

Incorporação do referencial de competências aos currículos e trilhas de aprendizado: a experiência das escolas de governo federais brasileiras

**Paula Montagner
Clarice G. Oliveira**

1. Introdução

A experiência de ampliação da participação nos Estados democráticos, as transformações do mundo do trabalho decorrentes da introdução de inovações tecnológicas, as mudanças demográficas e as crises econômico-financeiras implicaram mudanças no papel do Estado e por consequência no número e no perfil dos servidores públicos.

O referencial de competências trouxe alternativas concretas para a gestão da mudança nas organizações públicas uma vez que provê o alinhamento de diretrizes, valores e desempenho institucionais e individuais. É nesse contexto que passa a ser estratégica para a obtenção dessa transformação na gestão das pessoas, em particular dos dirigentes, promover a indução de novos perfis de seleção, recrutamento e contratação, o redirecionamento de carreiras, o desenvolvimento do servidor por meio da capacitação continuada e o trabalho em equipes e redes de pares para a solução de problemas. Destaque-se a redefinição do perfil dos dirigentes públicos e seu papel como inovadores na implementação de novas estratégias organizacionais, novas formas de avaliação institucional e de suas equipes, além de prover novas necessidades demandadas pelos cidadãos.

A formação de uma rede, articulando os dirigentes de escolas de governo – organizações que precisam lidar com aspectos práticos na formação e capacitação de servidores públicos – é um esforço que se insere neste processo de transformação da administração pública. Dar realidade a essa rede envolve explorar possibilidades concretas de trabalho em temas comuns e a construção de um protagonismo e de uma confiança na busca de soluções compartilhadas, em que os contextos e estruturas diferenciadas das escolas sejam um fator de agregação e não um obstáculo ao trabalho conjunto.

No caso das escolas de governo federais do poder executivo brasileiro, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal mostrou a necessidade de coordenação entre as atividades de formação e capacitação desenvolvidas, tornando claro que vários aspectos demandavam trabalho conjunto para superar a inexistência referencial de competências para apoiar os planos de capacitação dos servidores públicos da administração federal.

Para debater a noção de competências e sua utilização nos currículos e trilhas de aprendizagem foi escolhida como metodologia a Mesa-redonda de Pesquisa-Ação (MRPA) por sua capacidade de articular o conhecimento acumulado pelos diferentes atores e por sua permeabilidade à utilização de instrumentos e conhecimentos aplicados, permitindo avançar a partir de situações particulares para uma meta aplicável a todos.

O ponto central está na percepção de que existia uma questão comum – como utilizar o referencial de competências na organização de currículos e trilhas de aprendizagem – e que as experiências realizadas, mesmo fragmentadas, compõem um caleidoscópio propício à reflexão e ao aprendizado para outros dirigentes e escolas, construindo com relativa rapidez um conhecimento coletivo, que antes não estava compartilhado e cristalizado.

A experiência dos dirigentes das escolas de governo brasileiras que participaram na MRPA é paradigmática para situações comuns em diferentes países, em que os dirigentes, que devem tomar uma decisão similar, têm informações institucionais sistematizadas em níveis bastante diferenciados. Na maioria das vezes, essas decisões devem resolver problemas comuns, mas apoiados em projetos e justificativas elaborados por diversos especialistas, provenientes de universidades e institutos de pesquisa. Quando são tomadas decisões, ninguém tem o quadro completo das informações necessárias. Quando se discute, a posteriori, o conjunto das experiências, percebe-se que havia outros atores fazendo escolhas similares, que poderiam ter se beneficiado mutuamente pela simples troca de informações.

A mesa-redonda de pesquisa-ação permite que, a partir de perguntas específicas formuladas pelo conjunto, sejam feitas demandas a especialistas, cujo conhecimento soma-se ao dos dirigentes. Com isso, os atores nela representados podem indicar aspectos relevantes para que as decisões de cada instituição sejam mais qualificadas em função dos desafios particulares a enfrentar.

Este artigo tem por objetivo expor o percurso da metodologia de mesa-redonda de pesquisa-ação para mostrar como o referencial de competências, um tema tratado em nível bastante abstrato, pode ser apoiado pela construção de conhecimento coletivo, no sentido de garantir que as decisões a serem tomadas em cada escola estejam referenciadas no melhor conjunto de informações existentes.

2. A Mesa-redonda de Pesquisa-Ação com as escolas federais brasileiras

Trabalhar os aspectos práticos de diretrizes normativas é um desafio recorrente no setor público. O debate político que antecede a publicação de leis, decretos e demais atos legais é um processo que enfrenta seus primeiros debates nos dirigentes governamentais das instituições envolvidas na questão. Uma vez publicada uma nova legislação, tem início outra etapa, que não é menos cheia de percalços. Implementar as orientações é uma fase fundamental, que envolve a apropriação das novas diretrizes e a definição de um caminho para aplicá-las.

Para lidar com o desafio da aplicação das diretrizes políticas e oferecer informações práticas para os servidores públicos, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) conheceu a metodologia de Mesa-redonda de Pesquisa-Ação desenvolvida na *Canada School of Public Service*. Por meio de projeto de cooperação estabelecido em 2003, servidores da ENAP foram capacitados nessa metodologia em uma oficina de trabalho, na qual pesquisadores de escolas de governo canadense vieram partilhar essa técnica de pesquisa aplicada. Desde então, a ENAP realizou quatro mesas-redondas, promovendo adaptações procedimentais em função dos problemas que foram surgindo em diferentes projetos desenvolvidos¹.

Com a aprovação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) em 2006², as áreas que trabalham com a formação e capacitação de servidores viram-se diante da necessidade de realizar suas atividades segundo os preceitos da gestão por competência, como definido no decreto. Nos encontros da Rede Nacional de Escolas de Governo, esse passou a ser um assunto recorrente, o que acenava para a necessidade de debatê-lo entre as escolas.

