



FACULDADE PROJEÇÃO

**GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NO SERVIÇO PÚBLICO: o Conhecimento como Vantagem Competitiva a Serviço da
Administração Pública**

**Artigo Científico apresentado ao Curso de
Pós-Graduação em Gestão Administrativa,
como parte das exigências para obtenção
do título de especialista, sob orientação do
prof. Liceros Alves dos Reis.**

RODRIGO ARAÚJO DE MIRANDA

**BRASÍLIA
2010**

GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NO SERVIÇO PÚBLICO: o Conhecimento como Vantagem Competitiva a Serviço da Administração Pública

Rodrigo Araújo de Miranda¹

RESUMO: Este trabalho tem por objetivo analisar o que vem sendo feito no âmbito do desenvolvimento de pessoal no serviço público brasileiro por meio de levantamento bibliográfico. As modernas reformas administrativas alteraram o paradigma da administração no Estado brasileiro. O modelo burocrático, marcado por atividades repetitivas, em que os órgãos e instituições públicas não ofereciam carreiras especializadas, deu lugar ao paradigma da administração gerencial. O resultado eficiente passou a ser obrigação na prestação dos serviços à sociedade, bem como mecanismos de controle foram elaborados para a verificação da qualidade e transparência, fato que aproximou o Estado e seus clientes, ou seja, a população. Dessa forma, é necessário constante desenvolvimento das competências dos servidores públicos por meio de um modelo bem estruturado de gestão de pessoas por competências. Foi observado que muitos órgãos têm desenvolvido sistemas de gestão por competências e reestruturado as carreiras, estimulando a cultura da aprendizagem contínua.

Palavras-chave: Administração gerencial. Desenvolvimento de pessoas. Gestão por competências.

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública vive um momento em que se busca a consolidação de um modelo pós-capitalista como forma de combater a burocracia ainda presente no serviço público brasileiro. O objetivo a ser perseguido com a moderna administração é prestar serviços mais rápidos e efetivos à população, alinhados com o princípio da eficiência na Administração Pública, estabelecido no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988.

O paradigma da Burocracia, idealizada por Max Weber como forma ideal de organização, por muito tempo foi o modelo de administração adotado no setor público brasileiro. Fato que contribuiu para a visão, entre os cidadãos, de que o serviço público brasileiro, marcado pelo excesso de formalidades, caracteriza-se como lento e ineficiente. Ainda hoje é possível observar excessos de

¹ Graduado em Psicologia pela Universidade de Brasília, elaborou este artigo sob orientação do prof. Liceros Alves dos Reis.

procedimentos administrativos que dificultam a relação entre o cliente cidadão e os órgãos/entidades prestadores de serviços públicos, tendo por resultado a insatisfação e ineficiência do serviço prestado.

As reformas administrativas que ocorreram no setor público, cujo marco principal deu-se com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram responsáveis por aplicar conceitos da moderna administração gerencial na realidade da Administração Pública, tais como: gerenciamento da qualidade nos serviços prestados; administração por resultados; gestão do conhecimento; gestão por competências; avaliação de desempenho; entre outros.

Dessa forma, faz-se necessário o contínuo aperfeiçoamento técnico dos servidores e prestadores de serviço público, principais agentes na mudança do paradigma burocrático em direção ao paradigma da administração gerencial. O conhecimento nas organizações públicas brasileiras tornou-se a mola mestra neste processo de mudança.

É notório o esforço dos órgãos públicos em melhorar os processos internos a fim de proporcionar serviços de qualidade à população. Fato que pode ser observado com a publicação do Decreto nº 5.707/2006, que institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, tendo como finalidades principais o desenvolvimento permanente do servidor público e a adequação das competências individuais dos servidores com os objetivos institucionais dos órgãos públicos.

A questão proposta a partir desse trabalho é investigar o que vem sendo feito no serviço público brasileiro em relação à produção e gestão do conhecimento, bem como os resultados atingidos. O objetivo dessa investigação é observar se as mudanças vêm ocorrendo de forma efetiva, com resultados positivos, evitando o desperdício de conhecimento nas duas direções mais conhecidas na literatura: recriação do conhecimento já existente e não geração de novos conhecimentos (FAHEY & PRUSAK *apud* CARBONE et al., 2009).

