

Desenvolvimento profissional e mobilização de competências no setor público

Margaret Baroni e José Mendes de Oliveira

Introdução

A melhoria da capacidade de gestão das organizações públicas nos países latino-americanos é uma exigência do Estado que conta com algumas décadas de existência. Desde o final dos anos 70, quando assistimos ao crescente processo de mobilização social em torno da democratização, o Estado passa a ser questionado sobre a sua eficiência como provedor de serviços públicos e sobre sua condição institucional como fiador da democracia. O Estado é confrontado com um duplo desafio: tornar-se competente para responder as crescentes demandas sociais e ser capaz de redefinir as suas relações com a sociedade.

O enfrentamento desse duplo desafio tem sido precário no transcorrer dos anos. Por razões históricas, estruturais e conjunturais as mais diversas, a maioria dos países latino-americanos privilegiou a questão econômica como base das transformações. Não é por menos que as últimas décadas constituem anos de sucessivos planos de estabilização monetária e fiscal. No Brasil, até a mudança de governo no ano de 2003, a resposta aos inúmeros problemas sociais – do desemprego à desigualdade social – foi colocada em segundo plano pela busca do equilíbrio macroeconômico.

O fato de que a efetividade das políticas públicas pode esbarrar na incapacidade de gestão do Estado tornou-se evidente para muitos países a partir da década de 90. Mas a resposta para esse problema nem sempre seguiu o caminho da formulação de uma política de administração centrada nas características e especificidades das organizações públicas e de seus desafios. Não foram raras, nesse período, as recorrências ao mundo empresarial em busca de modelos e mecanismos de gestão no pressuposto da ineficiência congênita das organizações públicas.

Em consonância, a profissionalização da função pública esteve condicionada muitas vezes aos parâmetros da eficiência empresarial, e essa lógica foi refletida nos programas de capacitação dos funcionários públicos de forma nem sempre adequada.

A profissionalização dos funcionários públicos requer, para além da lógica da eficiência técnica ou instrumental, a consideração da natureza do trabalho que realizam. Em outras palavras, é necessário observar que qualidades são exigidas pelo exercício da função pública -, e que competências devem ser mobilizadas para tal. A identificação dessas competências, obviamente, não deve prescindir da análise das características do mundo atual e dos desafios postos às organizações públicas na contemporaneidade, especialmente em contextos de descentralização da execução das políticas públicas e de necessidade de coordenação intra e inter governamentais.

O presente trabalho tem duplo objetivo: pretende discutir a capacitação no setor público como uma estratégia de profissionalização dos funcionários públicos, à luz do modelo da competência, e apresentar a experiência da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP no desenvolvimento e implementação de cursos e programas de capacitação voltados à mobilização de competências para o desenvolvimento técnico e gerencial nas organizações públicas.

1. O Novo Contexto do Trabalho e o Modelo da Competência

A redefinição dos modelos de gestão dos recursos humanos aparece como questão candente nos anos 80, quando se descortina nos cenários social e econômico o prenúncio de uma era de maior

complexidade e incertezas. Os modelos tradicionais baseados nos princípios da administração científica, com destaque para a lógica taylorista dos postos de trabalho, esmaecem frente aos novos desafios da economia que se globaliza, do mercado que se torna mais competitivo e da percepção do papel do desenvolvimento científico e tecnológico. As organizações são impelidas à busca de diferenças que as tornem adequadas às exigências dos consumidores, dos contribuintes e dos cidadãos. Essa busca evidencia a necessidade da flexibilidade e de maior velocidade decisória para responder aos desafios e enfrentar situações inusitadas, o que afeta diretamente a estrutura das organizações públicas e o perfil dos funcionários. Ao passo que a desconcentração e descentralização do processo decisório se tornam obrigatórias, as organizações passam a requerer pessoas com maior grau de autonomia e iniciativa, características antagônicas à lógica do posto de trabalho que impede formas alternativas e mais produtivas de ação.¹

A adaptação das organizações não se estabeleceu de forma consensual e pacífica. Durante a década de 90, organizações confrontadas com a necessidade de readaptação ao ambiente de incertezas optaram pela adoção de modelos de gestão e ferramentas gerenciais voltados para resultados essencialmente econômicos e descuidaram-se do aspecto humano como um fator estratégico nos processos de mudança. Para se adaptar, algumas organizações adotaram processos de reforma ou reengenharia, e em meio a conceitos e ferramentas, não raras às vezes hipostasiados, chegaram a pensar que a ferramenta ou o processo adotado, por si só, seria fator de transformação positiva do comportamento dos gestores e funcionários em função da maior eficiência e competitividade. Os resultados de tais medidas não livraram muitas organizações do caos ou de heranças traumáticas. Faltava a tais organizações a compreensão de que a dinâmica do novo contexto estabelece a mudança como um processo permanente, exigindo das organizações um esforço contínuo de adaptação e reinvenção, para o qual medidas cirúrgicas e pontuais não surtem efeitos sustentáveis. Pesava na balança uma nova perspectiva, que viabilizasse a criatividade, a iniciativa, o comprometimento e responsabilização das pessoas com os objetivos e estratégias da organização². Ao longo da década de 90, essa perspectiva toma corpo no modelo da gestão de competências.

Esse modelo encontra-se na dependência do comportamento da estrutura social e econômica. Alguns estudiosos do assunto, a exemplo de Philippe Zarifian, associam a sustentação do modelo à própria redefinição das condições de produtividade e desempenho das organizações em direção à economia do serviço em oposição à economia de produção em massa. Muitos consideram que o modelo encontra-se em construção e seu futuro não é totalmente previsível. Tal fato contribui para a diversidade de definições. Para alguns autores anglo-saxões³, o conceito está associado ao repertório de conhecimentos e habilidades - e em alguns casos os aspectos comportamentais -, que permitem às pessoas a excelência no trabalho. De acordo com essa perspectiva, as competências poderiam ser estruturadas em conjuntos de características ou qualificações sujeitas ao incentivo da capacitação. Outros autores, particularmente os franceses, tendem a observar a competência como a faculdade de mobilizar redes de atores em volta das mesmas situações, de compartilhar desafios, de assumir áreas de responsabilidade (Zarifian, 2003:137). Nesse caso, como salienta Joel Dutra, “podemos falar de

¹ Segundo a lógica do posto de trabalho, o funcionário limita-se à execução do menu de tarefas e ao fazê-lo é tolhido em sua criatividade e iniciativa.

² Joel Dutra observa que: “Quanto mais as organizações buscam flexibilidade e velocidade decisória, mais dependem das pessoas; em decorrência, tornam-se mais dispostas a atender às expectativas e necessidades que elas manifestam. As pessoas que estabelecem algum tipo de relação de trabalho com a organização, por seu lado, procuram satisfazer a um novo conjunto de necessidades: maior espaço para desenvolvimento profissional e pessoal, manutenção da competitividade profissional e exercício da cidadania organizacional, entre outras, pressionando as organizações a se estruturarem para tanto”. (Dutra, 2004:14)

³ A exemplo de Richard Boyatzis e dos integrantes do Hay/MacBer Group.

competência apenas quando há competência em ação, traduzindo-se em saber ser e saber mobilizar o repertório individual em diferentes contextos” (Dutra, 2004:30).

Não obstante as diferenças entre anglo-saxões e franceses, a tendência atual é considerar as duas perspectivas como complementares. Admite-se que as pessoas podem agregar valor às organizações como agentes de transformação de conhecimentos, habilidades e atitudes, e tal agregação não se reduz ao mero cumprimento de metas de produção, mas refere-se à melhoria dos processos e à introdução de tecnologias (Dutra, 2004:31). A noção de agente ou de sujeito da ação condiz com os dois conceitos basilares da concepção francesa: autonomia e iniciativa. Como afirma Zafirian, a autonomia é condição inevitável do desenvolvimento da competência e a iniciativa seu ponto de apoio na medida em que manifesta o engajamento do indivíduo na ação em relação a um horizonte de efeitos (Zarifian, 2003:85-87). Para tanto, a organização deve constituir-se como espaço dinâmico e favorável à iniciativa do indivíduo, garantindo a mobilização dos recursos internos pessoais, que ele adquiriu, solicita e desenvolve em dada situação, e os recursos coletivos, providenciados e colocados à disposição pela própria organização (recursos financeiros, capacitação, rede de ajuda mútua etc).

