



III Encontro de Iniciação Científica e Tecnológica
III EnICT
ISSN: 2526-6772
IFSP – Câmpus Araraquara
19 e 20 de Setembro de 2018



ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A GESTÃO DE COMPETÊNCIAS: DESAFIOS E TENDÊNCIAS NO BRASIL

MATHEUS BOSSI MINALE¹

¹Mestre em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, Técnico de Laboratório – Área Mecânica, IFSP Campus Araraquara, matheus.minale@ifsp.edu.br

Área de conhecimento (Tabela CNPq): Administração Pública – 6.02.02.00-9

RESUMO: Contemporaneamente, vários estudos revelam a capacidade das ferramentas baseadas na gestão de competências em promover melhores desempenhos às organizações. Entretanto, constata-se dificuldades no ingresso destes conceitos ao escopo das organizações públicas em virtude de uma série de particularidades deste setor. Por isso, este estudo tem o objetivo de identificar os desafios para o fortalecimento da gestão de competências dentro da administração pública a partir de uma pesquisa bibliográfica. Os resultados apontam a iminência de quatro principais tipos de desafios, são eles: os desafios estratégicos; os desafios culturais; os desafios relacionados ao recrutamento de novos servidores; e os desafios relacionados à adequação das carreiras no serviço público. Diante disso, indica-se uma série de possíveis ações a fim de superar este cenário de distanciamentos entre administração pública e gestão de competências.

PALAVRAS-CHAVE: Administração pública; Gestão de competências.

1. INTRODUÇÃO

Apesar da constatada eficiência da abordagem por competência na melhoria de desempenho às organizações que anseiam adaptar-se aos novos desafios impostos contemporaneamente ao mundo empresarial (FEVORINI; SILVA; CREPALDI, 2014; SILVA; MELLO, 2013; CAPANO; STEFFEN, 2012), a grande variedade de perspectivas deste conceito dificulta o entendimento e a aplicação concreta e exitosa em organizações que buscam soluções práticas (BITENCOURT, 2001; BARATO, 1998), mais ainda nas organizações públicas, que devem lidar com questões legais rigorosas, burocracia e seleções internas quase sempre conduzidas por indicações pessoais (PIRES et al., 2005; SILVA; MELLO, 2013; FARIAS; GAETANI, 2002).

Somado a estes fatos, ainda é importante destacar a limitação de trabalhar o conceito de competência aliado a estruturas tradicionalmente tayloristas/fordistas, como o uso do cargo para retratar as entregas do colaborador à organização. Esta dificuldade pode ser explicada na falta de nitidez que a ideia de cargo proporciona para monitoramento do desenvolvimento profissional dos colaboradores na organização contemporânea (DUTRA, 2004). Em organizações públicas, esta dificuldade também é multiplicada pelas ainda marcantes heranças culturais e administrativas da administração pública burocrática (BERGUE, 2010).

Visto isso, este estudo tem o objetivo de identificar os desafios para o fortalecimento da gestão de competências dentro da administração pública a partir de uma pesquisa bibliográfica.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. Definição de competência

Antes de promover as análises relacionadas entre administração pública e gestão de competências, é preciso conhecer a estruturação conceitual do termo competência, para isso, é importante saber que duas escolas diferentes o abordaram. A diferença entre elas é exatamente que uma trata as competências individuais como *inputs* (conhecimentos) enquanto a outra trata como *outputs* (resultados) do comportamento humano. Para Conde (2001) as duas escolas e suas respectivas abordagens são as seguintes:

- Escola americana (*competency*): competências vistas como *inputs*. São consideradas grupos de habilidades, conhecimentos e atitudes que influenciam a efetividade e comportamento de um colaborador no seu dia-a-dia;
- Escola europeia (*competence*): competências vistas como *outputs*. São consideradas as entregas do colaborador para o negócio, sendo mensuradas e identificadas através dos resultados oferecidos por cada indivíduo.

Os principais precursores da escola americana são McClelland (1973), Boyatzis (1982) e Spencer e Spencer (1993), que tratavam as competências como um conjunto de qualificações, passíveis de previsão e estruturação, que oferecem ao colaborador maior eficiência na execução de suas atividades.