2. CONTEXTO ATUAL DO ESTADO COMO EMPREGADOR

A Constituição Federal de 1988 é um marco na transformação do paradigma burocrático, que predominou na Administração Pública brasileira por décadas, em um modelo baseado em: descentralização na busca por maior autonomia e agilidade na

Administração do Estado; desburocratização tendo em vista obter maior eficiência e efetividade; democratização do setor público, com maiores transparência das ações e controle social.

Diante das transformações ocorridas no mundo do trabalho ao longo do século XX, o setor público precisou se adaptar e promover mudanças organizacionais, alterando as missões das instituições públicas e utilizando novas ferramentas tecnológicas ou implementando novos métodos de trabalho. Tais mudanças tecnológicas exigem mais esforço cognitivo, fazendo com que o trabalhador tenha cada vez menos chance de ocupar a mesma função durante toda a sua vida profissional (BASTOS, 2006).

O atual cenário exige maior qualificação e fluidez nas atividades profissionais, as definições de postos de trabalho tornam-se mais flexíveis, os processos baseiam-se no trabalho em equipe e as habilidades demandadas pelo empregador aumentam consideravelmente (CARVALHO et al., 2009).

Tendo como foco o setor público, tal cenário demanda servidores públicos preparados para atuar em ambientes de gestão mais complexos, que exigem novos conhecimentos e habilidades. Após a onda do Estado mínimo que permeou a Administração Públicas nas décadas de 1980 e 1990, observa-se uma reestruturação do Estado no século XXI, em que o objetivo é adotar práticas de gestão que garantam a qualidade do serviço prestado a partir de uma atuação mais eficiente e especializada dos Poderes Públicos.

Dessa forma, faz-se necessário o desenvolvimento de modelos gerenciais que tenham como foco a qualidade total do serviço prestado a partir de práticas permanentes de desenvolvimento de pessoal, uma vez que os servidores/empregados públicos são os agentes que atuarão na modernização do Estado.

3. CARACTERIZAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO POR COMPETÊNCIAS

3.1 Breve Histórico do Conceito de Competência

Na Idade Média, o conceito de competência associava-se à linguagem jurídica, ou seja, representava a faculdade atribuída a alguém ou a uma instituição para apreciar e julgar questões. A partir do período marcado pela Administração Científica, o conceito de competência passou a designar o indivíduo capaz de realizar determinado trabalho (Pires et al., 2005).

A preocupação das organizações com eficiência administrativa remete-se a Taylor, na década de 70, uma vez que as empresas buscavam aperfeiçoar as habilidades necessárias para que os empregados fossem capazes de exercer determinadas funções, restringindo-se o treinamento a questões técnicas relacionadas ao trabalho e à especificação do cargo. Considerando essa perspectiva, competência era definida como um conjunto de conhecimentos e habilidades que permitiam a um profissional exercer certa função com eficiência.

O aumento da complexidade das relações de trabalho levou as organizações a considerarem aspectos sociais e atitudinais, além dos conhecimentos e habilidades, no processo de desenvolvimento dos empregados. Zarifian (ZARIFIAN *apud* CARBONE et al., 2009) ao definir competência, baseia-se na premissa de que, em ambientes dinâmicos e competitivos, não é possível definir o trabalho como um conjunto de atividades pré-definidas e estáticas.

Abordagens modernas buscam associar competência ao desempenho demonstrado no trabalho. Dutra (et al. *apud* PIRES, 2005) define competência como a capacidade de uma pessoa gerar resultados de acordo com os objetivos organizacionais estabelecidos. As competências aparecem quando as pessoas agem diante das situações profissionais com as quais se defrontam (ZARIFIAN *apud* CARBONE et al., 2009). Para Prahalad e Hamel (*apud* Carvalho et al., 2009), as competências representam a ligação entre as condutas individuais e a estratégia da organização.

A partir das abordagens modernas, foi percebido que as competências agregam valor econômico e valor social a indivíduos e organizações, pois contribuem para a consecução de objetivos organizacionais e expressam o reconhecimento social sobre a capacidade de determinada pessoa (BRANDÃO; GUIMARÃES; ZARIFIAN *apud* PIRES et al., 2005).

