



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
DEPARTAMENTO DE TECNOLOGIA E GESTÃO -- DTG
CURSO DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA

MARTA VIRGÍNIA DE MENDONÇA GOMES

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: OS REBATIMENTOS DA GESTÃO POR
COMPETÊNCIAS PARA O SERVIDOR/GESTOR PÚBLICO**

João Pessoa

2017

MARTA VIRGÍNIA DE MENDONÇA GOMES

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: OS REBATIMENTOS DA GESTÃO POR
COMPETÊNCIAS PARA O SERVIDOR/GESTOR PÚBLICO**

Trabalho de Conclusão de Curso – sob a tipologia de ARTIGO CIENTÍFICO -- apresentado ao curso de Tecnologia em Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba- UFPB, como requisito para obtenção do título de graduação.

Orientador (a): Prof.^a Dr^a Joseneide de Souza Pessoa

João Pessoa

2017

MARTA VIRGÍNIA DE MENDONÇA GOMES

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: OS REBATIMENTOS DA GESTÃO POR
COMPETÊNCIAS PARA O SERVIDOR/GESTOR PÚBLICO**

Trabalho de Conclusão de Curso – sob a
tipologia de ARTIGO CIENTÍFICO --
apresentado ao curso de Tecnologia em Gestão
Pública da Universidade Federal da Paraíba-
UFPB, como requisito para obtenção do título
de graduação.

Aprovado em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a. Joseneide de Souza Pessoa (Orientadora)

Prof.^a Ms. Iany Elizabeth da Costa (Membro)
Departamento de Gestão Pública – CCSA/UFPB

Prof. Ms. Geraldo Magela de Andrade (Membro)
Departamento de Gestão Pública – CCSA/UFPB

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: OS REBATIMENTOS DA GESTÃO POR COMPETÊNCIAS PARA O SERVIDOR/GESTOR PÚBLICO

Marta Virgínia de Mendonça Gomes¹

Joseneide Souza Pessoa²

RESUMO

Por meio de um estudo inicialmente exploratório, utilizando como percurso metodológico um levantamento bibliográfico e uma abordagem qualitativa, o presente artigo tem como objetivo principal explorar, através dos aspectos históricos que compuseram as mudanças de paradigmas da Administração Pública, os aspectos do serviço público brasileiro, distinguindo as exigências por competências profissionais, dadas a partir da Reforma Gerencial e seus desdobramentos para o servidor/gestor público. Enfatizamos a ideia basal da discussão, que é evidenciar a gestão de pessoas com ênfase na competência, como um dos mecanismos necessários para repensar o servidor/gestor público, mediante os novos desenhos da administração pública. Com base nesses atributos e na constatação de que a capacitação administrativa está vinculada à competência, apresentamos as novas exigências para o gestor público, na nova administração pública, proposta no plano de reforma do aparelho do Estado brasileiro.

Palavras-Chave: Administração Pública, Servidor, Serviço Público, Competências.

ABSTRACT

By means of an exploratory study, using as a methodological approach a bibliographical survey and a qualitative approach, this article has as main objective to explore, through the historical aspects that composed the changes of paradigms of the Public Administration, the aspects of the Brazilian public service, distinguishing the requirements for professional skills, given from the Management Reform and its unfolding to the server / public manager. We emphasize the basic idea of the discussion, which is to highlight the management of people with an emphasis on competence, as one of the mechanisms necessary to rethink the public servant / manager, through the new designs of the public administration. Based on these attributes and the fact that administrative training is linked to competence, we present the new requirements for the public manager, in the new public administration, proposed in the plan for the reform of the Brazilian State apparatus.

Keywords: Public Administration, Server, Public Service, Competence

¹ Aluna concluinte do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública/UFPB.

² Professora e Orientadora do Departamento de Gestão Pública/UFPB.

INTRODUÇÃO

Os vínculos entre a crise de eficácia da Administração Pública no Brasil e os profundos desnivelamentos sociais e econômicos, não podem ser examinados a não ser através da complexidade de variáveis, inclusive, aquelas de caráter histórico.

A administração pública brasileira tem sua trajetória marcada por traços peculiares a outras realidades. Apesar das últimas décadas, notadamente nos anos 1990, com a implantação da Reforma do Estado, baseada nos princípios do gerencialismo, constata-se um movimento ambíguo, ora encontramos os resquícios característicos de uma cultura pública marcada pelo jogo de poder de uma elite dominante, que aliada aos políticos, expressam relações clientelistas e antiéticas, baseadas na velha forma patrimonialista de gestão pública, prática comum na Administração Liberal-Conservadora da passagem do século XIX para o XX. Revelando-se na atualidade (2017), em meio aos escândalos políticos que as velhas práticas continuam perenes, mesmo que, por outro lado, tenha-se o discurso modernizador do Estado, presente na legislação administrativa do Estado brasileiro.

Nos serviços públicos, principalmente, ainda persistem nas atividades macro da gestão pública, como cabides de empregos, sinuosos movimentos dos velhos padrões da administração pública brasileira que seriam, de per si, suficientes para compreendermos porque muitos não suportam mais a classe gestora política: afinal, se a cúpula do poder administrativo está corrompida e é ineficiente, o que esperar de todo o resto da máquina pública? É a partir dessa evocação, quase que generalizada da população, que nos convence que estudar a administração pública brasileira continua a ser um tema pertinente muito atual e relevante, principalmente quando a formação em gestão pública nos permite enxergar esse processo contraditório da administração pública brasileira, que avança e no mesmo contexto retrocede-se.

Entendemos que um ponto fulcral desse quadro ficou nos servidores com o Plano Diretor de Reforma do Estado (1995), mudando o perfil do servidor, mudaria a cara da Administração Pública brasileira. Essa ideia tem pontos positivos e outros negativos que se colidem ao realizarmos a reflexão sobre os caminhos históricos antes e depois da reforma proposta.

Nesse trabalho tomamos como sinônimo os termos de “servidores” e “gestores públicos” como ponto de partida para se refletir a nova administração pública baseada no processo de gestão de pessoas por competência, uma das diretrizes necessárias colocadas por Lei (Plano Nacional de Desenvolvimento de Pessoal/Decreto 5.707/2006) que visa colaborar para forjar um novo servidor, ou melhor, que este desenvolva e assuma competências de um

gestor público e leve em consideração, nessas novas competências, os princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência).

O objetivo geral deste artigo é, sobretudo, explorar aspectos históricos que constituíram as mudanças de paradigmas da Administração Pública, desenvolvendo uma reflexão teórica sobre os aspectos do serviço público brasileiro e apontar as novas exigências por competências profissionais que foram dadas a partir da Reforma Gerencial da Administração Pública e os seus desdobramentos para o servidor/gestor público.

Percebemos, que as novas competências profissionais, de acordo com as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, a ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (Decreto 5.707 de 2006), está em evidência processualmente no serviço público no ambiente federal. Muitas organizações estão formatando o seu funcionamento a partir de plano de gestão de pessoas por competência, como um dos mecanismos para melhorar a gestão pública, tornando-se mais próximas do fundamento jurídico (a Constituição Federal)

Diante do referencial inicialmente levantado, é fundamental que pesquisas de caráter empírico possam investigar e analisar os desdobramentos desta política a partir de análises nos planos de gestão de pessoas de instituições públicas e se as novas competências estão impactando na eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos. Pois, entendemos que, sem que se desenvolva um processo radical, rigoroso e profundo sobre a gestão de pessoas no funcionalismo público brasileiro não se tem como melhorar os serviços públicos, que por sua vez, impactam diretamente na mudança de mentalidade das pessoas; na reestruturação da máquina estatal, para que ela se torne uma mola propulsora de desenvolvimento sustentável para uma sociedade também sustentável. Para o Estado ser justo e forte precisa-se de bons gestores que façam a máquina pública mover-se com equilíbrio, menos desperdício, mais produtividade, gerando mais ética e felicidade para a sociedade.

