

**A Gestão por Competências na prática:
possibilidades e resistências no setor público federal brasileiro**

Autoria: Simone Portella Teixeira de Mello, Francielle Molon da Silva

Resumo

A Gestão por competências no setor público brasileiro tornou-se mais visível a partir do Decreto nº 5.707, de 2006, que estabeleceu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. Neste estudo investigamos a adoção desse modelo na percepção de gestores públicos federais e publicações pertinentes. A essência da pesquisa é qualitativa, amparada pela análise de conteúdo. Resultados revelaram que a estratégia organizacional precede à implantação do modelo e a especificidade do setor público afeta a prática do mesmo. Para introduzir novo modelo de gestão, há de transformar o sistema todo, incluindo a participação, o comprometimento coletivo e estímulo a aprendizagem organizacional.

Palavras-chave: a prática da gestão por competências, competências no setor público.

1 Introdução

As formas de comércio e as novas relações de trabalho a partir da reestruturação produtiva e do aumento da exigência dos clientes afeta o funcionamento do setor público, tanto quanto o privado. Observam-se investimentos para ultrapassar e migrar de um modelo burocrático para um modelo gerencialista, com valores relacionados à produtividade, orientação aos resultados e descentralização de funções, com foco em valores de eficiência e competitividade (BORBA, 2012).

As agendas de reformas no Brasil, a transparência, no que tange ao atendimento do cidadão e a participação social estão levando a uma nova configuração, muito além da busca de resultados quantitativos. As instituições públicas vivem uma nova realidade organizacional onde os saberes da organização passam a relacionados à necessária coordenação do comportamento de seus membros. Nesse novo contexto, os cidadãos-clientes estão a cada dia mais exigentes em suas demandas. Isso faz com que um novo modelo de Gestão Pública seja adotado, um modelo mais integrado e voltado para a excelência.

Observa-se que o foco tem sido no gestor público enquanto principal agente de mudança e ciente de seu papel. Para Wolynech (2005), esse novo modelo preza por revisar e automatizar os processos; apontar estratégias de redimensionamento, realocação, capacitação e valorização do servidor público; reduzir custos; otimizar arrecadação; e melhorar a qualidade dos serviços prestados. Aliado a isso, está a valorização das pessoas e o consequente aumento da qualidade, o que leva a uma nova imagem do serviço público.

Tais mudanças impostas à gestão pública e o consequente avanço das políticas públicas no Brasil no que se refere ao desenvolvimento e oferta inferem várias denotações dessas. Logo, ao tratar-se de políticas públicas podemos considerá-las desde um campo de atividade governamental, um propósito geral a ser realizado, assim como uma política de ação específica, como é o caso das legislações que orientam as ações do governo na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNPD).

Aliado a essa política implementada a partir de 2006, mas também se intensificando no contexto da administração pública federal contemporânea, o modelo de gestão por competências surge e tem se apresentado tanto numa perspectiva estratégica como de recursos humanos das organizações do setor.

Embora os esclarecimentos desse modelo de gestão sejam claros e objetivos, sua aplicação é complexa. Mas mesmo diante dessa dificuldade, a gestão por competências aplicada ao setor público revela-se como um modelo de gestão que visa o alcance da eficácia organizacional, articulando o desenvolvimento humano e social dos colaboradores com os objetivos da gestão organizacional. Os enfoques por competências promovem a responsabilidade social, enquanto compromisso social no seu sentido amplo, como esclarecem Capano e Steffen (2012).

E na intenção de ampliar o debate sobre o tema, este estudo investiga a adoção da gestão por competências a partir de gestores públicos federais, relacionando as concepções do modelo com a prática deste em organizações públicas federais.

2 Gestão Pública Brasileira

Historicamente, a Administração no Brasil passou por três fases distintas e bem demarcadas conceitualmente: antes da Revolução de 1930, a Administração Pública era Patrimonialista; com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público - DASP, em 1938, ficou conhecida como administração Pública Burocrática; e a partir da

década de 50 teve um enfoque mais expressivo no cidadão, nos resultados e na descentralização dos serviços, sendo denominada Administração Pública Gerencial.

Contudo, é importante destacar que a criação do DASP demonstra a primeira investida do governo em profissionalizar efetivamente o setor público. Como medidas de maior ênfase nesse período destacam-se a constituição de carreiras baseadas no mérito, criação de sistemáticas de classificação de cargos e a estruturação de quadros de pessoal.

Embora o DASP tenha sido criado na década de 30, é nos anos 60, com a edição da Lei Federal nº 3.780, de 12 de julho de 1960 e o posterior Decreto Federal nº200, de 25 de fevereiro de 1967, que se configura um importante movimento de reforma administrativa, pautado em princípios de planejamento, descentralização, delegação de autoridade, da coordenação e controle. O decreto citado marca a descentralização funcional, transferindo as atividades para autarquias, fundações e sociedades de economia mista (ENAP, 2006).

Em 1970, cria-se a Lei Federal nº5647, que institui um novo sistema de classificação de cargos, originando o chamado PPC – Plano de Classificação de Cargos, atual Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), criado pela Lei 11.357/2006. Nos anos 70, o SIPEC – Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal é criado. Esse sistema tem como funções básicas mostrar um panorama dos recursos humanos no setor público federal, tendo como funções básicas a classificação e redistribuição de cargos e empregos, o recrutamento e a seleção, o cadastro e a lotação, o aperfeiçoamento e a legislação de pessoal (ENAP, 2006).

Já nas décadas de 80 e 90 dois novos sistemas foram criados, o SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos e o SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, os quais constituem a base de dados oficial do poder executivo no que se refere a informações orçamentárias, financeiras, contábeis e de pessoal. Todavia, a criação desses sistemas não foi acompanhada por investimentos em treinamento e desenvolvimento de pessoal, tampouco por metodologias mais contemporâneas de planejamento. Basicamente, os sistemas organizaram e mostraram a real situação de recursos humanos e financeiros do poder executivo (ENAP, 2006).

A partir de 1995, o setor público brasileiro tem buscado desenvolver uma gestão pública “mais voltada para o cidadão e para a sociedade do que para a burocracia” e, com isso, “dar à gestão pública as características da gestão contemporânea – de excelência ou de classe mundial – sem, contudo ferir sua essência pública” (LIMA, 2009, p. 2). Porém Guimarães (2000) pondera que ainda é necessária uma mudança, onde essa transformação será possível quando ocorrer uma ruptura com os modelos tradicionais de administração dos recursos públicos e introduzir-se uma nova cultura de gestão. E é nesse sentido, que trata-se a seguir de uma alternativa de mudança tendo como foco as pessoas, que é a gestão por competências no setor público.

A Gestão Pública Brasileira atualmente precisa ser compreendida em conjunto com o processo de transformação da sociedade, pois é inevitável compreender e gerenciar organizações públicas brasileiras sem entender a relação existente entre seus escopos de atuação, novas tecnologias e necessidades de investimentos em capital humano.

3 Gestão por Competências

Para apreciar o que vem a ser gestão por competências, é importante introduzir brevemente o que vem a ser competências. E embora o termo seja tratado há algum tempo, desde a discussão de *core competence* por Prahalad e Hamel (1997), há uma pluralidade de compreensões associados ao termo. Logo, para fins deste estudo, vamos nos ater a algumas explicações de modo a deixar claro o que é competência.

Para Leboyer (1997) a noção de competência refere-se aos conjuntos de comportamentos que pessoas ou organizações dominam mais do que outras, o que as torna

eficazes e competitivas em relação a outras. Já para Gilbert e Parlier (1984), o significado de competências vai além de comportamentos, pois compreende um conjunto de conhecimentos, capacidade de ação e também comportamentos estruturados, disponíveis para atingir um objetivo ou meta, mas na busca de resultados.

Mello (2009) ao estudar competências no âmbito da educação e do trabalho, destaca a polissemia do termo e remete competências mais como modismo na educação, termo ainda nebuloso, que não parece sobrepor o sentido de qualificação. Seu estudo revela a essência descritiva das competências, que desconsidera os atributos subjacentes que não podem ser isolados das práticas reais de trabalho, necessárias ao desempenho em situações específicas, algo que está no âmago do sentido de competências.

Observa-se, então, que em se tratando de competências algo tem de estar claro na sua concepção: o reconhecimento das contribuições das pessoas diferenciando os resultados organizacionais.

Compreendido o conceito de competências para este estudo, é importante apresentar as concepções relativas a gestão por meio das competências e não mais por cargos ou funções.

Gramigna (2007) traça um panorama em que a gestão por competências implica participação, pois compartilha a tomada de decisões, o que leva a uma responsabilidade coletiva e institucional, e que esse modelo traz vantagens competitivas às organizações.

Segundo pesquisas realizadas pela autora, a adoção desse modelo traz aumento do nível de satisfação dos colaboradores, gerando um clima de trabalho mais humano, com retenção de talentos internos e identificação de profissionais com potencial para possíveis sucessões. Decorrente da aceitação do modelo há formação de massa crítica, gerando desenvolvimento de práticas inovadoras na empresa, redução significativa nos custos dos programas de capacitação, assim como obtenção de desempenhos e resultados mais destacadas. (GRAMIGNA, 2007)

Esses resultados contribuem para o conhecimento do potencial das pessoas e da possibilidade de formar equipes diferenciadas. O efeito é o aumento do moral das pessoas, elevando a motivação dessas, instigando a satisfação no trabalho, pois como salienta Gramigna (2007, p. 4) “equipes competentes, felizes e produtivas fazem a diferença e geram resultados inimagináveis”.

Além do enfoque com a satisfação dos colaboradores, outra marca da gestão por competências se refere aos esforços em qualificar as funções da administração. É o que Brandão e Guimaraes (2001) salientam ao informarem que a gestão por competências, por concepção, propõe-se a orientar esforços para planejar, captar, desenvolver e avaliar, nos diferentes níveis da organização e das pessoas que dela participam.

Sob esse contexto, tem-se propiciado a criação de um clima favorável para promover o desenvolvimento das competências das pessoas nas organizações. Tal desenvolvimento, que ocorre por processos de aprendizagem, permite que os indivíduos possam assumir atribuições e responsabilidades mais complexas. Para isso, as organizações precisam criar mecanismos para ampliar a capacidade e o compartilhamento da aprendizagem (DUTRA, 2008).

Sendo assim, infere-se que a elaboração de mecanismos efetivos de estimulação à motivação dos servidores, assim como o alinhamento das atividades de gestão de pessoas às estratégias organizacionais e às diretrizes traçadas pelos governos passam a configurar emergentes desafios para a política de gestão de recursos humanos no setor público.

4 A Emergência da Gestão por Competências no Setor Público

A gestão por competências tornou-se referencial para a gestão de pessoas do setor público federal desde a publicação do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que

estabeleceu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP). Em 2006, por meio do Decreto, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional adotou o modelo de gestão por competências como referência para a gestão de pessoal no setor público (BRASIL, 2006).

Ao longo dos últimos anos, diversas organizações públicas brasileiras já adotaram planos para a implantação dos modelos de gestão por competências, como é o caso da Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (PAZ, 2009).

Além disso, Pires et. al. (2005) destaca algumas experiências como resultado de uma mesa redonda realizada por essas instituições as quais compartilharam seus estágios de implementação e suas dificuldades. Dentre as dificuldades, as organizações salientam: barreiras culturais, dificuldades metodológicas de mapeamento de competências, baixo envolvimento da alta administração e níveis gerenciais, dificuldade de articulação das novas práticas aos subsistemas de gestão de pessoas, carência de pessoal qualificado e desconhecimento do tema (PIRES et. al., 2005).

Contudo, é possível identificar outras organizações que estão adotando o modelo por competências com sucesso. A Universidade Federal do Tocantins (UFT) instituiu o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Cargos dos Técnico-Administrativos em Educação (PDIPCCTAE) que possui como base o Programa “Gestão de Pessoas por Competências”, que tem consonância com o planejamento estratégico da instituição e diretrizes do Ministério da Educação.

Esse Plano tem como objetivo viabilizar ações de capacitação aos servidores públicos e concede ao programa de gestão por competências articulação das pessoas com a estratégia, a partir do sistema cíclico composto por: descrição de cargos e funções, seguida dos fluxogramas setoriais, do dimensionamento das necessidades de pessoal e modelo de alocação de vagas, da avaliação de desempenho e da formalização do Plano de Capacitação e Desenvolvimento (DUARTE, FERREIRA e LOPES, 2009).

Outros exemplos no setor público são encontrados no documento elaborado pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos - OCDE (2010): Petrobras; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; e Ministério da Fazenda.

Na Petrobras, o sistema de gestão de recursos humanos reporta-se diretamente ao CEO e está bem integrada com os sistemas de negócios da empresa, tendo a gestão por competência como chave nesse processo.

O BNDES está em uma fase inicial, há pouco tempo a área de gestão de recursos humanos desenvolveu seu plano estratégico e a gestão por competências está sendo central nesse processo e nos demais subsistemas da área. A etapa de avaliação das necessidades do modelo já foi realizada, mesmo o modelo estando ainda na fase inicial, já destacam que o mesmo será relacionado ao *Balanced Scorecard*, mas terá um desafio voltado à seleção.

O Ministério da Fazenda, por sua vez, já iniciou o desenvolvimento da gestão por competências. O Ministério está analisando as funções de acordo com as competências essenciais. As competências também são levadas em consideração quando há transferência de pessoal. O maior objetivo destacado é integrar a gestão por competências ao Banco de Talentos, a partir da elaboração de um instrumento de avaliação de desenvolvimento (OCDE, 2010).

Além desses, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ é outro exemplo no setor público com avanços na adoção do modelo de gestão por competências. Esta agência reguladora tem por fim regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária (GRAMIGNA, 2007). Sua finalidade parece favorecer a prática da gestão de

competências, tendo em vista que órgãos reguladores tem tanto a função de *Accountability* quanto a busca de resultados aliando os processos às estratégias organizacionais.

Então, a própria estrutura da ANTAQ, enquanto personalidade jurídica de direito público, mas com independência financeira, administrativa e funcional revela também um modelo estrutural inovador de gestão pública, assim como a gestão por competências se apresenta como modelo organizacional inovador.

Percebe-se pelos exemplos apresentados que há um espaço para o desenvolvimento e implantação da Gestão por Competências no setor público, porém, a literatura e as pesquisas realizadas nesse universo também consideram que a adoção não é simples, exige superar dificuldades como, por exemplo, fazer cumprir a legislação a partir da “renovação” da cultura do serviço público.

A legislação vigente aponta para a importância da etapa de sensibilização no processo de implantação do modelo junto aos servidores. Além disso, é preciso deixar claro que a implantação da gestão de competências não implica no processo de avaliação de desempenho apenas.

O decreto federal nº 5.707/2006 deixa claro que a implantação da gestão por competências visa à capacitação. Tanto quanto a gestão por competências, o plano anual de capacitação, assim como o relatório de execução desse são instrumentos da política nacional de desenvolvimento de pessoal.

Logo, o decreto define diretrizes dessa política, em especial a capacitação, processo permanente e deliberado de aprendizagem, de modo a contribuir para o desenvolvimento de competências individuais e institucionais.

Associado ao decreto federal nº 5.707/2006, na Portaria nº 208, de 25 de julho de 2006, o governo ratifica sua intenção na capacitação, tendo em vista que em seu artigo 1º, a portaria relaciona o Plano Anual de Capacitação, o Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação, e o Sistema de Gestão por Competências como instrumentos da política nacional de desenvolvimento de pessoal. Nesse sentido, o documento dá maiores esclarecimentos quanto a essa política assim como as instâncias de responsabilidade e coordenação desta.

Porém, mesmo assim é necessário salientar que existe outra dificuldade, e talvez a mais obscura, que é a mudança da cultura organizacional do serviço público, pois o sucesso para a implantação da gestão por competências pressupõe comprometimento e ação, migrando de um modelo burocrático para um modelo gerencial de resultados.

Isso implica em mudar a gênese do setor público e para tanto, essa metodologia de gestão precisa estar alinhada à estratégia da instituição. Nesse sentido é fundamental analisar e considerar os fundamentos e objetivos do órgão público em questão para que se possa desenvolver o correto mapeamento das competências necessárias, assim como das já existentes.

Para Camões (2010), os estudos realizados em diversos órgãos públicos indicam que os principais obstáculos que se impõem à aplicação deste modelo são as barreiras culturais, a falta de incentivo à participação em programas de treinamento, inexistência de um sistema de informações bem estruturado, além da falta de oportunidade de se aplicar, na prática, o conhecimento adquirido.

Esses problemas acabam se tornando grandes empecilhos uma vez que este modelo requer uma cultura aberta ao conhecimento, onde se possa manter um aprendizado contínuo, em um ambiente flexível em que se possam aplicar as novas habilidades adquiridas e onde exista os recursos estruturais necessários para que se alcance os resultados definidos nos objetivos estratégicos.

Conforme Kerr (2006), a gestão por competências demanda atenção prioritária aos fatores qualitativos em se tratando de investimento em pessoas, o que remete ao

desenvolvimento de profissionais, de competências na e sobre a organização. A aplicação do modelo traz vantagens a partir da formação de equipes por competências.

Para Gramigna (2007), o aprendizado coletivo é difundido, pois a troca de informações e de experiências é inevitável quando as pessoas trabalham juntas. A partir disso, a gestão do conhecimento torna-se parte da cultura do grupo e o estímulo à cooperação diminui a prática da competição, valorizando estratégias que contribuam para o aumento de produtividade e melhoria do clima de trabalho.

5 Procedimentos Metodológicos

Este estudo integra um projeto de pesquisa institucionalizado há dois anos na Universidade Federal de Pelotas que versa sobre a gestão por competências no serviço público. A pesquisa é de essência qualitativa. Usa-se o ambiente organizacional público federal e gestores federais como sujeitos de pesquisa, os quais se teve contato direto e prolongado para o desenvolvimento das entrevistas, sendo realizado um pré-teste como meio de corrigir rumos e rever categorias de análise.

A pesquisa investigou as percepções de gestores públicos no exercício de cargos de direção (CD) ou cargos assemelhados que recebem proventos por suas responsabilidades, além daquelas inerentes ao cargo de investidura na carreira, tais como: gerenciar equipes, ordenar despesas, administrar processos e projetos. O perfil dos investigados compreende profissionais com experiência de mais de cinco anos na função e gerenciando no mínimo cinco médios-gerentes.

As entrevistas buscaram conhecer os principais desafios que enfrentam em seu cotidiano de trabalho frente à implantação da gestão por competência. Foram elaboradas por meio de perguntas abertas, que na concepção de Vergara (2009) proporcionam aos entrevistados forte autonomia nas repostas.

Além disso, observa-se que a partir das entrevistas houve uma interação verbal, um diálogo que à luz de Vergara (2009) compreende um recurso rico para se reproduzir conhecimento sobre algo, em especial se utiliza entrevistas com estrutura aberta, ou seja, com questões abertas, explorando de forma ampla dada situação.

As observações das pesquisadoras no campo também foram consideradas, por corroborarmos com Vianna (2009), quando explica a observação como característica da atividade científica, sendo uma importante fonte de coletas de dados.

No que se refere à análise de dados, utilizamos a análise interpretativa dos conteúdos (documentos, registros e meios de divulgação) e das entrevistas, procurando captar o sentido das frases e das palavras utilizadas, comparar, avaliar, descartar o que não se traduz tão significativo, assim como reconhecer o essencial e selecioná-lo em torno das principais ideias.

A metodologia privilegiou a triangulação das informações, interpretando o conteúdo dos discursos dentro de um quadro de referência conforme citado no item anterior, atingindo significados latentes, que vão além da mensagem manifestada.

Nesse sentido, a partir da pesquisa intensa sobre o assunto, da elaboração de perguntas de pesquisa e do desenvolvimento de entrevistas e interpretação das informações relacionando-as com a teoria e as reflexões dos autores, pesquisadores, este estudo qualitativo descreve, compreende e explica a gestão por competências no setor público à luz da teoria e da prática, essa última delineada na fala de gestores públicos federais que trabalham no Rio Grande do Sul.

6 Apresentação e Discussão dos Resultados Encontrados

A pesquisa ratifica muitos dos desafios citados por Pires et. al. (2009) no que se refere à cultura organizacional do setor público, os entraves voltados ao processo seletivo, a carência de pessoal qualificado e a dificuldade de articulação com as práticas dos subsistemas de recursos humanos. A seguir, apresentam-se as dificuldades, apontadas pelos entrevistados.

Algo que é recorrente na fala dos entrevistados trata da necessária mudança da cultura organizacional. Muito do que se vive nas organizações públicas reflete a cultura dessas e faz parte de suas próprias histórias. No entanto, sabe-se que a cultura de uma organização não é imutável, assim como pode ser um fator determinante para o sucesso ou insucesso de qualquer organização.

No Brasil, inúmeros estudos destacam que a sociedade brasileira ainda reflete, inconscientemente, os mesmos padrões de comportamento que possuía no início de sua formação, ou seja, muito da cultura organizacional é patrimonialista, tem associação com a cultura instalada no início da colonização brasileira, o que historicamente influenciou a formação do povo brasileiro (FAORO, 2001; Da MATTA, 1979).

Sendo assim, em instituições seculares, como algumas das entrevistadas não é de se admirar que os gestores identifiquem a cultura organizacional como limitante para o desenvolvimento dessas organizações e para a maior produtividade dessas.

O conceito de cultura organizacional tem suas vertentes e escolas próprias, mas um dos primeiros estudos foi proposto por Smircich (1983). A autora divide os estudos culturais em duas grandes categorias: a cultura é uma variável cultural, sujeita a controles, gerenciamentos, como todas as demais variáveis de uma organização, a exemplo da estrutura, organogramas, etc; e a cultura é o que a organização é: a cultura é a própria organização.

Ou seja, cultura não é variável e sujeita a controle externo, logo não é “algo” sobre o qual se tenha qualquer tipo de controle. Mas, o que nos interessa para este estudo é o sentido da mudança de cultura organizacional. Como alguns dos gestores entrevistados trabalham em organizações públicas com mais de cento e cinquenta anos de existência, é comum que tais organizações tenham valores organizacionais muito acirrados. Mas embora isso seja fato, é possível a mutação dessa cultura organizacional, devido à dinâmica que é própria da cultura.

Outros aspectos culturais difíceis de serem mudados, apontados pelos estudos de Neiva e Paz (2007) e que também ajudam a explicar algumas das dificuldades encontradas no momento de implantar a gestão por competências no setor público, se referem ao conservadorismo, ao processo de decisão centralizado e ao pouco desenvolvimento de lideranças.

Disso, inferi-se que a teoria pesquisada coaduna-se com a prática encontrada, em especial nos resultados encontrados na investigação que versam sobre os desafios apontados pelos entrevistados no que diz respeito à cultura organizacional do serviço público.

Para um dos entrevistados, por exemplo, é difícil mudar o pensamento de pessoas que falam “sempre trabalhei assim” e “não tem como mudar”. O que emerge de diferente é justamente em órgãos públicos que foram criados recentemente, com novos quadros funcionais, e nos quais as pessoas criam uma cultura mais participativa e muitas vezes mais produtiva com menos pessoal, justamente pelo fato de serem “novas” na área e com novas funções criadas.

Meyerson e Martin (1987) e Martin e Frost (2001) ao discutirem a cultura a partir de três perspectivas: integração, diferenciação e fragmentação, chamam a atenção para o fato de que, os valores nem sempre são completamente compartilhados dentro de uma organização, e isso torna mais difícil o controle destes significados. Portanto, é ilusória a ideia de que a cultura no setor público é imutável porque seus entes políticos, ou gestores a controlam de forma a torná-la o que é ela e o que eles desejam que esta cultura seja (FADUL et al, 2009).

Outra questão evidenciada nas entrevistas trata dos dilemas da comunicação, vistos como desafios à implantação da gestão por competências no setor público. Nos relatos dos entrevistados encontram-se aspectos referentes à dificuldade de comunicar e fazer com quem receba entenda o que se quer, além da quantidade de informações recebidas cotidianamente, como aponta o E4: “no dia a dia chegam várias informações, alterações de leis, normas internas, memorandos e a forma com que isso chega na ponta, ela não tem uma forma tão segura que garanta que as pessoas tenham tido acesso a essa informação (E4)”.

Ao debater a questão da comunicação nos organismos públicos no Brasil, convém lembrar que grande parte das organizações públicas ainda apresentam estrutura tradicional, tendo dificuldade para promoverem ou aceitarem as mudanças, conforme analisa Paiva (2004). A própria utilização da comunicação interna como ferramenta de gestão pode ser vista como uma mudança, uma vez que se trata de estratégia relativamente recente na realidade dos organismos públicos (REINALDO et al, 2010).

Inferese que é difícil implantar novas ferramentas de comunicação em organizações públicas sem que haja um prévio estudo sobre as condições culturais das relações e práticas ali construídas.

Quaisquer que sejam as ferramentas tecnológicas implantadas, essas dependem da maneira como cada um dos diferentes usuários lidará com elas, porque são essas interpretações, por vezes divergentes, que determinam os efeitos das tecnologias na prática e não as suas características técnicas.

Accountability, prestação de contas e transparência também são temas presentes no setor público contemporâneo, e são permeados de processos de informação. Mas para que tenham sentido há de se compreender seus significados. E subjacente a isso está a comunicação, um processo complexo e multidimensional (SCHULER, 2004).

Em se tratando de competências, sejam individuais ou coletivas, é certo que a educação corporativa que inclui tanto treinamentos quanto aprendizagem no sentido de Antonello e Boff (2005) é essencial no desenvolvimento do modelo de gestão por competências. Pela precariedade dessa política em seu sentido pleno em instituições que desenvolvem a gestão de competências, destaca-se uma lacuna significativa no âmbito da gestão. É o que enfatiza E4: “a maior dificuldade [...] é trabalhar com capacitação. A estrutura de capacitação não é suficiente para atender as necessidades”.

Também, diante de novas legislações que revogam anteriores, e com regulações passíveis de mais de uma interpretação pelo poder judiciário, por exemplo, os dilemas no setor público federal se ampliam e parecem que fazem com que seus servidores sintam um misto de satisfação e insatisfação.

Ao mesmo tempo em que percebem os investimentos de suas instituições em capacitação, novas demandas de trabalho surgem por motivos nem sempre operacionais, administrativos.

Ou seja, novas regulações surgem, mas nem sempre têm um objetivo social. É o que salientam Saraiva e Ferrarezi (2006) ao relacionarem as várias denotações das políticas públicas desde um campo de atividade governamental, uma situação social desejada, uma norma ou normas que existem para determinada problemática, um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões, um propósito geral a ser realizada, uma política de ação específica, assim como a política como produto e resultado de atividade governamental específica, a qual revela o comportamento governamental de fato. Esta última pode ser exemplificada pela política habitacional dos últimos anos, o Minha Casa, Minha Vida, por exemplo.

Outro aspecto que merece ser considerado na análise, diante das informações prestadas pelos entrevistados refere-se ao que Gramigna (2007) conceitua como competências diferenciais. Um exemplo é aquela instituição que é lembrada, no conceito de competências,

como a melhor. São competências distintivas, percebidas por clientes e que permitem distinguir uma instituição da outra.

De modo geral, os entrevistados não comparam suas organizações com outras equivalentes. Não se colocam na posição de clientes externos para manifestarem se suas organizações são uma referência diante das demais, ou não.

Outras questões merecem destaque a partir da percepção dos entrevistados, como o fato de haver entraves relacionados à contratação, ao processo seletivo, que acontece mediante concurso público, regido por edital que tem como base legislações que regulam os certames no setor público.

Na maioria das situações, os entrevistados destacam que isso enrijece as estruturas e possibilidades de contratação de pessoal com perfil desejado pela organização. E acontece porque só se avalia a produtividade e a responsabilidade do servidor depois de nomeado e isso não parece indicar motivos relevantes e que possam ser evidenciados quando das avaliações ao longo do estágio probatório. Basicamente, os concursos públicos não promovem instrumentos capazes de aferir competências nesses dois requisitos, fundamentais na carreira.

No entanto, a avaliação para desempenho do cargo, considera esses e outros fatores conforme o que consta no Art. 20, da Lei Federal 8.112 de 11 de dezembro de 1990. Logo, alcance das metas traçadas, empenho e agilidade no desenvolvimento das atividades, credibilidade, zelo pelo patrimônio, e postura no atendimento não parecem ser quesitos passíveis de avaliação ao longo dos concursos públicos.

O imaginário da estabilidade no serviço público também é ressaltado quando se investiga a especificidade desse setor. Esse elemento acaba por atrair pessoas que não necessariamente gostam do trabalho para o qual estão se candidatando, estando mais interessados na jornada de trabalho diária e no fator estabilidade de emprego.

Farias e Gaetani (2002, p.7) salientam que especialmente nos subsistemas de recrutamento, regido pelo princípio da isonomia e da democracia, visa proporcionar condições de igualdade para aqueles indivíduos que satisfizerem as condições mínimas para ocupar um determinado cargo. Porém são essas condições mínimas e conhecimentos muitas vezes gerais e não aplicados que são colocados pelos gestores públicos como desafios a serem superados, pois “[...] nem todos tem a vocação [...]. Passam no concurso e vem para cá porque precisam do trabalho. Acredito que 60% dos nossos funcionários não têm vocação [...]. Poderiam estar em outras profissões melhores sucedidos (E2)”. E, continua ainda dizendo que “seria importante que quando se faz um concurso Público, esse concurso, vamos dizer assim, a prova, as etapas da prova, conseguisse trazer, aprovar para aquela carreira o perfil correto (E2)”

Ainda nessa linha de subsistema de recursos humanos, outro desafio encontrado foi o da redistribuição/realocação/transferência de pessoal ligada, muitas vezes ao fato do acesso a informação não ser fluido. Nesse quesito, trata-se da dificuldade de redimensionamento de pessoal, no que se referem a desvios de função, privilégios na carreira, na falta de ferramentas e numa tecnologia de informação que coloque pessoas certas nas funções certas e ainda observa-se a falta de um banco de talentos.

Isso é ilustrado a partir dos seguintes relatos: “Normalmente o que acontece é que o gestor assume por indicação [...]. Falta capacitar para gestão (E2)”. Essa percepção é ainda corroborada pelo E3 quando afirma que é importante alocar a pessoa certa, no lugar certo, de acordo com sua formação ou capacitação: “A partir do momento que tu tem a formação dessas pessoas na mão tu podes verificar se essas pessoas estão atuando em uma área afim e isso passa por todo um processo de redimensionamento da força de trabalho”.

A fim de se conseguir atingir um nível pelo menos satisfatório de gestão por competências algumas providências devem ser adotadas para preparar o terreno, digamos assim. Segundo o E4, “isso passa pela Instituição conhecer melhor sua força de trabalho [...]

A gente não tem essa informação precisa. Ela é empírica. Eu sei por que eu conheço algumas pessoas (E4)”.

Os entrevistados também relacionam outros desafios à implantação da gestão por competências no setor, relacionados à falta de pessoal para desenvolver as funções provenientes do aumento de demanda e da maior exigência da sociedade, assim como incentivos voltados à liderança. A carência de respostas no trato de aspectos relativos à legalidade também se fizeram presentes nesta investigação.

Em relação à falta de pessoal, os entrevistados destacam o fato de haver muito mais trabalho e que o contingente de pessoal é insuficiente. Um dos gestores apontou que “no momento qual é a grande dificuldade? É a quantidade de pessoas para a demanda que a gente tem [...]. As pessoas estão estafadas, até para treinamento estão sem vontade. Isso dificulta o todo. Não ter braço suficiente para a demanda (E1)”.

O princípio da legalidade no que se refere às mudanças foi outro elemento apresentado como um desafio à gestão por competências no setor público. Segundo um dos gestores, diante das mudanças, a lei muitas vezes não acompanha as mudanças na gestão das organizações, sendo tardia em suas atualizações, como se pode observar no seguinte depoimento: “Temos no caso do serviço público a dificuldade ou desafio da restrita legalidade, por exemplo, agora nós estamos passando por uma mudança de tecnologia de trabalho. (...) Para chegar no Brasil precisa de uma mudança de lei, não só de cultura mas de legalidade. Esse é o nosso desafio no Serviço público (E6)”.

Todos esses resultados nos levam a considerar que para existir uma gestão por competências no setor público que não fique apenas no papel, é preciso haver ações sintonizadas em objetivos organizacionais e interpessoais. Ações voltadas à sensibilização dos servidores para tal modelo de gestão que privilegia a promoção de ambientes de aprendizagem pode ser a chave para se romper com a cultura do serviço público patrimonialista.

7 Comentários e Considerações Finais

A partir dos levantamentos e análises realizadas, considera-se que a adoção do modelo de gestão por competências é recente e complexo, requer autonomia e flexibilidade de gestão o que acaba por apontar incertezas quanto à aplicação desse constructo na esfera pública (AMARAL, 2008).

Os estudos no campo das competências e a análise da legislação vigente contribuem para ter-se claro que os desafios na adoção do modelo de gestão por competências passam por uma condição que precede a implantação do modelo, que é a estratégia organizacional enquanto um posicionamento racional e consciente da organização em dado contexto, neste caso o setor público. Assim, a variante do setor público, com estruturas organizacionais díspares nesse segmento, configuradas por uma série de produtos e serviços ao cliente cidadão, leva à condição para o desenvolvimento da gestão por competências, que é ter um rumo, para que as essas mantenham a rota em seus ambientes.

Ao finalizar cabe resgatar o elenco de dificuldades, assim como as possibilidades destacadas pelos gestores quanto à prática da gestão por competências no setor público federal. Dentre os problemas, os gestores dão ênfase à cultura organizacional do setor com suas peculiaridades, e em meio a isso aparecem os dilemas que surgem em se tratando da comunicação.

Diante de novas legislações que revogam anteriores, e passíveis de mais de uma interpretação pelo poder judiciário, por exemplo, as dificuldades no setor público federal se restringem num misto de satisfação e insatisfação por parte dos servidores.

Os gestores são enfáticos ao salientar que ao mesmo tempo em que percebem os investimentos de suas instituições em capacitação, observam novas demandas de trabalho que nem sempre são operacionais ou administrativas.

Os entraves relacionados à contratação, ao processo seletivo, que acontecem mediante concurso público, regidos por edital com legislações que regulam os certames no setor público revelam, a partir dos entrevistados, outras dificuldades na implantação da gestão por competências.

Os entrevistados também relacionam outros desafios à implantação da gestão por competências no setor, relacionados à falta de pessoal para desenvolver as funções provenientes do aumento de demanda e da maior exigência da sociedade, assim como incentivos voltados à liderança.

Desvios de função, privilégios na carreira, ferramentas e tecnologias de informação que coloquem as pessoas certas nos lugares certos revelam a demanda por um redimensionamento de pessoal que seja eficaz e efetivo. Logo, um banco de talentos, revela-se como possibilidade de sucesso na implantação do modelo.

Além disso, em se tratando de competências, sejam individuais ou coletivas, a educação corporativa que inclui treinamentos e aprendizagem é essencial no desenvolvimento do modelo de gestão por competências. (ANTONELLO; BOFF, 2005)

Embora não seja objeto deste estudo, vale considerar que os entrevistados não comparam suas organizações com outras equivalentes. Eles não mencionam competências distintivas, percebidas por clientes e que permitem distinguir uma instituição da outra. Ou seja, não se colocam na posição de clientes externos para manifestarem se suas organizações são uma referência diante das demais ou não.

Destaca-se, também, que é um equívoco acreditar que os programas de formação e treinamento levem ao desenvolvimento de competências. Esse é um importante caminho, mas não assegura a implantação desse modelo de gestão. Tais programas tratam de conhecimentos, capacidades e outros recursos desenvolvidos em treinamento, mas pouco tratam da capacidade de mobilizar saberes em situação específica de trabalho.

Nesse sentido, a abordagem da gestão por competências infere pensar numa organização transformada, com identidade corporativa, de modo a encarar os novos desafios externos e internos. Não basta simplesmente introduzir uma nova ferramenta de gestão, sem transformar de maneira simultânea o sistema todo, sem incluir políticos e cidadãos nesse processo.

Referências

- ALBUQUERQUE, L. G. de.; OLIVEIRA, P. M. de. Competências ou cargos: uma análise das tendências das bases para o instrumental de recursos humanos. In.: **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 08, nº 4, outubro/dezembro 2001.
- AMARAL, H. K.; Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. In.: **Revista do Serviço Público**. Brasília 57 (4): 549-563 Out/Dez 2006.
- AMARAL, R. M. **Gestão de pessoas por competência em organizações públicas**. Disponível em: <http://www.sbu.unicamp.br/snbu2008/anais/site/pdf>. Acesso em 03 abr. 2012.
- AMARAL, M. M. Navegando nas ondas da educação online: competências do designer educativo. Documento. In.: **RAP** — Rio de Janeiro 43(6):1487-1519, nov./dez. 2009
- BAHRY, C. P.; TOLFO, S. R. Mobilização de competências nas atividades profissionais dos egressos de um programa de formação e aperfeiçoamento. IN.: **RAP**. Rio de Janeiro 41(1):125-44, Jan./Fev. 2007

- BORBA, J.V.S. Administração e gestão pública: reflexões e discussões. In: MELLO, S.P.T. (Org.) **Administração pública contemporânea**: temas para o debate. Pelotas: Editora UFPel, 2012.
- BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. de A. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo? In: **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: v. 41, n.1. p. 08-15, jan/mar, 2001.
- BRANDÃO, H. P.; BAHRY, C. P.; Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. In.: **Revista do Serviço Público**. Brasília 56 (2): 179-194 Abr/Jun 2005.
- BRASIL. **Lei Federal** nº3.780, de 12 de julho de 1960. Dispõe sobre a Classificação de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo, estabelece os vencimentos correspondentes e dá outras providências.
- _____. **Lei Federal** nº5647, de 10 de setembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências.
- _____. **Lei Federal** nº 11.357, de 19 de outubro de 2006. Dispõe sobre a criação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE e do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do IBAMA; ... e dá outras providências.
- _____. **Decreto Federal** nº5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.
- _____. **Decreto-Lei** nº200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
- _____. Ministério de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. **Portaria** nº208, de 25 de julho de 2006.
- CAMÕES, M. R. de S. **Suporte à transferência de treinamento: estudo de caso na administração pública**. Brasília. ENAP, 2010.
- CAPANO, Geraldo; STEFFEN, Ivo. A evolução dos modelos de gestão por competências nas empresas. In: **Boletim Técnico do Senac**: a revista da educação profissional. Vol. 38, nº2, maio/agosto 2012. p.41-54.
- CARBONE, P. P.; BRANDÃO, H. P.; LEITE, J. B. D. **Gestão por competências e gestão do conhecimento**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.
- CARVALHO ET AL. **Escolas de Governo e Gestão por Competências**: mesa redonda de pesquisa-ação. Brasília: ENAP, 2009.
- DA MATTA, R. **Carnavais, Malandros e Heróis**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1979.
- DUARTE, M.; FERREIRA, S. A.; LOPES, S. P. A gestão por competências como ferramenta para o desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos: case da universidade federal do tocantins. In.: **APGS**, Viçosa, v1., n.2, pp. 1-20, abr./jun. 2009
- DUTRA, J. S. **Competências**: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna. São Paulo: Atlas, 2008.
- DUTRA, J.S. et al. **Competências**: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna. 1ª. Ed. – 10. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.
- ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Gestão por competências em organizações do governo**: mesa redonda de pesquisa-ação. ENAP, 2006. Disponível em www.enap.gov.br. – Publicações.
- _____. Programa de Capacitação em Gestão de Pessoas. Curso: **Gestão por Competências**. 2012. (Apostila)

- FADUL, Élvia, SILVA, Lindomar Pinto da. Cultura Organizacional: Diversidade de Interpretações e Possibilidades de Estudo no Contexto das Organizações Públicas. In: **XXXIII Enanpad**, Encontro da ANPAD 2009. São Paulo: 19 a 23 de setembro de 2009.
- FARIAS, P. C. L. de; GAETANI, F. A política de recursos humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI: um balanço provisório. In: **Congreso internacional del clad sobre la reforma del estado y de la administración pública**, 7. *Anales...* Lisboa, 8-11 out. 2002.
- FAORO, R. Os Donos do Poder: a formação do patronato brasileiro São Paulo: Ed. Globo, 3a ed, 2001.
- FERREIRA, A. C. **Responsabilidade civil por atos administrativos**. São Paulo: Lejus, 2002.
- FINGER, Mathias; BRAND, Silvia Bürgin Brand. Conceito de “Organização de Aprendizagem” aplicado à transformação do setor público: contribuições conceituais ao desenvolvimento da teoria. In: EASTERBY-SMITH, Mark et al. **Aprendizagem organizacional e organização de aprendizagem: desenvolvimento na teoria e na prática**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 165-195.
- FLEURY, Maria Tereza Leme; OLIVEIRA JR., Moacir de Miranda. (ORGs) **Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências**. São Paulo: Atlas, 2008.
- GRAMIGNA, M.R. **Modelo de competências e gestão dos talentos**. 2ª. Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- GUIMARÃES, T.A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**, vol 34, nº 3, 2000.
- HESEL, Rosana; RIBAS, Silvio. PAC da infraestrutura sai na próxima semana. **CORREIO BRAZILIENSE**. Brasília, 07 ago 2012. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=830562>.
- KERR, H. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, Outubro/Dezembro 2006.
- KUCZMARCKI, T. D. **Innovación: estratégias de liderazgo para cercados de alta competencia**. Colombia: McGrawHill, 1997.
- LIMA, P.D.B. **A Excelência em Gestão Pública: A Trajetória e Estratégia do GESPÚBLICA** – Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009.
- MARTIN, J.; FROST, P. Jogos e guerra da cultura organizacional: a luta pelo domínio intelectual. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cythia; NORD, Walter R. **Handbook de estudos organizacionais**. V.2. São Paulo: Atlas, 2001.
- MELLO, S.P.T. et al. A realidade sobre a gestão por competências no setor público federal: o que expressam os gestores. In: **Administração pública contemporânea: temas para o debate**. Pelotas: Editora UFPel, 2012.
- MELLO, S.P.T. **Tecnólogo: competências e mercado de trabalho**. Pelotas: Editora da UFPel, 2009.
- MEYERSON, D. E.; MARTIN, J. Cultural change: an integration of three different views, **Journal of Management Studies**, v. 24, n. 6, p. 223-245, 1987.
- NEIVA, E. R.; PAZ, M. G. T.; Percepção de mudança organizacional: um estudo em uma organização pública brasileira. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v.11, n.1, jan./mar.2007.
- OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/sain/pcn/PCN/ocde.asp>. Acesso em ago/2012.
- PAIVA, Rodrigo Márcio Medeiros. O controle social na administração pública: Propostas Para Estruturar e Estimular o Seu Desenvolvimento. **Monografia** (Curso de Especialização em Controladoria Aplicada ao Setor Público). João Pessoa: Escola de Contas Otacílio da

- Silveira (ECOSIL) / Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB) / Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) / Universidade Federal da Paraíba / UFPB, 2004.
- PAZ, L.M.C.O.; *Gestão de competências no setor público: competências comuns a gestores de organizações públicas federais. Monografia* (bacharelado) – Universidade de Brasília – Brasília, 2009.
- PICCHIAI, D. *ESTRATÉGIA, ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS: TRÊS EMPRESAS DE SERVIÇOS EM SAÚDE*. In.: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania** / v. 15, n. 56 • São Paulo: 2010
- PIRES, A. K. et al. **Gestão por competências em organizações de governo**. Brasília: ENAP, 2005.
- REINALDO, Priscila; MAYER, Verônica Feder; NOGUEIRA, Heloisa Guimarães Peixoto. Comunicação interna no âmbito da gestão pública: o caso de uma autarquia pública federal brasileira. In: **EnANPAD 2010, XXXIV Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, RJ, 25 a 29 de setembro de 2010.
- SARAIVA, L. A. S. Cultura organizacional em ambiente burocrático. In.: **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v.6, n.1, p. 187-207, jan./abr. 2002.
- SMIRCICH, L. Concepts of culture organizational analysis. **Administrative Science Quarterly**, v.28, n.3, p.339-358, sept. 1983.
- SILVA, L. H. M.; ROGLIO, K. D. D.; SILVA, W. V. Competências relevantes para a efetividade do processo decisório em defesa aérea. In.: **RAP** — r io de Janeiro 44(2):339-65, Mar./ aB r. 2010
- VIANNA, I. O. de A. **Metodologia do trabalho científico: um enfoque didático da produção científica**. São Paulo: E.P.U., 2009.
- WOLYNEC, E. **O novo conceito de gestão pública**. Disponível em http://www.techne.com.br/artigos/ArtGov_GestPublica.pdf. Acesso em 14 de agosto de 2012.
- SCHULER, M. (Coord.). **Comunicação estratégica**. São Paulo: Atlas, 2004.
- VARGAS, F.; CASA NOVA, F.; MONTANARO, L. **El enfoque de competencia laboral: manual de formación**. Montevideo: Cinterfor, 2001.
- VERGARA, S.C. **Métodos de coleta de dados no campo**. São Paulo: Atlas, 2009.
- ZARIFIAN, Philippe. **O modelo da competência: trajetória histórica, desafios atuais e propostas**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003.