

A experiência de desenvolvimento de competências para gestores públicos brasileiros da Escola Nacional de Administração Pública

Maria Stela Reis

Introdução

A implantação de uma gestão por competências efetiva depende de um ambiente organizacional em que preexistam uma dinâmica em que a valorização e o desenvolvimento profissional sejam recursos estratégicos da organização, em especial se esta for uma organização pública em que valores e objetivos estão associados ao ideário socialmente desejável de sociedade e do papel do Estado.

A literatura indica ainda que a gestão por competências deva estar alinhada à missão e aos objetivos superiores de políticas, propiciando um círculo virtuoso em que o desenvolvimento de competências dinamiza o aperfeiçoamento permanente da gestão pública. Neste contexto, a gestão estratégica de recursos humanos é fator decisivo, por contemplar de forma integrada e sincrônica os processos de identificação das necessidades de competências, seleção e desenvolvimento, acompanhamento e avaliação de competências, baseadas em metas e indicadores de desempenho alinhados na organização e no governo como um todo.

Na administração pública federal brasileira, coexistem processos e estruturas rígidas e hierarquizadas, com uma dinâmica, ainda incipiente, de valorização do desempenho por resultados, da gestão por programas, o que levou à definição de uma Política de Desenvolvimento de Pessoal que dispõe sobre a relevância de utilizar o referencial de competências, antes que todas as condições para isto estejam dadas. Por isso mesmo, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) vem atuando em duas frentes: na contribuição a órgãos de governo na implantação dessa política, pela realização de oficinas de planejamento estratégico e mapeamento de competências; e, na capacitação de profissionais das carreiras do ciclo de gestão, por meio do mapeamento e desenvolvimento de competências associados a cada tipo do cargo.

Este artigo se propõe a refletir sobre essas experiências da ENAP, suas possibilidades e limites para a implantação de uma política de desenvolvimento de pessoal associadas ao referencial de competências, no governo federal.

A gestão da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e o seu desenvolvimento profissional – a importância e o papel do Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras

A gestão por competências depende de um modelo de gestão, e deve estar orientada ao futuro, à melhoria permanente. Independente de um estudo sobre as competências atuais dos EPPGG, o quadro de referência das competências para o alcance do padrão de gestão compatível com objetivos de longo alcance, relacionados com o tipo de contribuição da Administração Pública para a construção de uma sociedade democrática e justa, devem ser os parâmetros.

Por outro lado, a carreira de EPPGG é de Estado, e não do governo atual, devendo assim comportar a sustentação das funções do Estado Democrático, no tempo e no território nacional e global. Sustentabilidade e mudança são o binômio que marcam essa carreira, e no encontro dessas duas orientações se encontra o que se espera do EPPGG.

A ENAP tem entre suas atribuições, a de promover a seleção e a formação inicial dos EPPGG e dos Analistas de Planejamento e Orçamento (APO) ingressantes na administração pública federal, que são duas carreiras do ciclo de gestão do governo federal, bem como a de oferecer cursos de educação continuada para os EPPGG que estão na ativa, cujo cumprimento é pré-requisito para a progressão em sua carreira.

Sob a denominação de Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras, a ENAP estrutura oferta semestral de cursos de curta duração, sobre conceitos e ferramentas que cobrem todas as dimensões presentes na gestão governamental e de políticas públicas. É objetivo da ENAP, ao mesmo tempo em que viabilizar a progressão profissional, desenvolver as competências necessárias para o desenvolvimento profissional associado à melhoria da administração pública na gestão das políticas públicas. O objeto desta reflexão será a carreira de EPPGG.

O alcance desse objetivo conjuga três elementos: a mudança de patamar na trajetória da carreira (progressão), o desempenho eficaz no órgão, com agregação de valor em uma política pública, e a melhoria do Estado.

Atualmente, o órgão supervisor da carreira de EPPGG, a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, está construindo instrumentos para gestão da carreira, cuja implementação deverá superar a situação de dispersão e suposta desconexão entre as trajetórias individuais desses gestores e as estratégias de desenvolvimento e inovação da gestão pública federal. O estabelecimento de uma sistemática de gestão da carreira, fundamentada na gestão por competências, é um objetivo fundamental para que o Programa de Aperfeiçoamento oferecido pela ENAP possa maximizar sua contribuição para a melhoria do desempenho desses profissionais.

Contudo, tais esforços apresentam uma série de dificuldades. Vale à pena ilustrar a questão com a contribuição do artigo de Gilles Jeannot (2005), sobre a problemática da gestão de carreiras na França, e sua relação com a noção de competências.

O artigo de Jeannot (2005), à luz da experiência francesa, nos permite analisar a questão da gestão de carreiras por competências do ponto de vista dos problemas de compatibilidade entre a problemática da gestão de carreiras e a da gestão de competências. Em primeiro lugar, já indica um problema, na própria possibilidade de associar os termos “gerir” e “carreira”. Ou seja, o esforço de gerir uma carreira, entendida esta como o emprego de uma vida, implica abordar a questão do desenvolvimento concreto de trajetórias de indivíduos, com duas preocupações: da eficácia do desempenho nos postos de trabalho, e do enriquecimento das trajetórias pelos próprios indivíduos.

Tal gestão, contudo, é naturalmente problemática, quando a carreira é considerada como um direito. Estratégias de gestão de recursos humanos que utilizam a diferenciação de salários e prêmios, como forma de incentivar o enriquecimento das trajetórias e dos resultados do trabalho foram analisadas, nas administrações públicas e privadas francesas, do ponto de vista da identificação dos princípios sobre os quais a diferenciação de salários repousa. A maior parte das empresas privadas da França (82% das 500 maiores empresas privadas, em 2005, e, 61% em 1997) relacionam parte (variável e indeterminada) da remuneração ao alcance de indicadores de desempenho (objetivos individuais e coletivos), sendo os retornos individuais para o topo da hierarquia e os coletivos para as demais categorias.