O percurso metodológico na produção deste artigo buscou desenvolver um estudo inicialmente exploratório sobre a temática de estudo, por meio de levantamento bibliográfico, a partir de uma abordagem qualitativa. O texto que se segue apresenta quatro capítulos. Iniciamos o primeiro capítulo aludindo sobre a administração pública brasileira, em suma embasando o seu referencial histórico. Já no segundo capítulo, abordamos acerca do serviço público como principal função do Estado e por fim, nos capítulos seguintes, trazemos a ideia principal da discussão, que é evidenciar a gestão de pessoas com ênfase na competência, como um dos mecanismos necessários para repensar o servidor/gestor público, mediante as novas configurações da administração pública.

1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: ARGUMENTOS, MODELOS E ALUSÕES HISTÓRICAS

A sociedade humana é feita de organizações que fornecem os meios para o atendimento de necessidades das pessoas. Com o início do século XXI, ocorreram mudanças de todas as formas, tecnológicas, econômicas, sociais, e principalmente competitivas levando ao surgimento de um novo conceito na administração das organizações (SANTOS, 2015).

O modelo de função pública moderna, que se conhece hoje no mundo inteiro, tem origem europeia, mais precisamente na Revolução Francesa, onde se estabeleceu a separação dos poderes políticos e a administração pública.

A expressão “Administração Pública”, hoje muito difundido, é muito amplo por abranger uma ideia bastante complexa: a coisa pública. Algumas das fontes pesquisadas traziam ideias, não muito definidoras, associadas à análise estrutural-funcional e cultural. Algumas definições, como a de Granjeiro (1997, p. 7), trazem a administração pública como arte ou ciência, e abrange o estudo ou a disciplina e a atividade ou o processo de administrar a coisa pública. Granjeiro (1997) entende que um sistema administrativo se submete a dois conceitos, bem conhecidos dos estudantes de administração: organização e gerência. (SANTOS, 2015) traz a ideia de organização, podendo ser percebida como “a estrutura das inter-relações pessoais, autoritárias e habituais, num sistema administrativo”; e Gerência como “ação planejada para conseguir-se cooperação racional num sistema administrativo” (GRANJEIRO, 1997, p. 8). Contudo, nem mesmo Granjeiro ousou definir uma única significação ao termo público.

À administração Pública caberia a aplicação das leis em casos concretos sob a forma de atos administrativos. Na mesma época destes eventos, surge o estatuto de funcionários públicos, o qual estabelece direitos e deveres dos agentes da Administração pública. Na forma de um documento unificado, ou de conjunto de leis avulsas, o estatuto estabelece as regras de funcionamento da administração pública, chamamos o modelo clássico de modelo estatutário, tamanha a relevância do estatuto (ROCHA, 1998).

Surgia então um novo ramo do direito – o direito administrativo, que teria como ponto central o estudo da teoria dos atos administrativos. Além disso, este ramo do direito visava o estudo do próprio estatuto, o estudo dos agentes de atividade administrativa, da ação administrativa e da organização administrativa (ROCHA, 1998).

Como se vê, o modelo clássico de matriz europeia era um modelo legalista ou burocrático, este modelo constitui um grande avanço em relação ao nepotismo e a arbitrariedade

dominante no antigo regime tanto para Europa, como para o resto do globo nas décadas seguintes (SANTOS, 2015).

Nos Estados Unidos, seguindo a adoção europeia à burocracia, firmou-se em 1883 o *Pendleton Act*, documento legislativo que criou o chamado sistema de mérito, que estabeleceu três princípios fundamentais: exames competitivos à entrada no serviço público; relativa segurança de emprego; e neutralidade política.

O novo sistema permitiu a racionalização da função pública bem como uma “espécie de freio na corrupção e possibilitou a formação de competências técnicas necessárias para o desenvolvimento de um sistema moderno de gestão” (ROCHA, 1998, p.17). Entre as “novas realidades” surgidas no final do Séc. XX em contraste com posturas estabelecidas durante os últimos dois séculos, Peter Drucker (1991) identifica uma nova consciência das funções do governo.

[...] Sucessos do passado, como o *Welfare State*, o Estado de bem-estar, inaugurado por Bismarck contra a luta de classes e o *New Deal* de Franklin Roosevelt, voltado, após a crise de 1929, para o estímulo à prosperidade americana e ao equilíbrio entre os grupos de interesse econômico, perderam seu atrativo num mundo de pluralismo social centrado cada vez mais na “uniclasse” dos trabalhadores do conhecimento (DRUCKER, 1991 p. 21).

Drucker (1991) ainda esclarece que o ímpeto arrecadador e de endividamento financeiro do Estado de Bem-Estar, exacerbado em todos os países durante duas guerras mundiais, elas mesmas em parte causadas por desequilíbrios econômicos e fiscais, encontrou no final do séc. XX barreiras intransponíveis. Uma “Rebelião Fiscal Silenciosa” fez crescer em muitos países a sonegação e a economia informal (DRUCKER, 1991, p. 61). Estudos sobre os impactos da arrecadação e endividamento na saúde da economia e na coesão da sociedade comprovaram a exaustão do modelo do Estado Fiscal de Bem-Estar.

O Estado passou, assim, a reconhecer os seus limites fiscais e de endividamento, tendo que selecionar atividades a partir de recursos escassos. Com isso tem sido levado a concentrar-se nas suas funções mais essenciais e a entregar à sociedade, mediante terceirizações e privatizações, muitas das suas atividades anteriormente assumidas (DRUCKER, 1991).

Do ponto de vista dos cidadãos, essa nova realidade se manifesta, tanto na desconfiança diante das ineficiências da administração pública tradicional como em exigências sempre maiores de que os serviços proporcionados pelo governo à sociedade sejam otimizados em relação aos recursos que consomem. (SANTOS, 2015).

Por muitos aspectos, é possível compreender que a Teoria da Administração teve seu advento deflagrado propriamente com a ênfase nas tarefas (atividades executadas pelos

operários em uma fábrica), por meio da Administração Científica de Taylor. A seguir a preocupação básica passou para a ênfase na estrutura com a Teoria Clássica de Fayol e com a Teoria da Burocracia de Weber, seguindo-se mais tarde a Teoria Estruturalista. A reação humanística surgiu com ênfase nas pessoas, por meio da Teoria das Relações Humanas, mais tarde desenvolvidas pela Teoria Comportamental e pela Teoria do Desenvolvimento Organizacional.

A ênfase no ambiente surgiu com a Teoria dos sistemas, sendo completada pela Teoria da Contingência. Essa posteriormente desenvolveu a ênfase na tecnologia. Mais recentemente, as novas abordagens trouxeram à tona a emergente necessidade de competitividade das organizações em um mundo carregado de mudanças e transformações. (SANTOS, 2015). Trazendo com isso novas modificações até mesmo para as terminologias mais contemporâneas, administração pública ou gestão pública.

Nos estudos de Ferreira (2001, p. 45) o autor vai buscar na origem das palavras administração e gestão, e a diferenciação entre elas. Gestão do latim *Gerere*: “conduzir, dirigir ou governar”; Administração tem sua origem em *Administrare*: “gerir um bem, defendendo os interesses dos que o possuem”, ou seja administrar é uma aplicação de gerir. O autor supra referido, segundo Santos (2015) preocupa-se, contudo, em ressaltar que nas línguas inglesa e francesa a palavra *administration* (mesma grafia para ambos idiomas) é normalmente associada a administração pública e para empresas privadas utilizam respectivamente *management* e *gestion*, o que nos leva a pensar que nesses países a ideia de administração já está intimamente ligada ao serviço público. (FERREIRA, 2001).

De acordo com os estudos de Santos (2015), a gestão da coisa pública é, portanto, constituída da administração pública direta e da administração indireta, esta formada por autarquias, por empresas públicas, por sociedades de economia mista e por organizações sociais. É dividida em poderes (executivo, judiciário e legislativo) e em esferas (federal, estadual e municipal) (BRASIL, 2008).

