

Gestão por Competência no Serviço Público Municipal

Renato de Lima Lopes - rdelimalopes@gmail.com

Faculdade Católica de Anápolis

Wilton Alves Ferreira Júnior – wilton@catolicadeanapolis.edu.br

Faculdade Católica de Anápolis

Resumo

Existe uma preocupação com a gestão por competência no Serviço Público Municipal? Eis uma questão que, nos dias atuais, tem, por parte da população, uma crescente demanda: a melhoria no serviço público prestado aos cidadãos. Mas, diferentemente do setor privado, o público tem nuances específicos que dificultam a implantação da gestão por competência. O presente trabalho procurou esclarecer o que seria essa gestão por competência para o serviço público; quais seriam os atributos requeridos para sua existência; o que se espera por parte da organização pública dos servidores e quais as dificuldades para implantação do modelo de gestão por competência nas repartições públicas. A pesquisa partiu de um questionário estruturado com perguntas fixas aplicado a um grupo de servidores públicos de uma prefeitura goiana, com o intuito de averiguar se as dificuldades apontadas, em nível nacional, se repetem em nível municipal. O resultado demonstrou que a questão da cultura organizacional no setor público, bem como a falta de uma gestão estratégica de longo prazo por parte dos gestores, devido a um sistema híbrido de contratação, um patrimonialismo arraigado e uma burocracia engessadora podem estar na base das dificuldades da implantação de melhoria do serviço público.

Palavra-chave: Gestão. Gestão por competência; Gestão Pública; Gestão Municipal.

1 Introdução

A gestão de pessoas é um tema de fundamental importância para a administração de qualquer organização, seja ela pública ou privada. Isso porque são as pessoas que escolhem as estruturas e estratégias de atuação das organizações, realizam *marketing*, administram recursos, metas de produção, definem preços, tomam decisões e estimulam ações. O capital humano, portanto, tem um valor inestimável dentro da organização. É ele que faz a organização alcançar competitividade e sucesso. Assim, o desenvolvimento da organização está diretamente relacionado com sua capacidade de desenvolver pessoas. Esse desenvolvimento se dá através de uma gestão por competência. No nível organizacional essa competência é um conjunto de conhecimentos, habilidades, tecnologias, sistemas físicos e gerenciais que oferecem vantagens em relação à concorrência. No nível dos profissionais, é um conjunto de conhecimentos e habilidades técnicas e atitudes para desempenhar bem sua função.

Nos dias atuais, há uma crescente demanda da população por melhorias no serviço público. Isso é possível a partir de um gerenciamento estratégico do Estado, que possibilita o alcance de seus objetivos com maior eficiência. O que demanda, por sua vez, a necessidade de se adotar uma gestão por competência no serviço público. Há documentos federais que tratam sobre a necessidade e a estratégia de se implantar uma gestão por competência no serviço público. Mas esbarra, entre outras coisas, numa cultura organizacional conservadora, na falta de vocação para o serviço público, na burocracia da lei, na falta de estratégia organizacional e no modelo híbrido do funcionalismo público. Tais desafios, latentes no nível federal, provavelmente estejam presentes também no nível estadual. E no nível municipal, como será?

O presente trabalho teve como objetivo principal esclarecer o que seria a gestão por competência no serviço público e verificar se há problemas para sua implantação no nível municipal. Além disso, trouxe como objetivos específicos estudar o nível de competência individual dos servidores pesquisados e se elas podem comprometer a qualidade do serviço público. A pesquisa partiu de um estudo do que é a gestão de pessoas, a gestão de competência e de sua presença no serviço público. A partir disso, descreveu quais seriam as principais competências dentro do serviço público e os desafios para implantá-las.

A metodologia aplicada foi a pesquisa de campo, com um questionário estruturado em perguntas fechadas, realizada na sede administrativa municipal de uma cidade do Estado de Goiás, entre os dias 20 e 21 de dezembro de 2017. Foram entrevistadas vinte e oito pessoas, de alto e médio escalão da hierarquia organizacional, concursados e de livre nomeação.

2 Revisão da literatura

Antes da apresentação e análise dos resultados da pesquisa é de fundamental importância compreender os elementos que a fundamenta. Por isso foi elaborado, nos capítulos a seguir, uma síntese dos termos e conceitos essenciais para o entendimento do leitor.

2.1 A importância da gestão por competência e os desafios para sua implantação no serviço público

A gestão de pessoas é um tema de fundamental importância para a administração. Tal importância se dá, em primeiro lugar, porque as pessoas passam a maior parte de suas vidas dentro das organizações, trabalhando. Um segundo motivo é porque as empresas podem ser tudo, mas não poderão ser absolutamente nada se não houver pessoas definindo seus propósitos, escolhendo estruturas e estratégias de atuação, realizando esforços de *marketing*, administrando recursos financeiros, estabelecendo metas de produção, definindo preços e tomando muitas outras decisões e ações. Isso porque as organizações não nascem da terra, do

céu ou mar, mas são construções sociais. Sendo assim, penetrar a sutileza de suas interações humanas e tentar compreender a teia que as envolvem é de máxima relevância para que se possa, nos tempos atuais, entender o mundo dos negócios e nele poder atuar de modo eficiente (VERGARA, 2009).

A gestão de pessoas trabalha com um patrimônio inestimável dentro da organização: o capital humano. Através de sua condução a organização alcança competitividade e sucesso. Tal capital se compõe de dois aspectos fundamentais:

- a) Os talentos, que são os conhecimentos, habilidades e competências constantemente atualizadas e recompensadas;
- b) O contexto, ambiente interno adequado para o florescimento e crescimento dos talentos. Este, por sua vez, está dividido em outros três aspectos: a arquitetura organizacional, a cultura organizacional e o estilo de gestão (CHIAVENATO, 2010).

A gestão de pessoas trabalha também como “função gerencial que visa à cooperação das pessoas que atuam nas organizações para o alcance dos objetivos tanto organizacionais quanto individuais” (GIL, 2012, p.17). Assim sendo, elas são mais que meros empregados ou funcionários e sim colaboradores e parceiros, pois são “fornecedoras de conhecimentos, habilidades, capacidades e, sobretudo, o mais importante aporte para as organizações: a inteligência” (GIL, 2012, p.23). Desse modo, passam a ser o capital intelectual da organização, verdadeiras parceiras do negócio.

