewis, 2012; Geddes, 1994; Gilmour & Lewis, 2006). Por outro lado, as nomeações políticas não refletem necessariamente um mal para a administração pública, e podem favorecer uma oxigenação das organizações, aproximar os políticos dos eleitores e revitalizar a própria política, além de impulsionar a burocracia a se mover da sua neutralidade (Bearfield, 2009; Flinders, Matthews, & Eason, 2012; Pacheco, 2010; Peters & Pierre, 2004; Sancino, Sicilia, & Grossi, 2017).

Outro tópico focado também nos estudos da ocupação de cargos públicos está relacionado à profissionalização e à meritocracia dos processos de recrutamento e seleção. De forma geral, a literatura aponta uma relação positiva entre a institucionalização da meritocracia na administração pública e o crescimento econômico (Evans & Rauch, 1999), a redução da pobreza (Henderson, Hulme, Jalilian, & Phillips, 2007) e o controle da corrupção (Bersch, Praça, & Taylor, 2017; Oliveros & Schuster, 2018), além de gerar uma harmonia corporativa e um espírito de corpo nas organizações públicas (Rauch, 2001). A seleção com base no mérito tem sido valorizada ao longo do tempo, representando uma gestão de pessoas imparcial, e atuando como impulso para a busca da eficiência na gestão pública (Bilhim, 2013, 2017).

A meritocracia se caracteriza como um processo de recrutamento baseado nas habilidades dos candidatos, sustentado em um sistema voltado para a proteção do setor público da política partidária, promovendo a concorrência justa e aberta para empregos públicos com base em exames neutros (Dahlström, Lapuente, & Teorell, 2012; Parrado & Salvador, 2011). No entanto, o conceito de meritocracia não é uma questão objetiva e tampouco consensual, e, na medida em que é influenciado pelos aspectos culturais, pode variar no tempo e entre os países. Assim, os critérios meritocráticos para ocupação de cargos gerenciais estão relacionados ao que se espera da liderança pública, quais competências gerenciais são necessárias, quais valores públicos são considerados importantes e como estas lideranças podem contribuir para a criação desses valores (Barbosa, 1996; Crosby & Bryson, 2018).

Embora os estudos acerca da liderança pública, da ocupação de cargos gerenciais e do próprio exercício da função gerencial no setor público venham sendo

desenvolvidos ao longo do tempo, pesquisas recentes ainda apontam a necessidade de uma compreensão mais aprofundada acerca dos papéis gerenciais tanto de políticos quanto de burocratas, e dos arranjos organizacionais que possibilitem a utilização das nomeações públicas como contribuição para a boa governança (Losada & Esteve, 2018; Sancino *et al.*, 2017; Sørensen & Torfing, 2018). Diante desse contexto, a pesquisa aqui relatada pretende contribuir com subsídios que minimizem essa lacuna, buscando identificar na literatura quais as competências, os valores e os papéis esperados dos gestores públicos, e de que maneira esses atributos têm sido utilizados na seleção de candidatos para ocupação de cargos gerenciais na administração pública.

O texto está estruturado em quatro capítulos, além dessa introdução. Inicialmente são apresentados, de forma sucinta, enfoques teóricos sobre a ocupação de cargos gerenciais no setor público. Em seguida, são descritos os procedimentos metodológicos utilizados nesta revisão sistemática de literatura. Posteriormente, são apresentados e discutidos os resultados encontrados. Por fim, são sugeridas possibilidades de pesquisas futuras com base nos achados da revisão.

Ocupação de cargos gerenciais no setor público

Os estudos sobre a liderança pública têm sido orientados por questões teóricas e empíricas, tais como quais as diferenças e semelhanças entre os perfis de liderança no setor público e privado, como a liderança é exercida nos diferentes níveis hierárquicos existentes nas instituições públicas, e quais valores devem ser incorporados pelos líderes públicos (Chapman *et al.*, 2016).

Outro aspecto bastante debatido tanto no campo da administração pública como nas ciências sociais e na ciência política se baseia na dicotomia clássica entre política e burocracia. Na concepção weberiana a existência de uma burocracia profissional e autônoma é fundamental para a eficiência do Estado, em que salários competitivos, promoção interna, estabilidade na carreira e recrutamento meritocrático contribuem positivamente para o crescimento econômico dos países (Evans & Rauch, 1999; Weber, 2004).

Para Schneider (1991), ao proteger as instituições estatais da interferência dos políticos e das práticas clientelistas, os burocratas poderiam formular e implementar políticas públicas tecnicamente racionais. Segundo Lewis (2007), em que pese os nomeados de fora da carreira possuam maior nível de educação e maior experiência na gestão privada, o Estado moderno precisa de profissionais contínuos que sejam competentes no que fazem, selecionados de forma meritocrática. Ao longo do tempo, a meritocracia se tornou sinônimo de modernidade e ferramenta para o combate à corrupção, garantia da ética e da impessoalidade na administração pública (Bilhim, 2012).

Os padrões das nomeações são determinantes para a consolidação da autonomia das instituições públicas e, quando esses padrões não seguem critérios meritocráticos, criam-se espécies de hierarquias informais, construindo uma vinculação tácita entre aqueles que desejem ocupar tais posições e os detentores de poder para nomeá-los. A preocupação com a forma de nomeação dos gestores públicos se justifica pelo volume de recursos que administram e pelo impacto de suas decisões na vida dos cidadãos. No entanto, apenas a discussão sobre a separação

entre política e burocracia não é suficiente para compreender todas as dimensões do exercício da função gerencial pública. Embora existam diferenças na forma de atuação entre nomeados políticos e gestores de carreira, há um conjunto de competências e valores necessários para que o dirigente público exerça a sua função, que se diferem tanto da essência do burocrata weberiano quanto do político tradicional (Bonis & Pacheco, 2010; Losada & Esteve, 2018; Nistotskaya & Cingolani, 2016; Sancino *et al.*, 2017; Schneider, 1991).

O dirigente público se orienta para o uso eficiente dos recursos, criação de valor público e melhoria dos resultados das organizações, atuando com certa margem de discricionariedade, o que lhe coloca em um papel preponderante para a implementação das políticas públicas (Bonis & Pacheco, 2010; Longo, 2003; Moore, 1995). Para Longo (2002) a função do dirigente público não deve ser apropriada por políticos ou burocratas sob o risco de se tornar clientelista, dominada pelas classes políticas e pelos interesses partidários, ou de se converter apenas na execução de normas ou na aplicação de procedimentos com agendas definidas por inércia.

A partir das reformas da década de 1990, o desafio do Estado deixou de ser concentrado na necessidade de proteção da burocracia contra interferências políticas, e passou a ser a busca por resultados melhores para a sociedade (Pacheco, 2010). Mais recentemente, alguns autores têm destacado cada vez mais a necessidade do envolvimento da sociedade na cocriação e coprodução de serviços públicos (Bekkers & Tummers, 2018; Cinar, Trott, & Simms, 2019; Eriksson, 2018; Voorberg *et al.*, 2017; Vries, Bekkers, & Tummers, 2016), na esteira do *New Public Governance* (Bilhim, 2017; Osborne, 2006).

Assim, o exercício da função gerencial pública demanda capacidade de inovar e de pensar estrategicamente; gerenciar o entorno político para obter legitimidade para a sua atuação; e capacidade para que os seus subordinados se responsabilizem e alcancem os objetivos traçados. E, cada vez mais, acarreta a necessidade de desenvolvimento das capacidades de interação, coordenação e colaboração, tanto entre instituições públicas quanto entre o setor público, o setor privado e a sociedade de maneira geral (Liu & Zheng, 2015; Moore, 1995; Sørensen & Torfing, 2018).

Metodologia

Para identificar os estudos elegíveis nesta revisão sistemática da literatura, foi utilizada a abordagem *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews e Meta-Analyses* (PRISMA), de forma a tornar claros os critérios para identificação, seleção e avaliação das pesquisas relevantes sobre o tema estudado na busca da solução do problema identificado (Moher, Liberati, Tetzlaff, & Altman, 2009).

Elegibilidade dos artigos

Foram incluídos na revisão estudos empíricos publicados entre os anos 2000 e 2018 em periódicos científicos, em qualquer idioma. Para inclusão na revisão, os artigos deveriam abordar questões relacionadas às competências, valores e papéis dos gestores públicos, bem como os critérios, estratégias e procedimentos para o recrutamento e seleção de gestores públicos. Por fim, em razão dos objetivos deste

estudo, foram incluídos apenas os artigos classificados nos campos de pesquisa agrupados na área ciências sociais das bases científicas.

Fontes de informação e estratégia de busca

As buscas foram realizadas nas bases científicas *Web of Science* e *Scielo*, utilizando termos em inglês, português e espanhol com a perspectiva de alcançar maior quantidade de estudos, incluindo aqueles realizados na América Latina, dada as experiências de alguns países com a profissionalização da alta direção pública, como, por exemplo, Chile e Peru. Os seguintes termos foram incluídos nas buscas nas bases científicas: *competenc**; *skill**; *capacit**; *value**; *competencia**; *capacidad**; *valor**; *habilidade**; *recruitment**; *selection**; *appointment**; *job description**; *person specification**; *recrutamento**; *seleção*; *seleções*; *nomeação*; *nomeações*; *reclutamiento**; *seleccion**; *nombramiento**.

Esse primeiro grupo de termos foi complementado de duas maneiras. Na primeira delas foram incluídos os termos a seguir, utilizando-se operadores booleanos de proximidade: *manager**; *diretor**; *officer**; *leader**; *gestor**; *dirigente**; *gerente**; *lider**. Tais termos foram, ainda, conectados pelo operador booleano AND às seguintes expressões, alternativamente: *public service**; *public sector*; *public organization**; *government**; *civil service**; *gobierno**; *governo**; *servico civil*; *servico publico*; *gestao publica*; *administracao publica*. Na segunda maneira foram conectados os termos iniciais aos citados a seguir, alternativamente, utilizando-se operadores booleanos de proximidade: *top civil servant**; *high public official**; *public officer**; *senior* civil servant**; *public manager**; *public manager*; *public leader**; *dirigente* publico**; *alto* funcionario* publico**; *gestor* publico**; *Direccion Publica*; *lider* publico*.

A pesquisa resultou inicialmente em 1.192 artigos. Após a exclusão dos artigos duplicados e a aplicação dos critérios de elegibilidade, restaram 40 estudos para esta revisão, conforme representado na Figura 1.