Nesses termos, os aspectos constitutivos dos novos paradigmas da administração pública se confundem e entrelaçam com gestão pública. No âmbito prático e operacional, os dois termos são mais fáceis de significados do que no campo teórico.

Mas, provisoriamente, neste texto, vamos tomar a administração pública como uma subárea da administração geral e o termo gestão pública, como a forma como se gere a administração pública. Nesse sentido, existem modelos de administração pública e cada um dos modelos, tem-se formas específicas de gerir a “coisa” pública (como objeto no sentido mesmo durkeimiano).

No Brasil se estabeleceu pelo menos três grandes modelos de administração pública: liberal-conservadora; tecnocrata e gerencial³. No modelo liberal-conservador, o país criou a sua moda, uma gestão patrimonialista, em que as relações da gestão se confunde com administração particular, baseada na política de favores, bem ao gosto, das oligarquias brasileiras na passagem do século XIX ao XX. Esse modelo se fundamenta em aspectos da administração geral com o alinhamento político-partidário de interesses.

Como é uma prática que se confunde na vida política e na gestão do Estado, esse tipo de gestão, se perpetua nas entranhas da sociedade e do Estado, devido a sua formação simbiótica. Tornando-se um “traço” cultural da sociedade brasileira que de forma fortuita, ora abomina tal prática de gestão, ora a abraça, sendo, ela mesma, isso.

No modelo de administração tecnocrata, buscou-se romper com essa gestão pública patrimonialista, trazendo, o ideário de que, o Estado funcionaria a partir de um processo racionalizado, modernizado e modernizador das práticas clientelistas que a gestão patrimonialista esgaçava. Esse ideário assumia como dimensão técnica a função própria de um Estado, fundamentado na teoria burocrática, que assumiria uma nova feição à gestão, usando mais o bom senso, as questões legais, e sobretudo, ênfase nos procedimentos operacionais de cada função que o Estado exerceria. Essa ênfase, encontrou-se terreno férreo a partir do Pós II-Guerra Mundial, para nós, foi no período da Ditadura Militar (1960) como os principais fomentadores do modelo tecnocrático. Ou seja, o Estado seria gerido agora por indivíduos diplomados em disciplina, rigidez e organização, características peculiares ao regime militar, que casavam perfeitamente aos padrões racionais da teoria da burocracia

Como o país atravessava vários destinos nessa década, o modelo tecnocrata de administração pública se tornava, no campo ideário, mais do que no prático, a saída para o desenvolvimento nacional, com fortes vínculos com o capital estrangeiro. O estrangeiro tinha que ver o país, como aquele de emblemática figura, de ser um país do futuro, de potência mundial. Nada mais sugestivo do que uma gestão pública pautada nos processos da tecnocracia, que se confundia muito mais com disfunções da burocracia (enquanto teoria tecnocracia) do que a implementação razoável da burocracia. Aliás, entre nós, a administração pública teve

³ Normalmente, Bresser-Pereira (1996) cita os tipos de administração como: patrimonialista, burocrática e gerencial. Essas definições não serão tomadas integralmente para nós como administração pública, mas como práticas da gestão pública. Aqui estamos fazendo uma divisão mais relacional, entre modelos de administração e formas específicas de gerir. Ou seja, entendemos que as formas de gestão pública sempre existiram em cada modelo de administração. Justamente, esse suporte didático e conceptual nos ajuda a tentar corrigir equívocos de uso comum entre administração e gestão. Aqui entendemos, como dois termos, com definições próprias, mas que se entrelaçam mutuamente. Não pode haver administração, enquanto modelo, sem gestão, a operacionalização. Um cuida do conceptual e outro, trata de como implementar tal conceptual. Parece irrisória essa divisão, apesar de sua natureza semântica, ela é didático-política, e que por razões das determinações históricas, é necessária entendermos o que é cada coisa: administração pública e gestão pública. Mesmo que discordante de outros autores.

capacidade técnica para implementar a burocracia, devido, ao perfil de funcionalismo público que detinha e aos gestores político-públicos que assumiram a governança do país.

A partir da crise deste padrão de Estado, os modelos da administração pública brasileira se entrelaçavam em um episódio exclusivo de nossa realidade: a junção perniciosa entre a tecnocracia e o patrimonialismo nas práticas de gestão pública. A confusão era (e persiste a ser) tão profunda, que o Brasil se torna um dos pioneiros em termos de apresentar modelos híbridos, sobrepostos e ao mesmo tempo conjugados, aliciados por uma elite econômica e uma política de hostil interesse público. O público, enquanto termo “caro” (para não dizer quase obscuro) para a gestão pública brasileira, que se confunde mais com o “particular” do que com a “coletividade”.

Diante da grave situação da gestão pública, ao redor do mundo, a administração pública começa a apontar a necessidade de novos paradigmas para uma sociedade e um capitalismo mais dinâmico, frente as quedas das taxas de lucro das empresas, os avanços tecnológicos, a globalização, etc, exigindo um processo de reestruturação produtiva e um redimensionamento do Estado. Isso já no final da década de 1970, rompendo os anos 1980 (instalação da crise capital do final do século XX) e a auto tentativa de recuperação nos anos 1990, torna-se premente a necessidade de um outro modelo de administração pública. A nova perspectiva não era mais a tecnocracia (com a teoria da burocracia), mas o gerencialismo como modelo e forma⁴. É justamente a partir deste novo paradigma que se confundem os termos administração e gestão pública.

Bresser-Pereira (2010) sugere que as primeiras teorizações do gerencialismo implicam inicialmente nos anos 1980. Alguns países já redefiniam a administração por meio de uma gestão pública mais competitiva, voltada por resultados, menos burocrática, mais ágil e delimitando o que seria a função profícua do Estado, menos função social, (terceiriza-se) e mais função estratégica (convênios com os setores privados).

Esse novo paradigma começou praticamente no Chile (projeto piloto, organizado pela Grã-Bretanha e EUA), depois avançou na Alemanha, Inglaterra, e depois tomou conta do resto da Europa. O novo paradigma de administração pública retroalimentava-se de visões políticas e econômicas diferentes, desde os preceitos do Neoliberalismo (dos EUA); da Terceira Via (Inglaterra) e até mesmo do Novo Socialismo (China) que se abria a partir da reforma que a China vinha fazendo. Isso se expande e praticamente a ideia de redimensionamento do Estado se tornou em lema central na década de 1990 em diante.

⁴ Estamos tomando modelo como sinônimo de padrão, e forma, como sinônimo de configuração.

No Brasil, a partir da década de 1990, o gerencialismo ganha força diante de um plano de governo com propósito de modernizar a administração pública, quando desenvolve um Ministério da Administração e Reforma do Estado, em 1995, voltado para tentar implementar Administração Pública Gerencial com o Plano Diretor de Reforma do Estado (1995)⁵.

Como os modelos (liberal-conservador e tecnocrata) e as suas formas de gestão pública (patrimonialista e burocrática, respectivamente) se entrelaçaram arditosamente bem à maneira do feito brasileiro, o modelo gerencial soou como uma grande saída/alternativa para o fim de várias mazelas do Estado, principalmente junto aos seus serviços públicos. Tornando, figura central neste debate (em *continuum*) o servidor, funcionário público e ou melhor, agora, o gestor público, como foco principal de mudanças que deveria surgir nas redefinições entre o Estado e a Sociedade.

A partir das reformulações da administração pública gerencial, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública - instituído através do Decreto Nº 5.378/2005, com a perspectiva de introduzir novos encaminhamentos para o aparelho do Estado, entende a administração pública como:

[...] um conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas (BRASIL, 2008, p. 10).

Nesses termos, apesar de cada modelo implantado de administração pública apresentar suas vantagens e desvantagens, todos contêm como pedra angular as pessoas, que conformam tais modelos. São eles, os servidores, ou melhor, os gestores públicos. Nessa ordem, os serviços públicos necessitam de profissionais com novas competências e habilidades para conduzir a coisa pública de maneira mais produtiva, responsável e ética.

⁵ Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> - acesso em 08/10/2017.

2 O SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL: CONCEITOS E MARCOS CONSTITUCIONAIS

O serviço público é a principal função do Estado. Ou seja, o provimento de serviços para coletividade depende do estágio que se inscreve a história do Estado, modernamente descrevendo-o. Os serviços têm diversas naturezas dependem do ponto de vista de amplitude do Estado, enquanto maior for atuação deste, mas diverso são os serviços público, portanto, todos os serviços desenvolvidos pelo Estado, podem ser denominados de serviços sociais.

De acordo com Barroso (1996, p. 50) “a noção de serviço público nasceu na França, no início do século XX, com a escola do serviço público”. Esta tinha como um dos seus principais expoentes o administrativista francês Léon Duguit, que defendia a tese de ser tal serviço a finalidade do Estado, portanto repudiando a ideia da soberania como qualidade por excelência do poder público (MELLO, 2001).

[...] Assim, o Estado consistiria em um conjunto desses serviços. Duguit afirmava que serviço público “é toda atividade cuja realização deve ser assegurada, disciplinada e controlada pelos governantes, porque a realização dessa atividade é indispensável à efetivação e ao desenvolvimento da interdependência social e não se pode realizar a não ser com a intervenção da força governamental”. (MEDAUAR, 2003, p. 528).

Segundo Santos (2015), serviço público, em um conceito amplo, é entendido a partir da significação de “público” que por sua vez compreende diferentes aspectos entre as sociedades, e também várias relações administrativas em uma sociedade, podendo ser uma forma de determinar a situação jurídica de um sistema administrativo.

[...] Serviço Público é um conjunto de atividades e serviços ligadas à administração estatal através de seus agentes e representantes, mas também exercida por outras entidades, mesmo que particulares, sempre visando promover o bem-estar à disposição da população. (TOLEDO, 2011, p. 63).

Santos (2007, p. 29) define ainda que “serviço público é todo aquele prestado pela administração pública ou por seus delegados sob normas e controles estatais para a satisfação, visando o atingimento dos interesses da coletividade”.

Meirelles (2008, p. 290) acerta que o serviço público pode ser “entendido como todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados”, sob normas ou controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniência do Estado. Tal definição mostrou-se adequada pelo seu aspecto dinâmico e flexível às

exigências de cada povo, ou seja, dos clientes. Por outro lado, também expressa uma situação não ideal, mas real, que são as atividades realizadas por simples conveniência do Estado.

No coevo Estado brasileiro, que apresenta a noção de Estado do bem-estar social, a Constituição Federal de 1988 prevê várias atribuições que cabem ao Estado prestar (Art. 175), consubstanciando-se, tais atividades, nos chamados serviços públicos que, são atividades juridicamente distintas que se apresentam completamente delineadas pela Constituição Federal.

Assim é que, tomando como base a Carta Magna brasileira, temos uma noção de serviço público dividida em dois aspectos: No aspecto material o serviço público se distingue como sendo uma atividade de prestação de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, que o Estado toma como próprias, por se tratarem de atividades imprescindíveis ao interesse social. Logo, o aspecto formal diz respeito ao regime jurídico a que se submete o serviço. Eis aqui o aspecto nuclear do serviço público. É o regime que incide sobre as atividades consideradas como serviço público. Esse regime é informado por princípios e regras de caráter público, segundo o regime jurídico de direito Administrativo e Constitucional. (GRAU, 2001).

Porém, as atividades que não estejam previstas na CF/88 podem vir a ser serviços públicos, contanto que o legislador respeite a natureza da atividade, confrontando a mesma com o substrato material do serviço público que é aquele previsto implicitamente na Constituição Federal.

A Lei 8987/95, dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal. E seguindo a orientação do legislador constitucional, esta lei determinou em seu artigo 1º:

Art. 1º - As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do artigo 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

Parágrafo único - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços (BRASIL, 2011, p. 1).

Foi criado por Decreto nº 5.378/2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública (2008), que entendia o serviço público se dá a partir de um conjunto de entidades que compõem o Estado, voltadas para a prestação de serviços públicos e o atendimento das necessidades do cidadão e da coletividade.

O Gespública foi instituído no sentido de apoiar o desenvolvimento e a implantação de soluções que comportassem um contínuo aperfeiçoamento dos sistemas de gestão das organizações públicas e de seus impactos junto aos cidadãos. Neste contexto, o Gespública foi

uma consequência das iniciativas do Governo Federal para promover a gestão pública com base em modelos de excelência adotados e praticados por organizações presentes em outros países.

Entre suas características, o Gespública compreendia a cultura do método, a cultura da excelência e o senso de comunidade que o programa historicamente desenvolveu, tendo foco no valor público entregue ao cidadão, na simplicidade, agilidade, economicidade, escalabilidade, disponibilidade das soluções propostas, adaptabilidade, aprendizado social, transparência, cooperação radical e intersetorial. Porém, o Gespública recentemente foi revogado, a partir da publicação do Decreto nº 9.094/17. Infelizmente um lastimoso retrocesso para o campo da administração pública, uma vez que o programa apresentava como principal finalidade, contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos, assim como incentivar o aumento da competitividade do país.

Diante disso, os elementos que colaboraram para introduzir e fortalecer o serviço público brasileiro na quadra política atual perde o sentido, principalmente as escolas de governo que foram um dos desdobramentos do referido programa. As escolas de governo tem sido um espaço de formação, capacitação para os servidores/gestores, tornaram-se um importante espaço institucional, que com o fim do Gespública, pode vir a ser também encerradas.

Segundo dados da Rede Nacional de Escolas de Governo⁶, disponibilizados em seu portal eletrônico, no Brasil existem 262 instituições que se congregam nesse conjunto. Essas instituições estão assim distribuídas: 96 de nível federal (37%), 104 de nível estadual (39%) e 62 de nível municipal (24%). Mais de 70% são vinculadas ao Poder Executivo, enquanto que as demais aparecem distribuídas entre os Poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público.

As escolas de governo realizam encontros nacionais, trazendo o debate para o serviço público brasileiro. Sendo um dos canais para articulação e introdução de uma cultura de gestão de pessoas por competência para o serviço público brasileiro.

⁶ Disponível em: <https://redeescolas.ena.gov.br/> Acesso em: 08/10/2017.

3 SERVIDOR OU GESTOR PÚBLICO? DESCOMPLICANDO OS CONCEITOS E OS DIREITOS E DEVERES NA FUNÇÃO PÚBLICA

A partir da Reforma do Estado no Brasil, uma questão que se tornou fundamental, é a avaliação dos serviços públicos. A crítica se torna cada vez mais frequente, transformando em uma preocupação cotidiana dos cidadãos, principalmente quando precisam de um atendimento de urgência em um hospital público; renovar a carteira de habilitação; se aposentarem, etc; são exemplos práticos que revelam as demandas pela melhoria da gestão pública. Ou seja, não importa o tipo de serviço que o Estado ofereça, ele tem reclamações do cidadão final. A melhoria da oferta, da organização, do atendimento inicial, da execução final dos serviços públicos passa por algumas reformulações para tentar atender aos princípios de uma gestão pública eficiente, eficaz e efetiva.

Na medida em que aumenta o nível de participação social; de escolaridade da população brasileira e de disseminação de informações veiculadas pelas mídias, o cidadão fica cada vez mais atento aos seus direitos, apontando mais rapidamente, os erros da gestão pública, e principalmente, perquirindo os servidores/gestores públicos pelos seus atos políticos e técnicos (DI PIETRO, 2008).

Com isso, demandam cada vez mais, que os servidores/gestores públicos não apenas se atentem para o exercício de sua função pública, mas que este sejam zelosos nos atendimentos prestados à população, nos recursos orçados, nas formas de implementação; e que se voltem para atender às necessidades sociais de forma democrática, equitativa e ética (SANTOS, 2015). Ou seja, que o servidor/gestor realmente se coloque na sua função intrínseca de servir. O ato de servir na função pública deve operar a partir dos princípios da moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e legalidade, conforme o Art.37 da CF/88.