Desse modo pode-se afirmar que “o desenvolvimento da organização está diretamente relacionado à sua capacidade em desenvolver pessoas e ser desenvolvida por pessoas [...]” (DUTRA, 2006, p. 16). A gestão de pessoas deve estar integrada ao conjunto de políticas e práticas que, ao mesmo tempo, atenda aos interesses e expectativas da organização e das pessoas. Dessa maneira, é possível dar uma sustentação à relação produtiva entre ambas. Nesse aspecto, a gestão de pessoas deve oferecer à organização uma visão clara sobre o nível de colaboração que é esperado de cada pessoa e qual a retribuição que a organização oferece. Deve haver um compartilhamento de responsabilidades entre a organização e a pessoa. A pessoa tem um papel ativo nessa relação: ela é responsável pela concepção e negociação de seu projeto profissional e pessoal com a organização. A organização, por sua vez, analisa as condições concretas, estimula e dá suporte para que as pessoas tenham o melhor desempenho de suas competências. Assim, elas recebem aquilo que a organização tem de melhor para lhes oferecer. A gestão de pessoas tem, então, a função de organizar essa relação (DUTRA, 2006).

2.2 Gestão por competência x serviço público

O termo competência pode se referir tanto a competências individuais como organizacionais. No entanto, quando se fala de gestão de pessoas por competência a competência individual passa a ser um componente indissociável da competência organizacional. As competências técnicas seriam tudo aquilo que o profissional precisa saber para desempenhar bem sua função. Tais competências estariam relacionadas à sua habilidade em desenvolver certa atividade, tais como sua rapidez, produtividade, qualidade e flexibilidade. A competência comportamental seria o diferencial competitivo que tal profissional precisaria demonstrar no desempenho de sua função. Tal tipo de comportamento, classificado como liderança, foco em resultados, perfil inovador, criatividade, traria grande impacto na execução de suas atividades e nos resultados delas. Tem-se, então, a formação do chamado CHA: **C**onhecimento, **H**abilidade e **A**titude (GIUDICE, 2012).

No nível organizacional podemos afirmar que a competência é um conjunto de conhecimentos, habilidades, tecnologias, sistemas físicos e gerenciais de uma organização. Desse modo podemos dizer que as “competências essenciais organizacionais são aquelas que conferem vantagem competitiva, geram valor distintivo percebido pelos clientes e são difíceis

de serem imitadas pela concorrência” (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001, p. 10), gerando recursos organizacionais condicionantes do sucesso da empresa.

A gestão por competências tem levado muitas empresas a utilizar o modelo objetivando planejar, selecionar e desenvolver as competências necessárias ao seu negócio. O processo “consiste em estabelecer os objetivos e as metas a serem alcançados segundo a intenção estratégica da organização e, depois, identificar a lacuna entre as competências necessárias à consecução desses objetivos e as competências internas disponíveis na empresa” (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001, p. 11).

A gestão de competências deve levar à perfeita harmonia entre as competências individuais e as organizacionais dentro de uma intenção estratégica que orienta e formula as políticas e diretrizes de todos em torno da capacitação e desenvolvimento dessas competências.

Nos dias atuais há uma crescente demanda da população por melhorias no serviço público, gerando assim a necessidade de um novo modelo de gestão pública. Tal modelo deve permitir o gerenciamento estratégico do Estado e o alcance de seus objetivos com maior eficiência. Neste contexto, práticas modernas comuns à administração de empresas privadas vão sendo incorporadas à gestão pública, que, por sua vez, passa a encarar o cidadão cada vez mais como um cliente. Embora algumas organizações públicas objetivem também o lucro, como é o caso dos bancos públicos e empresas de economia mista, o foco principal daquelas é, ou ao menos deve ser, o atendimento dos interesses da população em vista ao bem comum (MACIEL; TEIXEIRA, 2017).

Nas décadas de 1990 e 2000 o setor público, partindo de conceitos de eficiência, gestão por resultado e agilidade, passou a implantar uma gestão de pessoas por competência na Administração Pública Federal impondo desafios como, por exemplo, a cultura organizacional, a legislação vigente e o direito de estabilidade, que muitas vezes impedem a efetiva aplicação desse modelo (GIUDICE, 2012).

O Decreto nº 5.707 de 23 de fevereiro de 2006 institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundações além de regulamentar dispositivos da Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990 que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União.

No inciso II do Art. 2º do Decreto encontra-se a definição da competência como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias para as funções dos servidores públicos como é possível ver abaixo:

Art. 2º Para os fins deste Decreto entende-se por:

I – capacitação: processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais;

II – gestão por competência: 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;

III – eventos de capacitação: cursos presenciais e à distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos, que contribuam para o desenvolvimento do servidor e que atendam aos interesses da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2006, p. 1).

Ou seja, com o Decreto 5.707 de 2006 a gestão por competência torna-se um referencial para a gestão de pessoas do setor público, pois estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP).

2.3 Competências Necessárias ao Servidor Público

Nos anos 1990 falava-se pejorativamente do chamado “custo Brasil” que, frequentemente apontava para a necessidade de aperfeiçoamento da administração pública brasileira. Hoje, apesar de haver uma melhora em pontos específicos ainda há uma “enorme dissonância entre o mundo real e o prometido pelos governos nos serviços públicos” (AMARAL, 2006, p. 550).

Já que é possível desenvolver mudanças, se torna imprescindível saber aonde se quer chegar. Ou seja, quais seriam as competências necessárias para o servidor público? A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) definiu as competências que devem existir ou que precisam ser alcançadas pelos servidores públicos, como vemos no quadro abaixo:

Tabela 1 – Quatro Classes de Competências segundo a ENAP

CLASSES	COMPETÊNCIAS
Fundamentais / Genéricas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Comprometimento com o serviço público ✓ Trabalho em equipe ✓ Flexibilidade social ✓ Negociação ✓ Comunicação ✓ Conhecimento da administração pública ✓ Capacidade de aprender ✓ Comunicação ✓ Negociação
Organizacionais	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Planejamento educacional ✓ Metodologias de ensino ✓ Prospecção de conhecimentos em gestão pública ✓ Gestão de escola de governo ✓ Conhecimentos de ferramentas de TI e sistemas governamentais ✓ Liderança inspiradora ✓ Senso de direção ✓ Comprometimento
Gerenciais	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Gestão integrada e estratégica de recursos (capacidade de planejamento) ✓ Visão / mente aberta ✓ Capacidade de análise e síntese ✓ Implementação equilibrada das políticas públicas ✓ Gestão de pessoas ✓ Expansão contínua das fronteiras pessoais ✓ Capacidade de articulação
Pessoais e interpessoais	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Resolução de problemas ✓ Iniciativa ✓ Cooperação

Fonte: Amaral (2006, p.558).

A ela pode-se acrescentar outra posta pelo Guia de referência prático para mapeamento e avaliação de competências do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O documento apresenta duas tabelas pertinentes a análise a ser feita pela pesquisa. O guia diz que “uma competência [...] pode conter recursos ou elementos constitutivos, ou seja, os conhecimentos, habilidades e atitudes de que necessita o servidor para manifestar um comportamento desejado no trabalho” (BRASIL, 2013, p.17).

Tabela 2: Exemplo de Competência Técnica

CONHECIMENTOS	HABILIDADES	ATITUDES
Conhecer os documentos oficiais pertinentes à sua função	Solucionar problemas	Manter o equilíbrio em situações de atendimento conflituoso
Conhecer os sistemas pertinentes à sua função	Relacionar-se interpessoalmente	Respeitar as opiniões diversas
Conhecer as expectativas dos cidadãos	Comunicar-se com clareza e objetividades	Ser atencioso durante o atendimento
Conhecer seus processos de trabalho	Administrar conflitos	Assumir responsabilidades.

Fonte: Brasil (2013, p.17).

CONHECIMENTOS	HABILIDADES	ATITUDES
Conhecer das teorias, técnicas e ferramentas de Gestão de Pessoas	Administrar conflitos e crises	Encorajar a participação dos servidores
Conhecer as competências de sua equipe	Mobilizar a equipe para resultados	Promover o desenvolvimento e adequação de competências
Conhecer as bases do relacionamento interpessoal	Atribuir tarefas de acordo com os perfis de competência dos servidores	Promover a inclusão
Conhecer as metas de sua equipe	Negociar com a equipe	Promover o clima organizacional favorável

Quadro 1: Exemplo de Competência Gerencial

Fonte: Brasil (2013, p.18).

Espera-se dos dirigentes públicos que eles tenham as competências necessárias para lidar com as constantes mudanças que ocorrem na realidade brasileira e por isso é preciso que eles sejam capazes de avaliar riscos, fazer os julgamentos necessários com precisão e agilidade, reconhecer possíveis problemas e interesses, gerenciar a diversidade de atores envolvidos, negociar acordos, repactuar regras, conhecer mercados, saber escutar, ter consciência dos limites, escolher técnicas, métodos e tecnologias adequados e gerenciar ajustes (FERRAREZI; ZIMBRÃO, 2006).

A competência que se espera do servidor público e que se torna seu grande desafio.

[...] é fazer com que a atividade pública seja cada vez mais inovadora. Sem perder de vista os princípios da legalidade e da impessoalidade, serem capazes de ouvir a sociedade, experimentar e construir um serviço público com homens e mulheres responsáveis, criativos e com alta capacidade de responder a problemas públicos – tanto os velhos como os que nem ousamos a pensar que virão (AMARAL, 2006, p.560).

2.4 Desafios para a Implantação da Gestão por Competência no Setor Público

A cultura brasileira afeta a compreensão dos padrões gerenciais encontrados na administração pública contemporânea. O personalismo, o patrimonialismo e o clientelismo atribuídos à formação cultural brasileira afetam, nos dias atuais, a gestão das organizações, especialmente no setor público, pois interferem no processo de transformação das organizações, inclusive

sobre as reformas. Isso porque os organismos do setor público criam seu arranjo próprio em função dos interesses e valores das pessoas que os compõem. Tais interesses permeiam a estrutura, os processos e as pessoas da organização, interferindo em seu desempenho. Marcada pelo corporativismo, são feitas nomeações de pessoas incompetentes ou não capazes para os cargos em comissão comprometendo a tomada de decisão discricionária em prol da administração e em favor de interesses próprios promovendo avaliação fictícia de desempenho. Desse modo, a cultura da organização, que deveria ser gerenciada na direção de seus objetivos institucionais, é prejudicada. Por isso, se faz necessário um processo transformador que, constitui um grande desafio imposto ao gestor e à própria gestão por competência, precisa trabalhar a implantação de mudanças organizacionais para potencializar o alcance dos objetivos institucionais e neutralizar os componentes culturais negativos (GIUDICE, 2012).

É possível extrair, a partir de duas pesquisas de Silva e Mello (2013) sobre a resistência à gestão por competência no setor público, uma série de desafios a serem superados:

A Cultura Organizacional – Normalmente tratar a respeito de mudança de cultura organizacional é algo bastante complexo, exige que novos sistemas e valores sejam criados. Quando passamos para a esfera pública, tais dificuldades são ainda maiores. Isso se dá devido a cultura organizacional no setor público, mesmo depois de mudanças na gestão pública, deve obedecer a uma hierarquia com divisões explícitas de responsabilidades e de autoridade entre seus membros. Nessa cultura há muito conservadorismo, decisão centralizada e pouco desenvolvimento de lideranças (SILVA; MELLO, 2013).

Dilemas de Comunicação – Não importam quais sejam as ferramentas tecnológicas implantadas nas organizações públicas, elas dependem da maneira como cada um dos diferentes usuários lida com as mesmas porque interpretações divergentes determinam efeitos divergentes na prática o que não alteram as características técnicas das tecnologias. Isso porque as organizações públicas apresentam estrutura tradicional, com muita dificuldade para promoverem ou mesmo aceitarem as mudanças. É claro que o processo de comunicação e informação que viabiliza o acompanhamento e a apropriação dos usos das tecnologias de comunicação é capaz de evitar falhas nas metodologias de gestão (SILVA; MELLO, 2013).

Estabilidade – Outro problema que se apresenta na gestão por competência no setor público, um dos principais componentes formadores da cultura organizacional da administração pública, deve-se a estabilidade. Há uma distorção na aplicação desse direito que é visto pelo servidor como um impedimento legal de rompimento do vínculo empregatício entre ele e o Estado. Isso gera um reflexo negativo no desempenho da máquina pública. Talvez esse seja “um dos principais desafios a serem superados na busca de uma efetividade na implantação da gestão por competências nas organizações públicas” (GIUDICE, 2012, p. 198). A estabilidade no setor público cria um imaginário que acaba atraindo pessoas que não necessariamente gostam do trabalho para o qual estão se candidatando. Estão mais interessadas na jornada de trabalho e no fator da estabilidade no emprego (SILVA; MELLO, 2013).

Falta de pessoal qualificado – O recrutamento de pessoal para o serviço público é regido pelo princípio da isonomia e da democracia visando proporcionar condições de igualdade a fim de que os candidatos satisfaçam as condições mínimas para ocupar determinados cargos. No entanto, tais condições mínimas exigem conhecimentos muitas vezes gerais e que não são aplicados aos desafios a serem enfrentados futuramente pelos gestores públicos (SILVA; MELLO, 2013). Os concursos públicos não promovem instrumentos capazes de aferir competências em dois requisitos: produtividade e responsabilidade antes do servidor ser nomeado. E isso não parece indicar motivos relevantes que possam ser evidenciados nas avaliações ao longo do estágio probatório (MELLO; SILVA, 2013).

Gestão por indicação política – Um problema que está relacionado ao anterior, mas que merece um destaque. Isso acontece quando um gestor assume sua função por indicação política e não por competência profissional (SILVA; MELLO, 2013).

Falta de pessoal específico – Este também poderia ser incluído na questão da qualificação, mas aqui com outro aspecto. Aqui trata da falta de pessoal para desenvolver funções específicas provenientes do aumento da demanda e da maior exigência da população. Também podem ser apontados aqui falta de incentivos voltados à liderança (MELLO; SILVA, 2013).

Falta de vocação para o serviço público – As condições mínimas e os conhecimentos muitas vezes gerais que não são aplicados no exercício da função pública torna um desafio também a ser superados. Isso porque nem todos os que ingressam no serviço público seja pela aprovação em concurso, seja por indicação política têm vocação para o exercício da função e estão lá por outras causas que não são o serviço à população (MELLO; SILVA, 2013).

Princípio de legalidade – Aqui há duas coisas que devem ser consideradas. A primeira é que muitas vezes a lei não acompanha as mudanças na gestão das organizações. Elas acabam sendo tardias às necessidades de mudança. Elas demoram a acontecer. A segunda é a questão de existir uma gestão por competências no setor público apenas para o cumprimento da legislação. É preciso haver ações sintonizadas entre os objetivos organizacionais e os interpessoais. É preciso haver ações voltadas à sensibilização dos servidores público, que privilegia a promoção de ambientes de aprendizagem, que contribui para a ruptura da cultura do serviço público patrimonialista (MELLO; SILVA, 2013).

Burocracia – Esse problema não se esgota apenas com o funcionalismo público, pois toca diretamente as relações autoritárias que ainda marcam tanto o Estado quanto a sociedade brasileira. O Estado ainda é burocraticamente engessado; há pouca capacidade de gestão; o serviço público muitas vezes se torna intransponível para o cidadão comum que busca seu direito. Uma melhoria nesse ponto alcançaria, em primeiro lugar, a valorização efetiva do servidor que traria para os cidadãos a melhora na qualidade e na eficiência dos serviços prestados e por fim evitaria desperdícios. Algo que no discurso político parece fácil, mas na prática não (AMARAL, 2006).

Estratégia organizacional – Antes de enfrentar o desafio da implantação do modelo de gestão por competência no serviço público é necessário estabelecer a estratégia organizacional enquanto posicionamento racional consciente da organização em determinado contexto. No caso presente esse contexto é o setor público. Mas tão importante quanto o desenvolvimento do modelo de gestão por competência no serviço público é o posicionamento estratégico das instituições. Elas precisam ser alinhadas a uma estratégia que as diferencie das demais. Isso tem que ser claro, pois contribui na compreensão dos motivos de determinadas ações (SILVA; MELLO, 2013).

Falta um olhar para fora – Outro grande desafio nas instituições públicas é que elas muitas vezes não conseguem olhar para fora de si mesmas. As demandas sociais ficam muito além de sua visão tradicional de olhar apenas para dentro. Então, antes mesmo de tratar os desafios para a implantação e do sucesso da gestão por competência é necessário, preliminarmente, abordar quatro funções-chaves da estratégia da organização, que são: dar o rumo a que se quer chegar; concentrar esforços; definir a organização; e ser uma fonte de coerência interna (SILVA; MELLO, 2013).

Lentidão – Parece que a lentidão é algo natural ao setor público. A prática da gestão por competência nas organizações públicas é particularmente lenta para a mudança. O resultado disso é que transformar o setor público se torna algo complexo que exige um processo de aprendizagem coletivo (SILVA; MELLO, 2013).

Modelo híbrido do funcionalismo – No início dos anos 1970, buscando maior flexibilidade, foi criado um modelo híbrido do funcionalismo que, não obstante a tentativa da Constituição de 1988 de romper com essa dicotomia, criando um regime jurídico único ela perdura ainda hoje. O concurso público, como critério de ascensão ao funcionalismo público, convive com um grau de liberdade bastante significativo para nomeação de cargos de confiança de livre provimento. Essa alternância entre um e outro modelo, entre servidores estáveis e comissionados, se mostra ruim para a gestão de pessoas, pois gera fragmentação e tensões entre servidores com direitos e deveres distintos por vezes exercendo funções semelhantes. Além disso, “governos nem sempre têm a consciência do papel estratégico dos saberes e conhecimentos de seus servidores para o sucesso das políticas governamentais” e com isso “o não investimento regular nos quadros da administração pública reduziu a capacidade de governo” (AMARAL, 2006, p. 553).