A abordagem francesa apresenta aspectos polêmicos que poderiam conduzir à interpretação de que o modelo acentua a imagem do trabalhador que se parece menos com um assalariado e mais com um artesão. É possível que tais aspectos estejam presentes e que possam ser realmente problematizados, mas há um ponto forte no modelo francês: a lucidez com relação à necessidade da superação de uma definição taylorista do trabalho. Embora reconheça a importância do modelo do posto de trabalho na formalização e socialização de conhecimentos e procedimentos, a interpretação francesa realça a circunstância de um contexto que exige um outro tipo de profissional, ou melhor, de um outro perfil de funcionário. Esse novo perfil requer além do domínio operacional de determinado fazer, ou da execução de determinadas tarefas, a compreensão global do processo produtivo e a apreensão do saber tecnológico. O que está em jogo é a capacidade do indivíduo de refletir sobre o seu contexto e aprender com esse processo. Pressupõe-se, além do conhecimento adquirido na trajetória de vida, uma inteligência prática que envolve a compreensão das situações com as quais o indivíduo se depara. Nesse caso, não se fala meramente de uma aplicação de conhecimentos para a solução de problemas, mas da mobilização de conhecimentos para a compreensão. A lógica já não é mais o da mera aplicação de conhecimentos retidos, mas a do aprender a aprender e do aprender fazendo.

A alternativa de enfrentamento de uma era de incertezas, proposta pelo modelo, não prescreve a eficiência para a execução de tarefas, mas a alteração do papel do trabalhador a partir do reconhecimento das características da sociedade moderna, ou seja, a emergência da individualidade, o nível de interdependência dessa emergência - o trabalho em rede - e a própria definição da incerteza como regra. Esse novo papel, que inclui a autonomia e a iniciativa, é o pré-requisito para a busca de uma invenção permanente, que explora as virtudes da instabilidade e dos eventos. Por essa razão, a lógica do automatismo de conhecimentos e habilidades torna-se insuficiente, bem como a percepção da competência restritamente vinculada a ela. O novo contexto do trabalho impõe a formulação de um conceito de competência em que estejam contemplados aspectos tais como a tomada de iniciativa e responsabilidade do indivíduo, a inteligência prática das situações e a capacidade das organizações em mobilizar redes de atores em volta de objetivos comuns, de motivar o trabalho cooperativo e o engajamento dos indivíduos.

As organizações são observadas, neste novo contexto, como comunidades de ação, ou seja, como agregados de iniciativas e de papéis orientados por convicções compartilhadas e por uma visão comum. De acordo com essa perspectiva, o espaço de trabalho ganha mais densidade e complexidade em termos da própria heterogeneidade dos grupos profissionais. Tal fato envolve uma alteração significativa no

conceito tradicional de profissão e afeta diretamente os padrões de pertinência social e identidade dos trabalhadores. Enquanto tais elementos dependem da inserção do indivíduo em um grupo homogêneo de pares, segundo a versão tradicional, na comunidade da ação o que predomina é a diversidade de formação e a riqueza de pontos de vista diferentes, que são agregados mediante a compreensão recíproca, a realização de acordos e a definição de objetivos em comum. Nestas circunstâncias, o conceito tradicional de profissão não desaparece, mas ganha um novo significado, ou seja, passa a incorporar a idéia de um grupo heterogêneo de profissionais que devem julgar em conjunto a validade recíproca de suas próprias iniciativas frente às situações ocasionais e ambigüidades que enfrentam no cotidiano (Zarifian, 2003:109).

A heterogeneidade profissional e a necessidade do trabalho cooperativo, frente às situações de incertezas, alteram os padrões de comunicação dentro das organizações. Ao contrário da mera transmissão de informações, que se adequa às operações de rotina, a comunicação ganha sentido estratégico na construção das convicções compartilhadas e do consenso em torno de objetivos comuns. Esse é um aspecto importante, sobretudo quando se tem em mira o estilo gerencial e a condução de equipes. Em um contexto em que o trabalho se torna mais coletivo e menos individual, em que as pessoas reivindicam maior participação e responsabilidade nos processos decisórios, a gerência se torna obrigatoriamente participativa e o conceito de liderança sofre significativas alterações. Os dirigentes vêm-se às voltas com novas competências. Da mesma forma que se estabelece, como um critério de trabalho, a capacidade de negociação permanente dos funcionários nas interfaces internas e externas à organização, os dirigentes passam a desempenhar um papel crucial na articulação e motivação das equipes. O mando e o exercício do poder verticalizado desocupam o espaço para a introdução de um estilo gerencial mais dinâmico e participativo.

2. Modelo da Competência e Educação Profissional

Embora o modelo da competência, particularmente em sua versão francesa, não associe o conceito a um estado ou conhecimento que se possa adquirir por intermédio da capacitação - tendo em vista que a competência significa mobilizar o que se sabe em determinada situação ou contexto -, não há impedimento para se pensar até que ponto a lógica da competência reorienta as bases da educação profissional. Corrobora essa possibilidade, a própria tendência do modelo em não desprezar nem estabelecer relações antagônicas entre a qualificação, entendida como os recursos adquiridos pelo indivíduo em termos de conhecimentos, habilidades e atitudes, e o conceito de competência. Como afirma Zarifian, a distinção entre qualificação e competência não faz sentido, quando se percebe que a competência é uma nova forma de qualificação ou uma maneira de qualificar (Zarifian, 2003:37). Pesa, obviamente, nesse ponto de vista, a ênfase na aprendizagem ou na aquisição de competências dentro das situações de trabalho. Porém, isso não exclui necessariamente a educação formal, mas a complementa. Admitida essa complementação, quais seriam então os impactos da lógica da competência sobre a educação profissional?

Novamente convém observar o aspecto que consideramos mais forte no modelo da competência, que é a sua crítica à lógica do posto de trabalho. Em geral, os planos de capacitação calcados nos modelos tayloristas baseiam-se nas análises ocupacionais descritivas e conduzem ao treinamento para a execução de tarefas. A superação desses modelos, assim como ocorre nos processos de trabalho modernos, requer uma educação profissional centrada no estímulo à autonomia e iniciativa. Além do domínio operacional, incide sobre a efetividade da formação a exigência de um processo de aprendizagem compatível com o desafio da construção de um sujeito mais reflexivo, capaz de compreender o processo produtivo no qual se insere e de decidir quando confrontado com situações inusitadas ou problemáticas. A formação profissional, portanto, deve basear-se em estratégias que

viabilizem o efetivo acesso dos profissionais às conquistas científicas e tecnológicas da sociedade, em oposição à mera aprendizagem de técnicas de trabalho ou desempenho de tarefas. Como salienta Francisco Aparecido Cordão, Presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação em 2003, a função central dessa nova educação profissional é “preparar as pessoas para o exercício da cidadania e para o trabalho, em condições de influenciar o mundo do trabalho e modificá-lo, de modo a desenvolver um trabalho profissional competente”.⁴ Compreende-se como profissional competente, nesse caso, aquele indivíduo que desenvolve a capacidade de procurar alternativas para solucionar problemas e situações novas ou inusitadas no ambiente de trabalho.

No Brasil, essa nova lógica da formação profissional está presente nas diretrizes curriculares do ensino profissional de nível técnico. O Conselho Nacional de Educação estabelece, no Art. 6º da Resolução CNE/CEB nº 04/1999, a competência profissional como a capacidade de mobilizar, articular e colocar em ação valores, conhecimentos e habilidades, necessários para o desempenho eficiente e eficaz de atividades requeridas pela natureza do trabalho, e explícita, no Parecer CNE/CEB 16/199, que alguém tem competência profissional quando constitui, articula e mobiliza valores, conhecimentos e habilidades para a resolução de problemas não só rotineiros, mas também inusitados em seu campo de atuação profissional, agindo eficazmente diante do inesperado e do inabitual, superando a experiência acumulada transformada em hábito e liberando-se para a criatividade e a atuação transformadora.

Guardadas as diferenças entre as escolas técnicas e as escolas de capacitação profissional que atuam fora do sistema oficial de ensino, as diretrizes não deixam de ser válidas para ambos os casos. O compromisso da escola com o desenvolvimento crescente da autonomia intelectual, com a criatividade e iniciativa do educando, ou mais precisamente com um modelo de aprendizagem que ensine o educando a aprender a aprender, para que possa dar continuidade ao processo de aprendizagem de forma autônoma associando a educação, o trabalho, a ciência e a tecnologia em sua trajetória ou itinerário profissional, pode ser perfeitamente adequado aos planos ou programas de capacitação em outros centros de capacitação. O que se persegue é a formação de um educando com algumas características essenciais: capacidade para resolver problemas, comunicar idéias, tomar decisões, ter iniciativa, ser criativo e apresentar crescente grau de autonomia intelectual. Tais características não seriam, certamente, questionadas por qualquer formulador de planos de capacitação nas organizações privadas ou públicas, principalmente se ele estiver atento aos desafios que as organizações modernas devem responder.

O modelo da competência redefine a abordagem da formação profissional ao estabelecer a atividade de trabalho como integrante do processo de aprendizagem. Aprender com a própria atividade significa aumentar o grau de abstração e a confrontação com os conhecimentos já adquiridos. A mobilização de conhecimentos implica a renovação do repertório ou a aquisição de novos conhecimentos. As organizações apresentam situações que sugerem uma corrente de aprendizagem, que pode ser apoiada pela capacitação formal. Tomando como referência os conceitos de Zarifian, é possível configurar essas situações da seguinte forma:

⁴ Citação retirada da introdução ao livro de Zarifian (Zarifian, 2003:27).

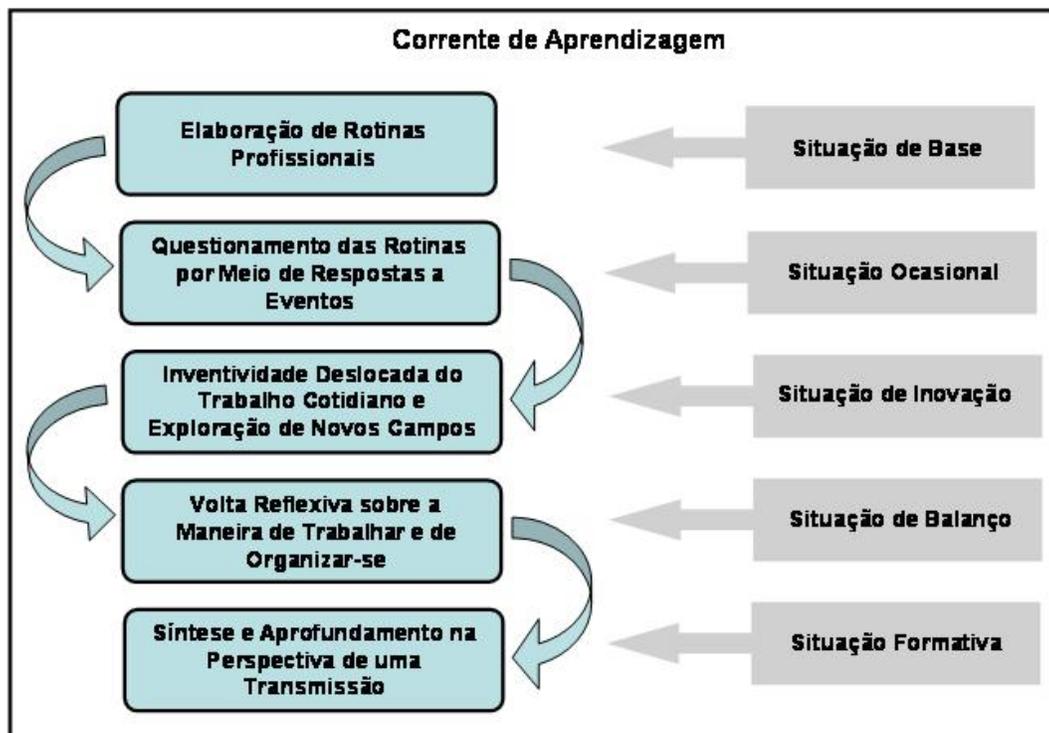


Ilustração 1 - Adaptado de Zarifian, 2003:176.

Depreende-se dessa corrente de aprendizagem a idéia da formação contínua dos indivíduos. A situação formativa não é o fim da corrente, mas o reinício do processo para novas rotinas, novos questionamentos e novos conhecimentos. Dessa forma, não só o funcionário adiciona valor profissional ao seu currículo de competências, mas, sobretudo, agrega valor ao patrimônio de conhecimentos da organização. Fica evidente, portanto, que o investimento em programas de capacitação e desenvolvimento, ao contrário de opor-se, pode constituir apoio essencial para que os funcionários e dirigentes potencializem as capacidades exigidas pelo novo contexto de trabalho ou pelas situações a que se sujeitam nas organizações modernas.

A percepção da importância da formação contínua tem se tornado mais abrangente à medida que as organizações e suas lideranças reconhecem a relevância dos indivíduos como elemento estratégico. Quando isso ocorre, as organizações tendem a alterar as suas opções no que se refere à adoção de programas ou planos de capacitação. A tendência é a opção por programas mais longos e integrados, com foco na mobilização de competências e redução da preocupação com o automatismo para a execução de tarefas. Os treinamentos por catálogo, geralmente fragmentados, podem estar com os seus dias contados. As evidências apontam para a crescente adoção da capacitação permanente, voltada para os objetivos e resultados organizacionais. Tornam-se mais frequentes as soluções de programas capazes de refletir a lógica e as exigências dos processos de trabalho de acordo com a realidade de cada organização.

Em suma, as mudanças sociais e o contexto de incertezas têm impulsionado as organizações, principalmente as de caráter empresarial, para a redefinição dos modelos de gestão dos recursos humanos e das políticas de desenvolvimento. Dentre as alternativas, localiza-se o modelo da

competência. Porém, qual é a validade dos diagnósticos, e da adoção desse modelo, em se tratando de organizações públicas? Estão as organizações do setor público sujeitas ao mesmo contexto de incertezas? Quais são os seus desafios? Os conceitos do modelo de competência são adequados aos currículos dos centros de capacitação e escolas de governo do setor público?

3. Modelo da Competência e Organizações Públicas

As mudanças sociais desencadeadas a partir da crise econômica dos anos 70 não são um fenômeno isolado de um país ou de uma região. Um aspecto fundamental da contemporaneidade que se torna mais visível a partir da década de 80 é precisamente a interdependência das economias no cenário mundial. Portanto, o que denominamos como era das incertezas abarca todas as regiões do globo, ainda que os desafios e as respostas a estes desafios sejam diferentes entre as diversas sociedades, tendo em vista o processo histórico e o padrão de desenvolvimento de cada uma delas. Da mesma forma, não há como admitir que tais mudanças restringem-se a um espaço específico da sociedade, porque constituem fenômenos estruturais, ainda que seus efeitos amoldem-se às características das diversas organizações sociais.