Ressaltando que servidor público é toda pessoa que presta um serviço público, sendo funcionário público ou não, sendo remunerado ou não, sendo o serviço temporário ou não. É todo aquele que exerce ainda que transitoriamente, com ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública (ROCHA, 1998).

Nesses termos, a palavra SERVIDOR público neste estudo se equivale ao de GESTOR público, independente se o indivíduo trabalha para o setor governamental, ou, para uma organização social, ou até mesmo para uma empresa que atua com a responsabilidade social empresarial, porém, se a sua função (meio ou fim) for atendimento às necessidades públicas, pode ser denominado como um servidor ou gestor público. Ele estará atuando na função de servir e de gerir, baseado pelas escolhas conceptuais (teórica, política, histórica e técnica) dele

e da organização em que atua por meio de processos mediados pela ideia do público (comum para todos; coletividade; bem-comum, etc.) são expressões não neutras, mas neste momento, não nos cabe a discussão.

O termo gestor público se traduz também intrinsecamente relacionado à atividade política. O presidente, governador, prefeito, deputado, vereador, por exemplos, são cargos político-públicos, portanto, eles também deveriam se enquadrar nas mesmas normativas de suas ações como qualquer outro servidor público⁷. O aprisionamento do termo gestor público para funções finais de decisões públicas, confere uma diminuição semântica, perdendo a vitalidade de percepção que todo profissional que se realiza na função pública, é um gestor, ou melhor, deveria ser. Mesmo em menores escalas de atuação, exige-se o cumprimento de atividades com autonomia (relativa), corresponsabilidade e discricção político-técnica. Nessa concepção mais ampliada, por mais que um gestor público não tenha que responder às exigências macro da administração pública, ainda assim, cabe forjar gestores públicos evocados na qualidade de servir da melhor forma possível e de acordo com a lei, as suas funções (básicas, intermediárias e elevadas) com a responsabilidade.

Porém, estamos tratando neste texto, do gestor público que trabalha no âmbito da Administração pública (direta) nas autarquias e fundações públicas, ele é um servidor público do Estado, sob o ponto de vista da Lei. A Constituição Federal Brasileira de 1988 reformulou o tratamento, enquanto servidor público, instituindo o regime jurídico único e planos de carreira para administração direta, autárquica e fundações públicas, disposto no art. 39, (restabelecido pelo STF pela ADI n. 2.135/ DF, em 02 de agosto de 2007, decidindo em sessão plenária, suspender a vigência do art. 39, caput, da Constituição Federal, em sua redação dada pela Emenda Constitucional n. 19/98. Em decorrência dessa decisão, volta a aplicar-se a redação original do art. 39, que exige regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas, assim garantindo tratamento isonômico entre os servidores públicos, submetendo-os aos mesmos direitos e obrigações perante a entidade a que servem. (SANTOS, 2015).

O regime jurídico único requer que o servidor na administração pública em cada esfera governamental, seja estruturado com base num plano de carreiras fundadas num sistema de cargos classificados de acordo com suas atribuições, na mesma classe escalonadas em função da de maior complexidade dos cargos que a integrem. Possibilitando justa política

⁷ As diferenças entre os direitos e deveres entre os técnicos e os políticos na função pública, demonstra as irregularidades ainda presentes na Constituição Federal de 1988, trazendo uma ilícita relação de regalias, que são confundidas como direitos. São as incoerências incólumes do estado brasileiro.

remuneratória, considerando que o servidor não se limitará apenas ao aumento de suas remunerações, mas também terá outras atribuições de mais responsabilidade.

De acordo com Mello (2001) toda categoria de profissionais inclusive o Servidor/Gestor Público possui direitos e deveres, e este classifica em dois grupos os principais direitos do servidor público. A Constituição da República, ao cuidar do servidor público (art. 37 a 41), detalhou seus direitos, indicando especificadamente os que lhe são extensivos dentre os reconhecidos aos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º, CF). Os direitos estão previstos também na Lei 8112/90 para os servidores públicos federais, já os municipais e estaduais seguem leis específicas dos entes federados, mas não há grandes diferenças com o Estatuto do Servidor Público Federal.

Segundo Moreira Neto (1999) são dois os direitos dos servidores públicos:

a) O direito à função pública, que surge com a estabilidade ou com a vitaliciedade (esta em grau mais elevado, como direito ao cargo público), consiste em não poder ser discricionariamente, senão por ato material e formalmente vinculado, dela desprovido;

b) O direito ao exercício é espécie do gênero direito ao trabalho; seria incompatível com a dignidade do homem e com o interesse público que a Administração resolvesse manter, por considerações inconfessáveis, o servidor em indefinido afastamento. O afastamento tem seus pressupostos fixados em lei. Além do mais, é do exercício que derivarão os demais direitos funcionais, entre os quais a percepção ordinária dos vencimentos.

Os direitos que se fundam no exercício são de várias espécies: a contagem do tempo de serviço, para vários efeitos, a estabilidade, as férias, as licenças e a percepção da remuneração.

O direito ao amparo social e a dignidade do status integram o elenco, consagrando-se, no que respeita à função pública, certos princípios gerais do trabalho (art. 39, § 2º, CF). Entre outros, podemos citar o direito à assistência, à previdência, à associação, à petição, direito à defesa e direito de representação.

A Constituição também admite o direito de greve ao servidor público, que será exercido nos termos e limites definidos em lei agora específica e não mais em lei complementar (art. 37, VII, com redação da EC 19), e garantiu seu direito à sindicalização (art. 37, VI).

A remuneração é o direito mais importante do servidor, com caráter alimentar e cercado de várias garantias constitucionais (art. 37, X, XII, XV, e 100, *caput*).

O exame da Constituição Federal, com as alterações da EC 19, em especial do art. 37 e seus incisos X, XI, XII, XIII e XV e do art. 39, §1º, demonstra que há um sistema remuneratório para os ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da Administração direta, autárquica e fundacional, para os membros de qualquer do Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para os detentores de mandatos eletivos e para os demais agentes políticos, bem

como, para os empregados públicos das chamadas pessoas governamentais, com personalidade de direito privado.

Assim, o sistema remuneratório ou a remuneração em sentido amplo da Administração direta e indireta para os servidores da ativa compreende as seguintes modalidades: a) subsídio, b) remuneração, dividida em: b1) vencimentos, que corresponde ao vencimento (no singular, como está claro no art. 39, § 1º, da CF, quando fala em “fixação dos padrões de vencimento”) e às vantagens pessoais (que, como diz o mesmo art. 39, § 1º, são os demais componentes do sistema remuneratório do servidor público titular de cargo público na Administração direta, autárquica e fundacional, e, em b2) salário, pago aos empregados públicos da Administração direta e indireta regidos pela CLT, titulares de empregos públicos, e não de cargos públicos.

É assegurada revisão geral anual dos subsídios e vencimentos, sempre na mesma data e sem distinção de índices (CF, art. 37, X). Aqui, parece-nos que a EC 19 culminou por assegurar a irredutibilidade real e não apenas nominal do subsídio e dos vencimentos.

A reforma constitucional criou um teto geral e obrigatório no âmbito da Administração direta, autárquica e fundacional da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estipulando que os subsídios, os vencimentos, salários e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos, cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 37, XI).

Outra mudança substancial, foi a obrigatoriedade da prévia aprovação em concurso público, para ingresso nos cargos públicos, tomou força com o advento da atual ordem constitucional, promulgada em 05 de outubro de 1988. Dessa forma, voltaram-se todas as atenções para esses cargos, uma vez que o provimento de cargos públicos sempre foi uma das formas utilizadas pelos políticos para favorecimento de amigos e familiares. Na verdade, sempre foram usados como “moeda” em troca de favores, em detrimento dos interesses públicos, haja vista que as pessoas que ocupam os cargos nestas condições não são selecionadas pelo mérito, comprometendo a qualidade dos serviços a serem prestados à sociedade (MELLO, 2001), descumprindo integralmente as leis já enfatizam antes de 1988, e depois, tal prática continua ferindo mortalmente a Constituição Federal vigente.