Treinamento não garante competência – É um erro acreditar que os programas de formação e treinamento proporcionem a aquisição de competências. É um importante caminho, sem dúvida, mas não assegura a implantação desse modelo de gestão. Os programas de treinamento desenvolvem conhecimentos, capacidades e outros recursos, mas pouco tratam da capacidade de mobilizar saberes em situações específicas de trabalho (SILVA; MELLO, 2013).

Competição com as organizações privadas – Com a globalização econômica, a pressão global em referência aos gargalos existentes na área da saúde, segurança e emprego, por exemplo, leva ao surgimento de competidores que disputam espaços com as organizações públicas. Com isso as organizações públicas se encontram em constante pressão por parte desses competidores, sobretudo nos segmentos mais lucrativos. As exigências da sociedade por serviços de qualidade, aumento da eficiência, efetividade e orientação do cidadão demandam por uma administração pública diferente. Isso leva a uma necessidade de transformação substancial de sua identidade e cultura (SILVA; MELLO, 2013).

Por causa de tudo isso as mudanças no âmbito da administração pública passam a ser processos lentos e extremamente complexos. Há um conflito entre o interesse organizacional, manifestado no planejamento da instituição, e o interesse oculto do administrador, evidenciados nas intenções e ações implementadas que denotam uma tendência a continuidade do comportamento que se quer mudar. São promovidas mudanças aparentes a fim de manter o bloco de poder dominante (GIUDICE, 2012).

Diante de tantos desafios, é importante lembrar que não basta simplesmente introduzir uma nova ferramenta de gestão, é preciso incluir políticos e cidadãos no processo. Os desafios passam também por compreender o processo evolutivo, onde o sucesso depende de eventos planejados e espontâneos que objetivem transformar comportamentos e atitudes. Isso leva tempo e, por isso, exige perseverança nas ações organizacionais do dia a dia (MELLO; SILVA, 2013).

3 Metodologia

Esta pesquisa tem uma essência qualitativa. Embora traduza em números as informações obtidas, os dados não foram analisados com técnicas estatísticas, e sim, procurou-se “a interpretação dos fenômenos e atribuições de significados [...] no processo de pesquisa [...]” (RANGEL, 2015, p.21). É um estudo descritivo que “estuda e descreve características, propriedades [...] e relações existentes [...] no grupo” (RANGEL, 2015, p. 22) de servidores pesquisados. Usou-se do ambiente organizacional público municipal. Foram entrevistados vinte e oito servidores do Gabinete do Prefeito e da Assessoria do Gabinete do Prefeito, sendo

dois secretários, três diretores, cinco gerentes, oito assessores técnicos e dez assessores gerais de nível I. A figura abaixo mostra onde foram coletados os dados da pesquisa.

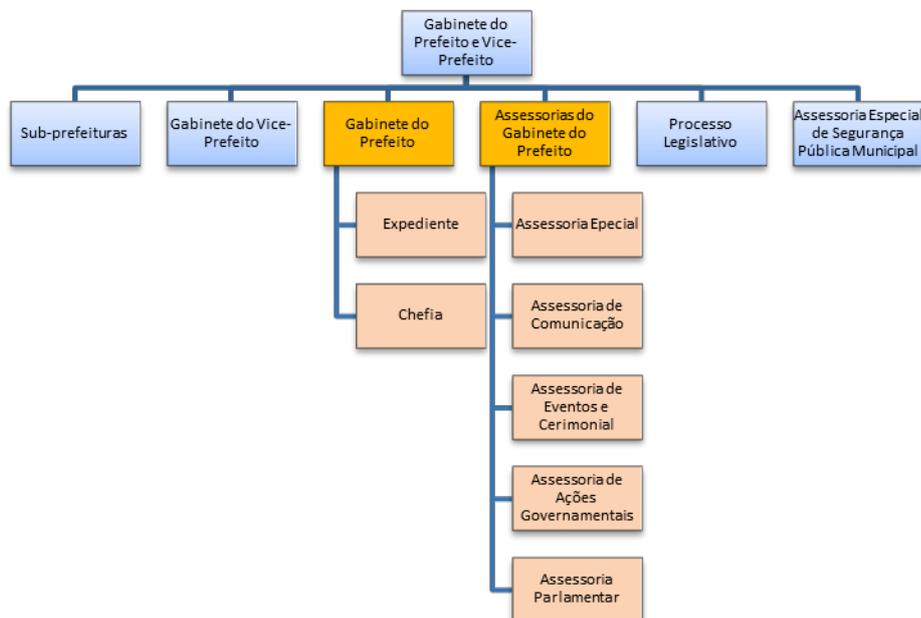


Figura 1 – Organograma dinâmico do Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito

Fonte: Painel da Transparência da Prefeitura de Anápolis (2017).

Embora o Portal da Transparência do Município (ANÁPOLIS, 2017) informe que na pasta Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito trabalhem cento e trinta e sete servidores, no local da pesquisa trabalham trinta e quatro, sendo que um é agente político e dois são menores do Programa Cidadão do Futuro que, em tese, não poderiam ser entrevistados. O primeiro, por ser o gestor principal do município, e, os dois outros, por falta da presença dos responsáveis legais para a assinatura do Termo de Consentimento. Então, dos trinta e um possíveis, foram entrevistados vinte e oito.

A pesquisa investigou as percepções dos gestores públicos no exercício de cargos de direção ou assemelhados. O perfil dos entrevistados compreende profissionais com experiência de, pelo menos, um ano na função de gerenciamento no setor. Mas houve casos de entrevistados com mais de dez anos devido à excelência de seu nível técnico. As entrevistas buscaram conhecer a percepção e a existência das principais competências requeridas dos servidores públicos.

Foram elaboradas doze perguntas seguindo as orientações do Guia de Mapeamento e Avaliação de Competência do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão publicado em 2013. As respostas da pesquisa foram divididas em dois grupos: um dos secretários, diretores e gerentes que exercem diretamente gestão de pessoas (com dez servidores), e outro dos assessores técnicos que ocasionalmente exercem gestão de pessoas e dos assessores gerais de nível I, que, embora sejam também técnicos, não exercem diretamente o papel de gestores (com dezoito servidores).

Cada grupo teve três conjuntos de perguntas. O primeiro sobre conhecimentos, habilidades e atitudes gerenciais e o segundo sobre conhecimentos técnicos e habilidades e atitudes pessoais. Cada um dos conjuntos possuía quatro perguntas. Para facilitar a apresentação os dados coletados foram divididos em dois grupos distintos, a saber: secretários, diretores e gerentes e assessores técnicos e gerais de nível I.

4 Análise dos Resultados

No primeiro bloco de dados, dos que possuem diretamente papéis de gestores de pessoas, no primeiro conjunto de perguntas, a respeito dos conhecimentos gerenciais, as respostas obtidas estão demonstradas nos resultados a seguir.

Na pesquisa o “conhecimento das teorias, técnicas e ferramentas de gestão de pessoas” estão bem baixos, considerando que o ideal seria de 100%. Apenas 60% dos entrevistados disseram ter “muito” conhecimento nesse quesito. 40% disseram ter “pouco”. Isso mostra uma falta de pessoal plenamente qualificado já apontado pela pesquisa de Silva e Mello (2013) falando sobre as condições mínimas exigidas de modo, muitas vezes, gerais.

Quanto aos conhecimentos das competências da equipe que gerencia há uma melhora significativa. Noventa por cento conhecem “muito” e 10% têm conhecimento de toda competência da equipe. Aqui temos um fato positivo, pois como afirmaram Ferrarezi e Zimbrão (2006) espera-se dos dirigentes públicos que eles saibam gerenciar a diversidade de atores envolvidos e para fazer esse gerenciamento é preciso ter conhecimento de suas competências. Mas, esse gerenciamento deve ser do coletivo, envolve várias pessoas, e, nesse quesito, apenas 10% sabem “o quê” e o “porquê” e 80% sabem “muito” das bases do relacionamento interpessoal. Ainda 10% admitem saber “pouco”.

Ora, como afirma Gil (2012) a “função gerencial [...] visa à cooperação das pessoas que atuam nas organizações para o alcance dos objetivos tanto organizacionais quanto individuais” (GIL, 2012, p. 17). Isso não é possível sem o conhecimento de como se dá o relacionamento interpessoal. Por fim, embora pareça empolgante que 90% dos entrevistados tenham conhecimento das metas da equipe, isso é pouco. Não é possível chegar a algum lugar sem saber que lugar é esse.

Quanto às habilidades gerenciais, elas estão relacionadas ao saber como fazer algo. O Guia de Mapeamento e Avaliação de Competência do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão apresenta as habilidades como “saber executar as atividades”, “saber lidar com situações diversas”, “saber organizar o trabalho em equipe” (BRASIL, 2013, p.12). Pode-se dizer que se trata da capacidade de fazer uso produtivo do conhecimento.

Em outras palavras, da capacidade de instaurar conhecimentos e utilizá-los em uma ação determinada. Nesse quesito, é percebido que quase 50% dos entrevistados dizem possuir habilidades para administrar conflitos, mobilizar a equipe, delegar tarefas e negociar com a equipe, sendo esse último menor.

Por outro lado, um dado preocupante é os 40% que apenas “às vezes” negociam com a equipe. Isso aponta em direção as “relações autoritárias” descritas por Amaral (2006) na cultura burocrática do serviço público brasileiro. Evidentemente o gestor deve levar a equipe ao cumprimento das estratégias da organização, mas deve fazer isso em equipe.

O Guia aponta claramente o “saber organizar o trabalho em equipe” como uma habilidade fundamental nas dimensões da competência. Considerando esse quesito da estratégia da organização, é preocupante verificar que os outros 50% dos entrevistados utilizam suas habilidades gerenciais “quase sempre” ou “às vezes” o que pode comprometer severamente tais estratégias. Como apontado por Silva e Mello (2013), o sucesso da gestão por competência tem que passar por quatro funções-chaves da estratégia organizacional: dar o rumo a que se quer chegar; concentrar esforços; definir a organização; e “ser fonte de coerência interna”. Mas isso não é possível, ou se torna muito difícil, sem a aplicação das habilidades gerenciais.

Por fim, nas atitudes gerenciais que o Guia descreve como “saber ser e conviver”, “querer fazer” e “ter identidade e determinação para assumir responsabilidades” (BRASIL, 2013,

p.12) os dados apresentados pelos entrevistados se mostra alarmantes, sobretudo na questão da inclusão tão debatida nos dias atuais.

As atitudes se referem aos aspectos sociais e afetivos relacionados ao trabalho. O efeito da atitude é justamente ampliar a reação positiva ou negativa de uma pessoa, ou seja, sua predisposição em relação à adoção de uma ação específica. Está também relacionado a um sentimento, uma emoção, um grau de aceitação ou de rejeição em relação aos outros. Nesse quesito a questão da “nunca” (10%) inclusão ou “às vezes” (10%) é muito preocupante. Falta aqui, como apontou Silva e Mello (2013) um olhar para fora da instituição.

O mundo promove a inclusão e o servidor público está nadando contra a maré, não está promovendo a inclusão. Felizmente 70% a promove, mas o percentual nesse quesito deveria ser de 100%. Outros dados apontados pela pesquisa também causam preocupação. Apenas 50% “sempre” encorajam a equipe, apenas 60% “sempre” promovem o desenvolvimento de suas competências e 70% “sempre” favorecem um clima organizacional favorável. Isso aponta para o motivo da lentidão na mudança das organizações públicas percebida na pesquisa de Silva e Mello (2013).

Ao contrário disso, as atitudes gerenciais devem levar os servidores públicos a “serem capazes de ouvir a sociedade, experimentar e construir um serviço público com homens e mulheres responsáveis, criativos e com alta capacidade de responder a problemas públicos” (AMARAL, 2006, P. 560). No entanto, para que isso aconteça, é necessário a participação da equipe, o desenvolvimento de competências e a promoção da inclusão o que resulta em um clima organizacional favorável.

Quanto aos resultados encontrados no segundo grupo, dos assessores técnicos e gerais de nível I, também houve a divisão em três conjuntos de respostas conforme o CHA.