Já na escola europeia, os principais estudos a inaugurarem a discussão do tema sob esta outra perspectiva são Le Boterf (1994) e Zarifian (2001), que criticam a definição de competência como mero estoque de conhecimentos, habilidades e atitudes. Para os autores desta linha, estas condições não garantem que o indivíduo será capaz de cumprir suas demandas e, por isso, associam o conceito às realizações, entregas e produções.

Contemporaneamente, os estudiosos, especialmente os brasileiros, procuram entender a competência como as características do indivíduo que podem ajudá-lo a oferecer entregas mais satisfatórias e com maior facilidade. Dessa forma e diante da capacidade complementar das diversas definições, cria-se uma união entre as duas escolas que tratam das competências (DUTRA, 2004).

Nesse contexto atual, é possível definir competência como os conhecimentos, habilidades e atitudes que, mobilizados pelo indivíduo, resultam em produção, entrega e agregação de valor à organização.

No serviço público federal brasileiro, instituiu-se a abordagem de competências através do Decreto Federal nº 5.707 de 23 de fevereiro de 2006, que cria a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, fundacional e autárquica (SILVA; MELLO, 2013).

O decreto citado instituiu em nosso país a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal tendo como um de seus objetivos finais a conformidade das competências dos servidores aos propósitos de cada organização. Este decreto entende gestão de competências como a “gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição” (FEVORINI; SILVA; CREPALDI, 2014, p. 131).

Todavia, a aplicabilidade deste decreto e conseqüente absorção dos conceitos de gestão de competências pelas organizações públicas é constantemente prejudicada por uma série de aspectos peculiares ao setor público, que são explorados na seção a seguir.

2.2. Desafios para a gestão de competências no setor público

Estando expostas a um cenário onde o processo de transformação da sociedade é inevitável, as organizações públicas enxergam como caminho obrigatório maiores investimentos em novas tecnologias e no capital humano, criando maneiras de transformar competências individuais em conhecimento coletivo e organizacional, de tal forma que os valores permeados possam ser alterados (FERREIRA, 2002).

Entretanto, a definição e compreensão do termo competência dentro das organizações públicas varia muito de acordo com cada cenário, o que implica diferentes necessidades em cada contexto (CARVALHO et al., 2009). Além disso, mesmo com tendência crescente, ainda são encontrados poucos estudos sobre gestão de competências na esfera pública e os que existem apontam muito mais limitações e desafios do que propriamente soluções (BEECK; HONDEGHEM, 2010). Por isso a importância de aprofundamento das discussões teóricas e práticas nesse sentido.

Para Capano e Steffen (2012), a principal contribuição da gestão de competências ao serviço público é o desenvolvimento humano e social dos servidores aliado aos interesses estratégicos da organização. Nesse mesmo sentido, Silva e Mello (2013, p. 122) complementam com a seguinte afirmação:

Os estudos no campo das competências e a análise da legislação vigente contribuem para ter-se claro que os desafios na implementação 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. Logo, 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 essas mantenham a rota em seus ambientes.

Dessa forma, percebe-se que o alinhamento da estratégia organizacional é essencial para o desenvolvimento da gestão de competências no setor público e que este requisito está fortemente associado às questões culturais presentes nas organizações que compõem este ramo. Tanto a consolidação das estratégias organizacionais como a influência cultural são fatores que configuram desafios de mudança à gestão pública.

Outro desafio, e talvez o mais obscuro, é a mudança da cultura organizacional do serviço público, onde 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. É extremamente necessário analisar e considerar os fundamentos e objetivos do órgão público em questão para que se possa desenvolver o correto mapeamento das competências necessárias e das já existentes (SILVA; MELLO, 2013, p. 116).

Para Saraiva (2002), qualquer mudança na gestão de uma organização pública deve obedecer a hierarquias rígidas com divisões bem claras de responsabilidade entre os servidores, o que dificulta a remodelação cultural neste setor. Outros aspectos culturais que estabelecem obstáculos para o desenvolvimento da gestão de competências são destacados por Neiva e Paz (2007), segundo estes autores, é comum encontrar nos valores dos servidores o conservadorismo, o processo decisório centralizado e o baixo desenvolvimento de lideranças.

Além dos fatores já citados, desde a década de 1990 existe a preocupação no Brasil com a inadequação dos sistemas de recrutamento, planos de carreira e classificação dos cargos no serviço público aos novos desafios do mundo contemporâneo, a respeito disso, Pires et al. (2005) afirmam que os meios utilizados para captação de novos servidores na carreira pública estão inadequados aos desafios recentes do setor, pois percebe-se que os indivíduos aprovados em concursos públicos possuem aptidões acadêmicas muito boas, mas não atendem a requisitos desejáveis nas funções, como por exemplo ter iniciativa e saber trabalhar em equipe.

No mesmo sentido, Silva e Mello (2013) relatam que o concurso público, da maneira como é conduzido na maioria dos órgãos públicos, enrijece as estruturas e possibilidades de contratação de mão-de-obra com as competências necessárias pela instituição, desconsiderando questões importantes como produtividade, responsabilidade, credibilidade, zelo pelo patrimônio e postura no atendimento, que só serão avaliadas depois das nomeações.

Pires et al. (2005) acreditam que as restrições legais e a necessidade de estabelecer critérios objetivos e até mesmo mensuráveis na identificação de competências impedem a consideração de fatores adicionais que não apenas o conhecimento acumulado do indivíduo. Por isso, cresce a necessidade de desenvolvimento de metodologias para mapeamento das competências dos servidores e também para identificação das competências organizacionais.

Tratando ainda das questões legais, Farias e Gaetani (2002) declaram que os concursos públicos criam um paradoxo que se mostra prejudicial para o desenvolvimento de ações ligadas à gestão de competências: ao garantirem isonomia, transparência e meios democráticos de acesso, desconsideram condições mínimas importantes para a investidura nos cargos.

Com tudo que já foi citado, os cargos em organizações públicas acabam, muitas vezes, atraindo indivíduos exclusivamente interessados na estabilidade e nas jornadas de trabalho mais flexíveis (SILVA; MELLO, 2013).

Mais especificamente nas seleções internas, onde as funções de confiança costumam ser de livre nomeação, o conceito de competência apresenta-se como um instrumento auxiliar para a identificação dos servidores mais aptos, pois possibilita a identificação do perfil desejável para cada posto disponível (PIRES et al., 2005).

Outro desafio relacionado ao serviço público está na adequação dos sistemas de cargos, carreiras e remuneração, já que o molde destes sistemas afeta diretamente a motivação e o desempenho dos servidores, bem como a disposição destes de manter-se na carreira ingressada. Quanto a isso, alguns dos problemas identificados são: (1) os critérios para a progressão funcional diferem muito de acordo com o órgão e a carreira considerada, entretanto, quase todas consideram para a escalada de níveis apenas o tempo de serviço;

(2) as necessidades reais das organizações e os resultados entregues pelos servidores não são considerados para a progressão na carreira ou são meras formalidades; (3) a remuneração está longe de ser a única influenciadora do aumento de produtividade e eficiência dos servidores; (4) diversas variáveis motivacionais importantes costumam ser desprezadas nos sistemas (PIRES et al., 2005).

Em relação à remuneração, Silva e Mello (2013) fazem uma ressalva ao enunciarem que bons avanços têm sido conquistados com o oferecimento de benefícios financeiros aos servidores empenhados em seguir no caminho da gestão de competências, como por exemplo os benefícios e auxílios ao servidor que busca capacitação.

Aprofundando mais no tema remuneração, Pires et al. (2005, p. 92) fazem as seguintes indagações:

A criação de sistemas de remuneração livres de distorções também não é uma tarefa simples. A estratégia de remunerar os servidores a partir do valor do trabalho realizado não é, de forma alguma, trivial. O exercício aumenta em dificuldade quando se atenta para a necessidade de avaliação de sua relevância, de sua complexidade e do tempo exigido para sua execução. Aliam-se a esses problemas aqueles relacionados à desmotivação dos servidores, que podem ser agravados em função de desvirtuamentos do sistema de remuneração [...]. O desenho de sistemas de remuneração adequados exige não apenas a fixação de benefícios pecuniários justos, mas também a construção de mecanismos de participação e reconhecimento virtuosos, como, por exemplo, o uso de prêmios e promoções.