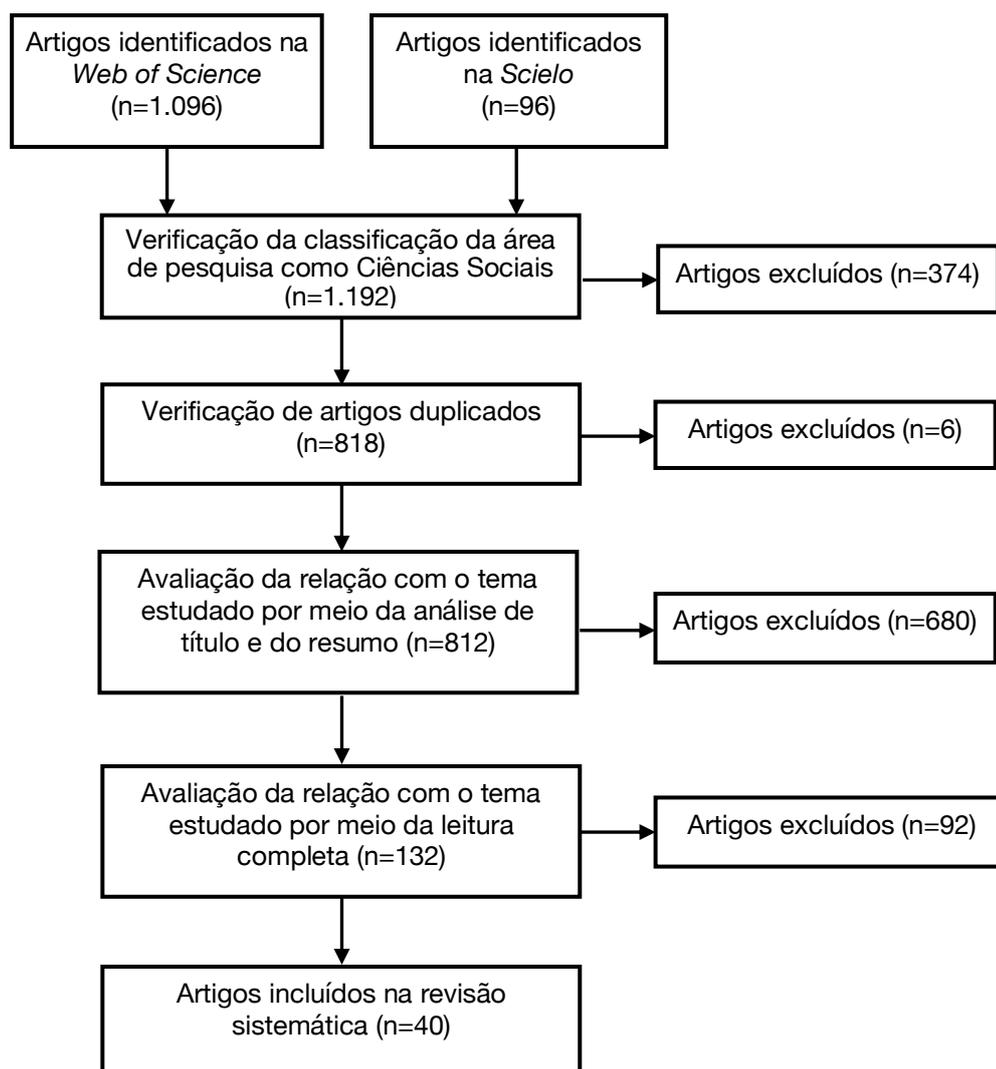


Figura 1. Fluxograma PRISMA para o Processo de Revisão de Literatura
Fonte: dados da pesquisa.

Resultados e discussão

Na sequência, inicialmente serão apresentadas as características gerais dos artigos analisados, e, posteriormente, serão abordados os achados relacionados aos objetivos deste estudo.

Características gerais dos estudos

Nesta revisão foram analisados 40 estudos empíricos, publicados em 33 periódicos diferentes. Apenas cinco revistas, especificadas na Tabela 1, contaram com mais de um artigo incluído nesta revisão, o que mostra grande dispersão das publicações, que se reflete na relação dos autores dos trabalhos. No total, foram 92 autores envolvidos nas pesquisas. Apenas dois deles participaram de mais de um

trabalho: Zeger Van Der Wal e Tomás López-Guzmán, cada um com participação em dois artigos.

Tabela 1

Revistas com Mais de Um Artigo Publicado

Revista	Artigos
Public Administration	3
Revista de Administração Pública (Brasil)	3
Cadernos EBAPE.BR (Brasil)	2
Australian Journal of Public Administration	2
International Review of Administrative Sciences	2

Nota. Fonte: dados da revisão sistemática.

Apesar da pesquisa ter buscado estudos a partir do ano 2000, com a aplicação dos critérios de elegibilidade o trabalho mais antigo identificado foi publicado em 2006. Nos últimos dois anos, houve um incremento considerável no número de publicações, conforme apontado na Figura 2, concentrando 57,5% do total de estudos, o que demonstra crescimento no interesse pelo tema, bem como a atualidade das pesquisas analisadas.

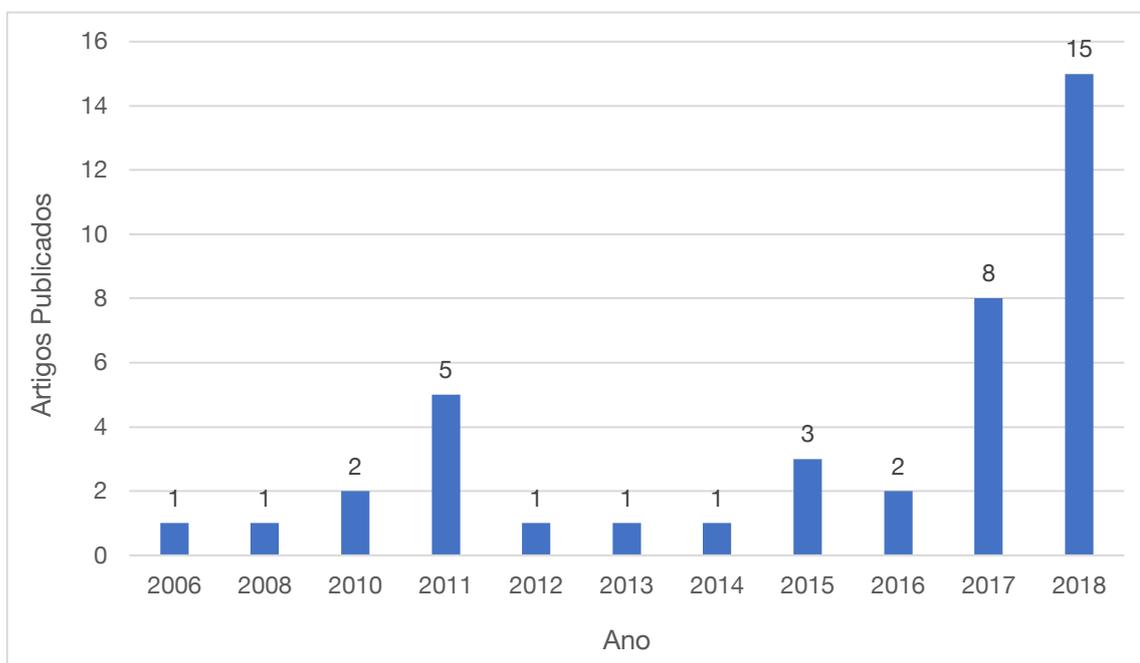


Figura 2. Quantidade de Artigos Publicados por Ano

Fonte: dados da revisão sistemática.

Quase a totalidade dos estudos (38) utilizou dados de apenas um país. Um estudo utilizou dados de diversos países da União Europeia e um envolveu três

países. Excluindo a pesquisa da União Europeia, os estudos analisados envolveram dados de 41 países diferentes, com maior ocorrência no Brasil (5), Austrália (4), Estados Unidos (3) e Canadá (3). Os países estudados abrangem todos os continentes, distribuídos de forma relativamente harmônica, com destaque para a Europa, presentes em 35,00% dos estudos, conforme demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2

Distribuição dos Estudos por Continente

Continente	Artigos	%
Europa	14	35,00%
Ásia	7	17,50%
América do Sul	6	15,00%
América do Norte	6	15,00%
Oceania	5	12,50%
África	3	7,50%
América Central	1	2,50%

Nota. Fonte: dados da revisão sistemática.

Os percentuais foram calculados em relação ao total de artigos incluídos na revisão (40 artigos). Considerando que alguns estudos envolveram mais de um país, a soma dos percentuais é superior a 100%.

Com relação às metodologias empregadas nas pesquisas, nota-se uma clara preferência por estudos qualitativos (34 artigos ou 85% do total), utilizando dados transversais (35 artigos ou 87,5% do total). Há uma divisão equilibrada entre estudos focados em governos federais (15 artigos ou 37,5% do total) e governos locais (19 artigos ou 47,5% do total). Dois trabalhos envolveram dados de governos federais e locais na mesma pesquisa, e em quatro não foi especificada a esfera de governo.

Competências gerenciais

Os estudos aqui examinados apresentaram diversos focos de análise, entre os quais se destacam: competências gerenciais (p. ex., Blaskova, Adamoniene, & Petrauskienė, 2017; Gupta, Chopra, & Kakani, 2018; Pereira & Silva, 2012); processos de seleção e nomeação para cargos gerenciais públicos e relação entre política e burocracia (p. ex., Bach & Veit, 2018; Ciobanu, 2015; Ennser-Jedenastik, 2014; Sancino *et al.*, 2017); comparações entre o setor público e o setor privado (p. ex., Wal, 2011; Wal, Graaf, & Lasthuizen, 2008). Assim, as competências gerenciais identificadas estavam relacionadas à temática principal do estudo, tratadas de maneira aprofundada em alguns casos ou pouco exploradas em outros.

Apesar dos doze anos transcorridos entre a primeira e a última publicação selecionada para esta revisão, não foi possível identificar mudança no padrão das competências dos gestores públicos. Ao todo, 26 dos 40 artigos analisados trataram de alguma forma das competências gerenciais, abordando um total de 71 habilidades, conhecimentos e atitudes inerentes aos gestores estudados. As dez competências mais recorrentes são listadas na Tabela 3, indicando a quantidade de artigos que abordou cada uma delas.

Tabela 3

Competências Mais Recorrentes

Competência	Artigos	% sobre o total de artigos
Capacidade de Comunicação	14	35,00%
Capacidade de Colaboração e Trabalho em Equipe	11	27,50%
Capacidade de Construir Parcerias e Cooperação	10	25,00%
Visão Estratégica	8	20,00%
Capacidade de Motivação	7	17,50%
Capacidade de Decisão	7	17,50%
Gestão da Mudança	7	17,50%
Capacidade de Inovação	7	17,50%
Relacionamento Interpessoal	6	15,00%
Aprendizagem Contínua e Autodesenvolvimento	6	15,00%

Fonte: dados da pesquisa.

Tendo em vista a quantidade de competências identificadas nos estudos analisados, foi possível agrupá-las em três categorias mais amplas: competências de relacionamento e interação; competências relacionadas ao ambiente; e competências relacionadas à execução da tarefa e ao desenvolvimento do próprio gestor. As competências relacionadas com a interação dos gestores e suas equipes, bem como com outros atores e instituições, compreendem as capacidades mais citadas, tais como as capacidades de comunicação, colaboração, trabalho em equipe, cooperação, construção de parcerias, motivação dos funcionários e relacionamento interpessoal, que se somam a outras competências menos citadas e que podem ser classificadas nessa mesma categoria, tais como saber ouvir e as capacidades de negociação, articulação, mobilização e gestão de conflitos.

O segundo eixo de competências está relacionado à adaptação das organizações ao ambiente em que estão inseridas e ao seu desenvolvimento frente aos desafios colocados pela sociedade. Enquadram-se nessa dimensão de competências a visão estratégica, a capacidade de inovação e a gestão da mudança, que se aliam a outras competências menos citadas, como flexibilidade, criatividade e visão de futuro.

