

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM NEGOCIAÇÃO COLETIVA**

JOSÉ ROBERTO YOSHIMASSA AOKI

**GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NO SETOR
PÚBLICO**

**SÃO PAULO
2010**

JOSÉ ROBERTO YOSHIMASSA AOKI

GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NO SETOR PÚBLICO

Trabalho ao Programa de Pós-Graduação em Administração, Curso de Especialização em Negociação Coletiva da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração.

Orientadora: Prof. Dra. Mariana Baldi.

**São Paulo
2010**

JOSÉ ROBERTO YOSHIMASSA AOKI

GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NO SETOR PÚBLICO

Trabalho ao Programa de Pós-Graduação em Administração, Curso de Especialização em Negociação Coletiva da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração.

CONCEITO FINAL:

Aprovado em 02 de dezembro de 2010.

BANCA EXAMINADORA

PROF. DRA. MARIANA BALDI
Orientadora

PROF. DRA. MARIA CECI MISOCZKY

PROF. DR. CLÉZIO SALDANHA

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	GESTÃO POR COMPETÊNCIAS.....	7
2.1	Análise	8
3	DIFERENÇAS ENTRE AS ORGANIZAÇÕES PRIVADAS E AS ENTIDADES GOVERNAMENTAIS	10
3.1	Ente empresarial privado	10
3.2	Ente governamental	11
3.3	Análise	12
4	RESULTADOS DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS	13
4.1	Experiência do setor público inglês	14
4.2	Experiência do setor público belga.....	16
5	ANÁLISE DA AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NO GOVÊRNO – RELATÓRIO OCDE: BRASIL 2010	19
5.1	Recomendação dos técnicos da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).....	19
5.2	Exemplos de sucesso na aplicação da gestão por competências	21
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	24
	REFERÊNCIAS	26

RESUMO

O objetivo deste trabalho de conclusão de curso é o de analisar a gestão por competências na Administração Pública. O modelo de gestão por competências foi desenvolvido para os entes empresariais privados nos anos oitenta do século passado. O modelo foi transposto para os entes governamentais quase que simultaneamente. No entanto, ao se classificar os entes empresariais privados e os entes governamentais pelos critérios de “razão de ser” e as suas características, verificamos que não há coincidências. Na realidade, só existem diferenças. Analisando-se as experiências dos modelos de gestão de competências no setor público inglês e belga, constatam-se resultados inconclusivos após 20 anos de experiência para o primeiro e aplicação de conceitos de avaliação e bonificação distorcidos para o segundo. Aqui no Brasil, os técnicos da OCDE destacam que as práticas de gestão de recursos humanos no governo federal dão pouco espaço para a gestão estratégica baseada em competências e desempenho. Por isso, recomendam a introdução simultânea das gestões por competências e de desempenho. Por outro lado, os técnicos apontam como exemplos de sucesso as empresas estatais (Petrobrás e BNDES) que apresentam todas as características de missão, forma de contratação de funcionários, cultura organizacionais e ambientes operacionais de entes empresariais privados. O único exemplo de ente governamental (Ministério da Fazenda) apresenta resultados inconclusivos, apesar do processo ter sido iniciado em 2007. Por isso, acreditamos que seria mais adequada a elaboração de um novo modelo que levasse em conta a “razão de ser” e suas características dos entes governamentais.

Palavras-Chave: Gestão por Competências no Setor Público. Entes governamentais. Empresas Estatais. Empresas Privadas.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho de conclusão de curso é analisar a gestão por competências na Administração Pública. Definir a escolha dos principais conceitos e as suas origens, caracterizar o que há de diferente ou igual entre as empresas privadas e as entidades governamentais, assim como verificar as experiências de utilização dos modelos de gestão por competências e analisar o que está sendo proposto pelos técnicos da OCDE para o governo brasileiro.

Ao estudar os textos disponíveis sobre gestão por competências, verificamos que existe muita diversidade de definições e interpretações sobre competências e sobre gestão por competências. Utilizamos as definições e conceitos da gestão por competências do artigo *Modelos de gestão por competências na Europa*, assinado por Annie Hondeghe, Sylvia Horton e Sarah Scheepers, que foi publicado na Revista do Servidor Público do trimestre abril-junho de 2006. Este texto foi originalmente publicado na Revue Française d'Administration Publique número 116/2005 com o título *Modèles de gestion des compétences en Europe*. Além das definições e conceitos serem de fácil entendimento, constata-se que essa abordagem facilita a identificação e a forma de avaliação da qualidade dos empregados/servidores públicos no processo de gestão por competências. Utilizaremos, também, as principais conclusões relativas às experiências dos modelos de gestão por competências obtidas nos setores públicos Inglês e Belga.

Além deste memorável texto, utilizaremos e analisaremos as conclusões e recomendações do relatório *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil 2010*, que foi produzido pela Diretoria de Governança Pública da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, em cooperação com o governo federal do Brasil (poder executivo) e o Banco Mundial.

Por fim, os conceitos jurídicos utilizados neste trabalho foram retirados do livro *Curso de Direito Administrativo*, do professor Marçal Justen Filho (2006).

2 GESTÃO POR COMPETÊNCIAS

Gestão por competências é um modelo que faz a integração entre a identificação das competências necessárias para a realização adequada de determinadas tarefas em cada um dos setores ou departamentos de uma organização empresarial privada ou entidade governamental e os processos de recrutamento, seleção, formação, desenvolvimento, bonificação e/ou gratificação, entre outros aspectos relacionados com a gestão de pessoal.¹

Outros conceitos importantes são: a) competências e b) competências-chave. Segundo Boyatzis (*apud* HONDEGHEM; HORTON; SCHEEPERS, 2006, p. 242), “[...] competências são as características comportamentais de um indivíduo em relação direta com o cumprimento eficaz ou notório de um trabalho”.

Segundo Hamel (*apud* HONDEGHEM; HORTON; SCHEEPERS, 2006, p. 243), competência-chave:

[...] pode ser associada a um trabalho ou a uma função específica ou, ainda, servir para diferenciar as competências essenciais que os indivíduos possuem (ou das quais têm necessidade) daquelas de menor importância. Esse conceito pode ser aplicado também às competências organizacionais [...].

Sob o ponto de vista histórico, Hondegheem; Horton e Scheepers (2006, p. 243) diz que,

[...] o conceito de gestão por competências foi desenvolvido para as empresas privadas norte-americanas nos anos oitenta do século passado, em resposta às perdas de competitividade resultantes das mudanças econômicas e tecnológicas ligadas ao processo de globalização dos mercados [...].

De acordo com Hondegheem; Horton e Scheepers (2006, p. 242),

[...] esses trabalhos tiveram grande impacto na reflexão sobre gerenciamento nos EUA e foram exportados para o Reino Unido por intermédio das empresas de consultorias em gestão, instituições de ensino e companhias americanas instaladas no país. Do mesmo modo, essas ideias expandiram-se pela Europa e pelo mundo [...].

¹ A gestão por competências implica que sejam identificadas as competências necessárias para o cumprimento adequado de certas tarefas em cada um dos setores de atividade da organização e que seja elaborado um modelo que sirva de base ao recrutamento, à seleção, à formação, ao desenvolvimento ou a outros aspectos da gestão de pessoas (HONDEGHEM; HORTON; SCHEEPERS, 2006).

Ainda de acordo com Hondegghem; Horton e Scheepers (2006, p. 243),

[...] os primeiros passos da gestão por competências no setor público ocorreram nos EUA e no Reino Unido nos anos 1980. Esse avanço coincide com a introdução da Nova Gestão Pública (NGP, New Public Management) no Reino Unido e do governo empreendedor nos EUA (Entrepreneurial or Re-engineered Government). Ela traz uma resposta aos problemas colocados pelas mudanças culturais e organizacionais que estão em curso. À medida que a NGP se disseminava, em diversas variantes, pela Europa e pelos países da OCDE (Pollitt; Bouckaert, 2000), a gestão de recursos humanos e a gestão por competências tornavam-se noções críveis (OCDE, 1996). A OCDE e outras organizações internacionais juntam-se, assim, às consultorias em gestão privada no que hoje é considerada uma boa prática [...].

Segundo Horton (apud HONDEGHEM; HORTON; SCHEEPERS, 2006, p. 244, grifos nossos),

[...] Não se pode fazer, portanto, uma generalização no tocante à gestão por competências no setor público na Europa; entretanto, pode-se observar tendências convergentes, cada uma a seu modo, na adoção da noção em competência, tais como:

Uma **primeira tendência** mostra que as competências são cada vez mais levadas em consideração pelas organizações, em detrimento dos diplomas [...]. As competências, na maioria dos países, têm uma definição abrangente, que abarca o talento, a experiência, as capacidades, o comportamento, bem como os conhecimentos. Diplomas são reduzidos ao saber escolar e os certificados [...]. Dessa forma, o autor conclui que os instrumentos tradicionais de ingresso ao serviço público, como concursos e exames, perdem importância em favor de instrumentos direcionados à avaliação de competências.

Uma **segunda tendência** considera a gestão por competências como alavanca de mudança. Segundo o texto, a maior parte das administrações públicas dos países europeus foi objeto de grandes reformas e a gestão por competências deu suporte a essas mudanças.

Já a **terceira tendência** faz eco à gestão de recursos humanos com relação à ideia de que os indivíduos são os que fazem a diferença e de que as competências humanas constituem o principal diferencial de uma organização.

2.1 ANÁLISE

Dessa forma, podemos concluir que o modelo de gestão por competências foi desenvolvido para as empresas privadas norte-americanas nos anos oitenta do século passado. A transposição desse modelo para o setor público nos EUA e no Reino Unido aconteceu nessa mesma época. Da forma com que o movimento foi

realizado, pode-se afirmar que as bases conceituais do modelo de gestão por competências não sofreram alterações para a transposição realizada para o setor público. Será que isso foi adequado? Quais são as principais diferenças que podemos destacar entre as empresas privadas e as entidades governamentais? Essa análise será realizada no tópico a seguir.

3 DIFERENÇAS ENTRE AS ORGANIZAÇÕES PRIVADAS E AS ENTIDADES GOVERNAMENTAIS

Para podermos explicitar as diferenças entre os entes empresariais privados e os entes governamentais, torna-se necessário desenvolver seus conceitos básicos.

Desenvolveremos o conceito de ente empresarial privado baseando-se nas empresas brasileiras com capital privado nacional ou estrangeiro (regulamentadas pela Lei nº. 6.404/76) e que tenham como “razão de ser” o lucro ou o retorno financeiro sobre o capital investido.

O conceito de ente governamental, por sua vez, basear-se-á nos entes governamentais brasileiros (federais, estaduais e municipais), que têm como “razão de ser” a condução de políticas e programas que atendam aos anseios da população. A Constituição Federal de 1988, a Lei nº. 4.320/64 e a Lei Complementar nº. 108/00 são as principais regulamentações que definem e regulam a atuação dos entes governamentais.

Além de definirmos a “razão de ser” desses entes, destacaremos as principais características que estão logicamente conectadas com os mesmos. Vale destacar, contudo, que essas características estão relacionadas com a atual configuração desses entes, cujo padrão pode mudar refletindo as variações de políticas, ênfases ou costumes ao longo do tempo. Dessa forma, podemos afirmar que a “razão de ser” é a única característica constante desses entes.

3.1 ENTE EMPRESARIAL PRIVADO

A “razão de ser” de uma empresa privada é obter lucros ou retornos financeiros para os donos do capital. Se a organização não for competitiva e não gerar lucros não conseguirá sobreviver no longo prazo. Seus produtos podem mudar de acordo com os movimentos de mercado, mas sua missão básica sempre permanece inalterada. Mantendo taxas de retorno compatíveis com a atividade, podem-se pagar salários

para os empregados e tributos para as autoridades governamentais e desenvolver novos produtos para os consumidores. Sob o aspecto jurídico, seus gestores podem fazer tudo o que a lei não proíbe.

Os empregados são contratados por período indeterminado sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou Decreto Lei nº. 5.452/43. Apesar da denominação “indeterminado”, é raro encontrar atualmente trabalhadores que tenham permanecido contratados pela mesma firma durante toda a sua vida produtiva. Além desse regime, existem os regimes de trabalho temporário, por tempo determinado, aprendiz e estagiário.

A cultura organizacional incentiva à competitividade interna (entre os funcionários) e externa (com as empresas concorrentes). O objetivo é alavancar a criatividade e a inovação para aumentar as possibilidades de geração de lucros crescentes no curto, médio e longo prazo.

Na hierarquia, a tendência é de redução dos níveis e descentralização dos poderes.

No ambiente operacional, os clientes (adquirindo produtos e serviços) são à base da sobrevivência e origem dos lucros das empresas no curto, médio e longo prazo. A empresa negocia livremente com os fornecedores. Os concorrentes representam ameaça se conseguem lançar novos produtos que conquistem novos clientes e aumentem suas participações relativas nos mercados.

3.2 ENTE GOVERNAMENTAL

A “razão de ser” de um ente governamental é conduzir políticas e programas que atendam aos anseios da sociedade. Os preços dos produtos ou serviços das empresas privadas são definidos de acordo com as leis de mercado, ao contrário dos tributos e das alíquotas cobradas pelo ente governamental, que são definidos por lei. Ao contrário do que acontece nas empresas privadas, “[...] os gestores e os servidores das entidades públicas só podem fazer o que a lei permite e os seus atos são regulamentados pelo Direito Administrativo”, conforme Justen Filho (2006, p.

49).

Os servidores públicos são contratados de acordo com a Lei nº. 8.112/90, que é o regime jurídico dos servidores estatutários. O candidato deverá ser aprovado em concurso público e somente após o período de estágio probatório de três anos, o servidor adquirirá estabilidade e só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar. Além desse regime, existem os empregados públicos contratados pelos regimes de trabalho temporário, por tempo determinado, aprendiz e estagiário, com idênticas regulamentações das empresas privadas.

A cultura organizacional incentiva à colaboração. Ao invés da individualidade que predomina na empresa privada, há a identidade do grupo. Não há espaço para criatividade e inovação, pois os servidores somente podem fazer o que a lei autoriza.

Na hierarquia, o poder permanece centralizado, com manutenção dos níveis hierárquicos.

No ambiente operacional, os cidadãos contam com reduzido poder de reação no curto prazo, dado que a possibilidade de mudança só ocorre no momento das eleições. As aquisições de bens e serviços devem ser realizadas através de processo licitatório. Existem exceções, mas são para aquisições de reduzido valor ou em condições excepcionais. Não há concorrentes diretos ou indiretos.

3.3 ANÁLISE

Analisando-se as “razões de ser” dos entes empresariais privados e dos entes governamentais, constata-se que os mesmos são muito diferentes. Por isso, se considerarmos que os modelos de gestão de competências foram construídos de acordo com a “razão de ser” e com as características dos entes empresariais privados, então, torna-se difícil acreditar que os mesmos modelos possam ser utilizados com sucesso nos entes governamentais.

4 RESULTADOS DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Antes de fazermos qualquer tipo de comparação, precisamos verificar se os sujeitos são comparáveis. Ou seja, para podermos fazer comparações das experiências internacionais de introdução da gestão por competências nos entes governamentais de diversos países, precisamos verificar se os mesmos apresentam características que os tornam comparáveis.

Somente poderemos comparar entes governamentais que apresentam as mesmas “razões de ser” e as suas características logicamente conectadas. Apesar de não termos todas as informações necessárias sobre as organizações governamentais dos países que serão analisados, acreditamos que as “razões de ser” e suas características devem estar presentes. Senão, deveremos estar analisando um ente governamental, que estaria atuando e funcionando como se fosse um ente empresarial privado. Mesmo no item “forma de contratação e manutenção do pessoal”, é difícil acreditar que existam entes governamentais que utilizem somente as mesmas regras dos entes privados.

A estabilidade dos servidores públicos, por exemplo, não foi introduzida para beneficiar o servidor público. Segundo Justen Filho (2006, p. 578):

Tal como apontado por Max Weber, a estrutura burocrática estável é condição inafastável para a legitimidade democrática do poder político. A democracia exige que as funções públicas sejam exercitadas por pessoas físicas integradas de modo permanente nas instituições estatais, sujeitas a um regime jurídico que lhes imponha e assegure atuação orientada à realização do direito. Isso significa a neutralização de influências indevidas, provenientes seja dos poderosos, seja da própria massa popular [...].

Dessa forma, podemos considerar que os entes governamentais são comparáveis, dado que se esta premissa estiver incorreta, estaremos diante de um ente governamental que apresenta a “a razão de ser” e as características de atuação dos entes empresariais privados.

Apesar de o nosso modelo comparativo basear-se em “razões de ser” e das características de entes empresariais privados e dos governamentais brasileiros, acreditamos que essas tipificações sejam universais, pois não é possível conceber que existam entes empresariais privados que apresentem as mesmas

características dos entes governamentais brasileiros, assim como entes governamentais que apresentem as mesmas características dos entes empresariais privados brasileiros.

Para exercitarmos os nossos conceitos, destacaremos alguns pontos do texto de Hondegghem; Horton e Scheepers (2006), que julgamos importantes para analisarmos como o modelo de gestão de competências tem sido utilizado nos setores públicos de dois países – Inglaterra e Bélgica.

4.1 EXPERIÊNCIA DO SETOR PÚBLICO INGLÊS

Segundo Hondegghem; Horton e Scheepers (2006, p. 245),

[...] o modelo de gestão por competências foi introduzido no início dos anos 80. [...] Um estudo publicado no ano 2000 revelou que 80% dos departamentos e agências possuíam um modelo que reconhecia as competências; outros estavam a ponto de fazê-lo (FARNHAM; HORTON, 2002). Esses modelos foram raramente utilizados em todos os processos de gestão de recursos humanos. Os processos de aplicação mais citados são o recrutamento, a avaliação e a formação [...].

O 1º modelo de competências para os três escalões superiores do funcionalismo público foi desenvolvido em 1993. Alguns ajustes menores permitiram integrar os escalões [...] quando a alta administração pública (Senior Civil Service) foi criada em 1996. [...].

O atual modelo de competências é do ano de 2001. O projeto de modernização do governo trabalhista (Labour), que ascendeu ao poder em 1997, compreendia um programa de reforma da função pública (Cabinet Office, 1999). Um relatório sobre essa reforma apresentou as propostas de um novo sistema de gestão de salários e de desempenho, assim como um modelo de competências para a administração pública. Uma consultoria (Development Partnership) foi designada para desenvolver, implementar e testar um novo modelo de competências. O projeto se desenvolveu durante 15 meses e em três etapas. Dessa forma, esse processo envolveu 3.500 membros da alta administração e milhares de horas de reuniões, workshops, questionários, etc. [...].

Ainda segundo Hondegghem; Horton e Scheepers (2006, p. 250),

Sob esse novo modelo de competências (depois de 2001), a avaliação anual examina as competências à luz dos objetivos e situa os empregados em três níveis: desempenho excepcional, satisfatório ou insatisfatório. Um sistema de remuneração por desempenho permite àqueles que estão no nível superior beneficiarem-se de uma gratificação, não atribuída aos outros dois níveis. [...]. Para evitar que a direção, como tendia no passado, coloque todos os seus servidores na categoria superior, o sistema utiliza

um sistema de curva forçada. Não mais do que 20% do pessoal podem estar no nível de desempenho excepcional. Do mesmo modo, o nível de desempenho insatisfatório não pode acolher menos do que 20%. O grupo maior – o de desempenho satisfatório – não tem direito a gratificações. Segundo os autores, trata-se do aspecto mais desacreditado pelos servidores, bem como o montante relativamente pequeno das gratificações [...].

As autoras terminam laconicamente a análise perguntando: “Até que ponto isso favoreceu a competência na alta administração pública? A questão continua aberta” (HONDEGHEM; HORTON; SCHEEPERS, 2006, p. 250).

4.1.1 ANÁLISE

Após 20 anos de introdução da gestão por competências e de muito dinheiro e horas de trabalhos despendidos, as analistas concluem pelo ceticismo com relação aos resultados da experiência. Este fato parece corroborar com a hipótese de que a transposição de modelos em entes com características completamente diferentes apresentam reduzidas chances de sucesso.

O sistema de premiação ou bonificação parece ser muito mais um desincentivo para a maioria (80%) dos servidores do que um incentivo para a minoria (20%) dos servidores. Além do desperdício de recursos, o sistema consegue fazer com que 80% dos servidores fiquem insatisfeitos. De qualquer forma, as chefias mais inteligentes tendem a realizar o sistema de rodízio na distribuição de gratificações para que a maioria dos servidores não fique desestimulada e que o grupo de servidores permaneça unido.

No ente empresarial privado, o sistema de premiação ou bonificação pode representar até múltiplos do salário anual do funcionário e o sistema permite que os mais inovadores e criativos possam apresentar realmente rendimento diferenciado. Por isso, esse sistema incentiva a competitividade entre os funcionários e aqueles que não se adaptarem ao processo são sumariamente despedidos.

O mesmo procedimento não pode ser feito nos entes governamentais, pois, além da premiação ou bonificação ser considerado de pequeno valor, se comparado com os

padrões dos entes privados, a lei não permite que os servidores públicos sejam inovadores e criativos e, ao mesmo tempo, a mesma não autoriza que os servidores com dificuldades de adaptação possam ser despedidos sumariamente como acontece nas empresas privadas. Dessa forma, parece que os maiores beneficiários desse trabalho foram às empresas de consultoria e os seus consultores.

4.2 EXPERIÊNCIA DO SETOR PÚBLICO BELGA

Segundo Hondegheem; Horton e Scheepers (2006, p. 250)

O Plano Copérnico foi lançado somente em 1999. Além da vinculação dos principais objetivos da entidade governamental com o desenvolvimento das competências, decidiu-se que a remuneração deveria ser associada ao desenvolvimento de competências e [...] que um sistema de gratificação por competências deveria ser instituído. Assim como na Inglaterra, uma consultoria privada desenvolveu um modelo de competências (chamado 5 + 1), que foi utilizado como ponto de partida [...].

Não entendemos a razão de ser 5+1, pois o modelo de competência é composto por quatro competências genéricas (relações interpessoais, gestão de tarefas, direção e gestão das informações) + uma competência técnica.

O modelo de competências apresentou diversos usos até o momento, sendo o principal o de definir os perfis dos cargos para os diversos grupos de funções. A noção de competências passou a ser, a partir disso, parte integrante de múltiplos processos de gestão de recursos humanos. As competências são hoje base para recrutamento e seleções, ainda que os diplomas sejam ainda condição prévia para atribuição de cargos [...].

A formação e o desenvolvimento são dois aspectos importantes da gestão por competências. São considerados meios para ampliar as competências e a empregabilidade dos servidores. O sistema de avaliação não tem o escopo de mensurar os desempenhos enquanto tais, mas o de verificar se os objetivos pessoais para proveito da organização estão sendo realizados [...] (HONDEGHEEM; HORTON; SCHEEPERS, 2006p. p. 252-253).

Segundo Hondegheem; Horton e Scheepers (2006, p. 253),

[...] o novo sistema de avaliação não visa punir o servidor, mas incentivá-lo a desenvolver mais suas competências, com o objetivo de realizar os objetivos programados. Com a realização das metas estipuladas, uma gratificação é adicionada à remuneração normal do servidor [...].

Nesse sentido, destaca-se a avaliação de que os servidores são recompensados por que eles investiram no desenvolvimento e não porque obtiveram bons

resultados. Por fim, conclui-se que

O governo federal belga tem longa tradição legalista e todos os novos procedimentos são objeto de regulamentação. Consequentemente, o sistema tornou-se muito complexo e arrisca perder de vista seu objetivo inicial, ou seja, a melhor utilização dos recursos e das competências humanas [...] (HONDEGHEM; HORTON; SCHEEPERS, 2006, p. 253).

4.2.1 ANÁLISE

A experiência do governo Belga tende a repetir a experiência do governo Inglês, corroborando com a hipótese de que a transposição de modelos em entes com características completamente diferentes apresentam reduzidas chances de sucesso. Inclusive, implantaram-se os critérios de avaliação e bonificação com conceitos distorcidos.

Num ente empresarial privado, os funcionários determinam ou são determinados a cumprir certas metas, cujo descumprimento pode significar dispensa sem justa causa por desempenho insatisfatório. Por outro lado, dependendo do *quantum* que essas metas são superadas, o valor da bonificação cresce exponencialmente. Vale destacar, contudo, que a superação das metas é uma condição necessária para receber a bonificação, mas não suficiente, pois, se a meta global de lucros não for atingida ou se houver prejuízo, é possível que não ocorra a distribuição dos bônus. O que é completamente diferente do servidor público belga que é bonificado por ter atingido determinadas metas pessoais que, apesar de resultarem em proveito para a entidade governamental, não estão relacionados com desempenho.

Aliás, o conceito de desempenho num ente privado é fácil de ser mensurado e determinado. Assim como o desempenho do funcionário, pois neste caso é fácil determinar qual é a produção diária de sabonetes, automóveis, lavadoras de roupas, produtos petroquímicos, etc. No caso de prestação de serviços, também o processo é similar, pois o volume de produção pode ser correlacionado com o faturamento dos serviços prestados. Para isso, basta comparar o volume de vendas e a sua contribuição no lucro líquido que as planilhas pré-formatadas dirão imediatamente qual será o valor do bônus.

Para o ente governamental, quais seriam os critérios para definir a bonificação? No caso das políticas públicas, seu sucesso ou fracasso não depende unicamente de pessoas ou departamentos, pois podem ser sujeitas a influências macroeconômicas decorrentes de outras políticas internas e, em alguns casos, de até influências da conjuntura internacional. Além disso, as respostas das políticas públicas não são passíveis de mensuração imediata como a produção de uma montadora ou de uma consultoria de serviços que é paga por volume de produção.

Dessa forma, concordamos com a conclusão de Hondegheem; Horton e Scheepers (2006, p. 253), dado que “[...] o sistema utilizado pelo governo Belga tornou-se muito complexo e arrisca perder de vista seu objetivo inicial, ou seja, a melhor utilização dos recursos e das competências humanas”. O processo de avaliação de desempenho do modelo Belga não objetiva medir desempenho da forma com que é definido para os entes privados, assim como o processo de distribuição de bonificações ou gratificações. Assim como no modelo inglês, o processo tende a agradar uma minoria e desagradar à maioria, se admitirmos que o processo de bonificação obedeça à curva forçada. Ou seja, 20% devem apresentar resultado excepcional, 60% devem apresentar resultado satisfatório e 20%, insatisfatório. Assim como no modelo Inglês, as chefias belgas mais inteligentes tendem a realizar o rodízio na distribuição de gratificações para que a maioria dos servidores não fique desestimulada e que o grupo se mantenha coeso.

5 ANÁLISE DA AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NO GOVÊRNO – RELATÓRIO OCDE: BRASIL 2010

5.1 RECOMENDAÇÃO DOS TÉCNICOS DA ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE)

Para podermos analisar as principais conclusões contidas no Sumário executivo da *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório OCDE: Brasil 2010*, destacaremos somente algumas partes. Para detalhes, dirijam-se ao relatório que foi publicado originalmente com o título *OECD Review of Human Resource Management in Government: Brazil 2010 – Federal Government*. A nossa análise baseia-se na versão traduzida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

No Sumário Executivo (OCDE, 2010, p. 12) destaca-se, logo no início, que “[...] as práticas de gestão de recursos humanos no governo federal tendem a concentrar-se mais no controle do cumprimento das regras e normas básicas, com pouco espaço para a gestão estratégica baseada em competências e desempenho”. Outros pontos que gostaríamos de destacar são os seguintes:

No parágrafo da manchete *Planejamento estratégico da força de trabalho deve ser uma prioridade* (OCDE, 2010, p. 12), os técnicos recomendam que

Governo deve também aumentar seus esforços na procura sistemática de eficiência na gestão da força de trabalho em termos de números e competências, possivelmente por meio de revisões de políticas em geral. Flexibilidade na gestão da capacidade do governo também poderia ser desenvolvida ao aumentar a mobilidade de pessoal por meio de uma profunda reforma do sistema de carreiras e pelo desenvolvimento de um sistema mais transparente e prioritário de terceirização [...].

No parágrafo da manchete *Remuneração de servidores deve ser racionalizada* (OCDE, 2010, p. 12), os técnicos recomendam que

[...] apesar das melhorias significativas recentes na avaliação de desempenho de pessoal, os prêmios de desempenho passaram a fazer parte do salário regular da maioria do pessoal, perdendo o seu significado original de recompensa ao desempenho excepcional. [...] Não há a necessidade de continuar a implantar os bônus por desempenho no nível atual nas administrações onde eles não têm funcionado corretamente, dado

que a implantação correta exigiria investimentos de gestão importantes com resultados incertos. Embora o sistema de aposentadorias já tenha sido reformado, também irá precisar de ajustes no futuro para garantir a sua viabilidade financeira [...].

No parágrafo da manchete *Melhorias na gestão da capacidade de pessoal exigem profundas alterações na carreira [...]* (OCDE, 2010, p. 13), os técnicos recomendam que

Servidores entram no serviço público por meio de uma seleção competitiva para uma carreira específica, muitas vezes estreita, e não podem mudar para outra carreira sem passar por outro concurso público. As oportunidades de carreira horizontal e vertical no Brasil são limitadas e os requisitos de desempenho são mínimos para o pessoal obter promoções nas carreiras. [...] Nesse contexto, a progressão na carreira deveria ser organizada em torno de aquisição de competência e desempenho [...].

No parágrafo da manchete *E uma ênfase na gestão por competências, especialmente no recrutamento* (OCDE, 2010, p. 13), os técnicos recomendam que

O governo federal deve continuar seus esforços para reforçar o papel das competências na gestão de pessoal por meio da criação de um quadro de competências para toda a administração que irá fornecer um quadro de referência comum para o recrutamento, gestão por desempenho e promoções. [...] É altamente recomendável que o governo federal comece a mover-se além do recrutamento de pessoal apenas por meio de testes de habilidades acadêmicas e conhecimentos básicos, principalmente para os cargos mais qualificados. A introdução de métodos de recrutamento modernos significa focar na mensuração de competências e experiências anteriores, sem prejudicar a transparência e o mérito [...].

No parágrafo da manchete *Servidores de gerenciamento de desempenho podem ser mais eficazes* (OCDE, 2010, p. 14), os técnicos recomendam que

A gestão de desempenho exerce um papel menor na carreira das pessoas e na remuneração na respectiva carreira das pessoas e na remuneração na respectiva categoria profissional, apesar das melhorias para o sistema de avaliação de desempenho dos empregados.

5.1.1 ANÁLISE

Os parágrafos selecionados mostram que os técnicos da OCDE estão recomendando a introdução simultânea de dois modelos de gestão de pessoal: a) gestão por competências e b) gestão por desempenho. Sabemos que a gestão por competências é conceituada como um meio para se atingir resultados, diferente da gestão por desempenho que é um modelo que, como o próprio nome indica, avalia

resultados. Ou seja, estão recomendando dois modelos para serem utilizados simultaneamente.

A primeira pergunta que vem a mente é: será que isso é razoável? Se lembrarmos de que ambos os modelos (gestão de competências e de desempenho) foram desenvolvidos para os entes empresariais privados e que a avaliação de desempenho das políticas públicas apresenta um grau de dificuldade muito mais complexo do que as avaliações de desempenho realizadas nos entes privados, conforme comentado anteriormente, torna-se claro que a simples transposição de modelos em entes com características completamente diferentes apresentam reduzidas chances de sucesso.

É interessante destacar que, repetindo os problemas observados nas experiências dos setores públicos Inglês e Belga, já descrito, para Hondegheem; Horton e Scheepers (2006, p. 253) “[...] os prêmios de desempenho no governo federal passaram a fazer parte do salário regular da maioria do pessoal, perdendo o seu significado original de recompensa ao desempenho excepcional”. Mais uma vez, demonstra-se que a introdução de bonificação no serviço sem a existência de um modelo mais aderente com as características básicas das entidades governamentais tende a fracassar.

5.2 EXEMPLOS DE SUCESSO NA APLICAÇÃO DA GESTÃO POR COMPETÊNCIAS

Segundo o relatório OCDE (2010, p. 137, grifos nossos), os técnicos descrevem os exemplos de sucesso, que passaremos a transcrever daqui para frente.

Petrobrás que tem um sofisticado sistema de gestão de recursos humanos formado pela estratégia, valores e objetivos da organização, com a unidade de recursos humanos reportando-se diretamente ao CEO. A gestão de recursos humanos está bem integrada com os sistemas de gestão de negócios da empresa e há integração interna dos diferentes elementos de gestão de recursos humanos, como recrutamento, desenvolvimento de servidores, gestão por desempenho e remuneração. A gestão de competências é um sistema chave de gestão de recursos humanos. A Petrobrás definiu oito competências organizacionais, tais como orientação para o mercado, inovação tecnológica e gestão de pessoal, e as ligou a nove competências individuais, tais como a criatividade e a inovação, trabalho em equipe, aprendizagem e partilha de conhecimento e capacidade de tomar decisões. Os servidores são treinados na

Universidade Petrobrás tanto em competências técnicas quanto competências [gerenciais, no meu entender]. As competências são utilizadas nos processos de recrutamento e gestão de carreiras, bem como para a gestão por desempenho e compensação [...].

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que está em uma fase mais inicial do que a Petrobrás. A empresa criou recentemente uma unidade de recursos humanos e elaborou um plano estratégico de recursos humanos. A gestão de competências está sendo abordada como um elemento central da gestão de recursos humanos, ligada ao planejamento dos recursos humanos, pessoal, treinamento e desenvolvimento, avaliação e desenvolvimento de carreira. O modelo de competência ainda está em planejamento. Foram iniciados trabalhos sobre a avaliação das necessidades de competências e as que já estão disponíveis na empresa. Os resultados serão integrados ao plano corporativo do banco e ao Balanced Scorecard, garantindo assim o posicionamento estratégico da gestão por competências. Um dos desafios previstos é a introdução das competências na seleção de pessoal [...].

Ministério da Fazenda que começou a desenvolver a gestão por competências em 2007. Existem algumas competências comuns para o ministério como um todo, enquanto cada secretaria também pode definir as suas competências específicas. O ministério está analisando as funções de acordo com as competências essenciais, e considera que a gestão por competências permitiu atrair mais pessoas qualificadas. Quando há transferência de pessoal de outros ministérios ou órgãos, suas competências são avaliadas. O ministério está desenvolvendo um instrumento de avaliação da evolução de desempenho para avaliar competências e possui Banco de Talentos para a gestão e desenvolvimento profissional. O objetivo é integrar a gestão por competências com a gestão de talentos [...].

5.2.1 Análise

O primeiro ponto a ser destacado é que o único exemplo de sucesso efetivo reportado pelos técnicos da OCDE é o da empresa Petrobrás, que atua nos segmentos de prospecção, exploração, refino e distribuição de combustíveis derivados do petróleo.

Apesar do capital social ordinário da Petrobrás ser controlado pela União, não se pode afirmar que esta empresa seja um ente governamental. A empresa atua no mercado de petróleo como qualquer outra petrolífera global e suas ações são negociadas tanto na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), quanto na Bolsa de Nova Iorque (NYSE). Nesse sentido, a utilização do modelo de gestão por competências tem tudo para dar certo, pois a Petrobrás tem como missão ser lucrativa, contrata o seu pessoal pelo regime da CLT, apresenta cultura

organizacional, hierarquia organizacional e atua no ambiente operacional de empresa privada.

O mesmo pode ser dito do BNDES, que, apesar de ser uma empresa pública (100% de seu capital ordinário é propriedade da União), apresenta quase todas as características de uma empresa privada. A diferença é que a maior parte dos seus recursos captados é proveniente do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), o que permite que os seus empréstimos de longo prazo tenham um custo financeiro inferior aos praticados no mercado financeiro. Outra diferença é que não apresenta concorrente, pois não há bancos privados especializados no mercado de crédito de longo prazo. De qualquer forma, as suas principais características se aproximam mais do modelo de empresa privada do que de ente governamental.

Estranhamos que os técnicos não tenham destacado o Banco do Brasil que, assim como a Petrobrás, é uma empresa estatal de capital aberto com ações negociadas na Bovespa e utiliza com muito sucesso o modelo de gestão por competências. O que não é surpresa, pois o Banco do Brasil apresenta todas as características presentes nos bancos comerciais privados.

Por outro lado, o Ministério da Fazenda é o único exemplo que preenche todas as características de um ente governamental. Por isso, a sua “razão de ser” e suas características principais são completamente distintas daquelas que predominam nas empresas Petrobrás, BNDES e Banco do Brasil. Até é possível que possam ser aplicados no Ministério da Fazenda os modelos de gestão por competências nas fases de recrutamento, avaliação e formação dos servidores públicos. Todavia, são elevadas as chances de ocorrerem problemas ou distorções como as que aconteceram nas experiências dos governos inglês e belga. Os gestores do Ministério da Fazenda foram, inclusive, mais práticos e objetivos no sentido de distribuir os prêmios de desempenho de forma democrática, incorporando os mesmos no salário regular da maioria dos servidores públicos. Assim, evitou-se que os servidores ficassem desestimulados e perdessem a coesão do grupo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de gestão por competências foi desenvolvido para as empresas privadas norte-americanas nos anos oitenta do século passado. O modelo foi transposto para as entidades governamentais americanas e inglesas quase que simultaneamente. No entanto, ao se classificar os entes empresariais privados e os entes governamentais pelos critérios de “razão de ser” e suas características principais, constatamos que não há coincidências. Na realidade, só existem diferenças.

Analisando-se as experiências dos modelos de gestão de competências no setor público inglês e belga, constatam-se resultados inconclusivos, após 20 anos de experiência, para o primeiro e aplicação de conceitos de avaliação e bonificação distorcidos para o segundo. No caso inglês, o sistema de premiação ou bonificação aparenta produzir mais desincentivos do que incentivos para os servidores públicos. No caso belga, a distorção dos conceitos de avaliação e bonificação está no fato de que os servidores são recompensados por que eles investiram nos objetivos programados e não por que obtiveram bons resultados.

Os técnicos da OCDE iniciam seu relatório destacando que as práticas de gestão de recursos humanos no governo federal tendem a concentrar-se no controle do cumprimento das regras e normas básicas, com pouco espaço para a gestão estratégica baseada em competências e desempenho. Além de recomendarem a introdução simultânea das gestões por competências e de desempenho, assinalam que não há necessidade de continuar a implantar o processo de bonificação ou gratificação, dado que os resultados podem ser incertos e que os prêmios de desempenho passaram a fazer parte do salário regular da maioria dos servidores públicos. Dessa forma, essa deve ter sido a forma encontrada pelos gestores para não desagradar à maioria, em detrimento da minoria dos servidores públicos.

Os técnicos apontaram, também, como exemplo de sucesso a Petrobrás, que apresenta a “razão de ser” e suas características de um ente empresarial privado. O exemplo do BNDES, embora esteja em fase inicial de implementação, apresenta elevadas chances de sucesso, pois apresenta quase que todas as características dos entes privados. Por outro lado, o exemplo do Ministério da Fazenda apresenta

resultados inconclusivos, pois, apesar de ter iniciado em 2007, ainda está na fase de catalogação das competências essenciais de cada função e o instrumento de avaliação de desempenho ainda está incipiente. Pelas análises realizadas, consideramos que as chances de sucesso são muito limitadas, dado que as características do Ministério da Fazenda (ente governamental) são muito diversas das que predominam nas empresas Petrobrás, BNDES e Banco do Brasil.

Em face dessas conclusões, acreditamos que seria mais adequada a elaboração de um novo modelo que levasse em conta a “razão de ser” e as características logicamente relacionadas com as entidades governamentais. Não adianta simplesmente transpor modelos e métodos que foram e são sucesso nos entes empresariais privados, dado que as essências de cada um são muito diferentes. Por outro lado, acreditamos que a implementação de modelos de gestão por competências tende a ser sucesso nas empresas estatais e empresas públicas que atuam e apresentam as mesmas características dos entes empresariais privados.

Por isso, consideramos que existe um extenso campo de oportunidades para os acadêmicos desenvolverem e aperfeiçoarem modelos que levem em consideração a “razão de ser” e as características das entidades governamentais de modo a possibilitar ganhos de produtividade e oportunidades de realização profissional para todos os servidores públicos, quer estejam no governo federal, quer estejam nos governos estaduais e municipais.

Para as entidades governamentais, aconselhamos muita cautela em todas as fases do processo de utilização dos modelos de gestão de competência e de desempenho. Como ambos os modelos foram desenvolvidos baseados nas empresas privadas e com objetivo de lucro ou retorno financeiro, são grandes as possibilidades de apresentarem resultados medíocres ou piora em relação aos procedimentos atuais de gestão de pessoal. O exemplo do setor público inglês no uso do modelo de gestão por competências é elucidativo, na medida em que, após mais de vinte anos, os especialistas ainda permanecem céticos, refletindo o fato dos resultados estarem muito aquém do esperado.

REFERÊNCIAS

- 1 ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de. **Manual do planejamento estratégico**. São Paulo: Editora Atlas, 2000.
- 2 BOYATZIS, R. **The competent manager: a model for effective performance**. New York: Wiley, 1982.
- 3 HAMEL, G. The concept of core competencies. In: HAMEL, G.; HEENE, A. (Eds.). **Competence based competition**. New York: Wiley, 1994.
- 4 HONDEGHEM, A.; HORTON, S.; SCHEEPERS, S. Modelos de gestão por competências na Europa. **Revista do Servidor Público**, Brasília, v. 57, p. 241-258, abr./jun. 2006.
- 5 HORTON, S. Competencies in human resourcing. In: PILBEAM, S.; CORBRIDGE, M. (Eds.). **People resourcing: HRM in practice**. Harlow: Financial Times Prentice Hall, 2002.
- 6 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo. Saraiva, 2006.
- 7 ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS (OCDE). **Análise da avaliação da gestão de recursos humanos no Governo do Brasil: relatório OCDE 2010**. Brasil: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Banco Mundial, 2010.