Como dito na análise dos conhecimentos gerenciais o Guia de Mapeamento e Avaliação de Competência do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão entende como “conhecimentos” o “saber quê e o porquê” e a “informação sobre a informação” (BRASIL, 2013, p. 12). Como analisa Giudice (2012) as competências técnicas seriam tudo aquilo que o profissional precisa saber para desempenhar bem sua função. Esses conhecimentos são fundamentais para o profissional técnico. Percebe-se pela pesquisa que alguns dos entrevistados admite possuir todo o conhecimento necessário: 5% admitem ter todo conhecimento dos documentos, 22% dos sistemas, 6% das expectativas dos cidadãos e 22% das rotinas de trabalho. E outros 67%, 72%, 56% e 72% respectivamente sabem “muito”.

Mas, em contra partida o percentual dos que sabem “pouco” não é baixo: 17%, 6%, 33% e 6% respectivamente e “muito pouco” 11% para os documentos e 5% para as expectativas dos cidadãos. Isso pode estar relacionado ao que Silva e Mello (2013) apontam como falta de pessoal qualificado, pois o recrutamento de pessoal para o serviço público exige um conhecimento generalista. Ou ainda por causa de indicação política não qualificada. Em qualquer um dos casos a falta de conhecimento técnico compromete a qualidade dos serviços prestados.

Mais preocupante ainda é o “muito pouco” (11%) ou “pouco” conhecimentos dos documentos oficiais relacionados à função e de “muito pouco” (5%) e “pouco” (33%) conhecimento das expectativas dos cidadãos. Isso pode demonstrar uma falta de percepção entre aquilo que ele faz e aquilo que se espera dele.

Já em relação às habilidades pessoais dos Assessores Técnicos, percebe-se uma visão otimista acerca das próprias habilidades.

O Guia de Mapeamento apresenta a dimensão da habilidade como um “saber como fazer”, um “saber executar as atividades”, um “saber lidar com situações diversas” e um “saber organizar

o trabalho em equipe” (BRASIL, 2013, p. 12). Evidentemente essas habilidades se referem aos princípios e técnicas apropriadas para examinar e solucionar problemas de ordem técnica. Aqui também a falta de uma aproximação maior a 100% de habilidades técnicas pode estar relacionada a falta de pessoal qualificado seja por possuir apenas conhecimentos generalistas seja pela indicação política como apontam Silva e Mello (2013).

É preocupante a falta de habilidades na administração de conflitos: 5% “não tem” nenhuma ou a tem “razoavelmente” (6%); 28% tem apenas o “suficiente”; 39% a tem em “boa” medida e apenas 22% a tem “muito boa”. Isso pode estar relacionado a falta de promoção de clima organizacional favorável por parte dos gestores que a pesquisa apontou que apenas terça quase sempre a promove. Pode também estar associada ainda a falta de comunicação com clareza e objetividade que tem sido apenas o “suficiente” para 17% dos entrevistados.

Por fim, em relação às atitudes dos Assessores técnicos e gerais de nível um se pode perceber uma visão otimista, sobretudo em relação a atenção no atendimento ao público.

Como revela o Guia de Mapeamento e Avaliação de Competência, a dimensão de competência de atitudes se refere ao “saber ser e conviver”, ao “querer fazer”, ao “ter identidade e determinação” e ao “assumir responsabilidade” (BRASIL, 2013, p. 12) que nada mais são que atitudes de comprometimento em relação a pessoas, coisas e eventos, determinando a escolha de uma ação pessoal, ou seja: querer fazer.

Esse ponto do CHA afeta diretamente à qualidade do atendimento público dos cidadãos porque é fundamental que o servidor queira realizar um bom atendimento. Mas como alerta Amaral (2006) muitas vezes esse serviço público se torna intransponível para o cidadão, devido ao engessamento burocrático do Estado. Mesmo assim, percebe-se pela pesquisa, que mais de 94% dos entrevistados procuram “sempre” ser atenciosos durante o atendimento ao público e mais de 83% “sempre” assumem suas responsabilidades.

A manutenção do equilíbrio de “quase sempre” (50%) e “sempre” (44%) também é de entusiasmar porque, muitas vezes, a burocracia da administração pública leva o cidadão à perda da paciência que, via de regra, é percebida e recebida do servidor que entra em contato direto com a população. Também o “sempre” (55%) e o “quase sempre” (38%) do respeito às diversas opiniões se torna estimulante. Isso demonstra que no fundo o servidor público quer oferecer um atendimento de melhor qualidade à população, o que o torna disposto a assumir responsabilidades e ser tolerante com as diversas opiniões dos beneficiados pelo seu atendimento.

Conclusão

A gestão por competência no serviço público tem sido um tema discutido de forma cada vez mais intensa nos dias atuais, mas muitas vezes tem ficado mais no âmbito acadêmico em virtude de aspectos distintos daqueles apresentados pela iniciativa privada (voltada primordialmente para o lucro), que não obstante sua viabilidade dificulta sua efetividade. Tal dificuldade se dá, sobretudo, devido, dentre outras coisas, à cultura organizacional do setor público, da proteção gerada pela estabilidade, pelo engessamento burocrático e pela falta de pessoal qualificado especificamente para o serviço público.

Não obstante a isso, é possível concluir que para que haja uma eficiência nas mudanças necessárias ao setor público é imprescindível uma transformação na forma de gerir as pessoas dando-se esta por meio da gestão por competência. Além das dificuldades elencadas anteriormente é importante considerar que na administração pública os processos são lentos e extremamente complexos e que também há conflitos entre o interesse organizacional,

manifestado no planejamento da instituição, e o interesse oculto do administrador que mostram uma tendência a resistência à mudança, como revelou Giudice (2012).

Quanto ao objetivo principal apontado no início deste trabalho pode-se dizer que no setor público municipal não se percebeu diferenças significativas em relação aos demais entes da federação de modo que se pode considerar que as dificuldades apresentadas pela pesquisa são as mesmas tanto para a União, quanto para os Estados, Distrito Federal e Municípios. No entanto, a pesquisa mostrou especificamente no presente caso que há deficiência no conhecimento das teorias, técnicas e ferramentas de gestão de pessoas por parte dos gestores de pessoal.