Além dos fatores estratégicos, culturais, de recrutamento e carreira já colocados, Silva e Mello (2013) identificam mais alguns, que não necessariamente estão desassociados dos já debatidos:

- O serviço público carece de ferramentas que redimensionem adequadamente a mão-de-obra, ou seja, que coloquem as pessoas certas nas funções certas. Este problema é agravado por questões como o desvio de função e os privilégios de carreira;
- O aumento exponencial das demandas de trabalho devido a pressões cada vez maiores da sociedade por resultados das organizações públicas não é acompanhado pelo aumento da força de trabalho, que não consegue encontrar oportunidades de desenvolvimento ou realizar mudanças na gestão devido ao alto volume de trabalho;
- As leis são tardias em acompanhar as tendências de mudanças de gestão praticadas contemporaneamente.

3. METODOLOGIA

O paradigma adotado neste estudo é o qualitativo, pois, de acordo com Roesch (2009), pesquisas enquadradas neste paradigma procuram o que é comum ao mesmo tempo em que se mantem abertas para percepções individuais da realidade, sem atentar-se com a mensuração matemática e/ou estatística.

Já o tipo de pesquisa adotado é a exploratória, que segundo Gil (2008, p. 27) “têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”. Segundo o mesmo autor, as pesquisas exploratórias proporcionam uma visão geral a respeito de determinado fato, tendo como objetivo a familiarização com o problema, tornando-o mais explícito e facilitando a construção de hipóteses.

Assim, o método escolhido é a pesquisa bibliográfica, que tem como principal vantagem permitir ao pesquisador o acesso a informações de forma mais abrangente do que aquela que poderia obter ao pesquisar diretamente (GIL, 2008). Particularmente neste estudo, este método mostra-se adequado, pois o universo de organizações públicas no Brasil é bem grande e, por isso, recorrer aos estudos que relacionam gestão de competências à administração pública torna-se fundamental.

Além disso, conforme afirma Lakatos e Marconi (2009), a pesquisa bibliográfica propicia a análise de um assunto sob novo enfoque e abordagem, sendo exatamente este o objetivo deste artigo: promover, a partir das considerações de diversos estudos, os desafios para o fortalecimento da gestão de competências dentro da administração pública.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após a pesquisa bibliográfica realizada, constatou-se a iminência de quatro principais tipos de desafios para a gestão de competências no setor público, são eles: os desafios estratégicos; os desafios

culturais; os desafios relacionados ao recrutamento de novos servidores; e os desafios relacionados à adequação das carreiras no serviço público.

Os desafios estratégicos estão ligados principalmente à dificuldade das organizações públicas em definir e alinhar em todo seu escopo as estratégias organizacionais. Tal dificuldade está diretamente relacionada com os demais desafios, pois a consolidação estratégica de uma organização é passo primordial no sucesso da instauração de ferramentas de gestão, como é o caso da gestão de competências.

Já os desafios culturais identificados são: (1) as dificuldades em superar as rígidas estruturas hierárquicas; (2) o conservadorismo dos servidores; (3) o processo decisório centralizado, e; (4) os poucos servidores com perfil de liderança.

Seguindo para os desafios relacionados ao recrutamento de novos servidores, têm-se que: (1) os processos seletivos consideram apenas o conhecimento acumulado e desconsideram competências essenciais ao servidor público; (2) as restrições legais e necessidade de estabelecer parâmetros objetivos e mensuráveis impedem a consideração de fatores importantes na contratação; (3) o concurso público deve lidar com um paradoxo: isonomia, transparência e meios democráticos x consideração de competências importantes; (4) os concursos públicos atraem indivíduos interessados apenas na estabilidade e/ou nas jornadas de trabalho mais flexíveis, e; (5) as seleções internas não são conduzidas por critérios claros e bem estabelecidos e nem com participação de todos envolvidos.

Por fim, os desafios relacionados à adequação das carreiras no serviço público são: (1) a escalada de níveis na carreira acontece, na maioria das vezes, pelo tempo de serviço no cargo e/ou em funções públicas; (2) as necessidades reais das organizações e os resultados entregues pelos servidores não são considerados para a progressão na carreira ou são meras formalidades, e; (3) fatores motivacionais importantes são desprezados nos sistemas de carreiras.

Além destes desafios enquadrados nestas quatro principais categorias, é possível destacar mais alguns: (1) a falta de ferramentas que redimensionem a mão-de-obra; (2) os poucos servidores para atender as demandas, e; (3) as leis que são tardias em acompanhar as tendências de mudanças de gestão.