No entanto, não há por que censurar aqueles que apontam as diferenças entre organizações públicas e empresariais. Certamente elas existem, principalmente no que diz respeito aos seus objetivos, embora similitudes também possam ser encontradas em procedimentos técnicos e gerenciais. O nosso propósito não é polemizar a questão, mas compreender em que sentido as mudanças sociais, econômicas e políticas a partir da década de 80 afetaram as organizações públicas e até que ponto o modelo de competência constitui uma resposta para alguns dos desafios estabelecidos a partir de então, particularmente no que se refere ao contexto do trabalho no setor público e à gestão de pessoas. Para tanto, consideramos relevante observar que o Estado nos países latino-americanos, devido ao seu papel histórico de protagonista do desenvolvimento social e econômico, encontra-se a partir da década de 80 frente a um duplo desafio, que, em nossa concepção, será em maior ou menor grau objeto de enfrentamento dos projetos de reformas desenvolvidos nas décadas seguintes: o da construção de uma máquina administrativa eficiente e, ao mesmo tempo, democrática. Como destaca Kliksberg:

“A década de 80 é cenário de intensas lutas dos povos da região no sentido de fazer avançar processos democratizantes, bem como de afiançar e consolidar as democracias existentes. Há uma consciência crescente, no quadro dessas lutas, do papel-chave da administração pública no processo de desenvolvimento democrático. Por um lado, a máquina no Estado, um dos protagonistas centrais do desenvolvimento histórico da região, pode desempenhar papéis determinantes na criação de condições favoráveis à consolidação democrática, ou, pelo contrário, obstruí-la e debilitá-la. Por outro lado, a capacidade do Estado democrático de produzir uma gestão eficiente foi tomada, repetidamente, como teste de sua própria legitimidade. Nesse sentido, o sistema democrático apresenta, potencialmente, condições estruturais que, do ponto-de-vista da moderna teoria organizacional, são altamente favoráveis à eficiência, do mesmo modo que as possibilidades de identificação, motivação, elaboração coletiva de decisões, informação aberta, deliberação etc. Além de ser o sistema democrático o modelo com melhores possibilidades de enfrentar a crise, constitui também o referencial apropriado para a estruturação da administração pública necessária”. (Kliksberg, 1992:27)

Embora o momento histórico, quase três décadas depois, seja outro, acreditamos que algumas demandas mantêm-se atuais e permanecem como desafios para o Estado e para a administração pública na América Latina.

Malgrado os debates-ardis durante a década de 90, que sobejaram o discurso do Estado mínimo e a incapacidade congênita do setor público (Kliksberg, 1992:31-40), os anos noventa foram importantes

para evidenciar, até mesmo com a contribuição das desditosas experiências de *downsizing* e de modismos, que a busca da eficiência nas organizações públicas não pode se sustentar na mistificação dos meios nem se deixar constranger pela lógica formalista das normas inflexíveis. Nesse sentido, concordamos com Kliksberg quando afirma que, para se obter transformações significativas nas organizações públicas, é “necessário incidir mais além das formas, em dimensões substantivas, tais como a mudança das correlações de poder, o desenvolvimento de motivações e novas atitudes, a alteração de valores” (Kliksberg, 1992:50). Com outras palavras, encontramos aqui uma exigência equivalente à superação da lógica taylorista.

O atendimento das demandas sociais em condições quase sempre permanentes de escassez de recursos impõe escolhas e a otimização dos gastos públicos, e essa questão não se resolve apenas com medidas de contenção orçamentária e financeira; requer alternativas que redundem em soluções efetivas sem prejudicar a produtividade das organizações e, conseqüentemente, o atendimento adequado das demandas sociais. Por essa razão, a capacidade de gerenciar situações complexas de forma criativa passa a ser um fator importante e uma exigência para o reconhecimento e legitimidade das organizações públicas. À semelhança do que ocorre nas empresas, a lógica do automatismo de conhecimentos e habilidades é insuficiente para responder a essa exigência. A mobilização de repertórios individuais e o investimento na autonomia dos funcionários passam a ser critérios de sucesso também na administração pública. Não obstante a natureza legalista dos procedimentos no setor público, que não raras vezes oculta incompetências, há espaços para que uma gestão inteligente possa acontecer, baseada na tomada de iniciativa, no poder da cooperação e na responsabilidade profissional. É provável que o grande desafio das organizações públicas seja justamente esse: tornar-se uma comunidade de ação produtiva e compromissada com resultados que beneficiem os cidadãos⁵ e que trabalhe de modo transparente.

4. Capacitação Baseada em Competências: A Experiência da ENAP

No Brasil, a preocupação das organizações em contar com funcionários eficientes e motivados tem conduzido organizações públicas, a exemplo do Tribunal de Contas da União, da Caixa Econômica Federal e do Banco Central do Brasil⁶, a buscar alternativas no modelo da competência para a gestão de pessoas. Essas iniciativas são observadas com atenção pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, que tem especial interesse em refletir sobre o tema em função de seus programas de capacitação. Na condição de Escola de Governo, a ENAP apresenta em sua própria missão o compromisso de desenvolver competências de servidores públicos para aumentar a capacidade de governo na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Esse compromisso foi realçado com a recente publicação do decreto que instituiu a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal brasileira (Decreto nº 5.707 de 23/02/2006). Ao fazê-lo, o Governo brasileiro ampliou a importância do tema para todas as organizações públicas. Em primeiro lugar, porque estabelece como uma das finalidades da Política a “adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual” (Art. 1º - Inciso I) e, em segundo lugar, porque define, para os fins do Decreto, a capacitação como o “processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais” (Art. 2º - Inciso II). Dessa forma, todas as escolas de governo vinculadas à

⁵ Esta ação compromissada corresponde ao que Alecian e Foucher definem como *gerenciamento responsabilizante*.

⁶ A experiência dessas e de outras organizações brasileiras encontra-se sumarizada no livro *Gestão por Competências em Organizações de Governo* publicado pela Escola Nacional de Administração – ENAP.

Administração Pública Federal obrigam-se a considerar o conceito de competência na construção de seus currículos, assim como as diversas organizações públicas passam a considerá-lo na formulação de seus planos de capacitação.

Certamente a difusão do conceito e dos métodos a ele associados irá requerer tempo de maturação e absorção por parte das instituições, isto é, envolverá um processo de aprendizagem, no que as Escolas de Governo, a exemplo da ENAP, poderão desempenhar importante papel. Nessa direção, a ENAP tem atuado desde o ano de 2004, buscando não só pensar modelos de programas de capacitação, que possam estimular o desenvolvimento de novas competências no setor público, como também a adoção de metodologias de mapeamento em apoio ao esforço das organizações na construção de planos de capacitação alinhados com as estratégias das instituições e com as diretrizes de governo.

Pode-se assegurar que o compromisso da Escola calca-se em princípios que se assemelham àqueles estabelecidos pelo Conselho Nacional de Educação para as escolas técnicas brasileiras. Para além do ensino restrito à transmissão de informações, a ENAP persegue a construção de programas de capacitação compatíveis com a autonomia intelectual dos servidores, com o estímulo à iniciativa e criatividade organizacional e individual, de acordo com uma filosofia de ensino em que o mais importante é o aprender a aprender. O intento é que também os trabalhadores do setor público possam associar educação, trabalho, ciência e tecnologia em sua trajetória profissional, agregando valor às organizações. Nesse sentido, a Escola tem investido, na área da educação continuada, em três linhas de trabalho que merecem destaque e sobre as quais discorreremos a seguir: 1) implementação de oficinas para a difusão da metodologia de mapeamento de competências em apoio à formulação dos planos de capacitação das organizações; 2) construção de programas de capacitação integrada, que permitam a visão sistêmica dos processos produtivos no setor público, reforçando a compreensão dos contextos de trabalho nas organizações; 3) desenvolvimento da capacidade de gestão dos processos administrativos e das políticas públicas.

4.1 O Projeto das Oficinas de Mapeamento de Competências

A primeira percepção de que havia, e ainda há urgência na adoção de um mecanismo de suporte à formulação dos planos de capacitação nas organizações públicas nasceu da avaliação das demandas de capacitação encaminhadas à ENAP pelas organizações públicas. Além da forte evidência de que muitos planos não se baseavam em levantamentos de necessidades realistas, o aspecto mais perceptível era o voluntarismo presente nas opções de cursos solicitados, realçando não rara às vezes o divórcio entre as demandas de capacitação e as diretrizes dos órgãos e do próprio Governo. Essa percepção foi corroborada quando algumas organizações, ciosas de sua dificuldade em compatibilizar o investimento em capacitação com resultados efetivos no trabalho, buscaram o apoio da Escola para adquirir *know-how* a fim de formular seus planos de capacitação. Tais ocorrências evidenciaram a relevância de capacitar as organizações para a mobilização de competências segundo as suas diretrizes e planos estratégicos.

A opção da ENAP não se restringiu à oferta de seu catálogo de cursos de uma forma convencional, mas avançou no sentido de propor às organizações uma metodologia de mapeamento de competências que pudesse apoiá-las na formulação de seus planos. Dessa forma foi concebida a oficina Metodologia de Mapeamento de Competências para Elaboração de Planos de Capacitação, cujo principal objetivo é permitir a compreensão e apropriação de um método de trabalho, a partir do qual a própria organização

poderá conduzir, de forma autônoma, o seu processo de mapeamento das competências essenciais⁷ e a posterior formulação dos planos de capacitação. Este é um aspecto importante que altera a lógica das consultorias externas, tão presentes e nem sempre produtivas, nas organizações públicas. O objetivo é mobilizar a competência das organizações, para lidar de uma forma proativa com o desenvolvimento de seu pessoal.

Por essa razão, os participantes são convidados à definição de um marco conceitual próprio, que deverá ser apropriado consensualmente, e à identificação e definição das competências necessárias tendo como base a análise da missão, dos valores, da cultura e dos desafios da organização. Não obstante a abordagem da literatura nacional e internacional sobre o tema, os participantes da oficina são estimulados a pensar sua própria base conceitual, observando a sua realidade organizacional e suas práticas de trabalho, como um recurso de aprendizagem e, sobretudo, de identificação, reforço e entendimento comum dos conceitos, que deverão ser praticados no ambiente organizacional.

A oficina abrange atividades de apresentação do conceito de competência segundo a literatura especializada e entidades, nacionais e internacionais, que trabalham com a gestão de competências; trabalho em equipe para a formulação de um conceito de competência que poderá ser apropriado pela organização; explicitação dos marcos do planejamento estratégico, das competências institucionais, funções ou principais processos de trabalho da organização; trabalho em equipe para a identificação de competências necessárias para a gestão estratégica da organização nos seus desafios institucionais e a definição das competências identificadas.

Todas as atividades são desenvolvidas com a orientação de um facilitador e não há a pretensão de que, ao término, os participantes saiam com uma solução que deverá ser imposta à organização como se fosse a ideal ou definitiva. O verdadeiro trabalho de mapeamento ocorre dentro da organização com a mobilização de gerentes e servidores mediante a ação do grupo treinado na oficina. Esse grupo será o elemento difusor do método e condutor do mapeamento dentro da organização. O envolvimento e o compromisso dos dirigentes são fundamentais para que o mapeamento aconteça e gere subsídios para a elaboração dos planos de capacitação.

Na segunda etapa a oficina aborda a estrutura e funcionamento de um instrumento gerencial informatizado (CapacitAÇÃO) desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO em parceria com a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Este sistema possibilita o registro dos dados levantados no mapeamento de competências, com vistas à elaboração dos planos de capacitação. Ele permite a identificação de lacunas entre as competências atuais (auto-avaliação feita pelos servidores) e as competências requeridas (avaliação feita pelos coordenadores e gerentes). O sistema vincula competências gerenciais, técnicas e comportamentais dos servidores a objetivos organizacionais. O trabalho culmina com a realização efetiva do mapeamento.

O interesse pelo tema e o número de organizações que demandam as oficinas é significativo e, certamente, crescerá com a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. Em 2005, a ENAP atendeu vários Ministérios e unidades vinculadas – a exemplo dos Ministérios da Indústria e Comércio;

⁷ O significado dessa expressão não se confunde integralmente com aquele admitido por Hamel e Prahalad, que observam a competência essencial em termos da combinação de recursos, capacitações e processos organizacionais que permite à empresa diferenciar-se em relação a seus concorrentes, assegurando-lhe vantagem competitiva. Em parte a definição se aplica às organizações públicas, excetuando-se em muitos casos a validade da vantagem competitiva, que, provavelmente, teria mais sentido em se tratando de empresas estatais. Poder-se-ia dizer que a primeira parte da definição é apropriada para a maioria das instituições públicas, desde que a referida combinação esteja assegurando, mais que a concorrência, a eficiência e a efetividade das organizações no atendimento das demandas sociais.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério das Cidades -, que se interessaram pela abordagem da competência como uma alternativa para a formulação de seus planos de capacitação. Esse interesse é importante porque é revelador de uma preocupação que parece transcender a lógica do treinamento ou da capacitação para o desempenho exclusivo de tarefas. Nota-se, nas oficinas, que os servidores estão conscientes de que não basta aplicar recursos em programas de capacitação desalinhados ou focados em soluções não integradas. É possível observar que os participantes preocupam-se com a efetividade dos programas e projetos em que trabalham e com a compreensão global do processo produtivo no qual se inserem.

A expectativa da Escola, neste momento, é o recebimento de demandas de capacitação das organizações que têm participado das oficinas. A verificação da adequação, coerência e qualidade dessas demandas, em função das próprias diretrizes das organizações, constituirá um bom indicador da efetividade da aplicação da metodologia de mapeamento das competências.

4.2 Os Programas de Capacitação Integrada

Um dos aspectos mais marcantes da lógica taylorista é a separação entre aqueles que pensam e os que executam dentro das organizações (Alecian; Foucher, 2001:100). Essa separação é o reflexo de uma divisão rígida de papéis e de atribuições que não favorece a compreensão do indivíduo de sua inserção no processo produtivo. Essa separação acentua a alienação do sujeito e, por conseqüência, arrefece a sua motivação no trabalho. Quando essa lógica se estende para os planos de capacitação, tem-se o fac-símile da mesma separação e o foco predominante passa a ser o treinamento para o desempenho de tarefas.

Opondo-se a essa lógica, a ENAP estabeleceu como uma de suas metas a partir de 2004, a revisão de seus cursos com o objetivo de tê-los constituídos em programas de capacitação. O conceito de programa é utilizado para designar um conjunto de cursos ou módulos concatenados de tal forma que possam refletir o contexto e o fluxo dos processos de trabalho em sua íntegra. Embora não se tenha a pretensão de que a capacitação por si só impeça a fragmentação no espaço organizacional, a concepção dos programas visa, sobretudo, garantir que o funcionário tenha a compreensão das interfaces e interdependências das ações no contexto do trabalho, e consiga perceber as implicações de tais interdependências no alcance dos objetivos da organização. Essa compreensão constitui um passo importante na superação do sentimento de isolamento, alienação ou desmotivação que a execução de tarefas estanques pode provocar.

A Escola tem buscado a interlocução com as diversas áreas da Administração Federal que lidam com as atividades essenciais e estruturantes de governo, tais como, planejamento, orçamento, logística e recursos humanos, para a construção de programas que ofereçam a capacitação necessária à mobilização de competências nestas áreas. Até este momento, a Escola já desenvolveu e ofertou o Programa de Capacitação em Gestão da Logística Pública, o Programa de Capacitação em Gestão de Pessoas e o Programa de Capacitação em Gestão do PPA⁸. Atualmente desenvolve o Programa de Capacitação em Gestão Orçamentária e Finanças Públicas em parceria com a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão pra ofertá-lo em 2007.

⁸ O Plano Plurianual – PPA – é o modelo integrado de planejamento, orçamento e gestão por programas, adotado pelo Estado brasileiro a partir da Constituição de 1988. Este modelo tem como fundamento, dentre outros: organizar em programas todas as ações de governo; proporcionar alocação de recursos nos orçamentos anuais compatíveis com o Plano e com o desempenho dos programas; melhorar o desempenho gerencial da administração pública; estimular parcerias com Estados, Municípios e o setor privado; explicitar a distribuição regional de metas e gastos e dar maior transparência à aplicação dos recursos e seus resultados.

4.2.1 O Programa de Capacitação em Gestão da Logística Pública

O Programa de Capacitação em Gestão da Logística Pública foi organizado com a atenção direcionada para os servidores que atuam na gestão de suprimentos nas organizações públicas. Embora a ENAP já oferecesse, antes de 2005, opções de capacitação para esse público, a exemplo dos cursos de Licitações e Contratos, Sistemas de Registro de Preços e Formação de Pregoeiros, dentre outros, percebeu a importância e urgência em estabelecer um nexo entre esses cursos de tal forma que pudessem permitir uma perspectiva global dos processos de aquisição no setor público e, assim, garantir a oferta de alternativas de capacitação úteis e efetivas para os profissionais da área.

A interlocução com as organizações públicas e a observação da realidade administrativa evidenciaram a necessidade da construção de uma nova perspectiva para a capacitação em logística de suprimentos no setor público. Uma nova abordagem sustentada na visão de conjunto e no uso de tecnologias para a otimização do trabalho gerencial e técnico. Condutas excessivamente operacionais e fragmentação das atividades têm impedido uma percepção integrada das várias fases que constituem o processo e facilitado a perda da eficiência.

Avanços tecnológicos e uma maior complexidade do mercado de bens e serviços têm imposto, por sua vez, desafios aos gestores e técnicos da área de suprimentos no sentido da aquisição de novos conhecimentos e habilidades. A crescente expansão da tecnologia tem favorecido a adoção de sistemas eletrônicos para a aquisição de bens e serviços no setor público⁹, uma modalidade que simplifica o trabalho e reforça a transparência no processo de compras, e requer para a sua operacionalização, capacitação adequada. Além do domínio de tecnologias, observa-se também a importância da adoção de uma perspectiva, ao mesmo tempo crítica e estratégica, sobre o mercado de fornecedores por parte dos servidores que atuam na área de suprimentos. Esse é um pré-requisito essencial para garantir o princípio da melhor aquisição em defesa do interesse público.

Portanto, o Programa foi concebido com a preocupação em evitar o parcelamento do conhecimento ou a percepção fragmentada do processo de trabalho, reforçando-se a visão sistêmica do ciclo logístico da gestão de suprimentos no setor público desde o momento do planejamento na pré-compra até o momento de acompanhamento dos contratos. Esse ciclo da logística encontra-se representado na Ilustração 2.

⁹ O Governo brasileiro estabeleceu, por intermédio do Decreto 5.450 de 1/06/2005, a modalidade Pregão Eletrônico como modalidade preferencial para a aquisição de bens e serviços nos órgãos federais da administração direta, fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

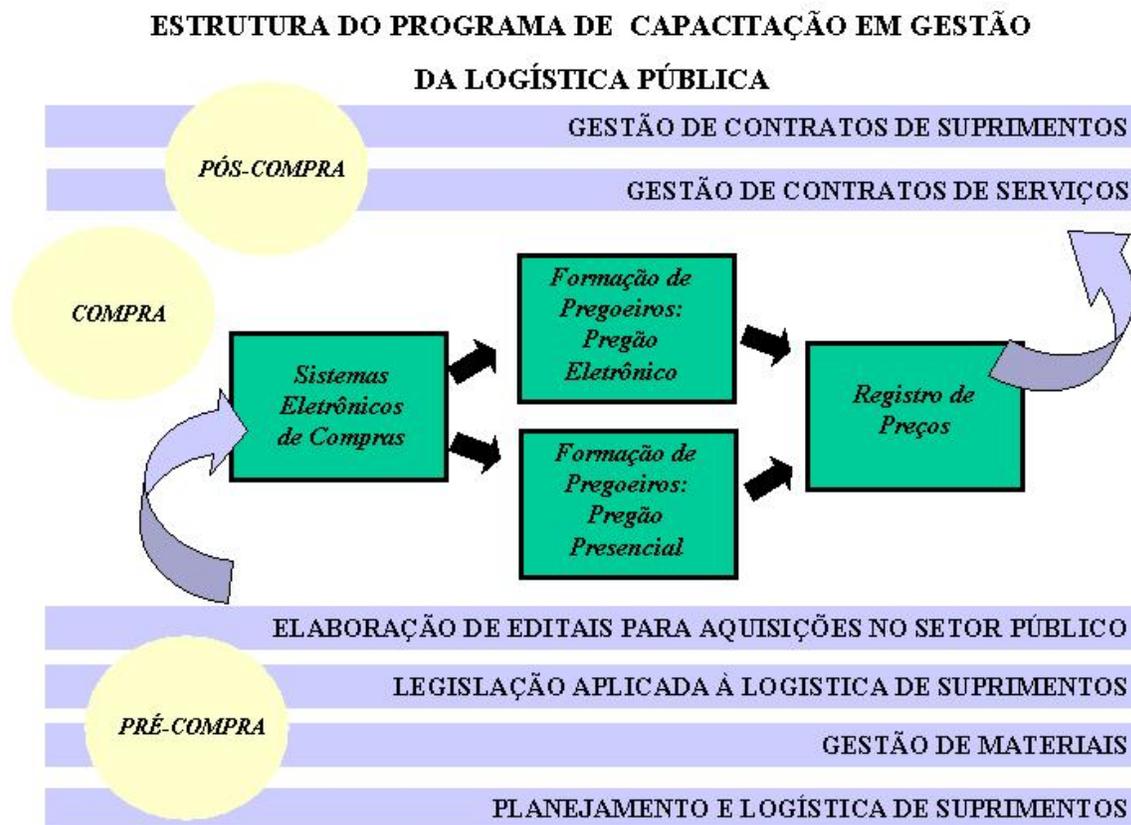


Ilustração 2 - Programa de Capacitação em Gestão da Logística Pública - ENAP, 2005.

Ainda que os conteúdos de alguns cursos possam ser recomendados especialmente para coordenadores e gerentes, devido à abordagem, extensão e profundidade de seus conteúdos, o objetivo não é fragmentá-los rigidamente em função de públicos distintos. É relevante que os gestores e técnicos tenham a percepção de todo o processo, e que a partir dessa percepção possam refletir de forma crítica e proativa sobre a gestão da logística pública e suas relações com as macro-funções da organização, além de conhecer e aplicar instrumentos que possam otimizar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos processos de aquisição em suas organizações.

4.2.2 O Programa de Capacitação em Gestão de Pessoas

Uma administração pública ágil, eficiente, transparente e democrática necessita da qualificação de seus servidores e da mobilização de competências para tal.

O Programa de Capacitação em Gestão de Pessoas foi concebido para oferecer aos servidores públicos, responsáveis pela gestão de recursos humanos, a oportunidade para refletir sobre as principais questões e desafios que são postos atualmente para o desenvolvimento de competências no setor público. A proposta desse Programa é fornecer a esses profissionais um sistema de capacitação modular de acordo com as necessidades e disponibilidade de tempo dos servidores. A montagem dos módulos de ensino é norteadada pelo conceito de aprendizado que a UNESCO tem promovido: aprender a fazer, aprender a aprender, aprender a ser e aprender a conviver. Essas referências encontram-se na orientação pedagógica e na abordagem dos conteúdos de cada módulo.

O público-alvo preferencial são coordenadores gerais, gerentes e equipes técnicas que atuam nas coordenações de recursos humanos dos diversos órgãos da Administração Pública Federal. O foco direcionado para esse público tem especial relevância, porque constitui desafio atual a mudança de uma cultura e atuação departamental, ainda predominante nas áreas de recursos humanos, para uma inserção mais estratégica desses setores nas organizações. A redução da atuação dessas áreas às atividades de um departamento de pessoal convencional, além de enfraquecer o próprio setor como um potencial agente de articulação da política de pessoal dentro da organização, reforça a tendência dos planos de capacitação elaborados de forma desarticulada. Resgatar as áreas de recursos humanos, transformando-as em áreas estratégicas, é fundamental para incentivar a construção de uma comunidade de ação como a definimos anteriormente.

O Programa busca se constituir num elemento de reforço para a construção de uma gestão estratégica de pessoas no setor público. A composição dos cursos propõe uma visão sistêmica da gestão de pessoas em inter-relação com os demais processos organizacionais.

O Programa está organizado em três linhas de ação com módulos de sensibilização destinados aos coordenadores-gerais das áreas de RH; módulos de sensibilização destinados aos coordenadores e equipes das áreas de RH e módulos instrumentais destinados aos coordenadores e equipes das áreas de RH.

O Programa abrange os seguintes temas: tendências em gestão de pessoas no setor público; sistemas de administração de pessoal; legislação de pessoal como instrumento de gestão; gestão das relações de trabalho; gestão de processos de mudanças; estilos de gerenciamento; papel do gerente na gestão do desempenho de equipes, gestão por competências e capacitação; legislação de pessoal; cadastro de pessoal, pagamento de pessoal, extrator de dados, cadastro de ações judiciais e concessão de benefícios a servidores.

Cada tema constitui um curso e, embora os temas estejam inter-relacionados, os cursos são independentes. Há módulos indicados preferencialmente para uma ou outra categoria que compõe o público-alvo. O Programa mantém em destaque tanto os temas instrumentais ou operacionais, necessários ao uso eficiente dos sistemas de pessoal, quanto a perspectiva de conjunto, a visão integrada dos processos e a compreensão estratégica do sistema de gestão de pessoas.

4.2.3 O Programa de Capacitação em Gestão do PPA

O Programa de Capacitação em Gestão do Plano Plurianual – PPA tem o objetivo de mobilizar os agentes envolvidos na gestão dos programas e ações governamentais, para utilizar técnicas de planejamento, orçamento e gestão, além do desenvolvimento de habilidades em gerenciamento, liderança e negociação, visando à melhoria da gestão das políticas públicas e a realização efetiva dos objetivos traçados pelo Governo. O público-alvo é constituído pelos gerentes de programas do PPA, gerentes executivos, coordenadores de ação, técnicos das unidades de monitoramento e avaliação dos Ministérios e equipes executoras do PPA. O Programa de Capacitação reúne conteúdos técnicos e gerenciais em módulos de ensino organizados de tal forma que os servidores possam ter acesso aos ferramentais que auxiliem a eficiência técnica em planejamento e gestão orçamentária, sem descuidar-se da compreensão sistêmica do ciclo de gestão do PPA. Tem-se nesse Programa a mesma intenção de se evitar a visão fragmentada do contexto e dos processos de trabalho.

O Programa de Capacitação abrange os seguintes temas: planejamento estratégico e elaboração e gestão do PPA; gestão integrada de recursos; elaboração e acompanhamento de convênios e termos de

parceria; elaboração e gerenciamento de projetos; gestão orçamentária e financeira; elaboração e execução do orçamento público.

Além desses módulos, há no Programa cursos destinados à mobilização de competências gerenciais como liderança, gerenciamento de equipes, negociação e gestão de conflitos. Esses cursos são produtos do esforço da Escola para o apoio ao desenvolvimento da capacidade de gestão nas organizações públicas, conforme descrevemos a seguir.

5. Desenvolvimento da Capacidade de Gestão

Um dos aspectos fundamentais observados nos contextos de grandes transformações e elevada complexidade, como é a situação das organizações públicas, é a necessidade do desenvolvimento da capacidade de gerenciar tais complexidades. Kliksberg já notara este aspecto quando realizou suas ponderações sobre a reforma do Estado na América Latina no final da década de 80 (Kliksberg, 1992). Para enfrentar circunstâncias que envolvem não só a eficiência e eficácia administrativa, mas, destacadamente, o desafio da viabilização do desenvolvimento social e da ampliação da democracia, as organizações públicas precisam mobilizar talentos para os quadros gerenciais e aumentar sua capacidade de gestão.

Essa mobilização de talentos envolve o desenvolvimento de habilidades técnicas e relacionais voltadas à ação. Como salientam Alecian e Foucher, o gerenciamento é um trabalho, uma ocupação e não um processo abstrato (Alecian; Foucher, 2001:22). A complexidade que envolve as organizações interna e externamente exige, cada vez mais, gestores não só capazes de iniciativa, celeridade e eficiência na ação, mas ciosos de seu contexto de atuação e com competências necessárias para pensar ou refletir o mundo no qual se inserem. Além dos diversos fatores de ordem macroestrutural – sociais, culturais, econômicos e políticos -, as organizações em si constituem universos que exigem compreensão além da mera aplicação de técnicas administrativas formais. Nesse aspecto, são apropriadas as observações de Kliksberg:

“As organizações têm uma densa e multifacetada vida interna, nutrida por processos políticos, sociológicos, psicossociais, antropológicos, econômicos, que definem, em conjunto, sua dinâmica efetiva. Conceitos tais como luta pelo poder, liderança, cultura organizacional, não constituem abstrações científicas, mas intentos de apreender fenômenos cotidianos de grande influência no comportamento organizacional” (Kliksberg, 1992:48).

Gestores têm que ser talentos capazes de conduzir outros talentos de forma estratégica e orientada por princípios éticos. Para agir dessa forma, os gestores precisam tomar consciência da sua própria ação e do papel que podem estar exercendo como líderes. Além disso, é mister que reúnam conhecimentos, habilidades e atitudes que viabilizem o gerenciamento eficiente das pessoas e o gerenciamento operacional dos meios¹⁰.

Portanto, esse é um segmento organizacional que constitui público preferencial para programas de capacitação. Dele dependem em grande parte o alcance dos objetivos organizacionais e a mobilização das pessoas em função desses objetivos. Por essa razão, a ENAP tem dedicado linhas de trabalho

¹⁰ De acordo com Alecian e Foucher, o gerenciamento é constituído de quatro setores interligados: 1) gerenciamento estratégico dos homens (mobilização das energias); 2) gerenciamento estratégico dos meios (escolhas das opções estratégicas); 3) gerenciamento operacional das pessoas (gerenciamento relacional); e 4) gerenciamento operacional dos meios (gerenciamento instrumental). (Alecian; Foucher, 2001:27).

voltadas especialmente para esse público. Embora o conjunto de ações implementadas pela Escola, incluindo os Programas de Capacitação descritos anteriormente, possam ser consideradas ações de apoio ao desenvolvimento da capacidade de gestão das organizações públicas, alguns projetos de capacitação mais direcionados para os dirigentes e gerentes trazem contribuições específicas. Esse é o caso de cursos cujos temas têm privilegiado as competências relacionadas ao planejamento estratégico, a liderança, a negociação, a gestão de conflitos e o gerenciamento de equipes, como resposta ao desafio que a Escola se colocou em fevereiro de 2003 na busca para tornar-se a primeira opção em capacitação de dirigentes públicos, disseminando conceitos e tecnologia inovadores por meio de produtos capazes de atender problemas estratégicos de gestão.

Os conteúdos dos cursos para dirigentes e gerentes estão direcionados para os desafios e requisitos singulares da liderança e partem dos pressupostos de que a liderança é um processo de influência observável e que pode ser apreendida; que a reflexão é condição *sine qua non* para os líderes enfrentarem contextos de mudanças e moldar novas soluções, agindo eticamente com relação aos liderados e com compromisso social e que a ação é reveladora da capacidade do líder em concretizar seus *insights* e externar suas convicções.

Os cursos que tratam da liderança e do gerenciamento buscam estimular a criatividade e os momentos de *insight* do participante. O diálogo entre os participantes, e entre eles e os facilitadores, é estimulado de tal forma que se constitua uma rede ou comunidade de aprendizagem baseada na diversidade e na experiência dos interatuantes. O aproveitamento dessa experiência como recurso didático-pedagógico é de extrema importância porque valoriza a experiência e a reflexão que cada participante traz consigo a partir de sua vivência no setor público.

O gerenciamento em contextos de elevada complexidade requer, por parte dos gestores, o desenvolvimento das habilidades de negociação, gestão de conflitos e construção de consensos. As organizações modernas, quando configuradas em comunidades de ação, caracterizam-se pela diversidade de perfis e pela riqueza de pontos de vista diferentes, geralmente agremiados mediante a compreensão recíproca e a realização de acordos em torno de objetivos comuns. Essa realidade impõe às lideranças a capacidade de uma articulação positiva na condução das equipes de trabalho. O dirigente moderno é, no papel de negociador, um protagonista numa relação que envolve divergências entre as partes. Divergências essas que não são necessariamente inconciliáveis, desde que a própria interação seja trabalhada em torno de soluções que tragam benefícios mútuos.

De acordo com Alecian e Foucher, citando Christophe Dupont, a “negociação é uma atividade que coloca frente a frente dois ou mais atores que, confrontados ao mesmo tempo a divergências e interdependências, escolhem (ou acham conveniente) procurar voluntariamente uma solução mutuamente aceitável que lhes permita criar, manter ou desenvolver (mesmo que de forma temporária) uma relação” (Alecian; Foucher, 2001:219). Por conseguinte, o dirigente moderno quando negocia administra relações. Administrar relações, segundo esses autores, significa criar condições de confiança de tal forma que a negociação não seja simplesmente um ato de poder ou de relação de força.

Portanto, o líder ou o gerente nas organizações públicas também administra relações e, não raras às vezes, com um grau significativo de complexidade. Tais organizações, por sua própria natureza, constituem parte de uma rede muito mais ampla, que é o complexo da administração pública, e por essa razão a ação do negociador se estende para além das fronteiras organizacionais. A definição de prioridades, a alocação de recursos e a tomada de decisões, por exemplo, requer em muitas situações a negociação com esferas ministeriais hierarquicamente superiores ou com segmentos da sociedade civil. Isto significa que o gerente na situação de negociador deve ser capaz de conhecer não só a

complexidade interna de sua organização (ou as divergências e interdependências), mas também o contexto mais amplo no qual se insere. Logo, para ser um negociador eficiente, o gestor deve conhecer técnicas e estabelecer condutas, que permita a ele delimitar seus espaços de negociação, identificar seus interlocutores, administrar tensões e conflitos, e, sobretudo, fazer-se crível como negociador.

Conclusão

Assim como não é possível admitir desenvolvimento social sem educação, dificilmente podemos admitir a profissionalização dos quadros técnicos e gerenciais do Estado sem a capacitação. Por essa razão é fundamental o investimento em estratégias que viabilizem, no plano da educação profissional, a capacidade de gestão das organizações públicas. Nesse sentido, observamos no conceito de competência, e em sua aplicação, um potencial significativo para auxiliar o desenho de planos e programas de capacitação próximos das reais necessidades das organizações.

O mapeamento de competências baseado na própria ação dos membros da organização é um caminho legítimo para a definição das melhores soluções de capacitação alinhadas às estratégias das instituições e às diretrizes de governo na busca por maior efetividade na execução das políticas públicas. A percepção dos funcionários públicos a propósito da relevância de sua função para a realização do bem-comum é de fundamental importância. A mobilização de competências só terá um sentido efetivo se estiver escorada em propósitos de maior valor.

A transformação das organizações públicas em comunidades de ação, em espaços de iniciativas e de papéis orientados por convicções compartilhadas, no compromisso com a função pública e com o cidadão, é o grande desafio. Como indicam os estudos sobre a mobilização de competências, essa é uma tendência das organizações no mundo atual, mas, mais que uma tendência, é um caminho que as organizações públicas podem trilhar. Não há espaço mais rico em diversidade de talentos, em riqueza de pontos de vista, que podem ser agregados, com cooperação e espírito democrático, para a busca de soluções para as demandas do Estado e da sociedade. Esse é o espaço ideal para a ação do técnico responsável e para a ação do líder visionário e atuante, ambos agindo em função de objetivos que não são outros a não ser o bem-estar comum. Para tanto, torna-se necessário que gestores e técnicos tomem consciência das especificidades do seu espaço de trabalho, que reflitam sobre os seus próprios desafios, que identifiquem e mobilizem as competências necessárias ao enfrentamento desses desafios e, por fim, que persigam o aprendizado como um processo permanente e inerente à vida profissional. Eis aí uma alternativa para responder, com eficiência e democracia, ao duplo desafio do Estado.

Bibliografia

- ALECIAN, S.; FOUCHER, D.** Guia de Gerenciamento no Setor Público. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.
- BOYATZIS, R.E; BURRUSS, J.A.** The Heart of Humans Resource Development: counseling competencies. Hay/McBer Group. July 4, 1995 (<http://ei.haygroup.com>).
- BRUNO-FARIA, M.F.; BRANDÃO, H.P.** Competências Relevantes a Profissionais da Área de T&D de uma Organização Pública no Distrito Federal. RAC – V.7 – n.3, Jul./Set. 2003.
- CASTELLS, M.** A Sociedade em Rede. 6ed. São Paulo. Paz e Terra, 2006.
- DEJOURS, C.** A loucura do trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho. 5 ed. São Paulo: Cortez, 1992.
- DUTRA, J.S.** Competências: Conceito e Instrumentos para a Gestão de Pessoas na Empresa Moderna. São Paulo. Atlas, 2004.
- FREIRE, L.; ALEXIM, J.C.** (org.). Certificação de Competências Profissionais: Análise Qualitativa

do Trabalho, Avaliação e Certificação de Competências: Referenciais Metodológicos. 1ed. Brasília. OIT, 2002.

GIRARDI, J. “Gestão Baseada nas Competências” in Revista Múltipla – Ano IX – vol. 10 – nº 16, junho de 2004 – UPIS Faculdades Integradas – Brasília.

HAMEL, G.; PRAHALAD, C.K. “A Competência Essencial da Corporação” in **MONTGOMERY, C.A.** Estratégia: A busca da vantagem competitiva. 4ed. Rio de Janeiro. Campus, 1998.

HAMEL, G.; PRAHALAD, C.K. Competindo pelo Futuro: Estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã. Rio de Janeiro. Campus, 1995.

KLIKSBERG, B. Como Transformar o Estado: Para Além de Mitos e Dogmas. 1ed. Brasília. ENAP, 1992.

LE DEIST, F.D.; WINTERTON, J. What is Competence? – Human Resource Development International. Vol 8, nº 1, 27-46, March 2005.

LEITE, E.M. & SOUZA, H.M. Centros Públicos de Educação Profissional: Teoria, Propostas, Debates e Práticas. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 2002.

PIRES, A.K. [et al.]. Gestão por Competências em Organizações de Governo. Brasília. ENAP, 2006.

ROPÉ, F.; TANGUY, L. (org.). Saberes e Competências: O uso de tais noções na escola e na empresa. 5ed. Campinas. Papirus, 1997.

TOMASI, A. (org.). Da Qualificação à Competência: Pensando o Século XXI. Campinas. Papirus, 2004.

ZARIFIAN, P. O Modelo da Competência: Trajetória Histórica, Desafios Atuais e Propostas. São Paulo. Editora Senac São Paulo, 2003.

Autores

Margaret Baroni é servidora pública federal e atualmente diretora na Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e José Mendes de Oliveira é servidor público federal e coordenador de cursos na Enap.

desenvolvimentogerencial@enap.gov.br

tel 55 61 34457086

fax 55 61 34457167