Ainda é preciso aprimorar mais o conhecimento das bases do relacionamento interpessoal. Também há falta de conhecimento pleno das metas a serem atingidas. Quanto às habilidades gerenciais a debilidade foi maior. Apenas 50% dos líderes entrevistados disseram ter competência para administrar conflitos, mobilizar equipe, atribuir tarefa e negociar com a equipe, sendo esta última em um percentual ainda menor. As atitudes não são muito melhores. Então falta uma predisposição para a adoção de uma ação específica que envolva sentimento, emoção e um grau de aceitação. Falta o “querer fazer”.

No escalão intermediário, dos assessores técnicos, onde as exigências de competência na gestão de pessoas são bem menores, pois só eventualmente eles executam gestão, também é necessário aprimoramento dos conhecimentos, sobretudo, na questão das expectativas dos cidadãos. Também as habilidades precisam ser melhoradas. As atitudes, principalmente na atenção ao público e no cumprimento das responsabilidades, se mostraram bem satisfatórias.

Em resumo pode-se afirmar que há problemas para a implantação da gestão de competência no setor público também em nível municipal. Tais dificuldades não diferem das encontradas no nível federal, distrital ou estadual, pois elas estão inseridas na cultura organizacional das organizações públicas brasileiras. O nível de competência apresentado pelos servidores municipais deixa a desejar no nível de gestão de pessoal e, portanto, há um comprometimento no serviço prestado direta ou indiretamente à população já que os entrevistados, em princípio, não tratam diretamente com o cidadão.

Referências

AMARAL, Helena Kerr do. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público** n. 57(4) out/dez. p.549-563. Brasília, 2006. Disponível em <<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/211>>. Acesso em 23 fev. 2018.

ANÁPOLIS, Prefeitura de. **Painel da Transparência da Prefeitura de Anápolis**. Disponível em <<http://www.transparencia.anapolis.go.gov.br/transparencia/organograma.jsf>> Acesso em 28 dez 2017.

BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? **Revista de Administração de Empresas**. Jan/mar, São Paulo, 2001. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v41n1/v41n1a02.pdf>>. Acesso em 01 out. 2017.

BRASIL. Presidência da República – Casa Civil. **Decreto nº 5.707 de 23 de fevereiro de 2006**. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2006. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm>. Acesso em 23 fev. 2018.

_____. República Federativa do. EUROPÉIA, União. **Guia de Mapeamento e Avaliação de Competências para a Administração Pública – Poder Executivo**. Brasília, DF, junho de 2013. Responsável técnica: Fernanda Marques. Disponível em <<https://mail.google.com/mail/u/0/#label/TCC/15e57adf38ce68da?projector=1>>. Acesso em 17 set. 2017.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; MENEZES, Pedro Paulo Murce. Gestão de pessoas no governo federal: análise da implementação da política nacional de desenvolvimento de pessoal. **Enap Cadernos** n.45. Brasília, 2016. Disponível em <http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/160704_caderno_45.pdf/7e04bcff-013b-4201-bf8a-c806da13ddd3>. Acesso em 23 fev. 2018.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de Pessoas**. 3. ed. São Paulo: Elsevier Editora Ltda, 2010.

DUTRA, Joel Souza. **Gestão de pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas**. 5. reimpr., São Paulo: Ed. Atlas, 2006.

ESCULÁPIO, Mário. **A gestão de recursos humanos no serviço público**. Monografia para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal. Orientadora: Dra. Isaura Alberto de Lima. UTFPR. Curitiba, 2013. Disponível em <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2682/1/CT_GPM_III_2013_41.pdf>. Acesso em 23 fev. 2018.

FERRAREZI, Elisabete; ZIMBRÃO, Adélia. Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. **Revista do Serviço Público**, v. 57, n. 1, jan/mar. 2006. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/190/195>>. Acesso em 19 abr. 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Gestão de Pessoas: enfoque nos Papéis Profissionais**. 12. reimpr. São Paulo: Ed. Atlas, 2012.

GIUDICE, Rodrigo Chagas. Desafios da gestão de pessoas por competências na administração pública federal brasileira. **Revista brasileira de planejamento e orçamento**. v.2 n.2 p.188-204. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.assecor.org.br/files/4413/5896/2423/rbpo_vol_2_num_2_desafios-da-gestao-de-pessoas-por-competencias.pdf>. Acesso em 23 fev. 2018.

MACIEL, Diogo; TEIXEIRA, Rogério Aguiar C. **Desafios para implantar uma gestão estratégica em organizações públicas**. Disponível em: <<https://mail.google.com/mail/u/2/#label/TCC/15dcdb580d53a827?projector=1>>. Acesso em 19 set. 2017.

MELLO, Simone Portella Teixeira de. SILVA, Francielle Molon da Silva. **A gestão por competências na prática: possibilidade e resistências no setor público federal brasileiro**. XXXVII Encontro da ANPAD. 7 a 11/09/13. Rio de Janeiro. 2013. Disponível em <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_GPR202.pdf>. Acesso em 23 fev. 2018.

RANGEL, Aracelly Rodrigues Loures. **Manual de trabalhos acadêmicos: definições e modelos para a Faculdade Católica de Anápolis**. s.n., Anápolis, 2015.

SILVA, Francielle Molon da. MELLO, Simone Portella Teixeira de. A implantação da gestão por competências: práticas e resistências no setor público. **Revista Eletrônica de Administração e Turismo – ReAT**. v.2, n.1, jan/jun. Pelotas, 2013. Disponível em <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/AT/article/viewFile/1959/2339>> Acesso em 23 fev. 2018.

_____. A noção de competência na gestão de pessoas: reflexões acerca do setor público. **Revista do Serviço Público** n. 62(2) abr/jun p.167-183. Brasília, 2011. Disponível em <<http://www.gestaoporcompetencia.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/139/2016/07/No%C3%A7%C3%A3o-de-Competencia-na-gest%C3%A3o-de-pessoas-reflex%C3%B5es-acerca-do-setor-p%C3%BAblica.pdf>>. Acesso em 23 fev. 2018.

VERGARA, Sylvia Constant. **Gestão de pessoas**. 8. ed. São Paulo: Ed. Atlas,2009.