5. CONCLUSÕES

Percebe-se que apesar dos esforços históricos dos sucessivos governos que comandaram o Brasil em romper com a administração pública burocrática e promover uma nova administração pública baseada no modelo gerencial, ainda existem desafios nos mais diversos âmbitos a serem superados para a inclusão de ferramentas de gestão modernas, como é o caso da gestão de competências. Por isso, indica-se uma série de possíveis ações a fim de superar este cenário:

- Sistematização dos conceitos de competência para uma abordagem mais prática e aplicada;
- Utilização de perspectivas adequadas ao contexto das organizações públicas;
- Consideração dos fatores legais e desenvolvimento de uma nova visão a respeito da burocracia;
- Oferecimento de possibilidades estruturadas para a seleção interna de servidores a ocuparem funções indicadas;
- Elaboração de ferramentas que auxiliem os gestores públicos na tomada de decisão e os demais servidores no entendimento do que se espera deles em suas ocupações, sendo capaz também de mensurar a entrega e a agregação de valor para as organizações públicas;
- Ampliação do número de pesquisas envolvendo os conceitos de competência setor público.

Por fim, cabe ressaltar que este artigo não trata-se de um “estado da arte” nas relações entre administração pública e gestão de competências, por isso, o material bibliográfico explorado não aprofunda-se completamente nas temáticas abordadas, ficando como sugestão para pesquisas futuras a consulta a um número maior de estudos e o desvendamento de novos desafios.

REFERÊNCIAS

BARATO, J. **Competências essenciais e avaliação do ensino universitário**. Brasília: Editora UnB, 1998.

BEECK, S. O.; HONDEGHEM, A. **Managing competencies in government: state of the art practices and issues at stake for the future. Public Employment and Management Working Party 2009**. Paris: OECD, 2010. 119 p.

- BERGUE, S. T. **Cultura e mudança organizacional**. Ministério da Educação. Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Especialização em Gestão Pública. CAPES, 2010.
- BITENCOURT, C. C. **A gestão de competências gerenciais: a contribuição da aprendizagem organizacional**. 2001. 320 p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Porto Alegre.
- BOYATZIS, R. E. **The competent management: a model for effective performance**. New York: John Wiley, 1982.
- CAPANO, G.; STEFFEN, I. A evolução dos modelos de gestão por competências nas empresas. In: **Boletim Técnico do Senac: a revista da educação profissional**. Vol. 38, n. 2, mai./ago. 2012. p. 41-54.
- CARVALHO, A. I. et al. **Escolas de Governo e Gestão por Competências: mesa redonda de pesquisa-ação**. Brasília: ENAP, 2009.
- CONDE, L. P. **Gestão de competências como prática de recursos humanos nas organizações: estudo de caso em uma empresa de tecnologia da informação**. 2001. 171 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia e Administração, São Paulo.
- DUTRA, J. S. **Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna**. São Paulo: Atlas, 2004.
- FARIAS, P. C. L.; 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, 7, 2002, Lisboa. **Anales...** Lisboa.
- FERREIRA, A. C. **Responsabilidade civil por atos administrativos**. São Paulo: Lejus, 2002.
- FEVORINI, F. B.; SILVA, R. T.; CREPALDI, A. M. Gestão por competências no setor público: exemplo de organizações que adotaram o modelo. **Revista de Carreiras e Pessoas**. São Paulo, v. 4, n. 2, p. 128-142, mai./ago. 2014.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- LE BOTERF, G. **De la compétence: essai sur un attracteur étrange**. Paris: Éditions d'Organisation, 1994.
- McCLELLAND, D. C. Testing for competence rather than intelligence. **American Psychologist**. p. 1-14, jan. 1973.
- 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, p. 31-52, jan./mar. 2007.
- PIRES, A. K. et al. **Gestão por competências em organizações de governo**. Brasília: ENAP, 2005.
- ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- SARAIVA, L. A. S. Cultura organizacional em ambiente burocrático. **Revista de Administração Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 187-207, jan./abr. 2002.
- SILVA, F. M.; MELLO, S. P. T. A implantação da gestão por competências: práticas e resistências no setor público. **Revista Eletrônica de Administração e Turismo**. Pelotas, v. 2, n. 1, p. 110-127, jan./jun. 2013.
- SPENCER, L. M.; SPENCER, S. M. **Competence at work: models for superior performance**. New York: John Wiley, 1993.
- ZARIFIAN, P. **Objetivo competência: por uma nova lógica**. São Paulo: Atlas, 2001.