¹ As mesas-redondas realizadas foram: de Gestão por Competências, Educação a Distância e Escolas de Governo e Gestão por Competências. Em 2009, encontra-se em andamento a mesa sobre Diversidade e Capacitação em Escolas de Governo. Para maiores informações: http://www2.enap.gov.br/mesa_redonda.

² Decreto No. 5707, de 23 de fevereiro de 2006.

Ainda em 2007, no V Encontro Nacional da Rede de Escolas de Governo, cada uma das escolas presentes elencou temas de interesse a serem discutidos no ano seguinte. A gestão por competências foi um dos temas levantados, sendo apontada a necessidade de aprofundar o entendimento sobre o decreto e debater sua implantação. Para tanto, a ENAP sugeriu a realização de uma Mesa-redonda de Pesquisa-ação (MRPA).

A metodologia da MRPA foi escolhida por permitir a construção coletiva de conhecimento e ser direcionada à obtenção de um produto prático. Além disso, os participantes da Mesa fazem parte do grupo de interessados no resultado dos debates. Embora o grupo de escolas de governo reúna mais de 100 escolas, a metodologia trabalha com um número reduzido de participantes (entre 10 e 18), mais viável para operacionalizar as discussões. Como a PNDP restringe-se ao poder executivo federal, foram as escolas dessa esfera as convidadas a compor a Mesa³.

Reunir dirigentes e especialistas em um assunto, provenientes de diferentes organizações, é o centro da composição da mesa-redonda de pesquisa-ação. Esse arranjo, em primeiro lugar, torna cada membro da mesa um par, cujas experiências institucionais e individuais são relevantes, pois todos têm em comum o interesse em conhecer e propor estratégias de enfrentamento ao problema que se propõem a debater. Em segundo lugar, o objetivo desse fórum de discussão é que o diálogo conduza à construção de consenso sobre cada um dos tópicos. As diferentes visões asseguram o intercâmbio de informações e ajudam a pensar o problema-tema. Todos têm a oportunidade de contribuir com suas experiências profissionais e pessoais.

O tempo é sempre um aspecto crucial para os dirigentes de organizações. Por isso mesmo, as reuniões precisam ser planejadas e proveitosas não apenas em relação ao conteúdo discutido, mas também em relação ao uso do tempo disponível. A metodologia da MRPA sugere reuniões de meio período, o que no caso brasileiro significa reuniões de, no máximo, quatro horas. As intervenções realizadas pelos membros da mesa-redonda têm como característica principal o foco no tema e na agenda previamente discutida.

Para possibilitar isso, antes do encontro presencial, todos os membros da mesa recebem os textos a serem debatidos e, por vezes, questões para reflexão, o que permite que cada um se prepare para a pauta da reunião e chegue já aquecido para os tópicos que serão abordados.

Esse procedimento preparatório, repetido a cada encontro, além de colaborar para a construção de um debate específico para cada problema, possibilita aos membros da Mesa a oportunidade de resolver questões que afetam seu dia-a-dia profissional. A troca que ocorre nas reuniões fornece idéias e inspirações para solucionar desafios organizacionais e o reconhecimento nos pares de potenciais consultores para outros dilemas. Essa possibilidade da metodologia, que ultrapassa os objetivos iniciais a que se propõe o grupo, corresponde a um ganho adicional para os participantes dessa atividade.

³ Participaram efetivamente da Mesa-redonda de Pesquisa-Ação Escolas de Governo e Gestão por Competências: Antônio Ivo de Carvalho, da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP/Fiocruz); Anísio Soares Vieira, da Academia Nacional de Polícia (ANP); Fátima Bruno, da Universidade de Brasília (UnB); José Inácio Jardim Motta, da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP/Fiocruz); Margaret Baroni, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Maria Cristina Macdowell, da Escola de Administração Fazendária (ESAF); Rosângela Salgado, da Escola da Previdência Social; Sérgio da Costa Côrtes, da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE).

Quando as questões a serem tratadas são muito específicas, os participantes expressam a importância de trazer especialistas ou acadêmicos para colaborar na discussão. O convidado é escolhido de acordo com as necessidades de informação levantadas pela Mesa-redonda de Pesquisa-Ação. Sua participação, do mesmo modo que ocorreria com uma consultoria, é direcionada ao aprofundando assuntos e dúvidas específicas dos integrantes da mesa-redonda.

A participação na MRPA é voluntária e propicia os seguintes benefícios (CCMD, s.d.):

- Possibilidade de criar redes: as reuniões são encontros de pessoas com interesses ou problemas similares, que poderiam não ter a oportunidade de se conhecerem profissionalmente. Dirigentes encontram pares, participantes de fora do setor público encontra-se com pessoas de dentro e especialistas trocam informações com práticos.
- Aprofundamento de conhecimento em tema de interesse: as exigências do trabalho limitam as oportunidades de imersão em um assunto. As reuniões da mesa são uma fuga da rotina do escritório e oferecem estímulo ao trabalho intelectual, o que atua como elemento de motivação.
- Reconhecimento e visibilidade: o sucesso do produto resultante da MRPA traz reconhecimento e visibilidade aos participantes.
- Envolvimento em temas de ponta: as mesas tendem a debater questões recém-chegadas à agenda pública. Os temas e as abordagens são novos, bem como a metodologia do debate, que permite um tipo de pesquisa aplicada colaborativa.
- Solução de problemas enfrentados pelos próprios participantes. As situações enfrentadas pelos participantes em suas organizações de origem podem fazer proveito das discussões da Mesa, antes mesmo do produto dos debates ser divulgado.

Ao envolver dirigentes em um diálogo produtivo sobre uma questão que está em suas agendas, as contribuições de cada um para o crescimento coletivo tornam-se cada vez mais importantes. As diferenças individuais e institucionais ampliam o arco de compreensão do problema e permitem acúmulo coletivo de conhecimento.

No caso da Mesa-redonda de Pesquisa-Ação Escolas de Governo e Gestão por Competências, a presidência da mesa esteve a cargo do dirigente da escola que tinha a experiência mais consolidada. A ele coube mostrar os aspectos teóricos e práticos da introdução das competências nos currículos de sua escola, destacando aspectos relevantes no processo em curso na Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP/Fiocruz).

As experiências positivas e negativas apresentadas pelos participantes incentivaram a explicitação de dúvidas sobre a aplicabilidade do método a situações concretas particulares a cada escola. A confiança entre os pares permitiu um debate franco, mostrando que não havia uma única solução, mas que cada uma delas envolvia metodologias e procedimentos associados a cada conceito utilizado, havendo igualmente desdobramentos para os momentos de avaliação do aprendizado.

Durante as reuniões da Mesa, houve uma demonstração clara de como aspectos ligados a ações de liderança, negociação e comunicação podiam ser mobilizadas para que fossem enumeradas ações que apoiem a introdução do referencial de competências na formação e capacitação dos servidores públicos de áreas diversas.

Para que os debates sejam produtivos, há um importante trabalho de organização, planejamento e pesquisa destinados a dar suporte às reuniões da MRPA. Antes da primeira reunião, a equipe encarregada de secretariar a Mesa-redonda organiza a proposta dos temas a desenvolver e a apresenta ao presidente da Mesa, que é a pessoa que conduz e facilita os encontros, além de ajudar a mobilizar outros especialistas.

Realizados os convites institucionais e confirmadas as participações, cada membro da mesa-redonda recebe material com indicações sobre a metodologia e uma proposta de cronograma, organizadas em um pequeno manual do participante. É enviado a cada pessoa um texto preparatório que apóia a discussão inicial do tema da Mesa, complementado por questões específicas destinadas a prospectar a experiência concreta da instituição representada e as expectativas em relação ao problema em debate na mesa.

Durante a primeira reunião, os participantes buscam, a partir de suas necessidades concretas, delimitar a abordagem que o tema terá nos próximos encontros, sinalizando para aspectos específicos a serem tratados e que precisarão ser organizados e trabalhados nas reuniões. Esses primeiros debates são consolidados em um novo texto, iniciando o processo de formulação do produto da Mesa.

A elaboração desse produto escrito envolve a participação de um relator. A relatoria é desempenhada por uma pessoa com afinidade com o tema, preferencialmente um “pesquisador júnior”. A afinidade com o tema é necessária porque a relatoria fornece o suporte de pesquisa aos debates, buscando informações, referências e dados associados aos assuntos definidos pelos participantes. É uma função reativa, que envolve a captação das idéias surgidas no debate e a organização em um texto estruturado que, guardando relação com o que foi debatido na mesa, busca refletir conhecimentos implícitos que não são completamente expressos pelos participantes. O processo de construção do texto deve permitir que os participantes se reconheçam na versão escrita, identificando os aspectos debatidos presencialmente ou colhidos nos materiais escritos enviados.

A análise do produto em elaboração é um processo que envolve debate, proposta de redação, leituras sucessivas e capacidade de comunicação clara entre os participantes. Como todo trabalho que tem por base o diálogo, muitas vezes lacunas importantes são percebidas e o conhecimento tácito passa a ser explicitado ou pela pessoa que foi responsável pela fala ou pelos ouvintes que descobrem, na versão escrita, que determinados aspectos não estão suficientemente claros. Os participantes analisam a proposta da relatoria e apontam as necessidades de complementação, reconsideram formulações, revisitam assuntos, apropriam-se das informações e evoluem coletivamente em direção ao resultado que almejam.

Na MRPA Escolas de Governo e Gestão por Competências, os participantes optaram por debater como as diretrizes e determinações da PNDP podem ser trabalhadas e incorporadas pelas escolas de governo, tendo em vista o destaque que a noção de competência adquire para a realização de programas de formação e capacitação.

A riqueza das conversas ocorridas apontou os principais desafios, do ponto de vista dos participantes, a serem enfrentados pelas escolas de governo no processo de implementação da PNDP. Também apontou os caminhos que começam a ser percorridos na busca por superar esses desafios. Essas são as questões apresentadas nas próximas seções.

3. Como a mesa mostrou os desafios comuns e os específicos de cada escola

O início do debate mostrou que a gestão por competências envolvia um conjunto de questões que não poderiam ser tratadas através da capacitação, mas que representavam desafios comuns para as escolas. A fala dos dirigentes mostrava que sua negociação com as instituições que os procuravam em busca de capacitação – em especial, aquelas já preocupadas com os planos de capacitação por competências – envolvia sempre um primeiro momento de compreensão sobre o que era possível sanar através da capacitação ofertada.

Entre os aspectos citados de forma recorrente destacam-se as estruturas rígidas das instituições, em especial na administração direta; o desconhecimento dos dirigentes sobre a legislação relativa à capacitação dos servidores e de sua potencialidade para suprir problemas relativos a falta de conhecimentos específicos pelos servidores; e as dificuldades de associar o plano estratégico de sua instituição com as ações de capacitação, tanto dos dirigentes quanto da maior parte dos responsáveis pela área de recursos humanos. Como o envolvimento dos dirigentes nas questões relacionadas à capacitação é pequeno, persistiam dificuldades na criação de planos associados às necessidades institucionais e não apenas às vontades individuais dos servidores.

Em situações especiais, ficou marcado ainda que a capacitação de servidores, mesmo quando ultrapassava esses percalços institucionais, esbarrava em problemas relacionados os processos de recrutamento e seleção. No caso brasileiro, ainda temos muito a desenvolver em nossos processos seletivos para tornar possível que eles sejam contemplem aspectos associados a habilidades e atitudes que serão demandados no exercício do cargo, permitindo assim recrutar pessoas com perfil adequado.