Dessa forma, competência pode ser definida como o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que se tornam explícitos por meio da observação de comportamentos, realizações e resultados; gerando valor econômico, social e vantagem competitiva às organizações (BRANDÃO & BORGES-ANDRADE, 2007).

3.2. Gestão por competências: Definição

A partir da evolução do conceito de competência, a preocupação das organizações passa a ter foco no futuro, e não apenas em nível operacional, pois a formação de um quadro de pessoal deve basear-se não apenas na contratação de funcionários com conhecimento técnico sobre matérias específicas, mas que possuam, também, um conjunto de habilidades e atitudes compatíveis com as futuras atribuições.

Dessa forma, o desenvolvimento das competências dos funcionários deve fazer parte dos objetivos estratégicos das organizações e ser prática constantemente aperfeiçoada, de acordo com o planejamento estratégico da empresa. A gestão do conhecimento, um dos pilares que formam o conceito de competência, se realizada de forma eficiente, leva ao crescimento da organização a partir do ganho de vantagem competitiva em relação às demais organizações.

3.3 Gestão por competências no serviço público: Base legal

O desenvolvimento de pessoas passou a ser obrigatório no âmbito da Administração Pública a partir da publicação do Decreto nº 5.707/2006, que institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; tendo como finalidades:

- melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão;
- desenvolvimento permanente do servidor público;
- adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;
- divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e
- racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.

O Decreto nº 5.707/2006 traz no bojo o conceito de gestão por competência, entendido como a gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição.

3.4 Desafios à implantação do Modelo de Gestão por Competências

A partir da determinação de uma política de desenvolvimento de pessoas na Administração Pública, o desafio atual no serviço público é elaborar metodologias que facilitem a implantação de um modelo de gestão por competências, apesar das restrições quanto à realização de processos seletivos em organizações públicas, que não permitem a avaliação de determinados comportamentos e atitudes. Vale ressaltar a exigência de concurso público - baseado em critérios legais estabelecidos em edital - para contratação de pessoal na Administração Pública, de acordo com a Constituição Federal de 1988, art. 37, II.

Os recentes concursos públicos, cujo nível de complexidade exigido pelo cargo é grande, são organizados em até três fases: prova objetiva, prova de títulos e curso de formação. A última etapa citada é uma maneira dos órgãos públicos de identificar as competências interpessoais, estratégicas e gerenciais cuja observação não seria possível por meio da aplicação de provas escritas e de títulos. O objetivo principal do curso de formação é proporcionar uma visão abrangente das futuras funções do servidor, assegurando as competências necessárias ao exercício das atividades relevantes, buscando a eliminação das lacunas entre os requisitos desejados e aqueles aferidos nas outras etapas do concurso público (PIRES, 2005).

Em um futuro próximo, o foco maior das seleções públicas será as competências dos indivíduos ao invés de apenas as qualificações técnicas dos candidatos, uma vez que o processo de recrutamento e seleção por competências é a etapa principal em um modelo de gestão por competências.

3.5 Desenvolvendo Competências

O desenvolvimento de competências é um processo de aprendizagem que tem por objetivo eliminar os *gaps* (lacunas) entre os conhecimentos, habilidades e atitudes desejados pelas organizações e as competências demonstradas pelos funcionários. As organizações buscam mais do que apenas o saber cognitivo, ou seja, as qualificações técnicas; o objetivo com o processo de desenvolver competências é o saber fazer. Os funcionários deverão ser capazes de resolver problemas, compartilhar e transferir conhecimentos (CARBONE et al., 2009).

O modelo de gestão por competências deve ser precedido por um planejamento estratégico bem estruturado, em que são levantadas: a missão – o porquê da organização existir; visão – onde a organização quer chegar e os objetivos estratégicos – etapas que levarão ao cumprimento da visão. Dessa forma, o processo de desenvolvimento de competências deve estar de acordo com a realidade organizacional e com o planejamento estratégico a fim de proporcionar as competências requeridas para o crescimento da organização, gerando vantagem competitiva, além de estimular o desenvolvimento profissional e a motivação dos funcionários por meio de gratificações ou prêmios que complementem os planos de carreira.

3.6 Metodologias utilizadas para implantação o mapeamento de competências

Algumas das metodologias gerais que podem ser aplicadas ao mapeamento de competências são: a pesquisa documental, as entrevistas, o grupo focal e os questionários estruturados. Utilizam-se metodologias qualitativas quando existe a necessidade de compreender contextos pouco conhecidos e explorar problemas. Sua aplicação permite obter informações estratégicas a partir de dados não-estatísticos. O objetivo principal da abordagem qualitativa é compreender um fenômeno, de forma ampla, a partir da perspectiva dos participantes (CARVALHO et al., 2009).

A pesquisa documental consiste na análise de documentos variados que forneçam informações relevantes sobre a organização. A pesquisa busca conhecer as características das atividades cujas competências serão mapeadas e identificar a missão e as estratégias organizacionais. Em geral, é aplicada combinada a outros métodos para levantamento das competências individuais e organizacionais.

As entrevistas são uma forma direta de se obter informações de um único respondente de cada vez. Pode ser dos tipos: estruturada, em que se elabora um roteiro de entrevista com perguntas fechadas; não estruturada, não há prévio roteiro, as perguntas são elaboradas no momento em que ocorre a entrevista (perguntas abertas); e semiestruturada, também é elaborado um roteiro de entrevista alternando perguntas fechadas com perguntas abertas. Em se tratando de mapeamento de competências, utilizam-se mais frequentemente as entrevistas estruturada ou semiestruturada porque permitem explorar o relato do entrevistado (CARVALHO et al., 2009).

O grupo focal é uma forma de entrevista em grupo, com reuniões focadas em uma proposta e estimuladas por comentários ou questões levantadas por um moderador. Há interação entre o grupo e os participantes influenciam uns aos outros, trocando ideias e respondendo às questões propostas (OLIVEIRA & FREITAS, 1998).

Os questionários estruturados são compostos por uma série de perguntas encadeadas que possuem alternativas de resposta fixas que se limitam às alternativas apresentadas; sendo, portanto, de fácil preenchimento. A elaboração dos questionários exige conhecimento prévio dos temas abordados para a escolha adequada das perguntas e das alternativas de resposta. São aplicados, preferencialmente, por meio eletrônico (e-mail ou formulário on-line), mas podem ser utilizadas entrevistas individuais ou coletivas.

3.7 Exemplos de Instituições Públicas que adotam o Modelo de Gestão por Competências

De acordo com levantamento feito pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (PIRES et al., 2005), algumas instituições públicas já implementaram ou estão em processo de implementação de um modelo baseado em gestão por competências. Seguem abaixo relação de algumas entidades e ações desenvolvidas:

- I. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) – identificação e descrição das competências corporativas e individuais; construção do dicionário de competências; definição de perfis de competências dos cargos; definição dos cargos técnicos (Técnico Administrativo, Analista Administrativo e Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Energia); elaboração e aplicação do instrumento de diagnóstico das lacunas de competências individuais; elaboração da sistemática de avaliação de desempenho.
- II. Agência Nacional de Transporte Aquaviário (Antaq) – reuniões com as áreas; realização de seminário com o objetivo de apresentar cenários e práticas da gestão de pessoas nas organizações; revisão do planejamento estratégico da Antaq; validação das competências técnicas de cada unidade organizacional; parcerias com Escolas de Governo.
- III. Banco do Brasil – devido à experiência adquirida desde a década de 60 com avaliação de desempenho dos funcionários, bem como a consciência da importância do desenvolvimento de competências como fonte de vantagem competitiva em relação às demais organizações estar internalizada na cultura organizacional há tempos, o Banco do Brasil encontra-se adiantado em

relação às demais instituições. Vale ressaltar como ações adotadas: reformulação dos modelos de gestão do desempenho profissional pela incorporação do conceito de competência; das interações com sistemas de avaliação, de educação corporativa e de gestão; implementação da avaliação por múltiplas fontes (360°) e do *Balanced Score Card* com o objetivo de construir um sistema dinâmico e estratégico que promova a melhoria do desempenho e o desenvolvimento profissional e organizacional; identificação das lacunas de competências que dificultam o atingimento dos objetivos esperados pela instituição; elaboração do Plano de Desenvolvimento de Competências (PDC); uso do conceito de “trilhas de aprendizagem”, ou seja, caminhos alternativos e flexíveis que contêm não apenas cursos formais, mas outras soluções de aprendizagem disponíveis no ambiente social.