Além das empresas privadas francesas, no que concerne ao setor público, dois terços dos países membros da OCDE deverão adotar um sistema de remuneração alinhada ao desempenho, em suas administrações. Por sua vez, a maior parte das empresas públicas francesas distingue os salários em relação a uma tabela de classificação de postos, desde a base da hierarquia.

O estudo sobre essas experiências revela que o efeito dessa remuneração, contrariamente a seu objetivo, e de que a remuneração alinhada ao desempenho não constitui elemento de motivação significativa para a maioria dos funcionários para os quais é essencial que o salário de base corresponda aos salários oferecidos no mercado de trabalho. As perspectivas de carreira e de promoção, bem como o interesse sobre o trabalho exercido são os fatores de motivação essenciais, mais que os complementos salariais, que aparecem como acessórios.

A conclusão é que uma das razões chave de se manter e da extensão das políticas de remuneração alinhadas ao desempenho é o seu papel de facilitação de mudanças, organizacionais ou de gestão.

No que diz respeito ao princípio remuneratório que correlaciona salário e posto (o autor menciona o exemplo do estabelecimento de classificações nos Correios franceses), com equivalente na maior parte das empresas francesas, a inovação é a codificação dos níveis de complexidade dos diferentes postos e, num segundo momento, a associação de um nível de salário a um posto dado. Nesse caso, a vantagem é que a avaliação não depende da pessoa, mas das características do seu posto (um critério objetivo originário dos princípios fundamentais do taylorismo).

Segundo Jeannot, o termo “competência” está associado às transformações da relação entre empregados e empregadores. Atrás da idéia de competência se encontra o projeto de caracterizar, não mais o posto ocupado ou o resultado medido, mas as capacidades dos indivíduos e suas maneiras de se comportar em situação. Essa orientação global recobre as modalidades contrastadas dentro das inovações de gestão do setor público.

Atualmente, a promoção e a progressão dos EPPGG percorre uma sucessão de classes, sendo que o alcance da última dispensa o profissional do pré-requisito da capacitação. A distinção dessas classes ainda não é definida pela diferenciação de tarefas, responsabilidades ou complexidade. Diante dessa situação e na ausência de planos de desenvolvimento nos Ministérios e outros órgãos da administração pública federal, a busca pela capacitação profissional acaba sendo auto-referida, uma questão de escopo individual, com algumas exceções, obviamente.

Assim, a ENAP oferece um leque de cursos amplo o suficiente para dar conta das principais competências para a gestão de políticas públicas, reconhecendo a especificidade dos desafios do governo federal. A aposta é de que o EPPGG, como gestor de sua própria trajetória profissional, na identificação dos desafios específicos a cada contexto em que venha a atuar, vai optar pelos cursos que melhor responderem à sua demanda de conhecimento. Contudo, é fundamental o estabelecimento de um efetivo sistema de avaliação de desempenho do EPPGG no escopo do órgão ao qual ele esteja lotado, efetivamente prestando serviço. Esse sistema de avaliação deve estar referenciado num projeto de desenvolvimento e de resultados esperados em termos de desempenho do serviço público, específico a cada contexto, melhor dizendo às peculiaridades institucionais, organizacionais, culturais, políticas e sócio-econômicas das políticas públicas e programas governamentais concretos.

Por meio do reconhecimento do tamanho do desafio a ser enfrentado, em cada contexto, é que são identificadas as competências necessárias para superá-lo. O estudo sistemático da realidade e o planejamento, nesse sentido, são os elementos fundamentais para a construção de um sistema de gestão pública por competências que impulse e identifique potenciais, talentos, conhecimento num movimento sinérgico de agregação de valor para os produtos e resultados das ações governamentais.

Tomando por base a definição constitucional do que seja cargo público, qual seja o “conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor” (Lei 8.112/90), cabe acrescentar que, em momentos de sua trajetória, o EPPGG, como possuidor de um cargo efetivo, pode assumir funções que adicionem às do seu cargo efetivo, outras, relacionadas com as atividades de direção, chefia e assessoramento. Segundo Graef (2008), essa ampliação de atividades gerenciais às atribuições de natureza técnica e do cargo efetivo só tem realmente consistência se houver correlação entre aquelas do cargo efetivo, as de direção, chefia e assessoramento da unidade administrativa, e as competências da unidade organizacional.

O EPPGG transita entre as peculiaridades do cargo efetivo (que, em razão da mobilidade da carreira, já encerra diversidade, em razão da diversidade de competências organizacionais dos órgãos da administração pública federal) e das funções de confiança. Isso significa que seu desempenho está correlacionado com a sustentação e com a mudança, com a inovação e os rumos imprimidos pelo comando político. Segundo Graef (2008). “No regime democrático a administração deve estar subordinada ao comando político do governo eleito pela população. ‘Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição’(art. 1º). Princípio fundamental da democracia.

No entanto, os cargos de confiança política, que asseguram ao governo o comando sobre a administração e, conseqüentemente, a implementação de seu programa, as políticas, planos e ações voltados para o alcance dos objetivos e metas governamentais, devem ser apenas aqueles determinantes para o efetivo exercício do comando político”.

O EPPGG é o profissional que teria os atributos para fazer a conexão entre o político e o técnico. A tradução dos ideais, da emancipação para as capacidades, estruturas e processos que vão lhe dar materialidade.