A última dimensão agrega as competências relacionadas à prática da atividade gerencial, à execução das tarefas e ao desenvolvimento do próprio gestor. Nessa categoria estão incluídas aprendizagem contínua e autodesenvolvimento, capacidade de decisão, resolução de problemas, foco em resultados, capacidade de coordenação e planejamento, além dos conhecimentos técnicos e operacionais necessários para o desempenho da função.

Valores públicos

Um quarto dos estudos analisados tratou dos valores relacionados aos gestores públicos, abordando 35 valores públicos e organizacionais. Os dez valores mais citados são apresentados na Tabela 4, indicando a quantidade de artigos que abordou cada um deles.

Tabela 4

Valores Mais Recorrentes

Valores	Artigos	% sobre o total de artigos
Integridade e Honestidade	7	17,50%
Eficiência e Eficácia	7	17,50%
Legalidade	5	12,50%
Transparência e Prestação de Contas	5	12,50%
Criatividade e Inovação	5	12,50%
Justiça	4	10,00%
Responsividade	4	10,00%
Confiabilidade	3	7,50%
Ética	3	7,50%
Igualdade e Imparcialidade	3	7,50%

Fonte: dados da pesquisa.

Os valores identificados foram classificados em dois grandes grupos: Grupo 1 - Valores relacionados ao atendimento da sociedade, à superação dos desafios colocados à administração pública e à melhor prestação dos serviços públicos; Grupo 2 - Valores relacionados ao próprio exercício da atividade pública, inerentes às características da burocracia. No primeiro grupo estão incluídos os valores referentes a eficiência e a eficácia; a criatividade e a inovação; a responsividade, caracterizada também como o atendimento das necessidades do cidadão e de desenvolvimento da sociedade; a justiça; o universalismo; a valorização do cidadão; e a sustentabilidade. No segundo grupo são encontrados valores tais como a integridade e a honestidade; a legalidade; a transparência e a prestação de contas; a confiabilidade; a ética; a igualdade e a imparcialidade; a dedicação; e o mérito.

É possível perceber que a maior parte dos valores citados está relacionada ao exercício formal da função gerencial pública, com clara proximidade com as características da burocracia weberiana. Em uma visão aplicada, os valores representam pressupostos que orientam a atuação dos indivíduos, grupos ou organizações, estando relacionados à própria cultura das organizações (Correia & Bilhim, 2017). Seguindo essa concepção, é natural que os valores relacionados aos gestores públicos estejam associados à cultura racional-legal da burocracia pública.

Seleção e ocupação de cargos gerenciais

Os aspectos relacionados ao recrutamento, seleção e ocupação dos cargos gerenciais no setor público foram abordados em nove dos artigos analisados. Em todos eles, a questão central analisada estava relacionada ao clientelismo e à influência política nos processos de nomeação.

Alguns estudos apontam a lealdade partidária e a influência política como determinantes para a ocupação dos cargos gerenciais, especialmente os de mais alto escalão (Bach & Veit, 2018; Ennser-Jedenastik, 2014; Krause & O'Connell, 2016). Por outro lado, em um amplo estudo sobre os países membros da União Europeia Ciobanu (2015) identificou que as competências gerenciais e de liderança, assim

como a experiência gerencial prévia, se mostraram importantes nas seleções naqueles países. Também foram apontadas como relevantes nos processos de escolha de gestores as competências relacionadas à gestão da mudança, construção de parcerias e aprendizagem contínua (Hutchinson, Walker, & McKenzie, 2017).

Quanto aos procedimentos adotados durante o recrutamento e a seleção de gestores públicos, os estudos analisados destacaram a importância da imparcialidade, da independência e da transparência dos processos de escolha (Ciobanu, 2015; Sancino *et al.*, 2017), bem como do envolvimento de outros atores e não apenas daqueles que possuem autoridade para realizar nomeações (Sancino *et al.*, 2017).

Apesar do destaque para os efeitos prejudiciais da influência política na seleção de gestores públicos (Nahtigal & Haček, 2013), Chudnovsky (2017) afirma que a política também é responsável por orientar a direção dos governos e definir metas a serem alcançadas. Assim, para ele a influência política nesse processo pode não ser apenas um reforço ao clientelismo e ao favorecimento da corrupção, mas uma participação em busca de maior governabilidade e apoio para o alcance dos resultados das políticas públicas que se almeje.

O envolvimento de agências externas nos processos de recrutamento e seleção de dirigentes públicos não pode prescindir de um acompanhamento sistemático com vistas a garantir a validade e a confiabilidade da seleção, bem como minimizar a probabilidade de favorecimento de algum interessado específico (Hutchinson *et al.*, 2017). A eficácia dos processos de seleção e alocação de gestores está diretamente relacionada à clareza da estratégia de governo (Andrade & Ckagnazaroff, 2018), e ao conhecimento dos decisores a respeito das competências necessárias para o exercício do cargo e dos papéis que os gestores selecionados devem desempenhar (Hutchinson *et al.*, 2017).

Profissionalização da função gerencial pública

Com base nos resultados apontados na seção anterior, é possível organizar os achados conforme o quadro-síntese apresentado na Figura 3. Os estudos analisados apontam uma proximidade entre algumas das competências mais citadas e aquelas observadas nos processos de seleção dos gestores, como a gestão da mudança, a capacidade de construção de parcerias e a aprendizagem contínua.

Essas competências também se mostram alinhadas aos valores atribuídos aos gestores públicos, especialmente à responsividade e à criatividade e inovação. A valorização desses atributos se mostra alinhada, apesar de não atender completamente, à noção de serviço público global, identificada pelos desafios que ultrapassam a governabilidade de uma país individualmente, como, por exemplo, as mudanças climáticas, o terrorismo, a pobreza e algumas epidemias (Mau, 2017).

Há algum tempo os desafios dos gestores públicos ultrapassam os limites das suas organizações e, em muitos casos, dos seus países (Jokinen, 2005). Ao se adotar essa concepção, parece clara a necessidade de desenvolvimento de competências que permitam ao gestor agregar outros recursos ou interagir com outros atores que favoreçam o alcance dos resultados pretendidos. Ou seja, o gestor público dificilmente terá sucesso agindo de maneira isolada, concentrado apenas nos limites do seu silo burocrático. É preciso dispor de competências que permitam

compreender e se adaptar a um ambiente em constante transformação, lançando mão da criatividade e da inovação para atender melhor os anseios da sociedade.



Figura 3. Quadro-Síntese dos Componentes para Profissionalização da Função Gerencial Pública

Fonte: dados da pesquisa.

As restrições de recursos aliadas à amplitude dos desafios, impõe a necessidade de desenvolver a capacidade de relacionamento e interação, construindo parcerias e atuando de forma cooperativa e colaborativa. Apesar da natureza desses novos desafios, as competências gerenciais tradicionais ainda se

mostram importantes, uma vez que toda essa percepção do ambiente e a construção de relacionamentos em nada resultarão se o gestor não tiver capacidade de planejamento, coordenação e decisão. Assim, o *framework* apresentado na Figura 3 com base nos achados desta revisão, compreende tanto os atributos necessários para a execução das tarefas rotineiras dos gestores quanto para o desenvolvimento das organizações, em atendimento às demandas sempre crescentes da sociedade.

Agenda de pesquisa

Esta revisão permitiu a identificação de lacunas na literatura, as quais podem ser desenvolvidas em estudos futuros. Primeiramente, ficou clara a escassez de estudos quantitativos ou mistos. A preferência por estudos qualitativos apresenta a vantagem de maior aprofundamento no tema e de construção de interpretações subjetivas relevantes (Symon, Cassell, & Johnson, 2018). No entanto, análises quantitativas podem favorecer maior diversificação das amostras de gestores e instituições estudadas, bem como ampliar a capacidade de generalização dos resultados para diferentes contextos da administração pública. Estudos longitudinais, poucos identificados, podem também agregar à compreensão da evolução dos valores e das competências gerenciais, bem como se eles se modificam em uma mesma população ao longo do tempo sob a influência de variáveis do macroambiente, como, por exemplo, mudanças de governo, restrições econômicas ou direções políticas.

Foi possível observar, ainda, que os estudos se concentram na avaliação das competências e dos valores a partir das características dos próprios gestores. Ou seja, nos estudos foi descrita a realidade dos gestores públicos, seja sob a sua própria ótica, seja dos seus superiores ou dos seus subordinados. Não obstante, uma questão relevante a ser explorada é identificar quais são as competências e os valores importantes para a função gerencial pública sob o ponto de vista das necessidades reais da sociedade, dos impactos das inovações tecnológicas e dos desafios globais que se colocam. Trata-se, portanto, de investigar, de forma empírica, não a realidade como ela é, mas como ela deveria ser.

Sobre as estratégias de recrutamento, seleção e ocupação de cargos gerenciais públicos, a literatura ainda se concentra nas questões relativas à influência política e ao clientelismo. Diversos estudos já apresentaram os efeitos da politização desse processo, sejam eles positivos ou negativos. Essa questão, no entanto, parece ser parte da realidade, e é pouco provável, nas democracias atuais, que a política não exerça alguma influência na escolha dos gestores públicos (Chudnovsky, 2017).

As questões que ainda parecem ter sido pouco exploradas dizem respeito a como organizar estratégias de seleção para cargos gerenciais no setor público que possibilitem a harmonia entre o apoio político e a meritocracia. Ou seja, de que maneira o apoio ou a influência política podem ser incorporados ao processo de escolha de gestores públicos para favorecer o alcance de melhores resultados? De que maneira os funcionários públicos podem angariar esse apoio político sem que haja reforço das práticas clientelistas ou de troca de favores? Indo um pouco além, estudos futuros podem ampliar o horizonte a respeito das partes interessadas nas nomeações para os cargos gerenciais públicos, considerando as expectativas dos demais atores afetados pelas políticas públicas, além dos políticos e dos burocratas,

de forma a possibilitar a verificação de quais arranjos podem ser adotados na seleção de gestores públicos para favorecer o apoio político, a meritocracia e a legitimidade junto à sociedade.

Conclusões

Este trabalho teve como objetivo identificar as competências, valores e papéis esperados dos gestores públicos, e em que medida tais atributos individuais têm sido utilizados na seleção de candidatos para ocupação de cargos gerenciais na administração pública. A revisão da literatura permitiu identificar um conjunto de competências e valores importantes para o desempenho da função gerencial pública, assim como características fundamentais para a profissionalização dos processos de recrutamento e seleção.

Apesar das competências e dos valores identificados na literatura revisada suportarem o enfrentamento de determinados desafios, especialmente locais, não foi possível verificar o desenvolvimento desses atributos voltados para a superação de problemas globais, complexos e perversos. Além dos desafios locais de cada nação, os problemas a serem enfrentados pelos Estados ultrapassam cada vez mais as suas fronteiras, levando à necessidade de maior integração global, o que também reflete na necessidade de desenvolvimento de competências específicas dos gestores públicos (Mau, 2017).

A administração pública tem o desafio de desempenhar um papel central na melhoria da qualidade de vida da população, atendendo às expectativas cada vez maiores dos cidadãos e das empresas. E, para que possa exercer esse papel fundamental, é preciso contar com lideranças capazes de orientar e motivar as suas equipes, fortalecer as relações intergovernamentais, promover a participação da sociedade na prestação dos serviços públicos na busca por novos caminhos que possam superar problemas de difícil solução.