Esses aspectos, embora excluídos dos debates subseqüentes, mostravam que era comum a todos a necessidade crescente de negociação entre dirigentes das escolas e as instituições ou departamentos demandantes de capacitação, no sentido de definir claramente em que medida esta poderia apoiar as mudanças institucionais e a melhoria do serviço público, objetivo maior de todo esse processo. Esse foi um primeiro aspecto prático a mostrar que havia terrenos comuns entre todos os participantes da Mesa.

Outro tema que mostrou a mesma característica consensual e que permeou as discussões subseqüentes foi a necessidade de entender a profunda mudança nos processos de trabalho, decorrentes das transformações tecnológicas e também do papel atribuído ao serviço público. Dessa visão comum emergia a percepção da premência da profissionalização dos servidores públicos e de atentar para as mudanças na dinâmica do setor público. Com isso fica mais clara a ênfase não apenas na consciência de valores democráticos e da ética pública por parte dos servidores, mas também da necessidade de atenção para as demandas da população, por melhores serviços e por políticas públicas mais ajustadas às necessidades locais.

Em relação aos problemas internos das escolas, os desafios não são menores. De um lado ficava explícito o problema de como escolher conceitos e métodos para mapeamento de competências – nos níveis macro, meso e micro – e a partir daí definir ações pedagógicas – teóricas e práticas. De outro, as escolas que já haviam avançado nessa direção tinham o novo desafio, o de negociar com professores, facilitadores, tutores e outros colaboradores as mudanças de currículo na direção apontada pelas necessidades institucionais.

4. Alinhando conceitos e métodos

Durante as reuniões da MRPA, as escolas falaram da complexidade dos conceitos envolvidos no referencial de competências e a relação entre os processos de gestão organizacional e a formação e capacitação de servidores.

O ideal seria que a oferta de capacitação das escolas baseada no referencial de competência acontecesse ao mesmo tempo em que as organizações absorvessem a gestão por competências, considerando que a capacitação é um dentre outros elementos de gestão organizacional. Mas, apesar de as organizações não trabalharem a gestão de seus quadros por competência, isso não significa impossibilidade de ação. Na prática, as escolas têm o desafio de liderar a utilização desse referencial focando em suas próprias atividades e no que podem realizar em termos educacionais (Carvalho et al., 2009).

Nesse ponto, a Mesa foi feliz no sentido de aproveitar as experiências desenvolvidas em cada escola para compor um mosaico rico em variedade de instrumentos e que mostrava utilidade exatamente por exemplificar aplicações a situações concretas.

Ficou explícito que no momento inicial de adaptação a novas diretrizes para o desenvolvimento de pessoal, seria natural um descompasso no ritmo de implementação entre as organizações públicas. Algumas avançam mais rapidamente que outras demoram. Para as escolas de governo, lidar com esses ritmos distintos não deve impedir a reorientação dos cursos segundo o referencial de competências. Contudo, as seguintes preocupações foram destacadas (Carvalho et al., 2009):

- Como desenvolver e concretizar a formação baseada no desenvolvimento de competências na prática das instituições? Como estruturar currículos por competências? Como desenvolver programas de capacitação a partir do mapeamento das competências e das lacunas encontradas?
- Como trabalhar os processos pedagógicos dentro do referencial das competências?
- Que outras formas de capacitação podem ser ofertadas pelas escolas?
- Como conjugar o conhecimento teórico e acadêmico adquirido em ações de capacitação com a experiência adquirida pelo servidor no cotidiano de seu trabalho?

Os debates demonstraram que existe mais de um caminho que pode ser percorrido ao lidar com competências. Como estas estão sempre ligadas aos desafios e estratégias de cada organização, cada uma deve encontrar a melhor forma de trabalhar. Cada escola pode definir como retrabalhar seus cursos, pensando o tipo de servidor que frequentará essa atividade e nas necessidades específicas de sua área de atuação. As escolas que trabalham com mais de uma organização demandante e que desenvolvem cursos sob medida podem adaptar a noção de competências para as necessidades de cada uma dessas organizações, sem prejuízo de que sejam trabalhadas competências e valores comuns a todos os servidores públicos.

O referencial de competências implica aceitar que, assim como mudam as estratégias organizacionais, mudam as competências necessárias para o trabalho. A dimensão de mudança é fundante da noção de competência. Mertens (1996) afirma que o propósito dessa abordagem é responder à necessidade de identificar e construir novos saberes, sob uma perspectiva que permita a adaptação a novas circunstâncias que surgirem.

As necessidades práticas das escolas de governo expressas na MRPA apontaram, por um lado, a importância de um caminho metodológico que oriente a construção de enunciados de competências que, por sua vez, são a base para o estabelecimento de currículos por competências ou formação baseada em competências (Carvalho et al., 2009). Por outro lado, a evolução dos debates revelou que é possível trabalhar com diferentes metodologias para esse propósito. A escolha da mais adequada variará de acordo com as capacidades e necessidades.

5. Caminhos possíveis para as escolas implementarem as diretrizes da PNDP

Desde a publicação da PNDP, em fevereiro de 2006, as organizações públicas envolvidas no ciclo de gestão de pessoas têm trabalhado para se adequarem às novas diretrizes nela contidas. Ministérios, Secretarias, outros entes da administração indireta e as escolas que prestam capacitação para o setor público têm feito diversas aproximações, sob diferentes enfoques, com as questões da gestão por competências.

Para as escolas de governo, a principal questão é como se inserir com qualidade dentro do ciclo da gestão por competências. Esse ciclo, segundo Guimarães e outros (2001 apud Kalil e outros, 2007), inicia-se com a formulação da estratégia organizacional, da missão, da visão de futuro e dos objetivos estratégicos, definição de indicadores de desempenho organizacional e diagnóstico das competências essenciais à organização.

Envolve o diagnóstico das competências humanas ou profissionais, desenvolvimento das competências internas ou captação e integração de competências externas até a formulação dos planos operacionais de trabalho e gestão, com definição de indicadores de desempenho e remuneração de equipes e indivíduos, seguida de acompanhamento e avaliação, procedimentos que realimentam sucessivos ciclos de gestão (ver figura 1).

Uma vez identificadas as competências necessárias a uma organização, é possível levantar quais dessas competências já existem na organização e quais ainda não estão disponíveis. Esse procedimento é chamado de identificação da lacuna de competências (Bruno-Faria e Brandão, 2003). Cumprida essa etapa pode-se decidir pela captação de competências externas, com a contratação de novas pessoas, por exemplo, ou o desenvolvimento de competências individuais e organizacionais.

Nesse contexto, o desenvolvimento de competências é uma etapa do ciclo da gestão por competências. Envolve qualquer atividade de aprendizagem. Na perspectiva da PNDP, essas atividades podem ser: cursos presenciais e a distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos. Tal variedade de eventos amplia as possibilidades de oferta de formação e capacitação por parte das escolas de governo.

Os recursos humanos são um componente fundamental no ciclo da gestão por competências. No setor público, as particularidades da organização estatal – grande número de efetivos, contextos econômicos e orçamentários, preocupação com a legitimidade, eficácia e qualidade dos serviços à população, entre outros – coloca mais desafios. As restrições para o recrutamento dos servidores tornam mais importante a transformação das competências existentes (Batal, 1997). Em consequência, a formação e a capacitação tornam-se estratégicas.

Guimarães (2000: 139) afirma que a aplicação da gestão por competências nas organizações é condicionada ao atendimento a três fatores: “a existência de uma estratégia corporativa, de um ambiente organizacional inovador e criativo e de políticas e diretrizes de gestão coerentes e consistentes entre si”. Contudo, a estrutura e o tamanho do setor público tornam complicada a simples transposição de teorias e práticas formuladas para o setor privado, como é a gestão por competência em sua origem.

Antes mesmo da publicação da PNDP em 2006, a discussão sobre competências e gestão por competências já ocorria. Algumas organizações públicas já conheciam o enfoque das competências e começavam a trabalhar com ele: Tribunal de Contas da União, Eletronorte, Banco do Brasil, Agência Nacional de Energia Elétrica, Embrapa e Ministério da Justiça, por exemplo. Os usos da noção de competência são variados. Em alguns lugares já apareciam mais consolidados e próximos do ciclo completo de gestão por competências.

A seguir apresentamos três experiências compartilhadas na MRPA desenvolvidas na ENAP, na Escola Nacional de Ciências Estatísticas, vinculada ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE/IBGE) e na Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP/Fiocruz).

Na ENAP, a noção de competência passou a ser mais trabalhada a partir de 2004, quando o tema começa a ganhar destaque no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Nesse período foi realizada a primeira mesa-redonda de pesquisa-ação, debatendo a gestão por competências em organizações públicas, e teve início a oferta de oficinas sobre mapeamento de competências. Entre 2004 e 2008, a ENAP realizou 55 Oficinas de Mapeamento de Competências, capacitando 600 servidores.

Desde 2004, a ENAP tem investido esforços no sentido de estruturar os seus modelos de capacitação baseados no mapeamento de competências. Para tanto, utiliza estratégias variadas que abarcam desde a pesquisa com grupos focais até a capacitação e orientação das organizações públicas para o uso de metodologias de mapeamento na formulação de seus planos de capacitação. Essas estratégias são aplicadas nas diversas modalidades de projetos de capacitação desenvolvidos pela Escola, sejam eles Programas de Formação Inicial e de Aperfeiçoamento de Carreiras (Especialista em Políticas Pública e Gestão Governamental - EPPGG), cursos regulares da ENAP ou programas de desenvolvimento gerencial sob medida concebidos para atender demandas específicas de instituições públicas, como o Programa de Desenvolvimento de Gerentes Operacionais e Supervisores (DGOS) e o curso Gestão de Convênios e de Contratos de Repasse⁴ (Baroni, 2008).

As demandas recebidas pela escola para a elaboração de programas de capacitação sob medida, em geral destinadas aos níveis gerenciais, são analisadas: “caso não sejam baseadas em competências, sugere-se, sempre que possível, a realização do mapeamento de competências do órgão demandante como condição para o sucesso da proposta de capacitação e formação” (Baroni, 2008).

⁴ Diversos cursos de desenvolvimento gerencial da ENAP abordam o assunto da gestão por competências em seus conteúdos: “Na modalidade presencial, são eles: Gestão por Competência e Capacitação, Oficina Metodologias de Mapeamento de Competências e Elaboração de Planos de Capacitação. Na modalidade a distância, são oferecidos os cursos Atendimento ao Cidadão e Gestão Estratégica de Pessoas e Planos de Carreira. [...] O tema também é abordado na Semana de Capacitação de Facilitadores de Aprendizagem – encontro anual regular da Escola - como foco da formação dos colaboradores da ENAP atuantes em todo o país” (Baroni, 2008).

Esse procedimento foi seguido nos programas de capacitação para o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), para os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs) e para os Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOAs) e Conselheiros das Empresas Estatais.

A experiência da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), vinculada ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), diz respeito à definição em suas macro-diretrizes de planejamento estratégico a orientação predominante para a formação dos quadros do IBGE. O referencial de competências é visto favoravelmente, com potencial para obtenção de ganhos nos níveis organizacional, individual e social:

Para a Direção do IBGE, a definição das competências institucionais e individuais permite traçar os planos de desenvolvimento de pessoas baseados não apenas nos objetivos institucionais, mas também nos processos de trabalho setoriais, alinhando as ações em direção aos mesmos propósitos. Essa modalidade de gestão de pessoas permitiria agregar valor social ao servidor, tendo em vista a valorização e a melhor utilização do seu conhecimento, bem como a possibilidade de formulação de políticas mais eficientes para o seu crescimento junto com a Instituição (Carvalho et al., 2009).

Com o objetivo de aumentar a capacidade de governança do IBGE, foi criado o Programa de Melhoria da Qualidade na Gestão Institucional. Dentro desse programa estão os projetos de desenvolvimento de lideranças e de gestão de pessoas por competências. O desenvolvimento de lideranças foca: “conhecimentos, habilidades e atitudes gerenciais que expressem a cultura organizacional, apontando para o alcance das metas institucionais, bem como identificar novas lideranças e torná-las potencialmente aptas ao processo de sucessão gerencial” (IBGE, 2009). A preocupação em preparar as pessoas para exercer cargos gerenciais demonstra não só o compromisso com a melhoria da gestão, mas também com a necessidade de prever a substituição de dirigentes.

O projeto de gestão de pessoas por competência, em implantação no IBGE, visa definir planos de desenvolvimento para cada servidor, a partir das competências institucionais e funcionais do instituto. Prevê a utilização de ferramenta informatizada para apoiar o planejamento, o mapeamento e a aferição de competências (IBGE, 2009).

Para facilitar a promoção da mudança desejada pelo IBGE, cada projeto do Programa de Melhoria da Qualidade na Gestão Institucional tem três componentes: sensibilização, difusão de conhecimento e resultados:

São realizadas campanhas de sensibilização para que todos os funcionários conheçam e saibam do que se trata. Por exemplo, os diretores das áreas técnicas precisam conhecer o que é o modelo de competências e quais as suas vantagens. Isso estimula o envolvimento e a reflexão sobre o que a Instituição é hoje e o que quer ser no futuro. A sensibilização serve para conscientizar as pessoas que o resultado desejado é a busca da excelência de cada área e que, quando se melhora a gestão, pode-se melhorar a excelência de cada pesquisador, professor, etc. Além disso, há uma preocupação em fazer o indivíduo entender quais as recompensas diretas que ele pode obter em relação ao salário: incrementos salariais podem ocorrer porque cada um terá um plano de desenvolvimento e recompensas indiretas que venham motivá-lo a investir em sua própria formação. A partir das competências, os servidores podem ser retrabalhados, capacitados, adequados a outras funções e, assim, melhor incluídos na instituição (Carvalho et al., 2009).

Na Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP/Fiocruz), a iniciativa ENSP em Movimento, surgida em 2003, revisitou os programas de formação da escola para o Sistema Único de Saúde (SUS), visando reestruturá-los por competência. O principal desafio era uniformizar os processos de formação, até então bastante heterogêneos em decorrência da maneira autônoma de trabalho dos professores, que fazem parte do quadro permanente da ENSP.

A reorientação da formação a partir da noção de competência foi um processo participativo e dialogado. Oficinas de trabalho forneceram a base para a definição das competências em três áreas de prática em saúde pública: políticas de planejamento e gestão, vigilância em saúde e promoção à saúde e desenvolvimento social, além de um grupo de geral de competências comum a essas três áreas. Da abertura do diálogo até a construção dos programas de formação, passando pela validação do quadro de competências e dos atributos cognitivos, psicomotores e afetivos que fundamentam as ações e desempenhos desejados nos profissionais e colaboradores do SUS, o processo durou aproximadamente três anos (Carvalho et al., 2009).

Com essas três experiências – ENAP, ENCE/IBGE e ENSP/Fiocruz – ficam explícitos diversos elementos que aparecem com relevo diferenciado em cada escola. Fica claro que pelo menos quatro aspectos deverão ser objeto de atenção por parte dos dirigentes: 1) o diálogo permanente; 2) as especificidades de competências para cada organização; 3) a necessidade de compromisso organizacional; e 4) foco na melhoria do setor público.

O componente do diálogo é citado como importante tanto para a construção consensuada sobre quais competências são necessárias como para a absorção do referencial de competências na cultura organizacional. A mudança trazida por essa abordagem envolve as pessoas na busca pela consecução da missão organizacional e redireciona as perspectivas individuais de capacitação nessa direção. Para escolas, especialmente, o diálogo também é construído com os professores, que fazem parte do quadro permanente ou são colaboradores eventuais. São eles que disponibilizam, na prática, processos de aprendizagem pensados a partir da ótica do desenvolvimento de competências.

Cada organização possui uma área de atuação e uma missão. Na máquina pública, essas diferentes áreas e missões servem à consecução dos objetivos do Estado. É compreensível que se reflitam em um conjunto de competências específico para cada órgão. Isso não deve ser visto como um obstáculo para a construção do referencial de competências no setor público, mas como uma necessidade do trabalho nessa esfera, que cobre uma ampla variedade de objetivos – econômicos, sociais, ambientais, de segurança, de justiça, entre outros. À medida que as experiências avançam, aumenta a possibilidade de encontrar fatores comuns. As experiências compartilhadas na MRPA colaboram para afirmar essa visão (Carvalho et al., 2009).

O compromisso organizacional é capaz de garantir a continuidade do processo de mudança em direção ao referencial de competências. Como essa mudança envolve transformações estruturais, ela só terá continuidade na medida em que esteja na agenda dos dirigentes e que motive os servidores.

O foco na melhoria do setor público tem sido o orientador das tentativas de mudança na gestão. A preocupação com a eficiência e aperfeiçoamento da administração pública tem sido discutida há alguns anos. A capacitação do servidor público e o desenvolvimento organizacional aparecem como um fator crítico para atingir as melhorias desejadas (Amaral, 2006).

A caminhada das escolas de governo em direção ao desenvolvimento de competências demonstra a aposta no potencial dessa abordagem para alcançar mudanças e lidar com o dinamismo do setor.

Na experiência da ENSP, a dimensão do diálogo e da construção consensuada são bastante visíveis. A discussão sobre a reorganização da formação em saúde pública envolveu participantes dos três níveis de governo que compõem o sistema de saúde brasileiro. A definição das competências a desenvolver foi pactuado em diversas etapas. Por fim, trabalhou o desafio de pactuação interna com seu corpo de professores que, dotado de autonomia, corria o risco de não olhar para o conjunto da formação oferecida na escola.

Na ENCE/IBGE, o compromisso organizacional tem em vista a reestruturação administrativa, pressuposto para o trabalho com o referencial por competências. Esse processo vem acompanhado da preocupação com a mudança na cultura organizacional, o que leva os esforços de formação e capacitação a envolver servidores de carreira, começando pelo desenvolvimento de lideranças. Demonstra também a necessidade de promover a gestão do conhecimento com vistas a diminuir o impacto da saída por aposentadoria de parte significativa do quadro atual nos próximos anos.

Na ENAP, o fato de trabalhar a formação e capacitação de servidores para uma variedade de organizações permite enxergar os diferentes estágios em que a implementação da PNDP se encontra. O diálogo constante com as instituições e a especificidade do desenvolvimento de programas para cada uma delas tornou visível como a maior parte das organizações da administração direta ainda não conseguiu absorver o referencial de competências, reforçando a necessidade de atuar junto aos dirigentes públicos desses órgãos e junto a seus quadros encarregados da gestão de pessoas de modo a garantir que as especificidades e o compromisso institucional estejam articulados e formem a base sobre a qual desenvolver programas de formação e capacitação na área de gestão.

Como vimos, cada um dos exemplos acima traz um componente relevante para entender as necessidades de ação e os desdobramentos da implantação do referencial de competências no setor público. Emerge da Mesa-redonda de Pesquisa-Ação Escolas de Governo e Gestão por Competências o papel de liderança que as escolas representam no processo de mudança que a administração pública federal vem buscando implementar.

6. Lições aprendidas

A Mesa-redonda de Pesquisa-Ação para debater o referencial de competências e as diretrizes da PNDP foi importante para construir conhecimento a partir das experiências práticas e necessidades de informação dos dirigentes envolvidos no processo. Ao longo das reuniões, o entendimento das especificidades de trabalho de cada escola cresceu, acompanhado da compreensão de que existem problemas e desafios comuns.

Os dirigentes das escolas federais puderam exercitar vários aspectos de sua liderança e capacidade de diálogo e negociação na busca por estratégias de enfrentamento da utilização do referencial de competências para a reformulação de seus currículos e trilhas de aprendizado. É isso que permite que as estratégias apontadas pela Mesa e o produto dela resultante possa ser útil a outras escolas.

A percepção de que havia vários consensos preliminares foi importante. Isso ajudou a estabelecer o campo comum para um diálogo franco sobre iniciativas positivas e também sobre aquelas que se mostraram frustradas. Esse consenso apareceu inicialmente em relação ao tipo de atitude a tomar para definir o papel da qualificação junto aos demandantes de modo a evitar a criação de expectativas que não dependem das ações educativas. E, também, em relação à necessidade de entender a significativa mudança nos processos de trabalho do setor público que implicou em nova dinâmica a redefinir limites específicos do setor público.

Características particulares do setor público, como as carreiras estatutárias e as diferenças entre elas apontam a necessidade de conduzir a gestão de pessoas tanto pela lógica estatutária como pela lógica de competências (Batal, 1997). Há uma vantagem: a estabilidade das pessoas e dos compromissos com a promoção da saúde, educação, segurança, desenvolvimento econômico e social, etc dá sentido aos investimentos em formação e capacitação.

As primeiras experiências são precursoras e, por isso, fornecem informações importantes para o desdobramento de novas ações de formação e capacitação baseadas no referencial de competências. Em seis seções conjuntas foi possível conhecer as experiências de cada escola e articular um mosaico de situações e de respostas, mostrando que vários conceitos e métodos podiam ser utilizados para obter o resultado setorial esperado: mapear competências e propor estratégias para formulação de programas de capacitação. Com isso, ao invés de propor um único conceito e método, referenciou as diferentes experiências de modo a ressaltar os elementos positivos que cada uma mostrou.

A partir daí, os participantes da Mesa começaram a responder com mais clareza aos materiais que davam suporte para a discussão e a definir quais aspectos eram relevantes para o conhecimento do conjunto dos integrantes das escolas de governo, fazendo demandas específicas aos especialistas, à secretaria da Mesa e a suas equipes em seus órgãos de origem.

A confiança entre dirigentes e pesquisadores tornou possível a todos ampliar sua rede de pares, possibilitando que pelo conhecimento mútuo, a construção da rede de escolas se torne efetiva e possa propor estratégias comuns para o enfrentamento de problemas relativos à capacitação, reconhecendo inclusive a *expertise* diferenciada de cada membro, otimizando recursos e conhecimento desenvolvido.

Com isso, o referencial de competência ganhou um novo conjunto de atores com protagonismo. Os dirigentes das escolas federais estão, em seu conjunto, melhor habilitados a facilitar o processo com seus pares na administração pública federal, apoiando suas iniciativas nesse campo.

O relato dessa experiência mostra que o trabalho em rede pode ser uma realidade a ser explorada por todos os dirigentes na busca de soluções que afetam vários atores, independentemente do grau de avanço que o problema tenha nessas instituições. A construção de conhecimento coletivo é possível e seu produto final, em geral cristalizado em textos, publicados ou não, é um instrumento de capacitação efetivo, que precisa ser mais divulgado e apoiado.

Bibliografia

Amaral, Helena Kerr do (2006). “Desenvolvimento de competência de servidores na administração pública brasileira”, em *Revista do Serviço Público: RSP*, Brasília: ENAP, v. 57, n. 4.

Baroni, Margaret (2008). *Questionário preparatório para a Mesa-redonda de Pesquisa-Ação Escolas de Governo e Gestão por Competências*. ENAP. Documento interno.

Batal, Christian (1997). *La gestion des ressources humaines dans le secteur public: l'analyse des metiers des emplois et des competences*. Paris: Les Editions d'Organisation.

Bruno-Faria, Maria de Fátima; Brandão, Hugo Pena (2003). “Competências relevantes a profissionais da área de T&D de uma organização pública no Distrito Federal” em *RAC Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 7, n.3.

Carvalho, Antonio Ivo et al (2009). *Escolas de governo e gestão por competências: mesa-redonda de pesquisa-ação*. Brasília: ENAP.

CCMD (s.d.). *Action-Research Roundtable Toolkits*. Canada: CCMD. Mimeo.

Guimarães, Tomas de Aquino (2000), “A nova administração pública e a abordagem da competência”, em *Rap Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 34, n. 3.

IBGE (2009). *Programa de Melhoria da Qualidade na Gestão Institucional: Aumentando a Governança do IBGE*. http://unstats.un.org/unsd/statcom/statcom_09/seminars/innovation/innovations_seminar.htm, 22-07-2009.

Kalil, Alexandre et al (2005). *Mesa-redonda de Pesquisa-Ação: Gestão por Competências em Organizações de Governo*. Brasília: ENAP.

Mertens, Leonard (1996). *Competência laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Montevideo: Cinterflor.

Resenha biográfica

Paula Montagner

Diretora de Comunicação e Pesquisa

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

SAIS Área Nº 2-A Sala 243

70 610-900 - Brasília - DF - Brasil

E-mail: paula.montagner@enap.gov.br

Fone: 55 (61) 3445-7099 Fax: 55 (61) 3445-7168

Graduada pela Universidade São Paulo em Filosofia (1988) e Economia (1980) (São Paulo, Brasil). Em 1989 recebeu o título de Mestre em Economia pela Universidade Estadual de Campinas, e concluiu os créditos para apresentar a tese de doutorado em Economia do Trabalho. No segundo semestre de 1999 participou do programa Theory and Operation of a Modern National Economy, na George Washington University, G.W.U., USA, promovido pela Fundação Minerva, como bolsista. Entre 1988 e 2008, na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, no curso de especialização em Economia e Gestão de Relações de Trabalho, ministrou os módulos de estatísticas e formação do mercado de trabalho no Brasil.

No serviço público, desde junho de 2007 – diretora de comunicação e pesquisa Escola Nacional de Administração Pública, fundação pública ligada ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável pela capacitação dos níveis de direção dos servidores civis da administração pública federal brasileira.

A experiência de trabalho é na área econômica, principalmente nas políticas de trabalho e da área social. As áreas de pesquisa de interesse incluem mercado de trabalho; estatísticas e indicadores sociais; estudos comparados sobre mercado de trabalho e mercados de trabalho regionais, como decorrência de seu trabalho como pesquisadora e assessora em equipes multidisciplinares no: Observatório do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil (www.mte.gov.br) entre junho de 2004 to maio de 2007; Observatório do Trabalho do Mercosul, como representante do governo Brasileiro (2004-07); Centro de Estudos das Áreas Metropolitanas– Grupo de Trabalho (www.centrodametropole.org.br) de 2000 a 2004; Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - Seade (www.seade.gov.br), agência ligada à Secretaria da Economia e do Planejamento do Governo do Estado de São Paulo (1985 a 2004).

Clarice G. Oliveira

Assessora Técnica

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

SAIS Área Nº 2-A Sala 243

70 610-900 - Brasília - DF - Brasil

E-mail: clarice.oliveira@enap.gov.br

Fone: 55 (61) 3445-7104

Possui mestrado em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2007) e graduação em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2002). Integra a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo federal brasileiro desde julho de 2002. Atualmente integra a equipe de pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estado e Governo. Desde fevereiro de 2009, também ministra aulas sobre avaliação de políticas públicas e teorias da burocracia no curso de graduação em Ciência Política do Centro de Ensino Unificado do Distrito Federal (UDF).

Anexos

Figura1: Modelo de gestão por competências

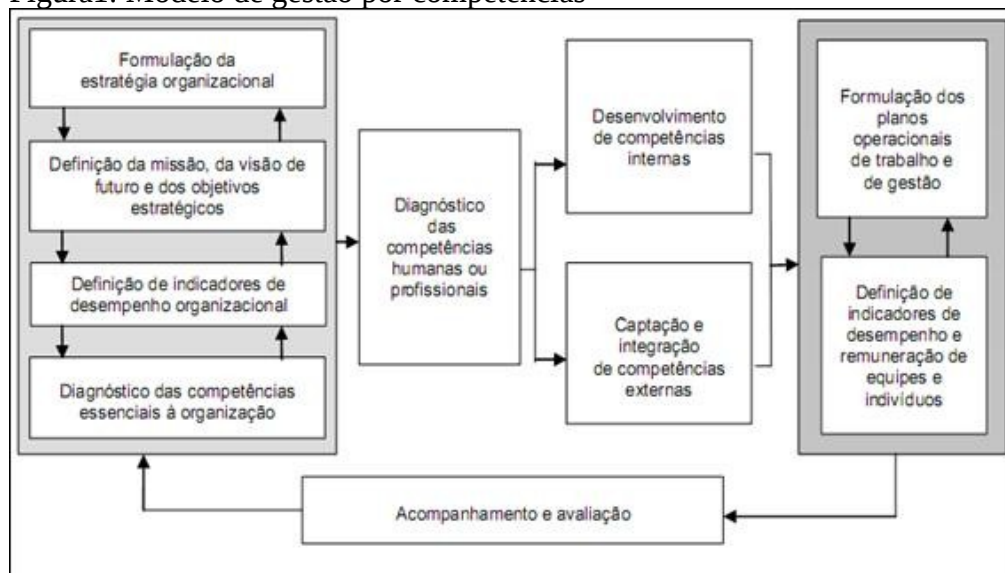


Figura – Modelo de gestão por competências

Fonte: Guimarães e outros (2001), com adaptações, apud Kalil e outros (2005).