- IV. Banco Central do Brasil (Bacen) – implantação de um sistema de alocação de servidores efetivos baseado nos respectivos conhecimentos; desenvolvimento do modelo de gestão a partir do mapeamento das competências específicas requeridas pelo Departamento de Gestão de Pessoas e Organização e pelo Departamento de Administração Financeira; levantamento das competências gerais requeridas pela instituição; implementação do processo de avaliação de desempenho baseado no conceito de múltiplas fontes, ou seja, avaliação em 360°.
- V. Caixa Econômica Federal (CEF) – alinhamento das ações de desenvolvimento de pessoas às estratégias organizacionais da CEF; estimular práticas que permitam a conservação ou o desenvolvimento das competências corporativas; agregação de valor ao empregado pelo reconhecimento e apoio ao desenvolvimento das competências relevantes; maior transparências na gestão de pessoas; mobilização dos gestores para adoção de medidas que permitam o alcance das metas de desempenho estabelecidas.

4. CONCLUSÃO

Diante do panorama atual da Administração Pública, observa-se que é grande o número de órgãos e instituições que estão alinhados com a perspectiva da administração gerencial, buscando melhorar suas práticas gerenciais a fim de garantir serviços eficientes aos cidadãos. A forma com essa transição vem sendo realizada depende, fundamentalmente, dos gestores e do respectivo orçamento do órgão ou instituição.

A cultura da aprendizagem contínua deve estar internalizada entre os servidores públicos, cabendo aos órgãos e instituições estimularem políticas de desenvolvimento de pessoal a partir das diretrizes firmadas no Decreto nº 5.707/2006. O Poder Público deve autorizar a estruturação de planos de carreira em toda a esfera do Estado brasileiro a fim de motivar os servidores a buscarem oportunidades de aprendizagem, permitindo ascensão e reconhecimento profissional.

O desafio para os próximos anos é manter a política de especialização das atribuições do Estado, buscando a contratação de pessoal que demonstre as competências individuais alinhadas às competências organizacionais a partir de modelos bem estruturados de gestão por competências. Gerando maior eficiência na prestação do serviço público, fato que corrobora para a satisfação da população com o serviço prestado pelo Estado.

5.REFERÊNCIAS

BASTOS, Antônio Virgílio Bittencourt. Trabalho e qualificação: questões conceituais e desafios postos pelo cenário de reestruturação produtiva. In: MOURÃO, Luciana (Org.). **Treinamento, Desenvolvimento e Educação em Organizações e Trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas**. Porto Alegre: Artmed, 2006, p.23-40.

BRANDÃO, Hugo Pena; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo. Causas e efeitos da expressão de competências no trabalho: para entender melhor a noção de competências. **Revista de Administração Mackenzie – RAM**, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 32-49, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional número 6, de 11-11-2009.

_____. 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 fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Diário Oficial da União, Brasília,DF, 24 de fev. de 2006.

CARBONE, Pedro Paulo; BRANDÃO, Hugo Pena; LEITE, João Batista Diniz; VILHENA, Rosa Maria de Paula. **Gestão por Competências e Gestão do Conhecimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CARVALHO, Antônio Ivo de. ... [et al.]. **Escolas de Governo e Gestão por Competências**: mesa-redonda de pesquisa – ação. Brasília: ENAP, 2009.

OLIVEIRA, Mirian; FREITAS, Henrique M.R. Focus Group – pesquisa qualitativa: resgatando a teoria, instrumentalizando o seu planejamento. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 33, n. 3, p. 83-91, jul./set. 1998.

PIRES, Alexandre Kalil. ... [et al.]. **Gestão por Competências em Organizações de Governo**. Brasília: ENAP, 2005.