É preciso uma mudança de pensamento e de objetivos dos gestores públicos, incorporando valores que vão além da busca pela boa prestação do serviço público, da valorização do cidadão, da eficiência e da legalidade, agregando valores como altruísmo, companheirismo, respeito às diferenças e compartilhamento. No entanto, tais valores não foram identificados nos estudos empíricos sobre a profissionalização da função gerencial pública incluídos nesta revisão.

A mudança de concepção e de papel da administração pública impõe, naturalmente, a necessidade de desenvolvimento de novas competências e, conseqüentemente, o aprimoramento dos modelos de recrutamento e seleção dos gestores públicos. No entanto, essas inovações precisam ser identificadas e exploradas essencialmente a partir das expectativas daqueles que são afetados ou que usufruem dos serviços públicos, e não apenas com base nas percepções do próprio aparato estatal.

Referências

- Andrade, C. R. de, & Ckagnazaroff, I. B. (2018). Seleção e monitoramento de empreendedores públicos à luz da gestão por competências. *Revista de Administração Pública*, 52(3), 469–485. <https://doi.org/10.1590/0034-7612169702>
- Askim, J., Karlsen, R., & Kolltveit, K. (2017). Political appointees in executive government: Exploring and explaining roles using a large-N survey in Norway. *Public Administration*, 95(2), 342–358. <https://doi.org/10.1111/padm.12272>
- Bach, T., & Veit, S. (2018). The determinants of promotion to high public office in Germany: Partisan loyalty, political craft, or managerial competencies? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 254–269. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux041>
- Barbosa, L. (1996). Meritocracia à brasileira: O que é desempenho no Brasil? *Revista do Serviço Público*, 120(3), 58–102. <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i3.396>
- Bearfield, D. A. (2009). What is patronage? A critical reexamination. *Public Administration Review*, 69(1), 64–76. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.01941.x>
- Bekkers, V., & Tummers, L. (2018). Innovation in the public sector: Towards an open and collaborative approach. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 209–213. <https://doi.org/10.1177/0020852318761797>
- Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. M. (2017). State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. *Governance*, 30(1), 105–124. <https://doi.org/10.1111/gove.12196>
- Bilhim, J. A. de F. (2012). O mérito nos processos de seleção da alta direção da administração pública portuguesa: Mito ou realidade? *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, 33(65), 57–78. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2012v33n65p57>
- Bilhim, J. A. de F. (2013). Papel dos gestores na mudança cultural da administração central do estado: O caso da meritocracia. *Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, 5(2), 205–227. <https://doi.org/10.5533/1984-2503-20135202>
- Bilhim, J. A. de F. (2017). Nova governação pública e meritocracia. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 2017(84), 9–25. <https://doi.org/10.7458/SPP2017849462>
- Blaskova, M., Adamoniene, R., & Petrauskiene, R. (2017). Appliance of public senior executives competences for municipality activity efficiency development.

Engineering Economics, 28(5), 575–584.
<https://doi.org/10.5755/j01.ee.28.5.17743>

- Bonis, D. de, & Pacheco, R. S. (2010). Nem político, nem burocrata: O debate sobre o dirigente público. In M. R. Loureiro, F. L. Abrucio, & R. S. Pacheco (Orgs.), *Burocracia e política no Brasil: Desafios para o Estado democrático no século XXI* (pp. 329–362). Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Chapman, C., Getha-Taylor, H., Holmes, M. H., Jacobson, W. S., Morse, R. S., & Sowa, J. E. (2016). How public service leadership is studied: An examination of a quarter century of scholarship. *Public Administration*, 94(1), 111–128. <https://doi.org/10.1111/padm.12199>
- Christensen, J. G., Klemmensen, R., & Opstrup, N. (2014). Politicization and the replacement of top civil servants in Denmark. *Governance*, 27(2), 215–241. <https://doi.org/10.1111/gove.12036>
- Chudnovsky, M. (2017). La tensión entre mérito y confianza en la alta dirección pública de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 69, 5–40.
- Cinar, E., Trott, P., & Simms, C. (2019). A systematic review of barriers to public sector innovation process. *Public Management Review*, 21(2), 264–290. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1473477>
- Ciobanu, A. (2015). Civil servants' recruitment and selection practices in European Union member states. *Management Research and Practice*, 7(3), 21–34.
- Correia, P. M. A. R., & Bilhim, J. A. de F. (2017). Diferenças nas percepções dos valores organizacionais dos gestores públicos em Portugal. *Revista de Administração Pública*, 51(6), 987–1004. <https://doi.org/10.1590/0034-7612168818>
- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2018). Why leadership of public leadership research matters: And what to do about it. *Public Management Review*, 20(9), 1265–1286. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1348731>
- Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2012). The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656–668. <https://doi.org/10.1177/1065912911408109>
- Ennsner-Jedenastik, L. (2014). The politics of patronage and coalition: How parties allocate managerial positions in state-owned enterprises. *Political Studies*, 62(2), 398–417. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12031>
- Eriksson, E. M. (2018). Representative co-production: Broadening the scope of the public service logic. *Public Management Review*, 21(2), 291–314. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1487575>

- Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748. <https://doi.org/10.2307/2657374>
- Flinders, M., Matthews, F., & Eason, C. (2012). Political recruitment beyond elections: An exploration of the linkage between patronage, democracy, and diversity in the united kingdom. *Public Administration*, 90(2), 511–528. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01969.x>
- Gallo, N., & Lewis, D. E. (2012). The consequences of presidential patronage for federal agency performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 219–243. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur010>
- Geddes, B. (1994). *Politician’s dilemma: Building state capacity in Latin America*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Gilmour, J. B., & Lewis, D. E. (2006). Political appointees and the competence of federal program management. *American Politics Research*, 34(1), 22–50. <https://doi.org/10.1177/1532673X04271905>
- Gupta, V., Chopra, S., & Kakani, R. K. (2018). Leadership competencies for effective public administration: A study of Indian Administrative Service officers. *Journal of Asian Public Policy*, 11(1), 98–120. <https://doi.org/10.1080/17516234.2017.1353942>
- Henderson, J., Hulme, D., Jalilian, H., & Phillips, R. (2007). Bureaucratic effects: ‘Weberian’ state agencies and poverty reduction. *Sociology*, 41(3), 515–532. <https://doi.org/10.1177/0038038507076620>
- Hutchinson, J., Walker, E., & McKenzie, F. H. (2017). Recruiting CEOs in local government: A ‘game of musical chairs’? *Australian Journal of Public Administration*, 76(4), 480–494. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12236>
- Jokinen, T. (2005). Global leadership competencies: A review and discussion. *Journal of European Industrial Training*, 29(3), 199–216. <https://doi.org/10.1108/03090590510591085>
- Krause, G. A., & O’Connell, A. J. (2016). Experiential learning and presidential management of the U.S. federal bureaucracy: Logic and evidence from agency leadership appointments. *American Journal of Political Science*, 60(4), 914–931. <https://doi.org/10.1111/ajps.12232>
- Lewis, D. E. (2007). Testing Pendleton’s premise: Do political appointees make worse bureaucrats? *The Journal of Politics*, 69(4), 1073–1088. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00608.x>
- Liu, X., & Zheng, L. (2015). Cross-departmental collaboration in one-stop service center for smart governance in China: Factors, strategies and effectiveness. *Government Information Quarterly*, 35(4), S54–S60. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.12.001>

- Longo, F. (2002). El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: Una prioridad del fortalecimiento institucional. *Anales del Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 7.
- Longo, F. (2003). A consolidação institucional do cargo de dirigente público. *Revista do Serviço Público*, 54(2), 7–33. <https://doi.org/10.21874/rsp.v54i2.265>
- Losada, C., & Esteve, M. (2018). Management roles in political and senior civil servant positions: A multiple-study approach. *International Public Management Journal*, 21(5), 850–876. <https://doi.org/10.1080/10967494.2017.1418772>
- Mau, T. A. (2017). Leadership competencies for a global public service. *International Review of Administrative Sciences*, 83(1), 3–22. <https://doi.org/10.1177/0020852315576706>
- Moher, D., Liberati, A., Tetzlaff, J., & Altman, D. G. (2009). Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: The PRISMA Statement. *PLoS Medicine*, 6(7), e1000097. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000097>
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Nahtigal, L., & Haček, M. (2013). Politicization of senior civil servants in Slovenia. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 39, 108–127.
- Nistotskaya, M., & Cingolani, L. (2016). Bureaucratic structure, regulatory quality, and entrepreneurship in a comparative perspective: Cross-sectional and panel data evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(3), 519–534. <https://doi.org/10.1093/jopart/muv026>
- Oliveros, V., & Schuster, C. (2018). Merit, tenure, and bureaucratic behavior: Evidence from a conjoint experiment in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies*, 51(6), 759–792. <https://doi.org/10.1177/0010414017710268>
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Pacheco, R. (2010). Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In M. R. Loureiro, F. L. Abrucio, & R. S. Pacheco (Orgs.), *Burocracia e política no Brasil: Desafios para o Estado democrático no século XXI* (pp. 233–255). Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Parrado, S., & Salvador, M. (2011). The institutionalization of meritocracy in Latin American regulatory agencies. *International Review of Administrative Sciences*, 77(4), 687–712. <https://doi.org/10.1177/0020852311419386>
- Pereira, A. L. C., & Silva, A. B. da (2012). As competências gerenciais nas instituições federais de educação superior [Edição Especial]. *Cadernos EBAPE.BR*, 9, 627–647. <https://doi.org/10.1590/s1679-39512011000600010>

- Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences. In B. G. Peters, & J. Pierre (Eds.), *The politicization of the civil service in comparative perspective: The quest for control* (pp. 1-13). London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203799857>
- Rauch, J. E. (2001). Leadership selection, internal promotion, and bureaucratic corruption in less developed polities. *Canadian Journal of Economics/Revue Canadienne d'Economique*, 34(1), 240–258. <https://doi.org/10.1111/0008-4085.00073>
- Sancino, A., Sicilia, M., & Grossi, G. (2017). Between patronage and good governance: Organizational arrangements in (local) public appointment processes. *International Review of Administrative Sciences*, 84(4), 785-802. <https://doi.org/10.1177/0020852316675944>
- Schneider, B. R. (1991). *Politics within the state: Elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Sicilia, M., Guarini, E., Sancino, A., Andreani, M., & Ruffini, R. (2016). Public services management and co-production in multi-level governance settings. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), 8–27. <https://doi.org/10.1177/0020852314566008>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2018). Designing institutional platforms and arenas for interactive political leadership. *Public Management Review*, 21(10), 1443-1463. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1559342>
- Symon, G., Cassell, C., & Johnson, P. (2018). Evaluative practices in qualitative management research: A critical review. *International Journal of Management Reviews*, 20(1), 134–154. <https://doi.org/10.1111/ijmr.12120>
- Voorberg, W., Bekkers, V., Flemig, S., Timeus, K., Tönurist, P., & Tummers, L. (2017). Does co-creation impact public service delivery? The importance of state and governance traditions. *Public Money and Management*, 37(5), 365–372. <https://doi.org/10.1080/09540962.2017.1328798>
- Vries, H. de, Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146–166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>
- Wal, Z. van der (2011). The content and context of organizational ethics. *Public Administration*, 89(2), 644–660. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01868.x>
- Wal, Z. van der, Graaf, G. de, & Lasthuizen, K. (2008). What's valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector. *Public Administration*, 86(2), 465–482. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00719.x>

Weber, M. (2004). *Economia e sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília.