

Gestão Estratégica de Pessoas, Competência e Setor Público Brasileiro

IVAN TRIZI AMORIM
USP - Universidade de São Paulo
ivan.trizi@gmail.com

Gestão Estratégica de Pessoas, Competência e Setor Público Brasileiro

Resumo

O presente artigo procura ampliar a incipiente discussão (e aplicação), notadamente no setor público brasileiro, da gestão estratégica de pessoas com foco em competência. Em linhas gerais, para esta literatura, a área de gestão de pessoas busca estar alinhada com as diretrizes estratégicas da organização e, especificamente no setor público, com o planejamento governamental. Para atingir o objetivo proposto, foi realizada revisão bibliográfica – compreendendo trabalhos dirigidos tanto à área privada quanto à área pública – e análise normativa. Por meio dos avanços trazidos por essa visão, pretende-se alcançar uma nova relação entre servidor e instituição, desejando-se, por um lado, reconhecer, motivar, desenvolver e valorizar o servidor e, por outro, entregar um serviço público de reconhecida qualidade à população. Assim, acredita-se que a argumentação relativa à concatenação de todo o ciclo dos subsistemas de gestão de pessoal voltado para competência possa trazer uma contribuição para o debate.

Palavras-chave: Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público; Gestão por Competência; Subsistemas de Gestão de Pessoas.

Abstract

This article seeks to enlarge the incipient discussion (and application), especially in the Brazilian public sector, the management strategy of people focusing on competence. In general, for this literature, people management area seeks to be aligned with the strategic guidelines of the organization and specifically in the public sector, with the government planning. To achieve this purpose, literature review was conducted - including directed work both the private area and the public area - and normative analysis. Through the advances brought by this vision, we intend to achieve a new relationship between server and institution, if wishing, on the one hand, recognize, motivate, develop and enhance the server and on the other, delivering a public service of recognized quality the population. Thus, it is believed that the argument relating to the concatenation of the entire cycle of personnel management subsystems facing skills can bring a contribution to the debate.

Keywords: People Strategic Management in the Public Sector; Management by Competence; Subsystems of Personnel Management

1. Introdução

Diante da complexidade do mundo globalizado e da era do conhecimento com suas rápidas, inconstantes e incertas transformações, compreendendo questões sociais, políticas, econômicas, ambientais, tecnológicas, a gestão estratégica de pessoas tem também papel fundamental na contribuição ao bom resultado da organização, principalmente para a consecução das demandas dos cidadãos, pois, como é comum de se afirmar, o capital humano é o cerne da instituição.

Os tradicionais, operacionais, controladores e burocráticos processos das áreas de departamento de pessoal e recursos humanos estão mais voltados à folha de pagamento, férias, licenças, aposentadoria, benefícios em geral, registro de horário de entrada e saída, proposição de normas relativas à área, entre outros, e preponderantemente com pouca ou nenhuma flexibilidade. Conforme aponta Marconi [s.d.], configura-se como uma área tipicamente gerenciada apenas de forma reativa, rotineira, pontual e emergencial.

Na gestão estratégica de pessoas, prima-se por uma visão sistêmica da instituição, dirigindo-a prioritariamente e proativamente para os resultados, reportando-se diretamente à alta direção e participando ativamente da elaboração, implementação e avaliação de seu planejamento estratégico visando desenvolvê-la e torná-la sustentável. Ainda, o foco é compartilhado e compatibilizado entre instituição e indivíduo, e não mais predominantemente na organização. Destaca-se que, nesse processo, a alta gestão tem importância fundamental em seu apoio e no envolvimento dos gestores e servidores.

Assim, um dos principais desafios configura-se na formulação de uma política integrada e abrangente de gestão de pessoas, contrapondo-se a um modelo desarticulado e limitado, alinhando as estratégias das organizações às diretrizes gerais estabelecidas – no caso do setor público, por meio de planejamentos estratégicos organizacionais e setoriais em consonância com o Plano Plurianual (PPA), instrumento de planejamento obrigatório aos governos federal, estadual e municipal, e que define as diretrizes, objetivos e metas para a administração pública para os próximos quatro anos.

Nesse sentido, o planejamento e a gestão estratégicos focam na missão, visão, valores, nos objetivos, nas metas, nos resultados e no desempenho organizacional esperados, levando-se em consideração os horizontes de curto, médio e longo prazos. Então, ao tratar-se de gestão estratégica de pessoas, através do processo de planejamento da força de trabalho, buscam-se e/ou desenvolvem-se profissionais alinhados com esta proposição.

Com a definição do planejamento estratégico organizacional, torna-se possível realizar o mapeamento ou diagnóstico de competências, que objetiva identificar os *gaps* - ou lacunas - de competências entre a estratégia formulada e as internas já disponíveis na organização (OCDE, 2010; MPOG, 2012), visando minimizá-las ou até mesmo eliminá-las.

Desta forma, tem-se o perfil de competências do(s) profissional(is) que a instituição necessita para o(s) posto(s) de trabalho, buscando desenvolvê-las internamente, através de um plano de capacitação continuada, e/ou buscá-las externamente, através do processo de recrutamento e seleção. Para Schikmann (2010), esse processo é útil também, entre outros motivos, para o adequado dimensionamento e alocação da força de trabalho e fornece parâmetros para a posterior avaliação de desempenho, que retroalimenta o sistema.

Diante disso, entende-se que as competências, um dos pilares da gestão estratégica de pessoas, podem focar e integrar em tais políticas e influir na cultura organizacional, com o intuito de tornar práticas de gestão envolvendo metas e desempenho frequentes (OCDE, 2010).

Através do conhecimento das competências essenciais da organização e de cada uma de suas áreas, cabe à área de gestão de pessoas, de forma técnica, garantir a seleção e alocação de pessoas mais adequadas, levando-se em consideração seus perfis profissionais. Em outras

palavras, pretende-se garantir a adequação do perfil do quadro de pessoal, as características profissionais e pessoais dos indivíduos às necessidades estratégicas da organização.

Diferentemente do modelo tradicional, que preocupa-se em alocar as pessoas pelas áreas da organização com perfis e necessidades diferentes por considerar tão-somente os tipos de cargos e a descrição genérica de suas atribuições – não deixando de incorrer em desvios de função –, o modelo baseado em competências considera-as necessárias para a adequação dos profissionais às atividades organizacionais, especificando-as.

A utilização de perfis profissionais visando foco nos resultados a serem alcançados, em detrimento de descrições de cargos visando tarefas a serem executadas, caminha para uma abordagem mais flexível e baseada no desempenho, distanciando-se de definições rígidas e mecanicistas. Nesse sentido, as competências exigidas são determinadas pelo perfil de trabalho (OCDE, 2010).

Desse modo, a identificação, a obtenção e o desenvolvimento das competências essenciais possibilitam maior probabilidade de sucesso organizacional. Ademais, são positivas formas de gestão que levem em consideração métodos participativos, flexíveis, empreendedores e multifuncionais para fazer face às mudanças do mundo contemporâneo (RUAS, FLEURY e DUTRA, 2008). Particularmente no setor público, isso significa: valorização; busca pela eficiência, eficácia e efetividade; agilidade; preocupação com excelência; transparência; inovação; foco no cidadão e no atendimento de suas necessidades de forma satisfatória.

Frente a esse contexto de rápidas transformações, competências internas, já disponíveis e consolidadas, podem tornar-se ultrapassadas fugazmente. Então, reforça-se a necessidade de redefinição de perfis profissionais e de exigências, qualificações e competências essenciais, tornando-se imprescindíveis revisões periódicas para garantir relevância e êxito nas finalidades organizacionais. Nesse processo, e em se tratando especificamente do setor público, tanto gestores como servidores podem ser envolvidos na definição de tais competências.

Em se tratando de competências como uma ferramenta de gestão estratégica, pretende-se utilizá-las para modificar a forma pela qual as pessoas são geridas, interligando-as ao ciclo de gestão de pessoas, que inclui: recrutamento e seleção; treinamento e desenvolvimento; sucessão e carreira; avaliação de desempenho; remuneração. Assim, entende-se que tais subsistemas estarão alinhados com as necessidades da organização e também entre si, que as competências serão absorvidas gradativamente e não terão fim em si mesmas. (OCDE, 2010).

Para desenvolver essa temática, o presente artigo está estruturado de acordo com os seguintes itens: 1. Introdução; 2.1. Apresentação do conceito de competência segundo as principais correntes existentes; 2.2. Breve histórico da gestão por competência no setor público brasileiro, a partir de seus marcos; 2.3. Apresentação dos subsistemas de gestão de pessoas por competência e suas inserções na área pública; 2.4. Modelo representativo da aplicação da gestão por competência no setor público brasileiro; 3. Considerações finais; 4. Referências.

2. Referencial Teórico

2.1. Gestão por Competência

Competência apresenta-se como um conceito em desenvolvimento. A literatura costuma identificar pelo menos três correntes relativas à definição e ao uso do termo, sendo que uma delas se vale da conjugação de princípios das outras duas.

Para a denominada escola norte-americana - surgida entre as décadas de 1970 e 1980 e cujos autores expoentes são McClelland, Dailey, Boyatzis e Spencer e Spencer -, competência diz respeito a um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que um indivíduo possui, ou seja, o *input* para um desempenho superior no trabalho.

Para os críticos dessa linha, o conceito de competência é visto alinhado com um conjunto de qualificações para execução de um trabalho com nível superior de desempenho. Em outras palavras, competência é sinônimo de qualificação, configurando-se como os saberes técnicos adquiridos (Fleury, 2002). No entanto, para esses críticos, deter as qualificações necessárias para certo trabalho não necessariamente assegura que o profissional irá realizar ou produzir o que lhe é demandado. Assim, competência não seria *estado*, mas, sim, *ação*.

Desse modo, para a denominada escola francesa – surgida entre as décadas de 1980 e 1990 e cujos autores principais são Le Boterf e Zarifian -, a concepção tradicional de competências limita-se a uma análise objetiva do cargo e de suas tarefas prescritas, alinhando-se a uma visão taylorista e burocrática da inserção do homem no universo do trabalho.

Assim, competência vai além do conceito de qualificação, é a capacidade de um indivíduo em mobilizar o repertório de conhecimentos, habilidades e atitudes em uma situação concreta, um determinado contexto ou uma nova situação, ou seja, o *output* do desempenho profissional na organização. Em outras palavras, demanda-se uma ação, colocar em prática o estoque de conhecimentos existentes, e valoriza-se o aspecto comportamental.

Há também autores que se referem ao conceito de competência levando-se em consideração as duas perspectivas, ou seja, competências são as mobilizações necessárias para se atingir determinados resultados a partir dos conhecimentos, habilidades e atitudes detidos por pessoas que podem apresentar níveis de desempenho desejados no trabalho.

A contribuição da literatura brasileira ao debate inicia-se entre as décadas de 1990 e 2000 por meio de autores como Fleury e Fleury e Dutra, que se aproximam das reflexões da escola francesa.

Nesse sentido, além de deter e mobilizar competências, faz-se necessário verificar seus níveis de entrega à organização, objetivando-se o impacto em seus resultados. Assim, o conhecido C-H-A apenas materializa-se em sua entrega, exigindo ir além das atividades prescritas, com assunção de iniciativas, compreensão e domínio de novas situações no trabalho.

Quadro 1 – Comparação do conceito de Competência: EUA x Europa

País de Origem: Estados Unidos	País de Origem: França
Surgimento: 1970-1980	Surgimento 1980-1990
Expoentes: McClelland; Dailey; Boyatzis; Spencer e Spencer	Expoentes: Le Boterf; Zarifian
Competência: Conjunto de C-H-A que um indivíduo possui	Competência: Capacidade de um indivíduo mobilizar o C-H-A em um determinado contexto
Competência como "estado"; sinônimo de qualificação	Competência como "ação"; sinônimo de prática
Valoriza-se o estoque de C-H-A	Valoriza-se o aspecto comportamental
Determinista	Situacional

Estanque	Dinâmico
Foco: Input	Foco: Output

Fonte: elaborado pelo autor.

Ademais, competências individuais e organizacionais influenciam-se mutuamente, pois, a organização prepara as pessoas para enfrentar novas situações profissionais e/ou pessoais, enquanto as pessoas oferecem à organização o seu aprendizado para enfrentar os desafios – agregando-se valor social ao indivíduo e econômico à organização. O indivíduo desenvolve-se enquanto realiza trabalhos e assume responsabilidades de maior nível de complexidade, mais desafiantes, agregando maior valor à instituição e sendo reconhecido por isso.

Ainda com relação às competências, pode-se compreendê-las por meio de três níveis (PIRES, 2010): individual; grupal ou coletiva (equipes de trabalho); e organizacional. Além disso, podem ser classificadas também como humanas ou profissionais (relacionadas a indivíduos ou a equipes de trabalho) e organizacionais (relacionadas à organização). Há também a possibilidade de combinar competências genéricas, comum a toda organização, e específicas por cargos.

Outra distinção feita pela literatura compreende as *soft competences* (competências flexíveis), relacionadas à personalidade, valores, estilos e as *hard competences* (competências rígidas), que dizem respeito aos conhecimentos, habilidade e atitudes.

2.2. Breve Histórico da Gestão de Pessoas por Competência no Setor Público Brasileiro

Com base nos escritos de Pires et al (2005) e MPOG [2012?], a trajetória histórica da Gestão de Pessoas no setor público brasileiro em direção a um sistema de gestão por competências, em nível nacional, pode ser compreendida por meio de quatro grandes períodos - levando-se em consideração seus principais marcos legais: (1) a década de 1930; (2) as décadas de 1960 a 1970; (3) a década de 1990; e (4) o início dos anos 2000.

No contexto da primeira reforma administrativa brasileira, que buscou a superação das práticas patrimonialistas predominantes desde o Brasil-Império, a criação do Conselho Federal do Serviço Público, instituído pela Lei nº 284/1936, e do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), por meio do Decreto-Lei nº 579/1938, representam as primeiras iniciativas buscando a profissionalização do serviço público brasileiro.

Nesse período, foi editado também o Decreto-Lei nº 1.713/1939, a primeira importante tentativa para regulamentar a relação entre Estado e servidores públicos, a partir de novos sistemas de classificação de cargos – mais tarde substituído pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei nº 1.711/1952) e este, posteriormente, pela publicação da vigente Lei nº 8.112/1990, que *dispõe sobre o regime dos servidores públicos da União, das autarquias e das fundações públicas federais*.

Na década de 1960, com a outorga da Constituição Federal de 1967, inaugurou-se a obrigatoriedade de ingresso no serviço público, como regra, por meio de concurso público. Ainda, foi publicado o Decreto-Lei nº 200/1967. Naquele período marcado pela instauração do regime militar no País, esse Decreto representa o início do que viria a ser a segunda reforma administrativa brasileira. Nele, para fins da temática do presente artigo, evidenciam-se a necessidade de fortalecimento e expansão da meritocracia na gestão pública e as diretrizes para um novo Plano de Classificação de Cargos (PCC), substituindo o primeiro

sistema considerado consistente de classificação de cargos do Executivo Federal, instituído pela Lei nº 3.780/1960.

Na época, criou-se também o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec), que vigora até hoje, tendo como funções essenciais a classificação e redistribuição de cargos e empregos, o recrutamento e a seleção, o cadastro e a lotação, o treinamento e desenvolvimento e a legislação.

Com a redemocratização na década de 1980, é criada a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) – com o intuito de formar, aperfeiçoar e profissionalizar quadros da alta administração pública federal. Em 1987, é criado o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), base de dados oficial de informações, entre outras, de pessoal do governo federal. Em 1988, é instituído o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) – inicialmente, para fins de acompanhamento e controle de gastos com pessoal.

Na década de 1990, foi instituído o Regime Jurídico Único da União por meio da Lei nº 8.112/1990 – conjunto de regras único tratando da relação do Estado com o servidor público. No contexto da segunda reforma administrativa brasileira – conhecida como gerencial ou pós-burocrática -, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995, iniciam-se os esforços para normatizar a participação de servidores públicos em eventos de capacitação e treinamento por meio do Decreto nº 2.029/1996.

Com o Decreto nº 5.707/2006, institui-se a *Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional* (PNDP), abrangendo as seguintes finalidades (art. 1º e seus incisos): (I) melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão; (II) desenvolvimento permanente do servidor público; (III) adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições tendo como referência o Plano Plurianual; e (IV) a racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.

Apesar de a edição de um decreto sinalizar, pela primeira vez, para a gestão por competências, apresentando novidades no setor público quanto ao alinhamento das competências dos servidores aos objetivos da instituição e do PPA, à flexibilização dos conceitos de postos de trabalho e ao envolvimento e responsabilização do servidor com seu desenvolvimento contínuo, ainda encontra-se muito direcionado para ações em capacitação – a exemplo do foco no Plano Anual de Capacitação (GIUDICE, 2012). Por isso, faz-se necessário expandir esse modelo de gestão para os demais subsistemas da área de gestão de pessoas.

Quadro 2 – Linha do Tempo: Normas relativas à Gestão de Pessoas no Setor Público

Lei nº 284/1936 (criação do Conselho Federal do Serviço Público): Profissionalização do serviço público
Decreto-Lei nº 579/1938 (criação do Dasp): Profissionalização do serviço público
Decreto-Lei nº 1.713/1939: 1ª tentativa de regulamentação da relação Estado-servidor público
Lei nº 1.711/1952: Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União
Lei nº 3.780/1960: 1º Plano de Classificação de Cargos do Executivo federal
Constituição Federal de 1967: Obrigatoriedade de concurso público para ingresso
Decreto-Lei nº 200/1967: Reforma Administrativa
Década de 1960: Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec)

1986: Enap - Formar, aperfeiçoar e profissionalizar quadros da alta administração pública federal
1987: Siafi - Base de dados oficial de informações, entre outras, de pessoal do governo federal.
1988: Siape - Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
Lei nº 8.112/1990: Estatuto dos Servidores Públicos da União
Decreto nº 2.029/1996: Participação de servidores públicos em eventos de capacitação e treinamento
Emenda Constitucional nº 19/1998: Reforma Administrativa
Decreto nº 5.707/2006: Política e diretrizes para o desenvolvimento de pessoal (federal)

Fonte: elaborado pelo autor.

2.3. Subsistemas de Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público

Os subsistemas geralmente associados à gestão de pessoas incluem: recrutamento e seleção, treinamento e desenvolvimento, carreira e sucessão, avaliação de desempenho e remuneração – este último tratado aqui de forma transversal.

2.3.a Recrutamento e seleção

O subsistema de recrutamento e seleção de pessoal é responsável por suprir as necessidades da área de gestão de pessoas da organização, que procura, externamente, candidatos que possuam as competências desejadas, por serem deficitárias ou inexistentes, em nível individual e que possuam alguma identidade com a cultura organizacional.

Assim, recrutamento – também denominado de captação ou atração - compreende técnicas ou atividades que procuram localizar e incentivar potenciais candidatos a disputarem vagas previstas ou existentes. Já a seleção utiliza de técnicas ou atividades para escolher, entre os potenciais candidatos, qual(is) será(ão) contratado(s), iniciando a integração de competências externas adquiridas ao ambiente organizacional e oxigenando-o.

No modelo tradicional, o departamento de pessoal ou a gestão de recursos humanos ainda são muito centralizados. Com isso, os gestores setoriais têm pouca ou nenhuma participação nos processos de recrutamento, seleção ou promoção. Como decorrência disso, indivíduos sem o perfil requerido e sem anuência do gestor são direcionados à sua área. Ainda, é comum incorrer em saturação de determinadas áreas em detrimento de esvaziamento de outras, não havendo uma distribuição equilibrada entre elas.

Então, com esse subsistema, que prescinde constante revisão e aprimoramento, pretende-se o mais adequado alinhamento do perfil do candidato selecionado tanto com relação aos valores da organização como ao perfil de competência e complexidade desejado pelo setor requisitante. Busca-se também o correto dimensionamento qualitativo e quantitativo da força de trabalho ao longo dos anos.

Especificamente com relação aos cargos públicos, se, no passado, o ingresso dava-se por sorteio, compra e venda, herança, arrendamento, nomeação (GASPARINI, 2007), contemporaneamente, a aprovação em concurso público como decorrência da meritocracia configura-se como a regra, excetuando-se os cargos em comissão e as funções em confiança – como preceitua o inciso II do artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Desse modo, as movimentações entre cargos são bem restritas.

De forma geral, diversos são os instrumentos que comumente fazem parte da seleção de candidatos: triagem de currículo, questionário, prova, dinâmica de grupo; entrevistas técnica e

comportamental; teste psicológico; entre outros. No setor público, a norma define a obrigatoriedade do concurso público de provas ou provas e títulos (inciso II, artigo 37, CF/88), que visa garantir princípios como a legalidade, a moralidade, a meritocracia, a objetividade, a isonomia, a transparência, calcada nas ideologias republicana e democrática.

Em sua concepção atual, os concursos públicos brasileiros vêm focando basicamente no estoque de conhecimentos adquiridos pelos candidatos nas universidades e/ou nos cursos preparatórios, e selecionando perfis que não correspondem à plena adequação do profissional à posição no trabalho. Segundo publicação do Ministério da Justiça (2013), há uma hermeticidade ou autorreferencialidade desse modelo de processo de seleção, ou seja, a característica central de ser um meio para alcançar um fim, a seleção da pessoa mais adequada à função, vem sendo perdida.

O argumento predominante para justificar tal concepção diz respeito à dificuldade de definição de critérios objetivos, e que podem ferir os princípios e ideologias acima citados, ao utilizar-se de instrumentos que fogem dos tradicionais concursos públicos de provas ou provas e títulos, pois, ao fazê-lo, possivelmente culminará na impugnação do edital no poder judiciário, assim alimentando a judicialização dos concursos públicos.

Ademais, outra peculiaridade do serviço público são os cargos cujas atribuições foram especificadas décadas atrás, desconectadas das atuais realidades, de forma que novos processos de recrutamento e seleção para determinadas carreiras precisam estar em conformidade com tais leis.

Além disto, os concursos costumam contratar, de uma só vez, grandes contingentes de pessoas, havendo consideráveis intervalos entre suas realizações (dificultando a programação dos candidatos) e, conseqüentemente, diferenças consideráveis de idade e tempo de serviço entre os servidores. Também, o prazo de validade do concurso – que costuma durar dois anos, prorrogável por igual período – pode não favorecer a escolha dos melhores candidatos (MARCONI, s.d.).

A área de gestão de pessoas procura garantir celeridade e regularidade na contratação de servidores competentes, investindo na seleção de pessoas que estejam de acordo com as necessidades e o perfil desejado da respectiva área, além de uma alocação apropriada. A sistemática de recrutamento e seleção é semelhante à de um vestibular (MARCONI, 2010). A atuação do servidor em áreas de seu conforto profissional, que o possibilite utilizar e potencializar seus pontos fortes, trará maiores possibilidades de realização e felicidade (DUTRA, 2008). Tudo isso, é claro, em total conformidade com os recursos orçamentários disponibilizados.

Reconhecendo as limitações do modelo de concurso atual e levando-se sempre em consideração o nível de complexidade das atividades diárias que o servidor encontrará ao adentrar no serviço público, entende-se que combinações e utilizações em fases distintas de testes de múltipla escolha (conhecimentos gerais e específicos), provas dissertativas, testes práticos que simulam situações que fazem parte do dia-a-dia da carreira, títulos acadêmicos, estudos de casos, provas orais, testes psicológicos, experiências profissionais, entrevistas (com questões padronizadas a todos os candidatos), cursos de formação, entre outros, possibilitam reduzir as limitações inerentes e melhor aferir as competências dos candidatos e selecionar os mais bem preparados.

Assim sendo, possibilita-se também maior equilíbrio entre experiências acadêmicas e profissionais possuídas pelo selecionado, redefinindo um modelo que prioriza o chamado “concurseiro” e que alimenta todo um sistema mercadológico envolvendo, principalmente, cursos preparatórios e instituições organizadoras do certame (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013).

O edital, instrumento informativo e de convocação obrigatório aos que desejam adentrar no serviço público, é composto dos conhecimentos e atribuições necessários ao exercício da

função, não sendo dotado das competências necessárias e/ou a ser desenvolvidas para o seu desempenho, e que poderiam servir de referência para a elaboração e correção das provas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013).

Por fim, cabe destacar que os tribunais de contas possuem importante papel fiscalizador dos concursos públicos, para os quais compete (inciso III, art. 71, CF/88):

apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão.

2.3.b Treinamento e desenvolvimento

Em se tratando do subsistema de treinamento e desenvolvimento tem-se como diferenciação básica que o treinamento volta-se mais para a adequação das competências do funcionário às exigências de seu cargo, de forma pontual, rápida e voltada para o presente. Já o desenvolvimento é um processo de aperfeiçoamento das competências dos funcionários, de médio a longo prazos e com foco no desempenho futuro (MILKOVICH E BOUDREU, 2010).

Para a OCDE (2010), o treinamento, ou aprendizado, pode ser dividido em nível de entrada e contínuo. O primeiro permite que os perfis de competências sejam adaptados logo que o servidor adentra no serviço público, principalmente através dos cursos de formação; o segundo possibilita a aquisição de novas competências com periodicidade certa, geralmente um ano, levando-se em consideração: as necessidades dos indivíduos e o foco nas necessidades das organizações governamentais, as informações presentes na avaliação de desempenho (necessidades e deficiências), as transformações tecnológicas e nos processos de trabalho (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013).

O treinamento denominado nível de entrada pode incluir os cursos de formação iniciais, ministrados pelas escolas de governo, e o estágio probatório, correspondente a um período de três anos (BRASIL, 2008), e que procura avaliar, em tese, a “assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade” (BRASIL, 1990) do servidor público recém-ingressante em cargo efetivo (sob o regime estatutário). Nessa fase de confirmação, o servidor conhece a prática de seu trabalho e a realidade da instituição, desenvolve competências e avalia sua adaptação e identificação com ela.

Por outro lado, a instituição contribui no processo de formação do novo servidor, supervisiona-o, conhece-o e, ao final, avalia-o tendo em vista sua adequação às atividades (AMORIM, LUZ e SILVA, 2011). Então, somente se aprovado após a avaliação, o servidor adquire a estabilidade. Caso não haja aprovação, ocorre o desligamento do serviço público.

Apesar da intencionalidade com relação à sua concepção, o estágio probatório, como vem sendo utilizado hoje, configura-se predominantemente apenas como uma exigência formal. De outra forma, com a sua correta utilização somada ao seu aperfeiçoamento potencializa-se o alinhamento entre competências organizacionais e individuais.

Neste subsistema, cabe a descentralização da execução do desenvolvimento de pessoal, envolvendo os gestores de cada uma das áreas dos órgãos públicos, ainda que uma unidade central de gestão de pessoas esteja envolvida com a estratégia geral e a coerência da política de treinamento e desenvolvimento baseada em competências (OCDE, 2010).

Ainda com relação a esse subsistema, Dutra (2008) propõe que suas ações podem ser divididas entre: desenvolvimento formal ou tradicional – caracterizado por ser estruturado, com conteúdo programático, material didático, incluindo cursos, palestras, seminários;

desenvolvimento não formal - que diz respeito a situações do dia-a-dia do trabalho, incluindo visitas técnicas, coordenação de projetos, *coaching*, *mentoring*, treinamento à distância.

Combinando-se tais tipos de desenvolvimento, torna-se possível aumentar suas frequências, tornando-os contínuos. Nota-se que quanto maior o nível de complexidade atingido pelo indivíduo, mais importantes são as atividades de desenvolvimento não formal, relacionadas às experiências práticas.

Para Dutra (2004), o servidor adquire competências, aumenta o nível de complexidade das atividades que desempenha, através das novas situações e dos novos desafios desenvolve-se e, então, amplia seu espaço ocupacional na organização.

2.3.c Carreira e sucessão

O subsistema de carreira e sucessão envolve principalmente, para o primeiro instituto, a trajetória profissional do servidor, possibilitando-o visualizar suas possibilidades de ascensão e que configura-se primordialmente como de sua responsabilidade; já para o segundo instituto, a recomposição de profissionais na organização, a possibilidade de continuidade das atividades, a ocupação de posições estratégicas e que configura-se como objeto de responsabilidade da organização.

Tradicionalmente, a estruturação das carreiras dá-se de acordo com a formação profissional, e não com as atividades a serem desempenhadas. Assim, com as atribuições muito específicas características desses cargos, as possibilidades de movimentação e desenvolvimento dos funcionários a eles ligados são mínimas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013), caracterizando-se pela rigidez, e não pela desejada flexibilidade.

Por outro lado, as carreiras horizontais, por possuírem atribuições mais amplas, genéricas e enriquecidas, mas sempre na mesma área de atuação, aumentam a possibilidade de mobilidade funcional nos setores ou áreas de um mesmo ou distinto órgão. Em tal estrutura de carreira, deseja-se estimular o servidor a aprimorar sua capacitação e desempenho (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013). Assim, com um conjunto de perfis profissionais genérico para diferentes posições, contribui-se para o aumento da mobilidade de pessoal (OCDE, 2010).

Dito isso, carreiras que apresentam atribuições semelhantes nos diversos órgãos, a exemplo das administrativas e operacionais, possuem entendimento de ser unificadas. Já as carreiras que possuem atribuições que abrangem graus de complexidade maiores e demandam conhecimentos técnicos distintos, possuem entendimento de ser específicas (MARCONI, 2010).

De forma geral, a progressão e a promoção dos servidores, na mesma carreira, ocorrem de forma automática, conforme o tempo de serviço. Mais recentemente, vem-se vinculando o avanço na carreira à capacitação e avaliação de desempenho. Ainda assim, é comum o avanço ocorrer de maneira formal, com algum acréscimo salarial, e sem mudanças significativas no tocante à complexidade das atividades desempenhadas, a novos desafios e à ampliação do espaço ocupacional.

Como reconhecimento do servidor pelo seu bom desempenho, a possibilidade de ocupação de um cargo de chefia, desde que seja preparado para tal e demonstre vocação, configura-se como um estímulo. No entanto, a percepção corrente na administração pública é a de que a indicação para esses cargos segue critérios predominantemente políticos, e não critérios técnicos e competências necessárias (MARCONI, 2010). Devido à exigência crescente da sociedade por serviços públicos de maior qualidade, esse quadro vem passando por algumas modificações.

O banco de talentos é uma interessante ferramenta de gestão de pessoas, possibilitando à organização ter sistematizado a posse e o fácil acesso do perfil de competências dos

servidores de seu quadro. Auxilia, principalmente, nos subsistemas de treinamento e desenvolvimento e carreira e sucessão. Ainda, cabe atentar para a necessidade do uso e aperfeiçoamento de sistemas de informação e comunicação para auxiliar na gestão de pessoas.

Por fim, entende-se também que o atingimento do topo da carreira pelo servidor ocorra em um prazo não muito distante de sua aposentadoria, e que a progressão configure-se efetivamente como oportunidade de melhoria financeira, incentivando-o. Já a diferença entre a sua remuneração inicial e final deseja-se encontrar no intervalo entre 100% e 200%, (MARCONI, 2010).

2.3.d Avaliação

O último subsistema do ciclo, correspondente à avaliação, permite a verificação dos resultados alcançados pelo servidor, pela equipe de trabalho e pela organização com os resultados esperados de acordo com as diretrizes estratégicas definidas pela própria organização. Assim sendo, a avaliação será realizada podendo-se levar em consideração as metas factíveis estabelecidas pela organização e o padrão considerado satisfatório, pretendendo garantir maior objetividade ao processo.

A avaliação busca conduzir, necessariamente, a um plano de capacitação com o intuito de superar as lacunas encontradas, envolvendo a área de gestão de pessoas e o gestor responsável que realizou tal avaliação. Posteriormente, visando à otimização tanto dos ganhos tanto individuais quanto dos organizacionais, faz-se necessário analisar as correspondências entre competências desenvolvidas no processo de treinamento e desenvolvimento e competências efetivamente aplicadas durante as atividades.

No setor público, para a administração pública federal, o Decreto nº 7.133/2010 instituiu a avaliação de desempenho individual e institucional. Adequação de competências por meio de treinamento e desenvolvimento, progressão e promoção e percepção de remuneração variável são algumas das principais finalidades de sua imprescindível utilização.

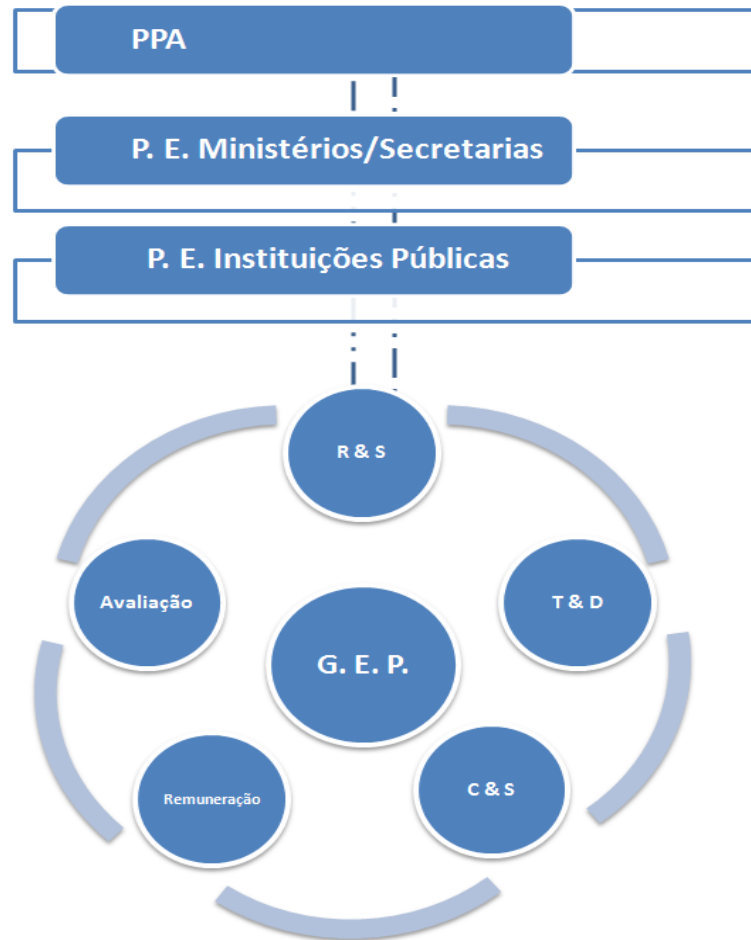
2.4 Tencionando a Aplicação da Gestão por Competência no Setor Público Brasileiro

O processo de fragmentação do ciclo de gestão de pessoal no setor público inicia-se com as desconexões entre o Plano Plurianual (PPA) e o planejamento estratégico dos ministérios (governo federal) ou secretarias (governos estadual e municipal), principalmente devido a não adoção da visão de gestão estratégica de pessoas (G. E. P.).

Na realidade, em se tratando de gestão de pessoas, a administração pública não alcançou as visões estratégica e tática, configurando-se como predominantemente operacional. Exceções estão presentes nas chamadas “ilhas de excelência”, incluindo principalmente entidades da administração pública indireta (empresas públicas e sociedades de economia mista), que estão expostas à concorrência de mercado.

Como consequência, os subsistemas de recrutamento e seleção (R&D), treinamento e desenvolvimento (T&D), carreira e sucessão (C&S), remuneração e avaliação de desempenho são estanques e também se mostram desintegrados (conforme demonstrado na Figura 1 pela hachurada e desconexões).

FIGURA 1 – Gestão Estratégica e Subsistemas de Gestão de Pessoas



Fonte: elaborado pelo autor.

A título de exemplo, a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado de São Paulo foi concebida, entre os anos de 2006 a 2007, por uma determinada gestão e equipe de governo no âmbito da Secretaria de Gestão Pública, e nos moldes da mesma carreira já existente no governo federal. No entanto, a realização do concurso se deu apenas no ano de 2009, sob outra equipe e gestão de governo, com a denominação de Especialista em Políticas Públicas e como atividade-fim, não mais como atividade-meio.

Ainda, como quem geriu o concurso (no caso, a Secretaria de Gestão Pública) não foi a mesma entidade que pensou sua realização ou execução (como ocorre costumeiramente), o enfoque de uma das matérias do certame, a de Políticas Públicas, foi baseado nos conhecimentos do campo de estudos de Ciências Sociais.

Isso provocou todo um processo desconexo com relação à concepção original da carreira: perfil diferente do ingressante; curso de formação, de responsabilidade da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), focado em Políticas Públicas; indefinições quanto à alocação do ingressante; dificuldades de utilização do estágio probatório como instrumento de avaliação do servidor. Por fim, até o momento, o ano de 2009 foi o único no qual o concurso para a carreira de Especialista em Políticas Públicas foi realizado.

Assim sendo, faz-se necessário desencadear um processo de alinhamento do ciclo de gestão de pessoal no setor público com foco tanto nas diretrizes organizacionais (estratégia, objetivos, metas) como na carreira do servidor (funções e atribuições claras para definir um perfil em competência), e não no cargo.

3. Considerações Finais

Com a prática da gestão por competência, as organizações esperam que os funcionários tenham maior aderência à carreira, garantindo a contratação bem-sucedida. Já os funcionários esperam maiores motivação, valorização e reconhecimento.

Há iniciativas da administração pública brasileira no que diz respeito à prática de gestão estratégica de pessoas com foco em competência, principalmente na administração indireta (empresas públicas e sociedades de economia mista). No entanto, de modo geral, quando existem, predominam, ainda, incipientes práticas fragmentadas e desconectadas.

De acordo com o demonstrado por meio da Figura 1, os subsistemas de gestão estratégica de pessoas com foco em competência precisam estar concatenados entre si e terem como direcionadores as diretrizes estratégicas da organização e o plano plurianual (PPA) do respectivo ente federativo.

Algumas das principais dificuldades comumente relacionadas, direta ou indiretamente, ao processo de implantação da gestão por competências são: adequada interpretação pela área de gestão de pessoas do perfil profissional realmente desejado pelos requisitantes ou gestores; formas de introduzir competências no subsistema de recrutamento e seleção; excessivo e desfocado número de competências exigidas; despesas decorrentes da contratação de pessoas que não possuem o perfil desejado, principalmente após o estágio probatório, gerando insatisfação, desempenho ineficiente, antecipação de abertura de processos de seleção; tempo disponível em detrimento do necessário para o adequado preenchimento da vaga; treinamento e desenvolvimento contínuos; forte estrutura legalista e a cultura própria do serviço público brasileiro.

Vale lembrar que nem todos os esforços para utilizar as competências no setor público tiveram sucesso imediato (OCDE, 2010). Assim, conhecimento, envolvimento, persistência e ajustes são necessários para superar os desafios e dificuldades impostos.

Sugere-se maior produção de pesquisas sobre o assunto, pois, além de a bibliografia ser incipiente, há muito a ser explorado, principalmente com relação à prática nas entidades públicas, relacionando-a com os resultados que vêm sendo atingidos.

4. Referências

AMORIM, Tania N. G. Ferreira; LUZ, Luciana C. S. da; SILVA, Ladjane de B. **Estágio probatório: contribuição efetiva para o servidor público?** Revista de Administração Pública e Gestão Social. Viçosa, vol. 3, n. 4, pp. 273-295, out./dez. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988.

_____. **Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010.**

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.**

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.**

CARVALHO, Antônio Ivo de et al. **Escolas de governo e gestão por competências: mesa-redonda de pesquisa-ação.** Brasília: ENAP, 2009.

DUTRA, Joel Souza; HIPÓLITO, José Antônio Monteiro; SILVA, Cassiano Machado. **Gestão de pessoas por competências: o caso de uma Empresa do Setor de Telecomunicações.** Revista de Administração Contemporânea. Rio de Janeiro, v.4, n.1, pp. 161-176, jan./abr. 2000.

DUTRA, Joel. S. **Competências: Conceitos e Instrumentos para a Gestão de Pessoas na Empresa Moderna.** São Paulo: Atlas, 2004.

DUTRA, Joel. S. **O conceito de Competência e sua Contribuição para a Gestão de Carreira**. In: CHAMON, E. M. Q. O. Gestão de Organizações Públicas e Privadas. Rio de Janeiro: Brasport, 2007.

DUTRA, Joel. S.; FLEURY, Maria. T. L.; e RUAS, Roberto L. **Competências: Conceitos, Métodos e Experiências**. São Paulo: Atlas, 2008.

DUTRA, Joel S.; COMINI, Graziella. **Competência como base para a gestão estratégica**. In: EBOLI, M, FISCHER, A, MORAES, F. e AMORIM, W. Educação Corporativa: fundamentos, evolução e implantação de projetos. São Paulo: Atlas, 2010.

FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria. T. **Estratégias empresariais e formação de competências**. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

GIUDICE, Rodrigo Chagas. **Desafios da gestão de pessoas por competências na administração pública federal brasileira**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Brasília, vol. 2, n. 2, p. 188-204, 2012.

GASPARINI, Diógenes. **Concurso público e Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GUIMARÃES, Tomas de Aquino. **A nova administração pública e a abordagem da competência**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, vol. 34, n. 3, pp.125-40, mai./jun. 2000.

JAVIDAN, Mansour. **Core Competence: What does it Mean in Practice?** Long Range Planning, vol. 31, n. 1, fev./1998.

LE BOTERF, Guy. **Desenvolvendo a Competência dos Profissionais**. Porto Alegre: Artmed e Bookman, 2003.

LONGO, Francisco. **Mérito e Flexibilidade - A Gestão de Pessoas no Setor Público**. São Paulo; Fundap, 2007.

MARCONI, Nelson. **Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas**. In: Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

_____. **Políticas integradas de recursos humanos para o setor público**. In: Programa Avançado em Gestão Pública Contemporânea. São Paulo: Fundap, [s.d.].

MILKOVICH, George T.; BOUDREU, John W. **Administração de Recursos Humanos**. São Paulo: Atlas, 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Mecanismos jurídicos para a modernização e transparência da gestão pública**. Série Pensando o Direito. Brasília, vol. 1, n. 49, 392 p., 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). **Guia da Gestão da Capacitação por Competências**. Brasília [2012?].

MODESTO, Paulo. **Estágio probatório: questões controversas**. Revista Diálogo Jurídico. Salvador, n. 12, mar./2002.

PANTOJA, Maria Julia; IGLESIAS, Marcia. **Mapeamento de competências em diferentes tipologias na administração pública federal**. VI Congresso Consad de Gestão Pública; 16/17/18 de abr./2013; Brasília.

PIRES, Alexandre Kalil et al. **Gestão por competências em organizações de governo**. Brasília: ENAP, 2005.

RABAGLIO, Maria Odete. **Seleção por competências**. 4. ed. São Paulo: Educator, 2004.

SCHIKMANN, Rosane. **Gestão Estratégica de Pessoas: bases para a concepção do Curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público**. In: Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público. Organizado por: Marizaura Reis de Souza Camões, Maria Júlia Pantoja e Sandro Trescastro Bergue. Brasília: Enap, 2010.

SOUZA, Dércia A. de; PAIXÃO, Claudiane R. da; SOUZA, Edna Alves B. **Benefícios e dificuldades encontradas no processo de seleção de pessoas: uma análise do modelo de**

seleção por competências, sob a ótica de profissionais da área de gestão de pessoas.
Gestão & Regionalidade. São Caetano do Sul, vol. 27, n. 80, mai./ago. 2011.
ZARIFIAN, Philippe. **Objetivo Competência**. São Paulo: Atlas, 2001.