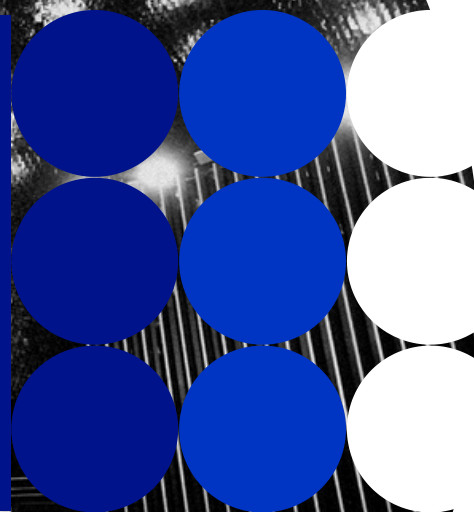




LIDERANÇAS

Relatório de Análise da Proposta de Reforma Administrativa



Movimento
Pessoas à Frente

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO

SOBRE O MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE

Somos um movimento da sociedade civil, plural, suprapartidário e independente, que elabora coletivamente diretrizes para uma gestão mais efetiva do Estado brasileiro. Com base em evidências e dados, ajudamos a construir e viabilizar propostas para aperfeiçoar políticas de gestão de pessoas no setor público, com foco em lideranças. Nossa rede de membros une especialistas, parlamentares, integrantes dos poderes públicos federal e estadual, sindicatos e terceiro setor, com visões políticas, sociais e econômicas plurais. Acreditamos que, com lideranças públicas que representem toda a diversidade da população brasileira, mais aptas, bem preparadas e com as condições necessárias para gerir suas equipes, é possível garantir políticas e serviços públicos cada vez mais efetivos, promovendo uma vida mais digna e justa para todas as pessoas, além de um melhor Estado.



**Movimento
Pessoas à Frente**

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO

Especialistas consultados:

CIBELE FRANZESE FGV

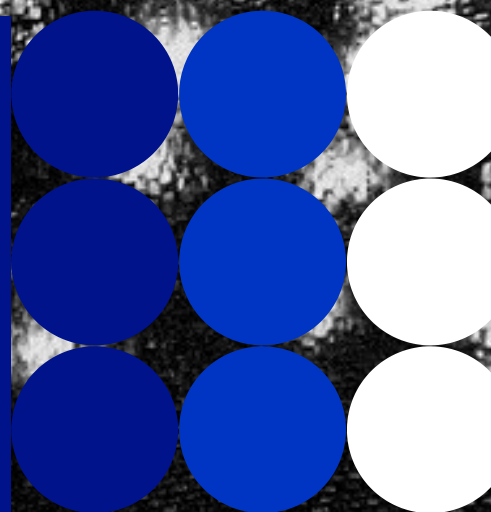
GUSTAVO TAVARES INSPER

HUMBERTO FALCÃO FUNDAÇÃO DOM CABRAL

As opiniões contidas neste documento não refletem necessariamente o posicionamento da totalidade dos integrantes do Movimento Pessoas à Frente.