Independentemente da discricionariedade para nomeação e exoneração dos ocupantes de cargos em comissão, o administrador público não pode deixar de observar os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre outros, que norteiam a administração pública, sob pena de afronta aos interesses da sociedade.

De acordo com o entendimento de Santos (2015) pode-se dizer, portanto, que os servidores públicos têm os mesmos direitos reconhecidos aos cidadãos, porque cidadãos

também o são apenas com certas restrições exigidas para o desempenho da função pública. Gozam das seguintes garantias asseguradas aos trabalhadores do setor privado: salário mínimo, décimo terceiro salário, salário família, repouso semanal remunerado, licença à gestante, sem prejuízo do emprego e salário, proteção do mercado de trabalho da mulher, redução dos riscos inerentes ao trabalho, entre outros.

Segundo Santos (2015), os regimes jurídicos modernos também impõem uma série de deveres aos servidores públicos como requisitos para o bom desempenho de seus encargos e regular funcionamento dos serviços públicos. Há duas espécies de deveres funcionais: os gerais, que se aplicam a todos os servidores, e os especiais, que obrigam a determinadas classes ou em razão de determinadas funções.

Quanto aos deveres gerais, classifica ainda, Moreira Neto (1999) em internos e externos, conforme se dirijam à conduta do servidor no desempenho de suas atribuições ou ao seu procedimento na vida privada.

Dever de lealdade: Também denominado dever de fidelidade, exige de todo servidor a maior dedicação ao serviço e o integral respeito às leis e às instituições constitucionais, identificando-o com os superiores interesses do Estado. Se o servidor agir contra os fins e objetivos legítimos da Administração, incorre em infidelidade funcional, ensejadora da mais grave penalidade, que é a demissão.

Dever de obediência: Impõe ao servidor o acatamento às ordens legais de seus superiores e sua fiel execução. Está assentado no princípio disciplinar que informa toda organização administrativa.

Dever de conduta ética: Decorre do princípio constitucional da moralidade administrativa e impõe ao servidor público a obrigação de jamais desprezar o elemento ético de sua conduta.

De acordo com o Código de ética profissional do servidor público civil federal (Decreto 1.171/94), a dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público. O dever de honestidade aqui se inclui.

Assiduidade: É a regularidade do cumprimento das obrigações funcionais. Os estatutos deverão conter uma disciplina de faltas, limitando-as por períodos e estabelecendo os critérios de justificação.

Sigilo: Impõe ao servidor o dever de nada divulgar acerca de assuntos de que tinha conhecimento em razão de suas funções ou, mesmo, acidentalmente, apresentem ou não caráter confidencial ou secreto.

Probidade: Ou probidade administrativa (art. 37, §4º, CF) é a particularização do dever ético geral do servidor público. A Lei Federal 8.429/92 define os atos de improbidade

administrativa, simples e qualificados (art. 9º, 10º e 11º), estabelecendo-lhes penas específicas, independentemente das cominadas em outros diplomas.

Boa conduta: Dever externo. O servidor deve manter sempre correção de atitudes, decoro em seus hábitos e dignidade de procedimento. A sua vida íntima não revela senão na medida em que não se torne escandalosa.

Proibição de intermediação: Compreende-se na proibição a aceitação, a qualquer título, de gratificações, propinas e gorjetas oferecidas pelas partes.

Desta forma, as pessoas ligadas aos serviços públicos deverão estar inteiradas dos princípios dos Direitos Constitucional, Público, Administrativo e todas outras matérias relacionadas às áreas específicas de atuação. Ou seja, o servidor/gestor público deve ter como parâmetro para sua atuação à Lei. Tudo que se realiza fugindo à Lei, se encontra em atos ilícitos e antiéticos, faltando à função social e pública. Isso não implica em burocratizar o funcionamento público, mas regulá-lo; fiscalizá-lo e remodelá-lo aos princípios constitucionais da sociedade.

4 A GESTÃO POR COMPETÊNCIAS: NOVAS EXIGÊNCIAS PARA O GESTOR PÚBLICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Em todo conjunto de serviços públicos existentes nas sociedades contemporâneas, as pessoas deveriam ser o centro de todo trabalho da função pública. Os serviços atendem pessoas e as suas funções são conduzidas por pessoas. Mesmo que os equipamentos tecnológicos façam cada vez mais parte da vida contemporânea, ainda assim, o estabelecimento do ato de servir é fundamental na administração pública, exigindo diante da realidade, que processos permanentes de mudanças institucionais aconteçam. Para isso, exige-se pessoas mais preparadas para atender às demandas e os demandantes dos serviços públicos.

No âmbito institucional da Administração Pública, principalmente a partir da Reforma Gerencial do Estado, as suas entidades, agências e serviços pressupõem servidores capacitados a trabalhar com outras pessoas, que também são formadas por outros processos culturais. A cultura compõe-se de três dimensões interdependentes: “a material, a psicossocial e a ideológica, tanto na sociedade quanto na organização” (MOSCOVICI, 1996, p. 16). Diante disso, exigindo novas competências e habilidades dos gestores/servidores públicos, intuimos que vários são os caminhos para o desenvolvimento de novas competências e habilidades profissionais que aprimore a atuação pública.

Segundo Maximiano (2008), as teorias administrativas são muito importantes, pois quando relacionadas com a prática, permitem ao indivíduo identificar os melhores caminhos para resultados positivos e satisfatórios.

De acordo com Santos (2015), o clima organizacional constitui o meio interno de uma organização, a atmosfera psicológica é característica em cada organização. Está intimamente ligada a moral e à satisfação das necessidades humanas dos participantes. O clima pode ser saudável ou doentio, pode ser quente ou frio, negativo ou positivo, satisfatório ou insatisfatório, dependendo de como os participantes se sentem em relação à sua organização. Algumas dificuldades são encontradas, pois o clima é percebido de maneiras diferentes por diferentes indivíduos, que interferem diretamente na gestão de pessoas.

Nesse sentido, é necessário examinar com maior profundidade o clima organizacional das entidades que atuam com os serviços públicos do Estado. Se o clima organizacional influencia significativamente ou não nas respostas dadas pelos servidores/gestores públicos diante das demandas (internas e externas) expostas às suas atividades.

Outra indicação é a contratualização de resultados, também apontada como uma estratégia da Nova Gestão Pública, dentre as que mais promoveram mudanças substantivas na qualidade dos serviços públicos (JANN & REICHARD, 2002).

A gestão de pessoas vem passando por amplo processo de transformação, na medida em que os sistemas tradicionalmente utilizados como referencial - centrados em cargos - vêm demonstrando fragilidades diante do ambiente turbulento e mutável pelo qual vêm passando as organizações, especialmente aquelas insertas em setores de vanguarda (CASALS, 1998).

Casals (1998) analisou que a “mudança de paradigma na administração pública latino-americana focaliza-se principalmente, na pessoa humana”, ou seja, o principal foco para resolver as discrepâncias do serviço público, é apostar nos servidores, na pessoa humana que está dentro e fora das organizações públicas.

Desse modo, no novo paradigma gerencial de administração pública, o gestor/servidor público deixa de ser uma figura de pouca representatividade, executora de obrigações triviais, para exercer funções de liderança, por meio de poderes formais que lhe conferem características de importante elemento de comunicação social e interpessoal, monitor, empreendedor, solucionador de conflitos, distribuidor de recursos e negociador (CASALS, 1998).

Por sua vez, Bresser-Pereira (2010), afirma que a crise da administração pública brasileira se manifesta pela baixa capacidade de planejamento, formulação, implementação, informação e controle das políticas públicas. O rol das insuficiências da administração pública do país é dramático e isso afeta diretamente os servidores, que estão desmotivados, sem perspectivas profissionais ou existenciais atraentes no serviço. A maior parte deles não estão

inserindo em um plano de carreira, os quadros superiores não têm estabilidade funcional, as instituições de formação e treinamento não cumprem o seu papel e a remuneração é baixa. O autor ainda pontua que, na medida que a CF/88 simulou um retrocesso burocrático, manifestou-se irrealista.

Num período no qual o país necessitava com urgência “reparar” a sua administração pública visando torná-la ao mesmo tempo eficiente e de melhor qualidade, aproximando-a do mercado privado de trabalho, o oposto foi realizado. O serviço público tornou-se mais ineficiente e acima de tudo oneroso, e o mercado de trabalho público apartou-se totalmente do mercado de trabalho privado. Esta separação foi proporcionada não tão-somente pelo sistema distinto de aposentadorias do setor público, todavia ainda pela reivindicação de um regime jurídico único, que desviou à supressão dos servidores celetistas, e pela afirmação constitucional de um sistema de estabilidade austero, que tornou inviável a cobrança de trabalho dos servidores (Bresser-Pereira, 2010)⁸. Por isso, ele coloca papel central no gestor público, ele não é mais um mero servidor, mas alguém que deve ter habilidades e competências mais apropriadas às novas mudanças da sociedade, das organizações e dos conhecimentos.

Por sua vez, é preciso relevar que a gestão por competências se propõe a orientar esforços para planejar, captar, desenvolver e avaliar, nos diferentes níveis da organização – individual grupal e organizacional –, as competências necessárias à consecução de seus objetivos, conforme explicam Brandão e Guimarães (2001).

É importante ressaltar, ainda, que alguns autores associam o conceito de competência não apenas a pessoas, mas também a equipes de trabalho ou mesmo a organizações; para que em cada equipe de trabalho manifeste-se uma competência coletiva, a qual emerge das relações sociais que se estabelecem no grupo e da sinergia entre as competências individuais de seus membros.

Prahalad e Hamel (1990), também, por sua vez, elevam o conceito ao nível organizacional, referindo-se à competência como um atributo da organização.

Parry (1996) questiona se as competências devem ou não incluir traços de personalidade, valores e estilos; sublinha que alguns estudos fazem a distinção entre competências flexíveis (*soft competencies*), que envolveriam traços de personalidade, e competências rijas (*hard competencies*), que se limitaria a assinalar as habilidades exigidas para tal ou qual trabalho específico.

⁸ O Bresser-Pereira foi um dos responsáveis diretos pelas ideias difundidas no Plano Diretor de Reforma do Estado Brasileiro (1995) no governo de Fernando H. Cardoso. Sendo o precursor da reforma gerencial na administração pública, publicando vários artigos, bem como, atuando tecnicamente para Reforma do Estado, enquanto Ministro do MARE.

Autores que defendem a exclusão das competências flexíveis nos programas de recursos humanos apontam a necessidade de focar o desempenho e não na personalidade: embora elas influenciem o sucesso, não são susceptíveis de serem desenvolvidas pelo treinamento (PARRY, 1996). Já Woodruffe (1991, p. 60) sublinha a importância de se listar também as competências "difíceis de serem adquiridas", para que sejam trabalhadas no processo seletivo. Segundo ele, "quanto mais difícil a aquisição da competência, menos flexíveis devemos ser no momento da seleção" (SANTOS, 2015).

Para Granjeiro (1998, p. 17) os gestores públicos são "investidos de competência decisória (...) autoridades com poderes e deveres específicos do cargo ou da função e, conseqüentemente, com responsabilidades próprias de suas atribuições".

Segundo Santos (2015) a parcela de poder público investida no gestor é a necessária para o desempenho de suas atribuições. Além disso, destaca que "os poderes e deveres do administrador público são os expressos em lei, os impostos pela moral administrativa e os exigidos pelo interesse da coletividade" (p. 17). Lembrando que "o uso do poder é lícito: o abuso é ilícito. Daí por que todo ato abusivo é nulo, por excesso ou desvio de poder" (GRANJEIRO, 1998, p. 20).

Granjeiro enfatiza, ainda, que não se pode atribuir fora esta generalização o que é poder ou dever do gestor público, visto este estar sujeito a ordenamento jurídico especial, (quando ocupam os cargos de Presidente, Governador, Prefeitos, etc.) e somente as normais às quais está submetido poderão catalogar para cada cargo, função etc os poderes e deveres de quem os exerce (1998, p. 17).

Granjeiro (1998) ainda apresenta as quatro competências (deveres) do gestor público referenciados em lei:

1. Poder-dever de agir; 2. Dever de eficiência; 3. Dever de probidade e 4. Dever de prestar contas.

Entendemos, neste trabalho, que essas competências devem ser exigidas em todo escalão do serviço público, não importa qual o nível de hierarquia que o servidor/gestor se encontre, ele deve cumprir com tais competências aos seus superiores e à população, quando lhes é diretamente exigido.

Outra relevante competência que vamos utilizar a partir de Granjeiro (1997), é que não exige o gestor, quando se encontra em um nível mais elevado na hierarquia do serviço público, manter a sua responsabilidade no tocante a dirigir eficientemente sua equipe: "todo *gerente* é na verdade um gerente de recursos humanos e deve estar, portanto, comprometido com o desafio de analisar, entender, compreender e agir de forma eficiente e eficaz, junto aos *recursos humanos* da sua organização" (GRANJEIRO, 1997, p 178).

Ou seja, as competências são muitas que podem influenciar positivamente para a melhoria dos serviços públicos a partir da aplicação na gestão de pessoas. A gestão por competência exige um novo paradigma para a gestão pública por meio dos pilares da competitividade, assentada em:

Fazer mais; • fazer mais e com menos; • fazer mais, com menos e melhor; • fazer mais, com menos, melhor e mais rápido; • fazer mais, com menos, melhor, mais rápido e com sustentabilidade. (LEME, 2009, p.4).

A gestão por competência visa “conduzir as pessoas para que possam atingir a Visão da Instituição por meio de suas Competências” (LEME, 2009, p.5).

O Decreto 5.707/06, no seu Artigo 1º, institui a Política e as Diretrizes para Desenvolvimento de Pessoal, a ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades:

- I - melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão;
- II - desenvolvimento permanente do servidor público;
- III - adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;
- IV - divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e
- V - racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.

Já no Artigo 2º II do mesmo Decreto – fica explícito que a gestão por competência: deve ser orientada por um processo de capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição para toda administração pública do Brasil.

O modelo de gestão de pessoas com foco na competência atribui 4 pilares: Transparência, Justiça, Meritocracia e o Desenvolvimento do Servidor/Gestor. Esses quatro pilares se agrupam para que a gestão seja baseada em procedimentos transparentes, éticos, permeados pelos valores de justiça e pela Lei, e o exercício profissional, bem como sua ascensão do servidor, se dê pelo mérito, priorizando o desenvolvimento das potencialidades de cada profissional, visando o bem da instituição, que neste caso, da função pública em prol de um Estado mais eficiente, eficaz e efetivo de suas obrigações.

O conceito de competência está assentado em três vetores, segundo Leme (2009): conhecimento, habilidade e atitude. O conhecimento, exige o saber; a habilidade, o saber fazer e a atitude, o querer fazer. Nesse sentido, a gestão de pessoas por competência tem por prioridade desenvolver capacidades por competência, trazendo novos conhecimentos, ensinando como fazer e exigindo mudanças de posturas atitudinais dos servidores.

Competências é um agrupamento de conhecimentos, habilidades e atitudes correlacionadas que afeta parte considerável da atividade de alguém, que se relaciona com seu desempenho, que pode ser medido segundo padrões preestabelecidos, e que pode ser melhorado por meio de treinamento e desenvolvimento (LEME, 2009, p.6).

A gestão de pessoas por competências tem levado e a legislação tem se voltado a contribuir para formação de servidores/gestores, buscando com isso, influenciar no serviço público.

Um sistema de gestão por competências, tem como principais objetivos, atingir os seguintes pontos: a) Produzir um sentimento de justiça e coerência na gestão das pessoas, homogeneizando os critérios utilizados por cada gestor; b) Oferecer instrumentos que facilitassem a orientação dos subordinados quanto às possibilidades de desenvolvimento na organização e permitissem uma gestão do quadro de pessoal mais eficiente; c) Incentivar a busca contínua por capacitação por parte dos colaboradores e a sua aplicação no contexto organizacional; d) Estabelecer critérios para as diferenciações salariais, em alinhamento com os níveis remuneratórios praticados pelo mercado; e) Finalmente, que o sistema possibilitasse uma integração das diversas práticas de recursos humanos da organização, de forma que apontasse para uma mesma direção e se apresentasse como flexível, assimilando rapidamente mudanças organizacionais e ambientais (BRUNO-FARIA,2003).

Esses aspectos foram estimulados a partir da proposta do Plano Diretor de Reforma do Estado (1995), colocando a gestão de pessoas como meio e fim para que os serviços públicos se transformassem, procurando a partir das novas competências, eliminar dos desvios que eram perpetuados, principalmente pelos servidores que tinham pouca força e visão de uma gestão pública mais dinâmica.

Embora seja relevante a gestão por competência, os servidores públicos não são os únicos “vilões” da ineficiência da Administração Pública brasileira, como ficou bastante vinculado no governo de FHC, principalmente. Mas eles fazem parte de uma engrenagem que há muito tempo, já começou errada, sendo as relações de cooptação, clientelismo, desonestidade, morosidade, etc, atributos históricos quase que exclusivos da gestão pública brasileira, que por meio, do seu enraizamento, invadiu também, os seus serviços e o pessoal (funcionalismo público), e a própria sociedade. Essas raízes danosas à coletividade precisavam e ainda precisam ser rompidas.

Desse modo, sim, o servidor público é parte da solução, mas essa visão tem que vir a ser executada pelos “Gestores/Servidor Públicos” que ocupam em destaque as decisões macro, centrais das políticas do Estado. Sem que essa classe mude, dificilmente os servidores de menor poder, mudarão. O pano de fundo desse enredo é confuso, não é linear, e assim, pouco se

interioriza das novas competências que devem ser forjadas nos servidores públicos por meio das novas contratações, capacitações, regulação (avaliação por desempenho, dentre outras) para elevar um novo perfil de gestor/servidor público, que vem sendo realizadas para tornar o Estado mais transparente e mais para todos, porém, sem a classe política também seja equiparada as mesmas leis do funcionalismo público comum, recebendo tratamento especial; mesmo diante de tantos abusos legais, os resultados serão equívocos para todos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão que foi apresentada neste estudo dirigiu sua análise acerca dos rebatimentos da gestão por competências para o servidor/gestor público, no que diz respeito aos paradigmas da nova Administração Pública. No tocante à gestão por competências, o estudo identificou que esta é um subproduto do processo de reforma gerencial do Estado, tendo em vista que a mesma é um dos objetivos estratégicos da nova administração pública.

Embora limitante diante da metodologia abordada - revisão bibliográfica- este estudo permitiu apontar diferentes reflexões no modo de pensar gestão por competências no serviço público, principalmente em função das mudanças pelas quais vem passando a administração pública em sua contemporaneidade.

O marco constitucional e a legislação brasileira em vigor já fixam uma série de parâmetros que permite a incorporação da abordagem de competências no serviço público como referência para a administração pública.

Apesar das limitações, esta pesquisa apresentou resultados, como por exemplo, a assimilação de diversos desdobramentos que a gestão por competências no serviço público pode desempenhar nas políticas de gestão de pessoas na administração pública.

O debate trouxe à tona reflexões do contexto histórico, além de novas ideias e pensamentos que podem ser de grande utilidade para futuros estudos voltada para o campo da administração pública e da gestão por competências no serviço público.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva 1996.

BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo? *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 41, n.1, p. 8-15, jan. /mar. 2001.

BRASIL. Decreto 5.707 de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

BRASIL. Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 9 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 1.771/94, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 9 jun. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº19/98 –Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-norma-pl.html> - Acesso em 28/11/2017.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm>. Acesso em: 9 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.112/1990 - Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5378cons.htm>. Acesso em: 9 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 8429/92, de 02 de junho de 1992 - Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 9 jun. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Instruções para Avaliação da Gestão Pública – 2008/2009; Brasília; MP, SEGES, 2008. Versão 1/2008.

_____. Constituição Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1997) “A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Cadernos MARE da Reforma do Estado; v. 1.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1996), “A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado”. ENAP, Revista do Serviço Público 48(1):5-25, jan-abr.1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (2010). “Democracia, Estado Social e reforma gerencial”. RAE – Revista de Administração de Empresas, 50 (1) janeiro 2010: 112-116. Originalmente, intervenção no VI Fórum da Reforma do Estado, Rio de Janeiro, 1º. de outubro de 2007.

BRUNO-FARIA, Maria de Fátima; BRANDÃO, Hugo Pena. Gestão de competências: identificação de competências relevantes a profissionais da área de T&D de uma organização pública do Distrito Federal. Revista de Administração Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 35-56, jul./set. 2003.

CASALS, Pedro Henrique. Paradigmas da Administração Pública na América Latina. Rio de Janeiro: Programa de treinamento SUDECO/PNUD/BANCO MUNDIAL, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DRUCKER, Peter F. As novas realidades. Tradução de Carlos Afonso Malferrari. 2ª edição. São Paulo: Pioneira, 1991.

FERREIRA, Ademir Antonio; REIS, Ana Carla Fonseca; PEREIRA, Maria Isabel. Gestão Empresarial: de Taylor aos nossos dias, evoluções e tendências da moderna administração de empresas. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

GRANJEIRO, J. Wilson. Direito administrativo. 11. ed. Brasília: VEST-CON, 1998.

GRANJEIRO, J. Wilson; CASTRO, Róbson G. de. Org. Administração Pública. 2. ed. Brasília: VEST-CON, 1997.

GRAU, Eros Roberto. Constituição e Serviço Público. In Direito constitucional – Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros. 2001. p 249.

GRAU, Eros Roberto. (Org.). Estudos de direito constitucional - em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Ed., 2003.

JANN, Werner; REICHARD Christoph. Melhores práticas na modernização do Estado. Revista do Serviço Público 53(3):31-50, 2002.

LEME, Rogério. Aplicação Prática de Gestão de Pessoas por Competências. Mapeamento, Treinamento, Seleção, Avaliação e Mensuração de Resultados e Treinamentos. Rio de Janeiro. Editora Qualitymark Ltda, 2. ed. , 2009.

MAXIMIANO, Antonio C. A. Teoria geral da administração. Edição compacta. São Paulo: Atlas S.A., 2008.

MEDAUAR, Odete. Nova crise do serviço público? In: CUNHA, Sérgio Sérulo da;

MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MOSCOVICI, Fela. Desenvolvimento interpessoal: treinamento em grupo. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1996.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. The core competence of the corporation. Harvard Business Review, p. 79-91, May/June 1990.

PARRY, S. B. The quest for competencies. Training, p. 48-54, July 1996.

ROCHA, J. A. Oliveira. Gestão de Recursos humanos na Administração pública. [S. l.]: Escolar Editora, 1998.

SANTOS, Fernanda Marinela de Souza. Resumo: Direito Administrativo. 2015. Disponível em www.resumosconcursis.hpg.com.br>. Acesso em: 06 de junho de 2016.

TOLEDO, Cláudio de Oliveira. Funcionalismo público: mazelas e conquistas. Brasília: vetor social, 2011.

WOODRUFFE, C. Competent by any other name. Personnel Management, p. 30-33, Sept. 1991.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M539a Mendonça Gomes, Marta Virgínia de.

Administração Pública: Os Rebatimentos da Gestão Pública por Competências para o Servidor/Gestor Público / Marta Virgínia de Mendonça Gomes. – João Pessoa, 2017.

31f.

Orientador(a): Prof^a Dr.^a Joseneide Souza Pessoa.

Trabalho de Conclusão de Curso (Gestão Pública) – UFPB/CCSA.

1. Administração Pública. 2. Servidor. 3. Serviço Público. 4. Gestor. 5. Gestão por Competências. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU:35(043.2)