Enfim, implementar o desenvolvimento profissional do EPPGG, por competências, consideradas as atribuições legais do cargo – que contempla atribuições de natureza técnica e atribuições de natureza de chefia, assessoramento e direção - , e as características de mobilidade e transversalidade da carreira no amplo e diversificado campo institucional dos órgãos da administração pública federal requer um trabalho, ainda por ser feito na administração pública federal, de “reformulação da organização e funcionamento da administração, especialmente no que se refere às estruturas dos planos de cargos e carreiras.” (Graef, 2008)

Hoje em dia, conforme esclarece Graef, é direcionada aos EPPGG uma demanda para ocupação de funções gerenciais nos mais variados níveis hierárquicos, em razão da “situação atual em que os cargos gerenciais estão desacoplados da organização das carreiras”.

Abordar o desenvolvimento de competências do EPPGG implica lançar o olhar sobre a capacidade de governo, num primeiro momento, e depois a materialização dessa capacidade em cada campo temático, em cada contexto organizacional. Como explicitado anteriormente, o fortalecimento da atuação setorial desses profissionais ainda requer uma estruturação institucional, que viabilize a superação vigente do voluntarismo, do casuísmo e da ausência de estratégia na busca pela capacitação.

A experiência ENAP

A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal estabelece que os órgãos federais elaborem planos de desenvolvimento profissional (incluindo ações de capacitação) para seus quadros com base no desenvolvimento de competências. Ainda que de forma não sistemática, alguns órgãos, por adesão, têm buscado construir seus planos de desenvolvimento. A ENAP, instituição que é co-formuladora da Política e executora desses planos no que toca às ações de formação e capacitação tem atuado como ator relevante no assessoramento aos órgãos que a procuram. Esse trabalho é objeto do próximo item deste artigo.

Contudo, as ações de capacitação para desenvolvimento de competências do EPPGG ainda requerem o olhar organizacional e setorial. A ENAP, que tem sua criação associada à missão de formar esse profissional, durante seus 20 anos de existência vem formando turmas sucessivas, baseada num olhar de Estado, e buscando dar respostas às necessidades colocadas por cada momento histórico.

E é sobre os pressupostos que fundamentam a atual proposta de formação e de aperfeiçoamento de EPPGG, realizada pela ENAP, que trata a próxima parte deste artigo.

Pressupostos da Proposta Curricular da Formação de EPPGG, na ENAP

A ENAP tem por missão contribuir para a elevação da capacidade de governo na gestão de políticas públicas, tendo como norte o compromisso com a função social da Administração Pública e a democratização.

A compatibilização entre o desenvolvimento e a democracia torna o desafio da formulação e da implementação de políticas públicas ainda mais complexo, se considerarmos que no centro da questão do desenvolvimento sustentável está o desenvolvimento social.

Por meio das políticas públicas, o Estado conjuga objetivos superiores relacionados ao futuro socialmente desejável, com a ação. Portanto, a capacidade de governo em políticas públicas extrapola a capacidade gerencial, abarcando o campo dos valores, concepções e compromissos que orientam as escolhas sobre os rumos da ação governamental.

Governar em contexto democrático implica a capacidade de incorporar e processar interesses e demandas amplamente diversificados, compartilhando poder e responsabilidade com a sociedade e os usuários dos serviços públicos, tanto nos momentos de escolher prioridades e estratégias, quanto no acompanhamento e na avaliação da ação pública.

Estudos comprovam que a coerência e a sustentabilidade do conjunto de ações e políticas governamentais crescem na medida em que diminuem as prerrogativas unilaterais das autoridades executivas dos governos, levando à conclusão de que o bom governo é aquele que governa junto. (STARK & BRUSZT, 1998; PETERS, HART & BOVEN, PETERS e HART, 2001).

Ao mesmo tempo em que tais constatações revelam um caminho a seguir, também demonstram a complexidade da tarefa de imbricar nos processos e arenas decisórias, as redes de instituições políticas autônomas, estendendo-se a responsabilidade política, além de verticalmente, também horizontalmente, em escopo e no tempo. Neste sentido, governar junto implica fazer coordenação no interior do Estado (representação estendida no sentido horizontal), incluir interesses da sociedade na formulação e implementação de políticas (representação estendida para além do escopo estatal) e estar atento à continuidade das ações rumo ao futuro desejado, ainda que este extrapole as contingências e constrangimentos temporais de um único mandato (responsabilidade estendida no tempo (STARK & BRUSZT, 1998).

A coerência das políticas não é uma conseqüência direta da totalidade ou precisão do seu desenho original, mas de uma integração entre desenho e implementação e entre longo e curto prazos.

É fundamental a capacidade dos quadros permanentes da Administração Pública, na manutenção das políticas, dos serviços e da aplicação dos recursos públicos dentro do espírito do interesse coletivo.

Para isso é necessário o domínio e uso de metodologias, conceitos e técnicas que viabilizem a tradução de grandes objetivos e estratégias governamentais em políticas públicas e estas, por sua vez, em programas que levem à conseqüência a razão de ser do Estado no desenvolvimento social e econômico, mediante uma conduta pautada pelos princípios da ética e da responsabilidade.

A administração pública do governo federal brasileiro tem o desafio de implantar políticas públicas voltadas para o equilíbrio das unidades federativas, condição essencial para a garantia do pacto federativo e da unidade nacional, num país de dimensões continentais e profundamente diversificado em termos geográficos, culturais e sócio-econômicos. E o desafio é ainda mais complexo, porque a máquina pública brasileira ainda tem que superar seus próprios déficits de eficácia e eficiência, resultado do legado autoritário e patrimonialista das instituições públicas.

A qualidade das políticas públicas, como instrumento da ação governamental, é reflexo da capacidade de governo e de articulações entre Estado e Sociedade, entre os papéis e ações dos entes da federação, bem como dos órgãos envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas na Administração Pública federal.

O desafio da coordenação governamental impõem-se fortemente quando o assunto é formulação e implementação de políticas de governo, uma vez que a compatibilização entre desenvolvimento e democracia contemplam relações intra e intergovernamentais cada vez mais complexas, no contexto dos processos simultâneos de descentralização, de regionalização e de globalização.

O gestor precisa compreender a complexa relação que se estabelece entre as instituições e os processos sociais, na produção dos resultados de políticas públicas, analisando, nisso, os limites e as possibilidades da sua ação. Todas as ações governamentais se desenvolvem dentro de um marco jurídico-institucional também bastante complexo, em que está presente o confronto permanente e a influência mútua entre esse aparato jurídico-institucional e a dinâmica das relações sociais, econômicas e políticas que criam e recriam a própria realidade. Conviver com essa permanente contradição faz parte do dia-a-dia do administrador público.

Tendo como pano de fundo o pluralismo institucional e social que marca as sociedades contemporâneas, vários são os arranjos institucionais possíveis para a implementação de políticas públicas. Cada um desses arranjos responde a estratégias específicas para o alcance dos objetivos relacionados à ampliação e/ou focalização da capacidade de atendimento de demandas da sociedade, em termos de políticas e de serviços públicos. Arranjos como descentralização, redes, parcerias, conselhos e diversas formas de contratualizar resultados, são mecanismos que viabilizam os objetivos das políticas e que merecem atenção especial, constituindo-se fator de sucesso e condicionando o estilo de gestão e funcionamento do governo.

Planejamento, coordenação, monitoramento e avaliação, negociação, comunicação e liderança tornam-se as competências chaves.

O sistema federal de planejamento tem no Plano Plurianual de Investimentos, o PPA, uma metodologia que enseja um modelo de gestão com foco em resultados, baseado na territorialidade, na intersectorialidade dos programas, na focalização dos investimentos e na indissociação com o orçamento público. Contudo, uma análise do desempenho dos programas revela déficits de resultado, atribuídos a problemas de formulação e problemas de gestão. A superação desses problemas é um desafio cujo enfrentamento depende do envolvimento e da preparação de todos os agentes públicos.

Para dar conta da melhoria do gasto, a capacitação do gestor deve primar por promover a associação permanente entre meios e fins, o que é fundamental para a alocação correta dos recursos. As políticas públicas do governo federal geralmente são realizadas com descentralização de recursos para governos subnacionais. A melhoria da coordenação vertical e da capacidade de acompanhamento e controle contribui para a maximização da utilização dos recursos tendo em vista os fins a que se destinam.

As inovações introduzidas no sistema orçamentário da Administração Pública – especialmente na esfera federal – buscam valorizar e integrar as três funções básicas de um sistema orçamentário moderno: planejamento, gerência e controle. Trata-se de um esforço para consolidar o sistema orçamentário, transformando-o em um instrumento eficaz de gestão dos recursos e das organizações públicas.

Isto posto, a ENAP, como escola de governo responsável pela capacitação dos gestores públicos, direciona as suas ações e programas no sentido de contribuir para a construção e o fortalecimento de uma gestão democrática, participativa, responsável, transparente e integrada para o desenvolvimento da sociedade brasileira.

As carreiras do ciclo de gestão

As carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e de Analista de Planejamento e Orçamento (APO) foram instituídas sob a égide do princípio do fortalecimento do ciclo de gestão da Administração Pública federal. Da atuação articulada desses profissionais depende em grande parte o padrão de desempenho do governo federal.

Formar carreiras de Estado é formar profissionais que consubstanciarão o Estado, num horizonte temporal que extrapola mandatos políticos.

Os cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e de Analista de Planejamento e Orçamento são estratégicos porque estão diretamente implicados nos processos de decisão, planejamento, viabilização e gestão das ações do governo federal brasileiro.

Ao EPPGG cabe formular, implantar e avaliar políticas públicas, elaborando programas e projetos de curto e longo prazos para executá-las, interagindo com os APO e outros profissionais nos processos de viabilização dessas políticas pela alocação de recursos, podendo atuar em todos os órgãos do governo federal, inclusive nas unidades descentralizadas nos estados e municípios da federação.

Ao APO cabe coordenar, compatibilizar e harmonizar os processos de agregação de recursos públicos federais e de elaboração de planos de médio e de longo prazos, tendo em vista garantir a convergência e coordenação do processo orçamentário da ação global de governo, atuando nas unidades setoriais e centrais do Sistema de Planejamento e Orçamento do Governo Federal.

É atribuição de ambos pautarem-se pelas prioridades de governo, pela gestão estratégica e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável, com transparência, responsabilidade fiscal e social. Para dar conta das ações que lhes são atribuídas, esses profissionais precisam ter conhecimentos comuns a ambos os cargos além dos específicos para cada um deles. Os conhecimentos comuns estão relacionados à realidade brasileira, e às origens e as características dos desafios e problemas nacionais; aos impactos dos fatores externos no contexto nacional; ao papel do Estado nacional; às concepções sobre Desenvolvimento Econômico e Social; ao funcionamento do Sistema Político Brasileiro e seus impactos sobre o processo decisório a respeito de políticas públicas; aos fundamentos do pacto federativo e às competências dos entes da federação; às concepções e estratégias de políticas públicas; ao ciclo de gestão governamental – planejamento, programação, orçamentação, controle e avaliação; aos princípios e marcos jurídico-institucionais da Administração pública; aos processos e ferramentas da gestão pública federal; e aos conhecimentos sobre contextos organizacionais e as ferramentas gerenciais.

Os profissionais dessas carreiras devem ter um perfil que englobe uma visão de finalidade e prioridade; capacidade de correlacionar variáveis distintas na análise de problemas complexos, de pesquisar, buscar informações e capacitar-se; de se comunicar; de trabalhar em equipe ao mesmo tempo, em múltiplas equipes; de dar respostas aos imprevistos, flexibilizar e inovar; capacidade de trabalhar sob pressão; capacidade de liderar; e sobretudo, de trabalhar com ética e responsabilidade públicas.

Como agente qualificado da Administração Pública, o papel do gestor de políticas públicas é consubstanciado pela complexidade da realidade econômica, política e sócio-cultural do Brasil, com toda a diversidade regional, concebendo-se a formulação de políticas públicas de forma eminentemente multidisciplinar, além de sujeita ao princípio ético da responsabilidade.

O gestor deve ser preparado para compreender a realidade em sua complexidade, tomar parte ou influenciar o processo decisório, sobre base sistemática de reflexão e análise, atuando como “co-partícipe, co-formulador e co-implementador das Políticas Públicas junto ao poder político¹”. É um profissional cujo campo de atuação coincide com o ciclo de políticas públicas e de gestão governamental, podendo atuar em diversas fases desse ciclo, conforme a especificidade da posição ocupada em cada órgão do governo federal em que venha a atuar.

¹ Trecho extraído da Proposta Curricular da 1ª edição do curso de formação inicial de EPPGG.

Sendo assim, o profissional deve estar preparado para atuar em todos os processos de trabalho que fazem parte do ciclo de políticas públicas e da gestão governamental, quais sejam:

- formulação de políticas públicas, cujo processo envolve a mobilização dos interessados e a formação de agenda e a formulação da política,
- implementação de políticas públicas, por meio de programas que devem compor o PPA, compreendendo o desenho, a execução, o monitoramento e a avaliação desses programas, desdobrados em projetos que são planejados, executados, monitorados e avaliados em suas ações físicas e financeiras,
- avaliação de políticas públicas,
- gestão de organizações públicas (estratégia, planejamento, alinhamento, desempenho, estrutura, pessoas, conhecimento, processos, tecnologia, logística, finanças, comunicação, etc).

Algumas competências necessárias para a realização desses processos de trabalho que fazem parte do ciclo de políticas públicas e da gestão governamental constituem-se como elementos (ou competências) que deveriam estar presentes em todos os processos de ação do governo, tais como:

- conduta ética e participativa, pautada em elevados padrões de transparência e responsabilização,
- visão estratégica (saber onde está – contexto – e para onde vai)/ associar objetivos de curto, médio e longo prazos a estratégias para alcançá-los,
- visão sistêmica (integrada) da gestão pública,
- espírito inovador e empreendedorismo (ser agente de mudança),
- capacidade de análise, disposição para resolver problemas e lidar com imprevistos,
- espírito de cooperação de colaboração e aptidão para trabalho em equipe,
- liderança,
- associação permanente de pensamento e ação.

Dadas a complexidade, a abrangência, a diversidade e a especificidade da Administração Pública federal, além da mutabilidade permanente do contexto econômico, social e institucional, a formação inicial do EPPGG visa a potencializar no gestor a capacidade de ser sujeito de seu próprio desenvolvimento, ao longo de sua carreira – que se desenvolve nos diversos órgãos e funções da AP - no amplo campo da gestão governamental e das políticas públicas, fornecendo referenciais teóricos e desenvolvendo habilidades e atitudes favoráveis ao enfrentamento dos mais variados desafios e conjunturas da administração pública brasileira, na busca dos objetivos governamentais e socialmente desejáveis e da democratização.

O Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras

Diante do exposto, o planejamento curricular da ENAP, para o aperfeiçoamento das competências dos EPPGG, leva em conta: atribuições do cargo de EPPGG; os processos de trabalho associados ao ciclo de gestão e de políticas públicas, que é o campo de atuação profissional do EPPGG; as competências necessárias para a realização desses processos; os conhecimentos necessários para o desenvolvimento dessas competências, conteúdos esses extraídos de conversas com docentes, literatura, conversa com especialistas que atuam nos processos e currículos de cursos oferecidos pela própria escola, ao longo de sua existência. Como mencionado, o Programa de Aperfeiçoamento de Carreiras é atualmente oferecido para outras carreiras que fazem parte do ciclo de gestão, contudo, foi desenvolvido prioritariamente para o EPPGG, única carreira que tem o programa como pré-requisito formal para sua progressão.

Trata-se de um programa de educação continuada, cujo público-alvo são os EPPGG na ativa, e sua característica básica é a da oferta diversificada, aberta e flexível, de cursos de curta-duração. A noção de “aperfeiçoamento” pode contemplar muitos sentidos, e todos eles fazem parte dos objetivos das atividades do programa, quais sejam: atualizar; aprofundar; promover aprendizagem de novos conteúdos; aplicar; experimentar/simular; interagir/integrar-se com outros EPPGG; compartilhar experiências. O grande objetivo do programa é contribuir para o desenvolvimento de competências necessárias ao alcance dos objetivos da organização, do programa e/ou da política pública.

O foco do programa são as competências transversais do EPPGG, relacionadas com o ciclo de políticas públicas e o de gestão governamental, contudo, alguns cursos contribuem para o desenvolvimento de um saber setorial. Em termos metodológicos, as estratégias didáticas buscam levar o EPPGG a articular suas competências transversais às especialidades e situações específicas de cada organização.

Contudo, como já foi abordado neste artigo, é esperado que as ações de desenvolvimento de competências sejam precedidas por um sistema de gestão por competências, o qual está sendo gradualmente construído no governo federal.

Dessa forma, com base nas atribuições do cargo e nos desafios da administração pública federal, os programas de aperfeiçoamento se pautam pelos objetivos de aprimorar as competências transversais relacionadas à visão sistêmica da gestão à dimensão jurídico-administrativa e política e de fortalecer a capacidade de análise das especificidades dos setores/problemas temáticos com os quais os governos e seus diversos órgãos lidam, entendendo-os como resultado de múltiplas determinações.

Estratégias de estudo e reflexão sobre a realidade de trabalho dos gestores, no que se refere à sua inserção na administração pública e nas políticas federais

À despeito de que essa preocupação esteja presente em todos os cursos, e que, por meio de um processo de monitoramento desses cursos a ENAP possa, além de contribuir para o aprofundamento dessa reflexão, recolher subsídios para aproximar sua oferta de capacitação às reais necessidades e desafios da gestão de políticas públicas, alguns cursos e oficinas acabam atingindo esse objetivo de forma mais direta, tais como: Oficina de Gestão de Políticas Públicas, e, mais recentemente, a Oficina de Análise da Prática Governamental, para socialização das experiências de estágio supervisionado dos alunos do curso de formação para EPPGG.

A Oficina de Gestão de Políticas Públicas tem por objetivo levar os gestores a refletirem sobre estratégias de superação dos gargalos e lacunas da gestão de políticas públicas no governo federal, a partir da análise e sistematização de suas próprias experiências. Como produtos diretos dessas atividades, são elaborados diagnósticos que fornecem valiosos insumos para a revisão dos programas de capacitação.

A experiência mais recente foi a oficina de Análise da Prática Governamental, no escopo do Curso de Formação para Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (13ª e 14ª edições), realizada em março de 2009. A oficina teve por objetivo promover a socialização e análise dos diagnósticos sobre a gestão de políticas públicas em 37 programas e/ou ações governamentais estratégicas, dentro de 27 ministérios, produzidos por grupos de alunos durante o estágio supervisionado.

A partir de um roteiro de análise de políticas públicas e gestão, os alunos levantaram informações nos Ministérios, por meio de análise documental, entrevistas, tomando parte em reuniões de trabalho, durante duas semanas. Ao retornarem das experiências, foram levados a socializar e analisar o conjunto, à luz dos referenciais teóricos e conceituais fornecidos pelo curso. O resultado foi uma análise do confronto teoria e prática, e a aquisição de uma visão abrangente e crítica acerca da situação atual da gestão governamental e dos desafios para sua melhoria e para o papel do gestor.

A experiência foi bastante rica, e trouxe muitos insumos para o desenvolvimento do programa de formação e de educação continuada, demonstrando a eficácia de contato com os gestores, e a necessidade de criação de estratégias mais regulares, como canais para a aceleração do desenvolvimento.

Como transpor a concepção de competência para os elementos pedagógicos das ações de capacitação?

Segundo o desenvolvimento de competências, o referencial básico da capacitação deixa de ser a tarefa e passa a ser a missão que cumpre a tarefa ou o conjunto de tarefas do campo de atuação do profissional. Incorpora-se, portanto, os elementos de autonomia e responsabilidade por resultados como estruturantes da ação desejada dos profissionais, levando o foco da capacitação para o resultado e o impacto do trabalho do profissional na organização em que atua.

De acordo com essa perspectiva, as fronteiras dos cargos são transpostas pela ampliação das competências, sendo estas materializadas pela capacidade de criar novos conhecimentos, analisar situações, contribuir para o movimento de melhoria contínua.

Estruturar um programa em termos de competências significa preparar os participantes para um saber-fazer reflexivo, crítico, no contexto em que vai desenvolver sua ação (NUÑEZ & RAMALHO, 2004). Além disso, o conceito de competência aparece como uma noção que comporta a interação entre teoria e prática. Ou seja, o desenvolvimento da competência implica a elaboração teórica e conceitual sobre a prática, e não apenas a capacidade de fazer, além de uma capacidade de produção e reprodução do conhecimento, consciente e orientada por objetivos relacionados com o trabalho.

CHIPARI, GALVÃO e REIS (2005) acrescenta o necessário foco nas equipes, nas ações de desenvolvimento: “não se trata mais de desenvolver pessoas que cumprem, isoladamente, tarefas e ordens, mas sim grupos de indivíduos que estão envolvidos em processos e têm a capacidade de se relacionar com os grupos internos e externos à organização, com iniciativa e maior visão de propósitos”.

A visão de governo tem maiores implicações para competências. Até recentemente, o modelo da Nova Gestão Pública foi o mais propagado, mas agora o modelo da *governança* está ganhando espaço. Esses dois modelos partem de visões diferentes sobre o papel do governo na sociedade. No modelo da NGP, valores como eficiência, efetividade e economia são centrais; em contraste, no modelo da *governança*, a interação e o diálogo entre governo e sociedade (os *stakeholders*) é crucial. (HONDEGHEM, & HORTON, 2005)

O modelo da *governança* requer novas competências dos servidores públicos como as de trabalhar em rede, orientação para parcerias, habilidades de negociação, etc. O contexto político e institucional do governo também tem um impacto sobre as competências necessárias. Por exemplo, provavelmente faz uma grande diferença se há um governo de coalizão ou de partido único e se há uma forte direção central, ou não. Isso tudo é mais óbvio em países em transição, em que outras competências são requeridas dos servidores públicos que nos países desenvolvidos. Novas correntes de europeização e globalização também têm seu impacto sobre as competências necessárias. (HONDEGHEM, & HORTON, 2005)

Enfim, todos os elementos pedagógicos são definidos em função do público-alvo e do ambiente em que a capacitação se realiza. São quatro os elementos pedagógicos de todas as ações de capacitação: objetivo, conteúdo, metodologia e avaliação.

Os objetivos de ações de desenvolvimento no contexto da gestão por competências não podem apenas refletir a aquisição de conhecimentos e habilidades, mas devem também traduzir, a partir da natureza da demanda, a preocupação de influenciar atitudes e valores e, sobretudo, sua transferência para situações concretas do trabalho, expressando competências e seu reflexo na dinâmica organizacional. (Chipari, Galvão e Reis, 2005). As principais perguntas que são respondidas na formulação do objetivo são: o que se pretende com esse trabalho? E que competências devem ser desenvolvidas e por quê?

O conteúdo de um programa não pode ser concebido a partir de campos de conhecimento específicos, delimitados e estanques. Para que as competências possam ser desenvolvidas, a seleção de conteúdo deve considerar as necessidades organizacionais; suas declarações estratégicas, os interesses e problemas da realidade social; as motivações e as possibilidades dos indivíduos. Implícita a essas considerações, está a concepção de programa organizados por assuntos ou por problemas, que considera múltiplas dimensões, todas inter-relacionadas. (CHIPARI, Galvão e REIS, 2005)

Decidir sobre a metodologia é decidir sobre as experiências de ensino-aprendizagem que deverão ser propiciadas para aperfeiçoar a construção de competências e sua aplicação deve facilitar as mudanças de comportamento dos indivíduos, previstos nos objetivos.

Considerando que o campo de atuação das ações de desenvolvimento é a administração pública, o eixo metodológico se apóia na identificação de necessidades das instituições públicas e na integração dos saberes e da experiência com participantes e docentes, de modo que cada qual possa contribuir com elementos que, complementando-se, produzam resultados adequados às necessidades das organizações. Dessa perspectiva, a metodologia utilizada nas diferentes situações é acentuadamente ativo-reflexiva, participativa, caracterizada pela troca entre todos os agentes e pela construção pessoal e coletiva de competências. A metodologia deve procurar transformar o sujeito de consumidor passivo de dados a um indivíduo ativo, capaz de construir os saberes e as competências necessárias à sua prática profissional (CHIPARI, GALVÃO E REIS, 2005)

Merecem destaque as estratégias de simulação de situações reais e típicas do setor público federal, que tem sido desenvolvidas no Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras oferecido pela ENAP, notadamente a Oficina de Negociação no Setor Público, a Oficina de Políticas Públicas e a Oficina de Gerenciamento de Projetos no Setor Público.

São oficinas que simulam situações em que o gestor tem que utilizar capacidade de análise, conceitos e técnicas, bem como capacidade de se comunicar, se relacionar, liderar e negociar. Para o desenvolvimento dessas oficinas, a ENAP tem elaborado estudos de caso, como objetos de aprendizagem.

No que respeita à dimensão de avaliação dos programas, se o objetivo da capacitação for o desenvolvimento de competência, compreendida esta como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes colocados em ação, a avaliação deve compreender níveis mais profundos de alcance da capacitação, do que o da reação, tais como o de aprendizagem, o de mudança do comportamento no trabalho (de competências), e o de avaliação do impacto das mudanças no desempenho organizacional.

No escopo da escola, é possível avaliar a aprendizagem – cujos resultados devem refletir a capacidade do participante de aplicar as aprendizagens dos diferentes saberes, ou seja, das competências requeridas, aos problemas da realidade.

Além disso, considerando a lógica organizacional que privilegia a equipe de trabalho, a avaliação de desempenho deve considerar os resultados como produção de grupo e não do indivíduo.

Já para avaliar o docente, a principal dimensão considerada é a sua capacidade de envolver os participantes na construção do conhecimento, estimular sua participação, e o quanto ele se utiliza de elementos trazidos pelo grupo para desenvolver o principal conjunto de idéias e conceitos relacionados com o objetivo da capacitação em questão.

A experiência da ENAP com o mapeamento de competências em organizações públicas

O compromisso da ENAP com a capacitação orientada por competências foi estabelecido em seu planejamento estratégico no ano de 2003, quando a Escola instituiu como sua missão o desenvolvimento de competências de servidores públicos para aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas (MENDES, 2009)

Antes da publicação do Decreto nº 5.707/2006, que estabeleceu as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal e situou a gestão de competências como um marco conceitual e metodológico para a elaboração dos planos de capacitação nas organizações públicas, os participantes das oficinas eram convidados à definição de um marco conceitual próprio, ou seja, convidados a elaborar, consensualmente, um conceito de competência para a sua organização e à identificação e definição das competências necessárias, tendo como base a análise da missão, dos desafios e dos processos de trabalho da organização. Esse exercício era auxiliado pela abordagem de conteúdos teórico-metodológicos apresentados na literatura especializada e pelo registro de experiências de mapeamentos realizadas em organizações nacionais e internacionais. Com o advento do Decreto, o exercício de elaboração de um conceito de competência foi abandonado, devido ao fato de que esse instrumento jurídico estabelece um conceito oficial para a Administração Pública Federal². Ademais, as oficinas incorporaram a abordagem das diretrizes para a formulação dos planos de capacitação segundo as orientações do referido Decreto e da Portaria 208 de 25 de julho de 2006 – SRH/MP (MENDES, 2009)

² Conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição (Decreto 5.707 de 23 de fevereiro de 2006).

Com a publicação do Decreto nº 5.707/2006, a demanda por conhecimento e orientação na aplicação dos conceitos da gestão por competência aumentou significativamente, e diversas organizações passaram a buscar o suporte da ENAP para a capacitação de suas áreas de recursos humanos. Para aperfeiçoar o atendimento, considerando-se inclusive as necessidades específicas e imediatas das organizações, a Escola reestruturou as Oficinas e passou a oferecer, no contexto do seu Programa de Capacitação em Gestão de Pessoas, três alternativas distintas, mas complementares, de capacitação: curso Gestão por Competências e Capacitação, curso Elaboração de Planos de Capacitação e a Oficina Metodologia de Mapeamento de Competências. (MENDES, 2009)

Entraves à Difusão do Mapeamento de Competências nas Organizações Públicas

Entre os anos de 2004 e 2008, a ENAP já realizou 55 oficinas, com cerca de 600 servidores capacitados, para diversas entidades públicas federais e estaduais. Dentre elas, destacam-se: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Indústria e Comércio; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério das Cidades; Ministério das Minas e Energia; Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT; Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA; Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN; Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP; Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI; Secretaria do Tesouro Nacional - STN; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério das Cidades; Ministério da Assistência e Previdência Social – MPAS; Departamento de Polícia Federal; Ministério do Trabalho e Emprego – MTE; Ministério da Educação – MEC; Tribunal de Contas do Estado de Rondônia; Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA; Fundação Nacional de Saúde – FUNASA; Fundação Palmares; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN e Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN. (MENDES, 2009)

Não obstante o esforço na difusão dos conceitos e das alternativas metodológicas para o mapeamento de competências, como um recurso de sistematização dos planos de capacitação, a ENAP tem observado grande dificuldade das organizações públicas para a adoção dos procedimentos apresentados e discutidos nos cursos e oficinas oferecidos pela Escola. As razões dessa ocorrência são várias, mas é possível destacar alguns óbices que merecem enfrentamento imediato:

- estrutura rígida e hierarquizada de algumas organizações, não permitindo o espaço e o tempo necessário para o trabalho de mapeamento,
 - falta de legitimidade e prestígio do setor de recursos humanos junto aos demais setores da organização,
 - falta de envolvimento dos altos dirigentes no processo de mapeamento e elaboração dos planos de capacitação,
 - cultura tradicional de formulação dos planos de capacitação, baseadas geralmente em definições verticalizadas de chefias ou nas consultas não sistematizadas e nas escolhas voluntaristas dos próprios servidores,
 - desconhecimento por parte dos altos dirigentes do assunto e da legislação que a ele se refere.
- (MENDES, 2009)

Bibliografía

BOVENS, Mark (Editor); PETERS, Guy; HART, Paul. (2001) *Success and Failure in Public Governance – A Comparative Analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2001.

CHIPARI, Mariantonia, GALVÃO, Maria Cristina C.P. e REIS, M.Stela (2005) “Estratégias de Capacitação da Força de Trabalho”, Apostila Programa de Desenvolvimento Gerencial – Educação Continuada, FUNDAP, São Paulo.

ENAP (2009) Diretoria de Formação Profissional. Relatório Final do Curso de Formação para Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – 13a. e 14a. Edições, Brasília, mimeo.

GRAEF, Aldino (2008). “Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas”, in: *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental RESPUBLICA*, Vol.7, No. 2 – pp 61-72, Jul/Dez, Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP)

HONDEGHEM, Annie et HORTON, Sylvia.(2005) “Modèles de Gestion des Compétences en Europe”, in: *Revue Française D’Administration Publique*, L’École Nationale D’Administration, n° 116, pp. 561-576.

JEANNOT, Gilles.(2005) “Gérer les carrières des cadres de la fonction publique?”, in: *Revue Française D’Administration*, L’École Nationale D’Administration, No. 116, pp. 553-560.

MENDES, J. L. (2009) Capacitação orientada por competências na diretoria de desenvolvimento gerencial – DDG - Relato de Experiências, ENAP, mimeo.

NUÑEZ, Isauro Beltrán e RAMALHO, Betania Leite (2004), “Competência: uma reflexão sobre o seu sentido”, in: *O sentido das competências no projeto político-pedagógico/UFRN*, Oliveira, Vilma Q.Sampaio F. de Oliveira (org.) – 2a. ed. – pp. 13-33, Natal (RN), EDUFRN – Editora da UFRN.

STARK, David e BRUSZT, Laszlo(1998) “Enabling Constraints: Fontes Institucionais de Coerência nas Políticas Públicas no Pós-Socialismo”, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 13, No. 36, pp. 13-39.

Resenha biográfica

Maria Stela Reis

Coordenadora-Geral de Formação

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

SAIS Área No. 2-A Sala 243

70 610-900 - Brasília - DF - Brasil

E-mail: stela.reis@enap.gov.br

Tel: (61) 3445-7014

Fax: (61) 3445-7168

Maria Stela Reis é graduada e mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Como técnica em planejamento e políticas públicas, concursada, atuou desde 1990 na Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), no Governo do Estado de São Paulo, bem como em projetos de consultoria, pesquisa e capacitação em gestão pública, em órgãos e entidades da Administração Pública do Governo do Estado de São Paulo, e governos estaduais, municipais, federal e internacionais. Desde 1996, concentrou suas atividades na coordenação de programas de capacitação em gestão pública, com destaque para o Citeg – Curso de Especialização em Ciências e Técnicas de Governo, para dirigentes públicos; o Programa de Desenvolvimento Gerencial – Educação Continuada, para gerentes do Governo do Estado de São Paulo; o Curso de Especialização em Gestão Pública Aplicada à Administração das Finanças do Município de São Paulo, e atuou no projeto Elaboração da Matriz de Capacitação Modelada por Desenvolvimento de Competências, para a Secretaria Estadual da Fazenda de São Paulo. É Coordenadora-Geral de Formação de Carreiras da ENAP, desde setembro de 2007.