01

O QUE
DEFENDEMOS





01 O QUE DEFENDEMOS

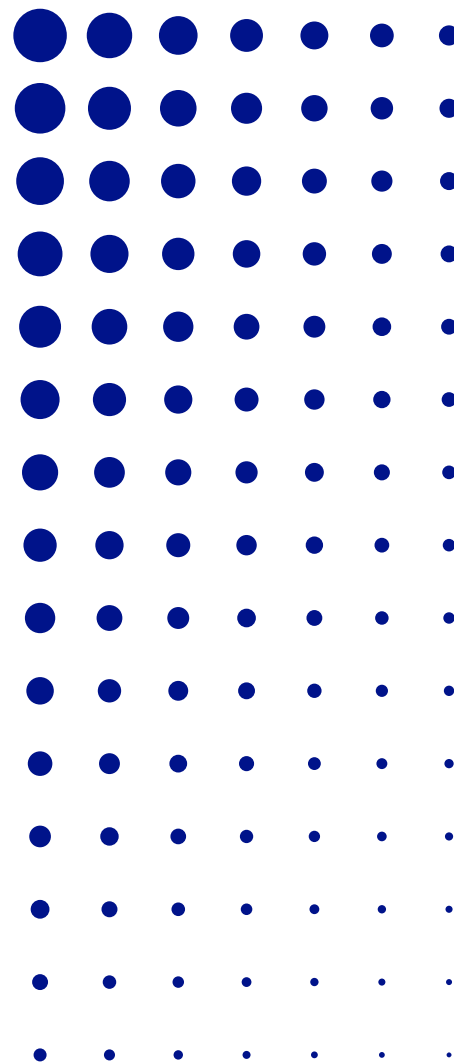
O Movimento Pessoas à Frente defende e propõe uma Política Nacional de Gestão de Lideranças em Governos, com o objetivo de garantir líderes de impacto nas três esferas da federação.

A proposta visa estabelecer diretrizes que equilibrem as competências de caráter **técnico, gerencial e político**, promovendo também a ampliação da presença de mulheres e maior diversidade étnico-racial nessas posições.

Essa proposta se fundamenta na observação de que grande parte dessas funções, conforme o Art. 37, V, da Constituição Federal, destina-se ao exercício de atividades de direção e chefia, que exigem gerenciar pessoas, projetos, processos, recursos e negociações. O Movimento acredita que *lideranças aptas, bem preparadas, diversas e engajadas são essenciais para garantir melhores serviços e políticas públicas, pois são essas pessoas que materializam as diretrizes governamentais em ações concretas do Estado.*

Pesquisas compiladas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹ indicam que a qualidade da liderança no setor público impacta diretamente a performance organizacional, a eficiência e a produtividade da gestão. Além disso, pode reduzir riscos de corrupção e aumentar a confiança no setor público.

Em 2012, estimava-se que 75% dos países-membros da OCDE já contavam com sistemas de seleção por competências e outras iniciativas para cargos de alta direção. Embora o Brasil ainda não possua um Sistema de Alta Direção Pública formal, o país vem desenvolvendo iniciativas nesse sentido. Em 2019, ocupava a 30ª posição entre os 38 países analisados² no ranking de políticas de gestão de lideranças.



¹ OCDE. *Innovation Skills and Leadership in Brazil's Public Sector: Towards a Senior Civil Service System*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2019. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/ef660e75-en.pdf>

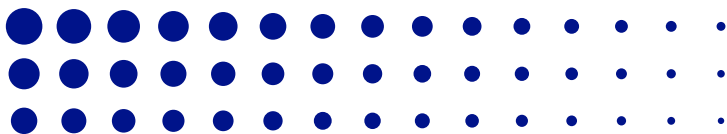
² 37 da OCDE somados ao Brasil.



01 O QUE DEFENDEMOS

Em 2024, o Insper, por meio do Centro de Gestão e Políticas Públicas (CGPP), lançou o *Mapa de Gestão de Lideranças*³ com o objetivo de identificar, nos Estados brasileiros, as práticas empreendidas para a gestão de cargos de direção em secretarias de gestão, educação e saúde. Em uma pontuação com escala de 0 a 100, a média nacional ficou em 17, indicando que há muitos desafios e oportunidades de aprimoramento. A pontuação é consistentemente baixa em todas as práticas analisadas: Gestão da Diversidade (22 pontos), Gestão de Desempenho (18), Pré-Seleção (17) e Gestão do Desenvolvimento (15).

Por fim, a pesquisa Datafolha encomendada pelo Movimento Pessoas à Frente em 2025⁴ indicou que 82% dos brasileiros concordam que pessoas bem preparadas em cargos importantes de governo - como diretores de escola e hospitais - podem melhorar a vida da população, independentemente da simpatia pelas ações do governo, enquanto 84% acreditam que as lideranças em governos são os principais responsáveis pela qualidade dos serviços públicos.



O apoio popular a uma Política Nacional de Gestão de Lideranças em Governos⁵ é evidente: na mesma pesquisa, 89% dos brasileiros afirmaram que confiariam mais no Estado se houvesse processos de pré-seleção de lideranças baseados em habilidades e competências além da indicação política; ao passo que 92% acreditam que as lideranças devem ser avaliadas com base no desempenho de suas equipes.

Com base nesses resultados e em anos de estudos e escuta de especialistas, o Movimento consolidou, em 2025, o Anteprojeto de Lei da Política Nacional de Gestão de Lideranças em Governos, estruturado em quatro pilares: *i) processos de pré-seleção e transparência na ocupação das posições, (ii) gestão de desempenho e desenvolvimento, (iii) gestão federativa das políticas de liderança, e (iv) promoção de uma burocracia representativa em cargos de liderança*, que serão a referência para a análise comparada às propostas apresentadas como resultado do Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa, mais especificamente *em seu Eixo 3 - Profissionalização, Área X - Redimensionamento, Estruturação e Transparência dos Cargos Comissionados - Propostas 36 a 41, e Proposta 51*.⁶

³ INSPER. *Mapa de Gestão de Lideranças (2024)*. Disponível em: <https://arquivos.insper.edu.br/2024/institucional/Mapa-de-Gestao-de-Liderancas-Relatorio-2024.pdf>

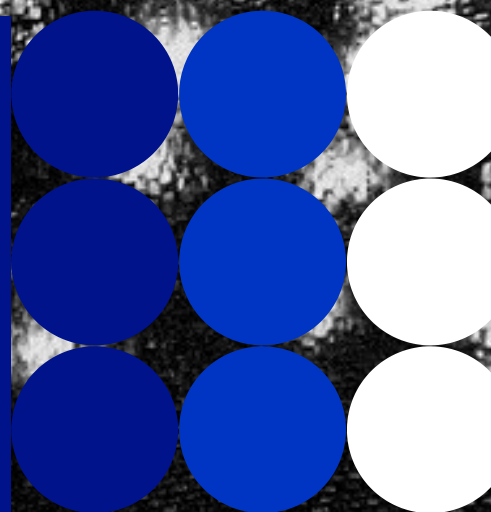
⁴ Movimento Pessoas à Frente. *Opinião dos brasileiros sobre a Gestão de Pessoas e Lideranças no Setor Público (2025)*. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/opinio-dos-brasileiros-sobre-a-gestao-de-pessoas-e-liderancas-no-setor-publico/>

⁵ Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/politica-nacional-de-gestao-de-liderancas-em-governos/>

⁶ Disponível em: <https://infograficos.camara.leg.br/wp-content/uploads/2025/10/Fichario-Reforma-Administrativa.pdf>

02

O QUE A PROPOSTA DE
REFORMA ADMINISTRATIVA
APRESENTA





02 O QUE A PROPOSTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA APRESENTA

A preocupação com os cargos comissionados no âmbito da proposta de Reforma Administrativa ficou evidente com a existência de Área dedicada e propostas específicas para o aperfeiçoamento das lideranças no serviço público brasileiro.



DENTRE OS PONTOS FORTES DA PROPOSTA, DESTACAM-SE:

1) Definição de cargos comissionados e cargos comissionados estratégicos (art. 37, V-A e V-B da Constituição Federal na proposta de PEC da Reforma): as propostas de 38 a 41 conforme organização do Fichário da Reforma Administrativa propõem a criação dos chamados *cargos comissionados estratégicos*, regulamentados pelo § 1º do art. 28 do Projeto de Lei, por seu impacto sistêmico no orçamento, na gestão de projetos ou políticas públicas estratégicas, prioritários, ou ainda pela elevada complexidade técnica ou articulação interinstitucional crítica, de forma alinhada com o anteprojeto da Política Nacional de Lideranças em Governo do Movimento Pessoas à Frente.

É fundamental, como previsto em ambas as propostas, que as disposições relativas aos cargos considerados estratégicos, obrigatoriedade de pré-seleção, gestão de desempenho e promoção de mais diversidade, priorizem os *cargos destinados à atribuição de direção e chefia*.

Como veremos na próxima seção, sobre os pontos que demandam melhoria, é necessário que se reveja algumas propostas em relação a esse grupo de cargos, sobretudo em relação aos percentuais máximos permitidos para os *cargos comissionados e comissionados estratégicos*, e os percentuais mínimos de servidores efetivos que os ocupem, tendo em vista a heterogeneidade da federação brasileira.



02 O QUE A PROPOSTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA APRESENTA

2) Transparência ativa no preenchimento dos cargos em comissão (art. 29, § 1º do PL da Reforma):

é positiva a exigência de transparência ativa no preenchimento dos cargos em comissão de direção e chefia com a necessidade de publicação da lista de nomeados, dos cargos correspondentes e de seus currículos no Portal da Transparência, bem como dos editais de seleção e dos resultados dos processos seletivos. Isso faz com que haja mais uma camada de controle de qualidade para que possa existir controle social sobre o processo e a ocupação dessas posições, além de decisões de gestão de pessoal mais qualificadas. Um aprimoramento desejável vem do *Capítulo X - Da Transparência de Dados* da Política Nacional de Gestão de Lideranças em Governos, que acresce à Lei de Acesso à Informação, dados de interesse coletivo ou geral, como o número de cargos de liderança, identificação de seus ocupantes, remuneração, procedência profissional (estes já previstos no art. 28, § 3º), **além de identificação étnico-racial e de gênero.**

HÁ DUAS PROPOSTAS QUE MESCLAM PONTOS FORTES E OUTROS QUE DEMANDAM MELHORIA PARA SE ADEQUAREM AO OBJETIVO DE UMA BOA GESTÃO DE LIDERANÇAS. TRATA-SE DE:

3) Gestão do desempenho para comissionados estratégicos (art. 32 PL da Reforma):

alinhado com a preocupação inscrita na Política Nacional de Gestão de Lideranças em Governos do Movimento Pessoas à Frente em gestão de desempenho para lideranças aliada com metas institucionais e globais. Poderia, inclusive, ser estendida a todos os cargos de liderança.

Outra sugestão de melhoria consta no art. 26 do anteprojeto do Movimento Pessoas à Frente: **a base da gestão de desempenho, de forma conjunta às metas institucionais, deve ser a matriz de competências do cargo**, trazendo a centralidade desta ação para as especificidades de cada liderança. O anteprojeto do Movimento traz tal regulamentação em seu art. 26:

Art. 26. A gestão do desempenho das lideranças integrantes do Sistema será baseada na matriz de competências e nas metas institucionais estabelecidas no edital de pré-seleção, que passarão por repactuação anual, cabendo ao Conselho Federal de Gestão de Lideranças:

I - propor o modelo de gestão de desempenho a ser utilizado, que deve produzir relatórios parciais de avaliação em períodos não superiores a 180 (cento e oitenta) (cento e oitenta) dias;

II - instituir um modelo integrado de apoio e desenvolvimento contínuo das lideranças capaz de oferecer suporte ao desenvolvimento de competências e alcance das metas institucionais necessárias ao exercício da posição;

Parágrafo único - Os modelos mencionados nos incisos I e II deverão ser publicados anteriormente à nomeação das primeiras lideranças a comporem o sistema.



02 O QUE A PROPOSTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA APRESENTA

4) Processos de pré-seleção para comissionados e comissionados estratégicos (art. 29 do PL da Reforma):

a existência dos processos está alinhada à Política Nacional de Lideranças em Governos do Movimento. A obrigação do processo de pré-seleção para os cargos de chefia e direção é fundamental, a partir dos parâmetros citados acima no ponto a). O marco zero para a realização dos processos de pré-seleção é a definição do perfil de competências do cargo, que deve levar em conta a combinação entre as competências de caráter técnico, gerencial e político. Desta forma, acreditamos que os critérios do art. 31 do PL da Reforma devem ser revistos, a fim de equilibrar os três tipos, dando o devido destaque ao conhecimento técnico do gestor, mas também garantindo que competências gerenciais e políticas estejam presentes. O PL também não menciona a etapa de escolha política, cuja discricionariedade e responsabilidade cabem ao nomeante, legítimo mandatário, considerando a lista de candidatos considerados aptos no processo seletivo. É essencial portanto também regulamentar e deixar clara a escolha final pelo Chefe do Executivo, mantendo - e qualificando - a sua natureza jurídica de nomeação política.

O anteprojeto de Política Nacional de Gestão de Lideranças do Movimento Pessoas à Frente prevê, para a Política Federal de Lideranças - extensível aos estados e municípios, por adesão, para o Política Nacional de Lideranças - um detalhamento efetivo para o processo de pré-seleção, a partir do art. 19, conforme trechos destacados abaixo⁷:

Art. 19. A Política Federal de Lideranças operacionaliza-se por meio das seguintes etapas:

I – Fase preparatória;

II – Pré-seleção;

[...]

Art. 20. A fase preparatória consiste no conjunto de procedimentos que inicia o preenchimento das vagas de dirigentes integrantes do Sistema Nacional de Lideranças e deve conter:

I – definição das posições que compõem o Sistema e estão vagas;

II – descrição do perfil dos cargos de dirigentes e da matriz de competências de cada uma das posições a serem selecionadas;

III – declaração dos resultados esperados de cada uma das posições, mensurados por indicadores e metas;

IV - definição das etapas do processo de pré-seleção, elaborado o planejamento correspondente e estabelecidas as estratégias de divulgação da vaga, em conformidade com o perfil requerido e o público-alvo pretendido.

[...]

§ 2º A União contribuirá para a estruturação de um Sistema Nacional, auxiliando estados e municípios na descrição de perfis e matrizes de competências por meio de cooperação técnica, sempre que solicitada.

§ 3º A definição dos perfis e das competências das posições de liderança, prevista no inciso II, deverá ser orientada por critérios objetivos e funcionalmente vinculados às atribuições do cargo ou função, vedada a formulação de exigências que, de forma direta ou indireta, representem barreiras desproporcionais à participação de mulheres, pessoas negras ou demais candidaturas representativas da diversidade da sociedade brasileira.

⁷ Confira o texto completo em: https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2025/07/2025_LEI-NACIONAL-DE-GESTAO-DE-LIDERANCAS-EM-GOVERNOS-1.pdf



02 O QUE A PROPOSTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA APRESENTA

Pré-seleção

Art. 21. A seleção consiste no processo aberto à participação de todos os cidadãos que culminará com a escolha do dirigente a ocupar uma posição integrante do Sistema.

[...]

Art. 22. O processo de pré-seleção observará as seguintes etapas, em sequência:

I – publicação do edital de pré-seleção;

II – recepção e análise dos documentos dos candidatos;

III – aplicação de provas, entrevistas ou outros instrumentos de avaliação capazes de aferir as competências do cargo;

IV – pré-seleção dos candidatos habilitados;

V – nomeação pela autoridade competente;

[...]

§ 6º A autoridade competente poderá, a seu critério, nomear um dos candidatos propostos ou declarar deserto o processo de pré-seleção, caso em que será iniciado novo processo.

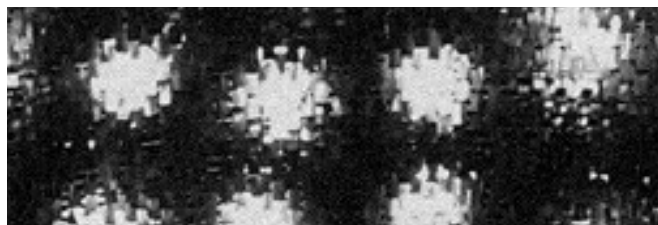
§ 7º A autoridade competente poderá declarar deserto o processo apenas uma única vez.

Equipe técnica do GT sinalizou positivamente e irá submeter à avaliação dos parlamentares responsáveis.

JÁ OS PONTOS DA PROPOSTA NOS QUAIS HÁ OPORTUNIDADE DE MELHORIA, E QUE DEMANDAM AJUSTES DE CONCEITO OU REDAÇÃO PARA QUE DE FATO PROMOVAM UMA GESTÃO EFETIVA DOS CARGOS DE LIDERANÇA, SÃO OS SEGUINTE:

5) Estabelecimento de percentuais máximos de cargos comissionados e cargos comissionados estratégicos em cada ente federativo (art. 37, V-A e V-B da PEC da Reforma): a definição de parâmetros para cargos comissionados (proposta 36 do Fichário da Reforma Administrativa) prevê percentuais máximos de 5%⁸ para (i) cargos comissionados em relação ao total de servidores em um ente federativo, e (ii) para cargos comissionados estratégicos em relação ao total de cargos comissionados. É fundamental considerar duas dimensões:

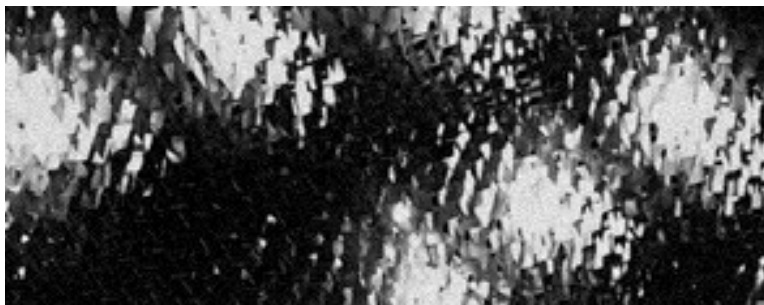
i) Em primeiro lugar, os percentuais estabelecidos tomam como referência o percentual de cargos comissionados existentes na administração pública federal, realidade que pode não contemplar as necessidades de outros entes federativos. O exemplo dos comissionados estratégicos é ilustrativo da problemática: se apenas 5% dos vínculos totais podem ser cargos comissionados e desses apenas 5% podem ser estratégicos, o que corresponde a 0,25%. Em um município, acima de dez mil habitantes, com mil servidores, apenas 2,5 (5 caso o município tenha menos de 10 mil habitantes) lideranças seriam estratégicas, impedindo, por exemplo, que haja chefes de gabinete a cada uma das secretarias existentes;



⁸ Esse percentual vai a 10% no caso de municípios com até 10 mil habitantes.



02 O QUE A PROPOSTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA APRESENTA

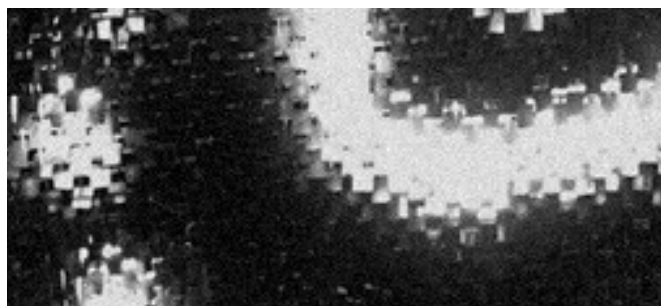


ii) A adequação do quantitativo de cargos de liderança é importante, para evitar o seu excesso e organizar a gestão de pessoas, viabilizando a contratação adequada de cargos efetivos via concurso público. Mas há diversos fatores intrínsecos a cada ente federativo que impedem a atribuição de um percentual fixo definido para todo o serviço público brasileiro. **Recomenda-se que, a partir de parâmetros definidos nacionalmente - pela União - e estudos realizados com dados de cada ente federativo, os estados e, sobretudo, municípios possam definir, dentro de um prazo pré-determinado, seus próprios percentuais. Complementarmente, recomenda-se fortemente a criação de incentivos positivos e negativos atrelados ao cumprimento desses percentuais.** Tal proposta respeita a autonomia administrativa dos entes federativos e induz boas práticas nacionalmente de forma mais efetiva em relação à definição de um número estabelecido tal como na proposta de Reforma. Sugere-se a definição de um prazo de 2 anos para que cada ente federativo defina, em sua Constituição ou Lei Orgânica, o percentual de cargos em comissão máximo aceitável em seu caso específico. A partir de então, será possível ter mais transparência e dados para construir uma discussão mais embasada em evidências sobre o caso brasileiro;

iii) Nesse sentido, é fundamental o destaque à transparência dos parâmetros, dados e limites de cargos comissionados definidos, assim como os incentivos para alcance dos parâmetros.

6) Reserva de percentual de no mínimo 50% para cargos comissionados e 60% para cargos comissionados estratégicos a servidores efetivos (art. 37, V-A, b); V-B, a)): recomenda-se que não seja fixada reserva percentual para servidores efetivos na ocupação de cargos em comissão, devendo-se priorizar processos seletivos abertos, transparentes e baseados em competências. A livre concorrência entre servidores de carreira e candidatos externos nos processos seletivos é ponto central da Política Nacional de Gestão de Lideranças em Governos.

Mais uma vez a transparência é central para dar mais robustez, justiça, e isonomia ao processo de preenchimento desses cargos: seja em relação ao perfil pretendido, a cada etapa do processo realizada, ou ainda sobre o selecionado para a ocupação do cargo, visando a melhor alocação entre necessidade do cargo e perfil do candidato. Apesar de compreender as razões pelas quais a reserva das vagas comissionadas para servidores de carreira, e de compartilhar com essa proposta o diagnóstico da necessidade de maior efetividade da gestão dos cargos comissionados na gestão pública brasileira, o Movimento Pessoas à Frente não compreende essa medida como o melhor caminho.

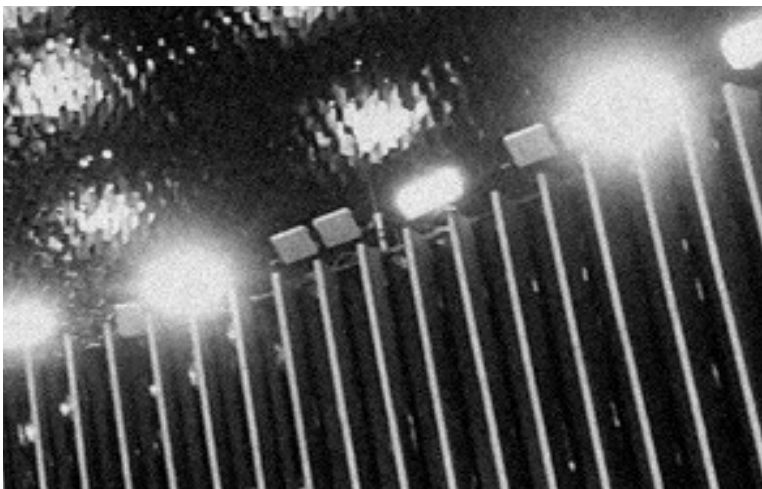




02 O QUE A PROPOSTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA APRESENTA

7) Preocupação com representatividade de mulheres e sob a perspectiva étnico-racial:

a proposta do § 3º do art. 29 do PL da Reforma estabelece representação proporcional de mulheres de acordo com a proporção existente no quadro de pessoal permanente. Isso significa que o avanço potencial pode ser muito pequeno, sobretudo em áreas onde a presença de mulheres é também muito inferior nos quadros efetivos. Ao mesmo tempo, o art. 37, V-C da PEC da Reforma prevê que os percentuais mínimos em cargos em comissão, funções de confiança e conselhos de empresas públicas, sociedades de economia mista, e suas subsidiárias serão estabelecidos por lei. Esse percentual também se aplicará a pessoas com deficiência, negras, pardas, indígenas e quilombolas, promovendo maior diversidade e representatividade nos espaços de liderança e decisão do setor público. É preciso uma proposta mais robusta, como as previsões na Política Nacional de Gestão de Lideranças em Governos: metas de diversidade e inclusão com prazos (art. 9, II), composição paritária entre candidatos na fase de nomeação dos finalistas do processo de pré-seleção (art. 22, §§ 4º e 5º), assim como nas próprias composições das comissões de pré-seleção (art. 23, § 2º).



Art. 9º A Política Nacional de Lideranças será definida a cada quatro anos pelo Conselho Nacional de Lideranças, contendo:

[...]

II - diretrizes para ampliar a diversidade e inclusão;

[...]

Art. 22. O processo de pré-seleção observará as seguintes etapas, em sequência:

[...]

§ 4º A lista prevista no §2º deverá observar paridade entre candidatos homens e mulheres e entre candidatos brancos e negros, indígenas ou quilombolas.

§ 5º A ausência da paridade prevista no §4º pode ser justificada, desde que por falta de candidatos, devendo a justificativa ser encaminhada para análise da Controladoria-Geral da União.

[...]

Art. 23. A Comissão de pré-seleção será responsável pela condução do processo de pré-seleção e será composta por:

[...]

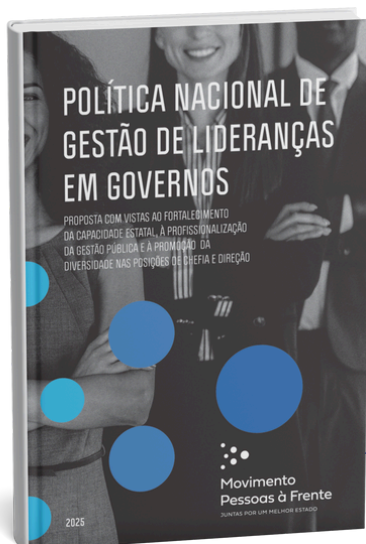
§ 2º A composição da comissão de pré-seleção deverá observar paridade entre membros homens e mulheres e entre membros brancos e negros, indígenas ou quilombolas, assim como pluralidade de trajetórias profissionais que promovam a equidade no processo de pré-seleção.

Equipe técnica do GT sinalizou positivamente e irá submeter à avaliação dos parlamentares responsáveis.



Os cargos de liderança representam uma força de trabalho estratégica para o setor público, visto que detêm a responsabilidade de gerenciar o desempenho de equipes e organizações, com contribuição direta para a melhoria dos serviços e políticas públicas para todos os brasileiros. Incluí-los na proposta de Reforma Administrativa representa a preocupação com a efetiva modernização do Estado brasileiro. Uma política de gestão de lideranças que estabeleça processos seletivos transparentes, justos e que priorizem as competências técnicas, gerenciais e políticas, visando promover uma alta gestão mais representativa da população, e que se oriente pela heterogeneidade da federação brasileira tem o potencial de aprimorar significativamente a ação governamental. A proposta aqui analisada mescla pontos fortes e outros que demandam melhoria, mas se coloca na direção certa para, com os ajustes necessários, construir um Sistema de Alta Direção Pública no país.

Referência texto legal no fichário da Reforma Administrativa	Posicionamento	Referência do Movimento Pessoas à Frente
Propostas: 36 a 41, e Proposta 51 PEC: art. 37, V-A, V-B, V-C da CF PL: art. 27 a 33	Necessidade de ajustes conceituais e de redação	Política Nacional de Gestão de Lideranças em Governos



Acesse e conheça a biblioteca completa em:
www.movimentopessoasafrente.org.br



Movimento Pessoas à Frente

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO