



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PROFAP UFCG**

HÉLIO SANTA CRUZ ALMEIDA NETO

**CONTRIBUIÇÕES DA GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: UM ESTUDO NO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E
ESTATÍSTICA DA PARAÍBA**

**SOUSA, PB
2018**



HÉLIO SANTA CRUZ ALMEIDA NETO

CONTRIBUIÇÕES DA GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: UM ESTUDO NO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E
ESTATÍSTICA DA PARAÍBA

Trabalho Final de Curso apresentado à Universidade Federal de Campina Grande como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção de título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Erivaldo Moreira Barbosa.

A447c

Almeida Neto, Hélio Santa Cruz.

Contribuições da gestão por competências na administração pública : um estudo no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística da Paraíba / Hélio Santa Cruz Almeida Neto. - Sousa-PB, 2018.

123 f : il. color.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2018.

"Orientação: Prof. Dr. Erivaldo Moreira Barbosa Sousa".

Referências.

1. Competências - Administração Pública. 2. Eficiência - Administração Pública. 3. Desempenho - Administração Pública. I. Sousa, Erivaldo Moreira Barbosa. II. Título.

CDU 005.21(043)

HÉLIO SANTA CRUZ ALMEIDA NETO

CONTRIBUIÇÕES DA GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: UM ESTUDO NO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E
ESTATÍSTICA DA PARAÍBA

Trabalho Final de Curso apresentado à
Universidade Federal de Campina Grande
como parte das exigências do Programa de
Pós-Graduação em Administração Pública,
Mestrado Profissional em Administração
Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para
obtenção de título de Mestre.

Aprovado em: _____/_____/2018.

Prof. Dr. Erivaldo Moreira Barbosa
Orientador

Prof.^a Dr.^a Maria de Fátima Nóbrega Barbosa
Coorientadora

Prof.^a Dr.^a Jacyara Farias Souza
Examinadora Interna – PROFIAP

Prof. Dr. Jardel de Freitas Soares
Examinador Externo – UFCG CCJS

AGRADECIMENTOS

A construção desse mestrado foi um processo árduo. A dinâmica de assistir às aulas em Sousa, morar e ser orientado em Campina Grande e trabalhar em João Pessoa, sem qualquer abono ou afastamento para o exercício simultâneo das atividades profissionais e acadêmicas, exigiu de mim mais forças do que eu sozinho possuiria. Felizmente, pude contar com a valiosa colaboração de muita gente.

Portanto, há muitas pessoas contidas nesse trabalho. São aquelas que me apoiaram e me incentivaram a superar os sacrifícios temporários em troca de um título que vai permanecer para sempre. Os erros foram apenas meus, os acertos foram por causa delas.

Agradeço à minha esposa Karla, pela disposição constante em ajudar e por ter sido o ombro a me apoiar nos dias de mais cansaço. Sua praticidade e capacidade de execução foram elementos essenciais para alguém reflexivo e tendente à procrastinação como eu. Sua dedicação ao ambiente acadêmico me faz ter certeza que uma brilhante carreira te espera.

Aos meus pais Harlan e Tânia, que forjaram em mim, pela educação dedicada e amorosa, os valores e caráter que carrego. Obrigado pela torcida, preocupação e cuidado sempre presentes.

À minha irmã Camila e meu cunhado Neto. A excelência com que desempenham a atividade de ensino foi um exemplo que me incentivou a assumir essa desafiadora empreitada.

Aos professores Erivaldo e Fátima, pelo brilhante exercício no papel de orientação. Agradeço pela paciência nos prazos alargados e pela atenção frequente nos momentos em que solicitei.

Aos colegas da turma 2016. Lembro que um dos primeiros fatos a me chamar atenção no curso foi o alto nível dos alunos, interessados tanto no estudo quanto na evolução da administração pública. Uma menção especial aos colegas que enfrentavam as longas viagens para Sousa nos transportes fornecidos pela UFCG, com as muitas lembranças que essa convivência nos trouxe.

Aos professores e servidores do PROFIAP. O trabalho que exercem é marcado pelo zelo e pela excelência. Não há como não reconhecer isso.

Aos servidores do IBGE que se disponibilizaram a participar da pesquisa.

A todos, muito obrigado!

Mas, sobretudo, agradeço a Deus, fonte e razão da minha existência. Como disse o apóstolo Paulo, citando escritores gregos, é por meio dele que vivemos, nos movemos e existimos. O fato de que o Deus todo poderoso se interessa em um relacionamento individual

conosco ainda hoje me surpreende. Tenho comprovado, ao longo da vida, que Deus não é apenas uma ideia filosoficamente plausível, mas a experiência real que confere sentido à vida, por meio da mensagem da cruz, adequada que é a qualquer época ou ambiente. Não apenas agradeço, mas peço que Ele torne o cumprimento dessa etapa útil aos seus propósitos.

RESUMO

A eficiência é um dos princípios constitucionais que dirige a atividade da Administração Pública. Embora tenha uma face de racionalização dos gastos, a ideia de eficiência também exige o aperfeiçoamento do desempenho das instituições públicas. Essa busca por melhoria no desempenho tem ocorrido no contexto da Nova Gestão Pública, a qual preconiza a utilização de ferramentas da gestão privada que possam ser úteis à realidade da administração pública. Nesse sentido, tem se destacado a utilização da gestão por competências como instrumento apto a incrementar a administração das organizações públicas. A presente pesquisa teve como objetivo principal identificar quais as contribuições da gestão por competências ao desempenho do IBGE na Paraíba. Tratou-se de uma pesquisa de campo do tipo exploratório-descritiva, que partiu de uma abordagem qualitativa e utilizou, para o levantamento de dados, observação direta, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com servidores que ocupam posições gerenciais na instituição estudada. Após a análise dos dados, os resultados da pesquisa indicaram que os principais embaraços ao desempenho do IBGE na Paraíba estão relacionados à forma como a organização enxerga e gerencia seus servidores. Também foi possível mapear as competências individuais e organizacionais fundamentais ao cumprimento da missão institucional da organização estudada. Ao final, foram apresentadas proposições que têm o condão de melhorar a gestão de pessoas e o desempenho no ambiente da pesquisa, por meio de intervenções que coloquem em prática as ideias da gestão por competências no órgão.

Palavras-chave: competências; eficiência; desempenho.

ABSTRACT

Efficiency is one of the constitutional principles that guides the activity of Public Administration. Although it has a rationalization side of spending, the idea of efficiency also requires an improvement in the performance of public institutions. This search for improvement in performance has occurred in the context of the New Public Management, which stimulates the use of private management tools that may be useful to the reality of public administration. In this sense, the use of competency management as an instrument to increase the administration of public organizations has been highlighted. The main objective of this research was to identify the contributions of competency management to the performance of IBGE in Paraiba. This was an exploratory-descriptive field research, which started from a qualitative approach and used, for data collection, direct observation, documentary research and semi-structured interviews with employees who occupy management positions in the studied institution. After analyzing the data, the research results indicated that the main constraints to IBGE's performance in Paraiba are related to the way the organization sees and manages their servers. It was also possible to map the individual and organizational competencies fundamental to the fulfillment of the institutional mission of the studied organization. At the end, proposals were presented that could improve people management and performance in the research environment, through interventions that put into practice the ideas of competency management in the institution.

Keywords: competencies; efficiency; performance.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1 - Processo de Avaliação do desempenho. | 32 |
| Figura 2 - Estratégia e competências essenciais. | 34 |
| Figura 3 - O <i>balanced scorecard</i> | 37 |
| Figura 4 - O processo da gestão por competências. | 45 |
| Figura 5 - Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. | 49 |
| Figura 6 - Organograma do IBGE. | 64 |
| Figura 7 - Organograma do IBGE na Paraíba. | 66 |
| Figura 8 - Mapa estratégico do IBGE. | 70 |
| Figura 9 - Nuvem de palavras: competências organizacionais. | 102 |
| Figura 10 - Nuvem de palavras: competências individuais. | 103 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 - Tempo de serviço no IBGE dos participantes da pesquisa. | 73 |
|--|----|

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 - Diferenças entre organizações públicas e privadas. | 21 |
| Quadro 2 - Dados, informação e conhecimento. | 38 |
| Quadro 3 - Passos para realização do mapeamento de competências. | 53 |
| Quadro 4 - Categorias e subcategorias para a análise de conteúdo. | 60 |
| Quadro 5 - Competências individuais e organizacionais necessárias ao IBGE da Paraíba.... | 103 |
| Quadro 6 - Oportunidades de melhoria no desempenho do IBGE na Paraíba. | 105 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 - Número de servidores no IBGE, em janeiro de 2018..... | 65 |
| Tabela 2 - Número de servidores no IBGE da Paraíba, em janeiro de 2018..... | 66 |
| Tabela 3 - Nível acadêmico dos participantes da pesquisa. | 72 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---------|---|
| BSC | <i>Balanced Scorecard</i> |
| CAPES | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior |
| CEP | Comitê de Ética em Pesquisa |
| EAD | Ensino a Distância |
| ENAP | Escola Nacional de Administração Pública |
| ENCE | Escola Nacional de Ciências Estatísticas |
| ESAF | Escola de Administração Fazendária |
| E-SIC | Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão |
| IBGE | Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IBGE/PB | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística na Paraíba |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| INE | Instituto Nacional de Estatística |
| MARE | Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado |
| MCTIC | Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações |
| MPOG | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão |
| NGP | Nova Gestão Pública |
| PERI | Precisão, Eficiência, Relevância e Integração |
| PNAD | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios |
| PNDP | Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal |
| PPA | Plano Plurianual |
| RH | Recursos Humanos |
| SDI | Supervisões de Disseminação de Informação |
| SIGP | Sistema Integrado de Gestão de Pessoas |
| SIPEC | Sistema de Pessoal Civil |
| SNIO | Sistema Nacional de Informações Oficiais |
| SP | São Paulo |
| TCLE | Termo de Consentimento Livre e Esclarecido |
| UE/PB | Unidade Estadual da Paraíba |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 15 |
| 1.1 | PROBLEMA DA PESQUISA..... | 16 |
| 1.2 | OBJETIVOS | 17 |
| 1.3 | JUSTIFICATIVA | 17 |
| 2 | REFERENCIAL TEÓRICO | 19 |
| 2.1 | ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA | 19 |
| 2.1.1 | Contexto histórico | 24 |
| 2.2 | EFICIÊNCIA E DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... | 27 |
| 2.2.1 | Princípios constitucionais da administração pública | 27 |
| 2.2.2 | Princípio da eficiência | 28 |
| 2.2.3 | Desempenho na gestão pública | 31 |
| 2.3 | GESTÃO BASEADA EM COMPETÊNCIAS | 41 |
| 2.3.1 | Conceitos de competência | 41 |
| 2.3.2 | Gestão por competências | 43 |
| 2.3.3 | A gestão por competências na administração pública | 46 |
| 2.3.4 | Mapeamento de competências | 46 |
| 3 | METODOLOGIA | 55 |
| 3.1 | MÉTODO | 55 |
| 3.2 | DELINEAMENTO DA PESQUISA | 56 |
| 3.3 | SUJEITOS DA PESQUISA..... | 57 |
| 3.4 | COLETA DE DADOS..... | 58 |
| 3.5 | ANÁLISE DOS DADOS..... | 59 |
| 3.6 | ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA..... | 61 |
| 4 | RESULTADOS E ANÁLISE | 62 |
| 4.1 | DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL | 62 |
| 4.1.1 | O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE | 62 |
| 4.1.2 | O Planejamento Estratégico do IBGE | 67 |
| 4.1.3 | Políticas de Recursos Humanos no IBGE | 70 |
| 4.2 | PERFIL DOS ENTREVISTADOS..... | 72 |
| 4.3 | LEVANTAMENTO DE CAMPO | 73 |
| 4.3.1 | Estratégia | 74 |
| 4.3.2 | Eficiência | 81 |

| | | |
|--------------|---|------------|
| 4.3.3 | Gestão de pessoas..... | 88 |
| 4.4 | RESULTADO DO MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS NO IBGE DA PARAÍBA..... | 98 |
| 4.4.1 | Análise Documental..... | 99 |
| 4.4.2 | Entrevista | 101 |
| 5 | PROPOSIÇÕES..... | 105 |
| 5.1 | INTERVENÇÃO: MAPEAR AS COMPETÊNCIAS..... | 108 |
| 5.2 | INTERVENÇÃO: ALINHAR ESTRATÉGIA E COMPETÊNCIAS | 108 |
| 5.3 | INTERVENÇÃO: SELECIONAR E ALOCAR PESSOAS POR COMPETÊNCIAS. | 109 |
| 5.4 | INTERVENÇÃO: DESENVOLVER PESSOAS POR COMPETÊNCIAS | 110 |
| 5.5 | INTERVENÇÃO: AVALIAR E REMUNERAR POR COMPETÊNCIAS | 110 |
| 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 112 |
| | REFERÊNCIAS..... | 115 |
| | APÊNDICE – INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS | 122 |

1 INTRODUÇÃO

Em virtude das crises política e econômica que acometem o país, o Brasil enfrenta atualmente um notável debate sobre tamanho e função do Estado. Essa, na verdade, não é uma discussão nova, mas que sempre ganha destaque nos momentos em que o Estado dá sinais de esgotamento no cumprimento de suas funções.

Numa perspectiva histórica, há uma intensa argumentação entre aqueles que advogam, em um extremo, a ideia de um Estado Mínimo, responsável apenas pelas funções impossíveis de serem delegadas à iniciativa privada, e os que defendem o outro extremo, isto é, um Estado onipresente, que se apresente como ator realizador ou regulador em todas as esferas da vida.

Independentemente da posição adotada entre os dois limites, parece haver um consenso: o Estado precisa ser eficiente. As ações estatais são efetuadas por meio do governo e da administração pública. Destes é esperado um desempenho elevado, que garanta a maior efetividade do bem-estar da população pelo menor custo possível.

No Brasil, a complexidade da administração pública é complementada pela escassez de recursos, pela grandiosidade da máquina pública e pela cultura, historicamente tolerante com o alto nível de desonestidade – muitas vezes escondida por trás do eufemismo “jeitinho brasileiro” – presente nas esferas pública e privada.

Ao longo do tempo, a Administração Pública tem sido guiada por paradigmas que influenciam o modo como ela é enxergada e orientada. Inicialmente, tinha-se uma administração predominantemente patrimonial, na qual os interesses públicos eram usurpados por grupos privados. Em seguida, para sobrepujar o patrimonialismo, foram implantadas as ideias da burocracia, modelo de organização racional-legal idealizado por Max Weber. Mas esse paradigma trouxe muitas disfunções, o que provocou a implantação de um terceiro arquétipo, a Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública (NGP). Esses paradigmas não excluem completamente a existência do outro, sendo possível perceber características de todos no atual momento da administração pública.

A NGP enfatiza a orientação para resultados e, para tanto, importa iniciativas e ferramentas exitosas da gestão privada. Uma dessas iniciativas é a gestão por competências, instituída de maneira formal na administração pública brasileira através do Decreto nº 5.707/2006. O referido decreto conceitua gestão por competências como a administração da capacitação direcionada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos

objetivos da instituição. A gestão por competências, em visto disso, é considerada uma das ferramentas alinhadas com os valores da administração pública gerencial e útil ao propósito de elevar o desempenho da máquina pública.

Importante mencionar que a eficiência é um dos princípios constitucionais impostos à Administração Pública. Embora seja bastante lembrada pela ideia de racionalidade e economicidade que impõe ao gasto público, o princípio da eficiência também significa que as instituições públicas devem buscar o aperfeiçoamento da gestão e o alcance de desempenho superior.

Nesse sentido, a gestão por competências tem sido ferramenta útil a tornar mais inteligente a gestão de pessoas e, por conseguinte, à melhoria do desempenho no setor público. Importante lembrar que é bastante comum que os servidores públicos sejam bastante qualificados, mas tenham o potencial para o trabalho desperdiçado, em virtude do desenho ultrapassado que vigora na gestão de pessoas nas organizações públicas.

Para que as demandas da sociedade sejam atendidas, em um cenário de restrições fiscais, só resta uma alternativa aos administradores públicos: aperfeiçoar o desempenho da gestão, elevando a qualidade e a produtividade do setor público. Para isso, o Estado precisaria desenvolver maiores competências na formulação, implantação e prestação de contas de todos os recursos direcionados para suas políticas públicas e para a gestão de suas instituições.

1.1 PROBLEMA DA PESQUISA

A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é uma autarquia fundacional, cuja existência atende à previsão constitucional que confere à União a competência para organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional.

A fim de atingir seu propósito, o IBGE possui uma capilaridade destacada no serviço público, com atuação em todo o território nacional. Na Paraíba, o IBGE conta com uma sede estadual e agências de coletas estrategicamente distribuídas pelo estado. Inserida no contexto da Administração Pública, do IBGE espera-se atuação eficiente e de desempenho elevado, garantindo que a missão institucional seja cumprida.

Diante desse contexto, foi possível formular o seguinte problema de pesquisa: **como a gestão por competências pode contribuir com o desempenho da Unidade Estadual do IBGE na Paraíba?**

1.2 OBJETIVOS

Considerando a introdução ao tema e o problema de pesquisa levantado, foi possível estabelecer os seguintes objetivos para o presente trabalho.

Objetivo geral:

- Analisar as possíveis contribuições da gestão por competências ao desempenho da Unidade Estadual do IBGE na Paraíba.

Objetivos específicos:

- Levantar conceitos acerca da administração pública, eficiência, desempenho e gestão por competências.
- Identificar fatores críticos ao desempenho do IBGE na Paraíba.
- Mapear competências relevantes ao desempenho do ambiente da pesquisa.
- Propor intervenções na organização estudada a partir da gestão baseada em competências.

1.3 JUSTIFICATIVA

A administração pública não deve ser igual à administração privada. Isso sequer é possível, dadas as peculiaridades que a envolvem. Mas não é correto pensar que essa mesma administração pública não pode ser referência em termos como excelência e boa gestão.

A busca pela excelência na administração pública não é um assunto novo. A questão vem sendo discutida mundo afora há décadas. No Brasil, existe um senso comum de que a administração pública é ineficiente, pensamento alimentado tanto pelo mau serviço prestado nos atendimentos próximos a essas pessoas quanto pelos maus exemplos dados pelas autoridades do país, que invariavelmente protagonizam esquemas de corrupção ou privilégios inexplicáveis para um país que deve seguir princípios republicanos.

Ainda que não seja oficialmente reconhecido, o IBGE é um órgão de Estado. Significa dizer que não serve meramente ao governo que está no poder, mas ao país. Isso exige independência, o que tem sido marca na instituição. A distância do mundo político exige um preço (a luta por orçamento, por exemplo), mas preserva a integridade essencial para que o órgão produza as estatísticas que de fato retratem o país, sem a interferência de nenhum interesse obtuso. Apesar de suas virtudes, o IBGE, como qualquer instituição, tem pontos

de fragilidade, oportunidades de melhoria. Assim, a pesquisa que se apresenta pretendeu identificar e propor soluções para algumas dessas fragilidades.

Esse trabalho é sobre eficiência. É sobre como as organizações públicas precisam ser orientadas para resultados e adotar boas práticas de gestão. Mas é também sobre pessoas, visto que na administração pública iniciativas que tratem os servidores como alvos de uma gestão moderna e eficaz são muito restritas. Embora essas pessoas sejam bem preparadas, frequentemente são subutilizados e colocados em atribuições aquém da qualificação que possuem.

Um dos instrumentos a possibilitar melhoria nesse cenário é a gestão por competências. Nesse sentido, o trabalho é justificado pela utilidade em investigar as contribuições que a gestão baseada em competências pode trazer ao desempenho de uma organização pública. O contexto de crise e questionamento do papel do Estado apenas reforça a relevância do presente trabalho, tendo em vista que contribuirá para o debate acerca de melhoria do desempenho e da adequada gestão de pessoas na administração pública.

Acredita-se que o trabalho terá relevância prática, visto que investiga uma situação real da administração pública, e também será importante para a academia, pois lança novo olhar sobre tema já estudado nos ambientes científicos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta o referencial teórico que deu sustentação à realização da pesquisa. A formatação dessa base ocorreu por meio da leitura e reflexões acerca de vários temas pertinentes ao objetivo da pesquisa, influenciando a coleta e interpretação dos dados levantados.

Inicialmente, discorre-se sobre a administração pública no Brasil, apresentando seus conceitos e histórico. Em seguida, são apresentados temas referentes à eficiência e ao desempenho na gestão pública. O capítulo termina com a discussão acerca da gestão por competências e os conceitos que a cercam, bem como com modelos existentes para realizar o mapeamento de competências nas organizações.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Se o Estado fosse um navio, poder-se-ia dizer que a administração pública seria o motor que faz essa embarcação se mover e o governo, o capitão que assume o controle do leme. É que enquanto o governo define as políticas públicas que deverão ser efetivadas, a administração pública tem o papel de tornar concretas essas diretrizes.

Mazza (2017) afirma que o conceito de governo tem evoluído ao longo do tempo. Na concepção mais antiga, governo se confundia com o próprio Estado, manifestando-se na somatória dos três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Atualmente, esse conceito se alterou e pode ser enxergado sob duas perspectivas: subjetiva e objetiva. No sentido subjetivo, governo é a cúpula diretiva do Estado, responsável pela condução dos altos interesses estatais e pelo poder político, e cuja composição pode ser alterada através de eleições. Na acepção objetiva, governo é a atividade diretiva do Estado.

O governo exerce sua função administrativa através da estrutura conhecida como Administração Pública. Assim, a expressão faz menção ao conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que têm a incumbência de executar as atividades administrativas concernentes aos Poderes públicos – sendo nomeada com letras iniciais maiúsculas (CARVALHO FILHO, 2017).

Mas administração pública também se refere às atividades dos Poderes públicos na dimensão administrativa. Nesse sentido, administração pública pode ser conceituada como o processo estruturado de planejamento, organização, orientação, execução, avaliação e

aprimoramento das atividades da instituição pública no direcionamento de atender às necessidades e expectativas dos cidadãos, visando ao bem comum. Nesse caso, as palavras terão letras todas minúsculas (OLIVEIRA, 2014). Observa-se, por conseguinte, que administração pública é locução com duplo alcance, ora se referindo à atividade, ora fazendo menção aos órgãos e instituições da máquina pública.

Em seu sentido subjetivo, a Administração Pública brasileira divide-se em administração direta e indireta. A diferença está na pessoa que exerce a função administrativa. Na administração direta, o próprio Estado exerce a função administrativa, através das pessoas políticas: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Há apenas uma pessoa jurídica atuando. As divisões que acontecem são fruto de mera desconcentração. Por exemplo: tanto o agir do Ministério da Saúde quanto do Ministério da Educação são ações da União, sendo os ministérios apenas repartições – sem personalidade jurídica própria – de um mesmo ente. A administração indireta, porém, é o exercício da atividade administrativa por meio de pessoas jurídicas distintas do ente político. Nessas hipóteses, há a transferência da titularidade do serviço para uma nova pessoa. A administração indireta é exercida pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista (COSTA, 2012).

Frequentemente, a administração pública é comparada à gestão privada. No senso comum, a gestão privada é mais eficiente e exitosa, enquanto a administração pública tem sua imagem atrelada à ineficiência, burocracia e ausência de resultados. Para Ghelman e Costa (2006), a administração pública pode e deve se inspirar no modelo de gestão privada, mas nunca deve perder de perspectiva que enquanto o setor privado visa à maximização do lucro, o setor público tem como objetivo o cumprimento de sua função social.

Matias-Pereira (2016), por sua vez, não enxerga sentido nessa comparação. É que a todas as iniciativas da gestão privada (melhorar processos, atender bem os clientes, ser eficiente) tem como finalidade o incremento do resultado financeiro. Por mais difícil que isso seja, trata-se de propósito simples. Já a gestão pública não se restringe apenas aos padrões de eficiência e eficácia, melhorar processos ou atender bem (embora esses fatores sejam bastante relevantes), mas deve obediência também a padrões de legalidade e legitimidade, além de outros valores que transcendem o contexto dos negócios privados. Em outras palavras, a administração pública não é somente a gestão interna da máquina pública, mas a administração de um contexto sociopolítico complexo, que ultrapassa as fronteiras dos órgãos públicos e deve obediência a severos princípios constitucionalmente estabelecidos. O Quadro 1 pontua as diferenças entre organizações públicas e privadas.

Quadro 1 - Diferenças entre organizações públicas e privadas.

| Características | Organizações Públicas | Organizações Privadas |
|-------------------------|---|---|
| Fator condutor | Supremacia do interesse público. São obrigadas a dar continuidade à prestação do serviço público. | Autonomia da vontade privada. |
| Orientação | Estão sujeitas ao controle social (requisito essencial para a administração pública contemporânea em regimes democráticos). Isso implica: i) garantia de transparência de ações e atos; e ii) institucionalização de canais de participação social. | Fortemente orientadas para a preservação e proteção dos interesses corporativos (dirigentes e acionistas). |
| Tratamento dos clientes | Não podem fazer acepção de pessoas, devem tratar todos igualmente e com qualidade. O tratamento diferenciado restringe-se aos casos previstos em lei. | Utilizam estratégias de segmentação de mercado, estabelecendo diferenciais de tratamento para clientes preferenciais. |
| Objetivo | Buscam gerar valor para a sociedade e formas de garantir o desenvolvimento sustentável, sem perder de vista a obrigação de utilizar os recursos de forma eficiente. | Buscam o lucro financeiro e formas de garantir a sustentabilidade do negócio. |
| Recursos | São financiadas com recursos públicos, oriundos de contribuições compulsórias de cidadãos e empresas, os quais devem ser direcionados para a prestação de serviços públicos e a produção do bem comum. | Financiados com recursos particulares que têm legítimos interesses capitalistas. |
| Destinatários | Cidadãos, sujeitos de direitos e sociedade, demandantes do bem comum e do desenvolvimento sustentável. | Clientes atuais e potenciais. |
| Partes interessadas | Conceito é mais amplo. Inclui os interesses de grupos mais diretamente afetados, mas também o valor final agregado para a sociedade. | Conceito mais restrito. Inclui, sobretudo, acionistas e clientes. |
| Poder de regulação | A administração pública tem o poder de regular e gerar obrigações e deveres para a sociedade, assim, as suas decisões e ações normalmente geram efeitos em larga escala para a sociedade e em áreas sensíveis. O Estado é a única organização que, de forma legítima, detém este poder de constituir unilateralmente obrigações em relação a terceiros. | Não têm esse poder. |
| Lei | Só podem fazer o que a lei permite. A legalidade fixa os parâmetros de | Podem fazer tudo que não estiver proibido por lei. |

| | | |
|--|---|--|
| | controle da administração e do administrador, para evitar desvios de conduta. | |
|--|---|--|

Fonte: Batista (2012).

O motivo da imagem desgastada que tem perante a opinião pública é a forma equivocada como a administração pública é enxergada, frequentemente confundida com a arena de articulação dos interesses políticos privados ou com as distorções da burocracia. Ademais, no campo científico, a administração pública tem sido encarada como uma área dominada pela ciência política e pelo Direito Administrativo ou como mero espaço para aplicação de técnicas gerencialistas desenvolvidas no âmbito da administração geral, sem as devidas adaptações. A gestão pública, embora não possa dispensar as contribuições de outras ciências, possui um escopo de conhecimento próprio, vasto e profundo, desenvolvido ao longo da história. Apesar disso, faltam trabalhos que tratem a administração pública de modo sistemático e que tenham uma visão mais prática em termos de aplicabilidade (PROCOPIUCK, 2013).

A administração pública evidencia-se de modo mais visível quando atende diretamente a população. Um serviço é considerado público quando sua finalidade é responder uma necessidade da sociedade no seu conjunto. Ou seja, o serviço público é orientado a satisfazer necessidades coletivas, embora não sejam todas as necessidades coletivas que podem ser supridas por meio deles. Trata-se de escolha política que a coletividade faz e cuja titularidade pertence ao Estado, que pode exercê-lo diretamente ou pela via indireta, através dos regimes de concessão ou permissão a entes privados (DIAS, 2017).

Ainda na visão do autor, a administração pública tem a obrigação de estimular e permitir a participação social, de modo a incrementar as técnicas existentes e fomentar o surgimento de novas práticas que influenciem positivamente a gestão pública. Um dos problemas a serem enfrentados é a distância entre representantes e representados, que invariavelmente traz como consequência a precariedade dos mecanismos de comunicação, informação, consulta e prestação de contas, mitigando a possibilidade de exercício do direito do cidadão de controlar e participar do processo de tomada de decisões no âmbito público.

Ao observar a administração pública brasileira numa perspectiva histórica, Abrucio (2007) identifica quatro eixos estratégicos que podem torna-la melhor: profissionalização, eficiência, efetividade e transparência/*accountability*. A profissionalização passa pela redução dos cargos em comissão. É saudável que uma parcela da cúpula do governo seja preenchida

por gente de fora da máquina pública, mas esse número hoje é exorbitante. O ideal seria escolher mais servidores de carreira, através de processos transparentes e impessoais, para ocupar a maior parte desses cargos em comissão. Para o autor, é preciso, ainda, redefinir e fortalecer as carreiras estratégicas do Estado, sem esquecer-se de investir no permanente desenvolvimento, vinculado à modernização administrativa, do servidor público.

O segundo eixo estratégico é a eficiência. Tornar a administração pública mais eficiente passa pela mudança na lógica do orçamento, marcada atualmente pelo descompasso entre o planejamento geral de metas e a forma como a peça é executada anualmente. Outra iniciativa fundamental é o governo eletrônico, isto é, colocar a tecnologia de informação para melhoria de compras, gestão de pessoas, transparência pública, entre outros. Quantificar e reduzir os custos mostra-se como decisão inteligente, pois permite uso mais racional dos recursos, quase sempre escassos.

Outro eixo fundamental é a efetividade. Mensurar os impactos das ações públicas é fundamental. Nesse sentido, as políticas públicas devem privilegiar ações intersetoriais e programas transversais, a fim de mitigar a fragmentação tão comum na máquina pública, o que faz com que a gestão seja enxergada como um conjunto de caixas sem relação umas com as outras. Essa integração deve ocorrer de forma horizontal e vertical, mas o que se observa na prática é uma frágil cooperação federativa e a existência de poucos incentivos institucionais a seu favor.

O aumento da transparência e da responsabilização do poder público constitui o último eixo estratégico de modernização da administração pública, segundo Abrucio (2007). Apesar dos avanços que têm acontecido (o Portal da Transparência e a Lei de Acesso à Informação, por exemplo), é necessário aprofundar esse processo, visto que o controle da sociedade torna a administração pública mais eficiente e efetiva.

O fato é que o contexto atual, marcado pela globalização e intensidade de mudanças, tem trazido novos desafios e oportunidades à administração pública. A incerteza do ambiente obriga que a gestão pública busque novas alternativas de eficiência e atinja patamares mais elevados de desempenho. Matias-Pereira (2016) cita que essa tendência se traduz em necessidades de maiores esforços para concretizar uma agenda que abrange temas como a inclusão, geração de oportunidades, redução da desigualdade, manutenção do crescimento econômico sustentável e melhoria das condições socioambientais. Em um país de geografia, cultura e política como o Brasil, essa tarefa é bastante desafiadora.

2.1.1 Contexto histórico

Ao longo do tempo, a administração pública no Brasil tem convivido com a existência de diversos modelos ou paradigmas de gestão, os quais têm ligação com o contexto histórico, econômico e político que caracteriza cada época e influenciam as formas do Estado conduzir a ação pública. Tradicionalmente, se identificam esses paradigmas em três: patrimonial, burocrático e gerencial. Mais recentemente, alguns autores têm apontado um quarto paradigma na gestão pública, o modelo societal.

A administração pública sob o paradigma patrimonial ganhou proeminência a partir de 1808, ano em que a família real portuguesa, fugindo da perseguição de inimigos em disputas políticas e territoriais, embarcou rumo ao Brasil, que passou a abrigar a sede daquele reino. Antes desse ano, o patrimonialismo já era observável, mas de forma menor, visto que o Brasil era apenas uma colônia e a estrutura existente no país era rudimentar. Foi a partir da chegada da corte portuguesa que todo um aparato administrativo teve de ser montado, para que a soberania se afirmasse e o governo pudesse tomar decisões, ditar políticas e agir efetivamente (COSTA, 2008).

O patrimonialismo é paradigma sob o qual o Estado é enxergado como propriedade daqueles que o dirigem. Ou seja, sua característica principal é a confusão do patrimônio público com o privado. Dessa forma, o nepotismo, o empreguismo e a corrupção fatalmente tornam-se práticas comuns nesse modelo. Outra característica marcante no patrimonialismo é a ausência de reação das pessoas contra o domínio abusivo que se opera nessa administração. Típica das monarquias absolutistas, a administração patrimonial ainda predominou no período inicial da república no Brasil e só foi possível observar alguma ruptura a partir de 1930, momento em que ganhou força a intenção de separar não o público do privado e a política do administrador público. Era o início da implantação da administração burocrática moderna, de cunho racional-legal (BRESSER-PEREIRA, 1996).

O paradigma burocrático é fruto das ideias de Max Weber, que formatou as características de uma organização ideal e balizou os Estados que, sob a influência das ideias iluministas e democráticas, buscavam dar novos contornos à atuação estatal e à administração pública. Como expressado em Brasil (1995), a administração pública burocrática surgiu no século XIX em conjunto com o Estado liberal, exatamente como uma forma de defender a coisa pública do patrimonialismo. Porém, na medida em que o Estado se tornou responsável

pelos direitos sociais e cresceu de tamanho, foi percebido que os custos dessa posição podiam superar os benefícios do controle.

Segundo Matias-Pereira (2014), a burocracia é o tipo de administração caracterizada por uma hierarquia formal de autoridade, na qual existem regras definidas para a classificação e solução de problemas. Algumas características do modelo burocrático são a comunicação formal (em regra, escrita), a divisão racional do trabalho, a hierarquia rígida e bem estabelecida, a rotina, a meritocracia e a especialização da administração. Dessa forma, a burocracia deveria ser um modelo imune ao clientelismo e pessoalidade típicos da administração patrimonial. Todavia, ao longo do tempo, o que se viu foram organizações públicas tornando-se lentas, autocentradas e resistentes às mudanças e ao cumprimento de seus propósitos. Essa percepção, somada às crises econômicas da época, fomentou o surgimento de um novo paradigma na gestão pública. Vale dizer, entretanto, que muitas das ideias da organização idealizada por Weber ainda são úteis à administração pública e, por isso, foram preservadas no paradigma seguinte, a gestão pública gerencial.

A administração pública gerencial – em outros momentos também denominada Nova Gestão Pública (NGP) – nasceu na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à manutenção do modelo burocrático. “A eficiência da administração pública – a necessidade restringir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se, então, essencial. A reforma do aparelhamento do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores de eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações” (BRASIL, 1995, p. 16).

Baseado nessas ideias e espremido pela crise que assolava o país, em 1995 foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que tinha a missão de modernizar a administração pública brasileira. Essa modernização aconteceria em três dimensões: institucional, cultural e de gestão. Nos dois primeiros planos, a reforma foi bem-sucedida. A ideia de administração pública em substituição à burocrática foi assimilada pela sociedade e as principais instituições necessárias à reforma foram criadas ou modificadas. A implementação efetiva na gestão, entretanto, não logrou êxito, visto que houve bastante resistência em setores específicos da sociedade e, politicamente, o foco das medidas do

governo passou a recair exclusivamente sobre questões fiscais e orçamentárias (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Em contraponto às ideias da administração pública gerencial, ganhou força o modelo de gestão pública societal. Paula (2005) destaca que esse modelo está ligado à tradição dos movimentos sociais brasileiros e une propostas de inovação na administração pública à participação social. A construção parte do pressuposto de que a esfera pública envolve espaços em que a presença do Estado não demanda a representação política tradicional, podendo ser ocupada por diversos outros atores, que mediam a ação política direta dos cidadãos. Assim, faz-se necessária a elaboração de novos formatos institucionais que possibilitem a gestão conjunta e a participação dos cidadãos nas decisões públicas.

Nesse sentido, exemplos de participação social na gestão pública podem ser encontrados nos orçamentos participativos utilizados em diversas administrações municipais, embora o paradigma precise ir bem além. Para Drummond et al (2014), o modelo de gestão societal ainda não se apresenta implementado no Brasil, pois é um conceito em construção, que engloba governança pública, societalismo e transparência pública. Em suma, busca superar as limitações do modelo gerencial, que em seu ideal buscava a participação social, mas não conseguiu torna-la efetiva.

É perceptível que, ao longo do tempo, tem havido uma série de reformas com a intenção de tornar a administração pública mais eficiente e eficaz, tornando-a mais atualizada nos resultados que obtêm e no respeito ao ordenamento jurídico. A perspectiva atual demonstra que não houve uma sobreposição exclusiva dos modelos mais recentes sobre os anteriores, sendo possível que características de todos os modelos possam ser encontradas no momento presente da administração pública (DRUMMOND et al, 2014).

A modernização da administração pública brasileira, no entender de Bresser-Pereira (2001), ainda terá uma história de avanços e retrocessos. É que ainda se percebem focos de resistência à mudança e corporativismo típicos dos antigos burocratas, interesses eleitorais dos políticos e interesse dos capitalistas em obter vantagens do Estado. Sob a perspectiva histórica, os paradigmas mais recentes são instrumentos de transição de uma política de elites para uma democracia moderna, cada vez mais necessária. É de se reconhecer que, apesar de todas as injustiças e dificuldades atuais, o saldo da administração pública é de avanços.

Não há dúvidas, entretanto, que todas essas reformas não foram plenamente eficazes, de modo que existe uma demanda da sociedade para que a administração pública abandone

práticas atrasadas e cumpra sua função social, exigindo que a máquina pública seja eficiente e alcance desempenho superior.

2.2 EFICIÊNCIA E DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A organização da administração pública é assunto de capítulo específico no texto da Constituição Federal de 1988. É o Capítulo VII do Título III, que trata da Organização do Estado. O artigo 37 da Carta Magna define que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Marinela (2017) ensina que princípios são as proposições básicas, fundamentais e típicas que formam as bases de todas as estruturas e institutos subsequentes de um ramo de estudo. São os alicerces, os fundamentos da ciência, e servem, no direito, como parâmetro para a interpretação das demais normas jurídicas. Passa-se a apresentar brevemente cada um desses princípios.

2.2.1 Princípios constitucionais da administração pública

Dentre os princípios relativos à administração pública expressos na Constituição Federal, o primeiro é o da Legalidade. Segundo Carvalho Filho (2017), o Princípio da Legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa dizer que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Se não for, a atividade é ilícita.

O dever de respeito às leis – produzidas, em tese, pela vontade popular – é consequência do Estado de Direito e uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. E mais: caso a administração pública incorra em atuação que desrespeita as leis, cabe ao indivíduo recorrer ao Poder Judiciário para cessar essa atuação ilegal. Por consequência, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados. Para tanto, ela depende da lei (DI PIETRO, 2017).

Em seguida tem-se o Princípio da Impessoalidade, o qual exige ausência de subjetividade na atuação do agente público, que não pode, no exercício de seu ofício,

considerar quaisquer inclinações ou interesses pessoais, sejam próprios ou de terceiros. A impessoalidade é corolário da ideia de isonomia e objetiva que a Administração forneça igualdade de tratamento aos administrados, agindo em uniformidade para com as pessoas que se encontram em idêntica situação jurídica. Em outras palavras, o Princípio da Impessoalidade carrega o ideal de que a Administração Pública deve tratar todas as pessoas sem discriminações, benéficas ou desvantajosas. Nem favoritismo, nem perseguições são toleráveis (MARINELA, 2017).

Após legalidade e impessoalidade, a Carta Magna apresenta o Princípio da Moralidade. Esse princípio afirma que, mais que legal, o agir da Administração Pública deve ser regido também pela moral administrativa, manifestada naquilo que for melhor e mais útil para o interesse público. Por esse motivo, diz Gasparini (2011), é vedado à Administração qualquer comportamento que contrarie os ideais de lealdade e boa-fé. A atuação dos agentes públicos deve ser revestida de probidade, visto que a moralidade administrativa está ligada ao conceito de bom administrador.

Tem-se, ainda, o Princípio da Publicidade, que exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, com exceção apenas para as hipóteses de sigilo legalmente previstas. A exigência de divulgação não tem outro objetivo, senão o conhecimento público. É que se o agente exerce função pública, atua, na verdade, em nome e interesse do povo. Portanto, nada mais justo que o titular desse interesse tenha ciência do que está sendo feito com os seus direitos, até para que possa agir contra eventual ilegalidade. Significa dizer que, ressalvadas as exceções legais, não cabem atos secretos na Administração Pública, sob pena de nulidade desses atos e responsabilização dos agentes que os praticaram (DI PIETRO, 2017).

Por fim, a Constituição estabelece o Princípio da Eficiência, que, pela relevância que possui para esse trabalho, será apresentado em tópico próprio, que vem a seguir.

2.2.2 Princípio da eficiência

A administração pública deve ter uma atuação eficiente. Desejo antigo da sociedade, esse mandamento não estava no texto original da Carta Magna, mas tornou-se princípio constitucional a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998.

Para Marinela (2017), a eficiência, enquanto princípio, demanda da administração uma atuação com presteza, perfeição e rendimento funcional. Significa dizer que deve haver uma

busca real por resultados práticos de produtividade e de economicidade, com a conseqüente redução de desperdícios do dinheiro público, e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, nessa situação, o lucro é do povo. O ganho é do bem comum.

A promoção da eficiência ao status constitucional revela o descontentamento da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos, o que já causou incontáveis prejuízos a inúmeros usuários. Vale mencionar, todavia, que esse princípio não se restringe aos serviços públicos prestados diretamente à coletividade, mas atinge também os serviços administrativos internos das pessoas federativas e das pessoas a elas vinculadas (CARVALHO FILHO, 2017).

No entender de Aragão (2005), a eficiência deve ser compreendida como o melhor exercício possível das missões de interesse coletivo cuja responsabilidade pertence ao Estado, o qual deve alcançar os melhores resultados com os menores ônus, tanto do ponto de vista financeiro, quanto da ótica da liberdade para os cidadãos. Significa dizer que não é permitido à Administração, sob a desculpa da atuação eficiente, desobediência aos demais princípios administrativos. A eficiência deve ser alcançada sem que haja desrespeito aos demais princípios que dão contornos ao agir da Administração Pública.

Modesto (2000) afirma que a exigência de ser eficiente abrange toda a atividade pública. É até algo lógico: se a atividade da gestão pública é necessariamente racional e instrumental, voltada a servir o público, na exata medida das necessidades coletivas, não se pode admitir o comportamento administrativo negligente, contraprodutivo ou ineficiente. Nesse sentido, a boa gestão da coisa pública é obrigação inerente a qualquer exercício da função administrativa e deve ser buscada dentro dos contornos estabelecidos em lei. O correto exercício da função administrativa, em uma democracia representativa, afasta a vontade individual e o arbítrio, bem como a negligência e a ineficiência, pois todos repelem os interesses protegidos na vontade legal.

O mandamento da eficiência administrativa, afirma Marinela (2017), pode ser vislumbrado em vários aspectos da administração pública. A Lei nº 8.987/95, que trata dos serviços públicos, exige um agir eficiente, traduzido na expressão serviço público adequado. Ainda que nem sempre aconteça na prática, o serviço deve ser continuamente aperfeiçoado em sua prestação, devendo ser eficaz quantos aos meios para sua execução e quanto aos resultados obtidos, além da necessidade da eficiência qualitativa e quantitativa dessas atividades. Quantos aos servidores públicos, a eficiência aparece como um requisito

indispensável à concessão e perda da estabilidade, mediante as regulares avaliações especiais de desempenho, como previsto no texto constitucional.

Também é possível observar a repercussão do princípio da eficiência na racionalização imposta à máquina administrativa. A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece limites de gastos com despesa de pessoal, por exemplo. Caso esses limites sejam ameaçados ou ultrapassados, há uma séria de medidas para levar novamente as finanças públicas a um padrão de segurança e racionalidade administrativa.

No dizer de Matias-Pereira (2016), eficiência refere-se ao esforço abrangente da organização no tocante à aplicação e ao melhor proveito dos recursos, comparando com os resultados obtidos. Uma organização é eficiente quando melhora a relação custo/produto. A eficiência está relacionada ao grau de adequação dos recursos utilizados por uma instituição aos resultados que ela alcança. Essa adequação se refere aos recursos financeiros, aos meios, métodos e procedimentos utilizados pela organização para realizar seus objetivos.

Num contexto de demandas e direitos cada vez mais sofisticados e limitação na arrecadação estatal, reduzir os custos da administração pública serve a propósitos diversos: a) requisitos de natureza ética, que preconizam uma nova conduta dos administradores em sua relação com o dinheiro público; b) necessidade de o Estado manejar de forma competente os recursos do erário público, na busca de maximizar os resultados na aplicação desses recursos e eliminação dos desperdícios; c) cumprir a legislação, que, consolidando a vontade popular, exige desempenho superior da administração pública.

Além da ideia de eficiência, outros conceitos são pertinentes à finalidade do princípio inserido na Constituição Federal. Nesse sentido, é importante conhecer os conceitos de eficácia, efetividade e equidade:

Eficácia pode ser aceita como os esforços das ações governamentais ou de uma organização para ofertar adequadamente os bens e serviços esperados, previamente definidos em seus objetivos e metas. Nesse sentido, o que importa nesses esforços é conseguir que os efeitos de uma ação correspondam ao desejado. Efetividade seria a soma da eficiência e eficácia. Assim, a efetividade ocorre quando os bens e serviços resultantes de determinada ação alcançam os resultados mais benéficos para a sociedade. Dessa forma, observa-se que os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade representam um aperfeiçoamento na capacidade de auto-organização do Estado, tendo como referência o atendimento com qualidade das demandas da sociedade por parte da administração pública. Equidade diz respeito à busca da redução das desigualdades existentes no mundo contemporâneo. Verifica-se que está aumentando cada vez mais a distância que existe entre ricos e pobres e está havendo redução de oportunidades.

Assim, exige-se que o Estado atue de maneira efetiva para realizar a justiça social. Essa justiça social é traduzida por meio da distribuição igualitária de benefícios, na defesa dos direitos sociais e na redemocratização das oportunidades, que devem funcionar como referência no processo de formulação, implementação e na gestão das políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2016, p. 249).

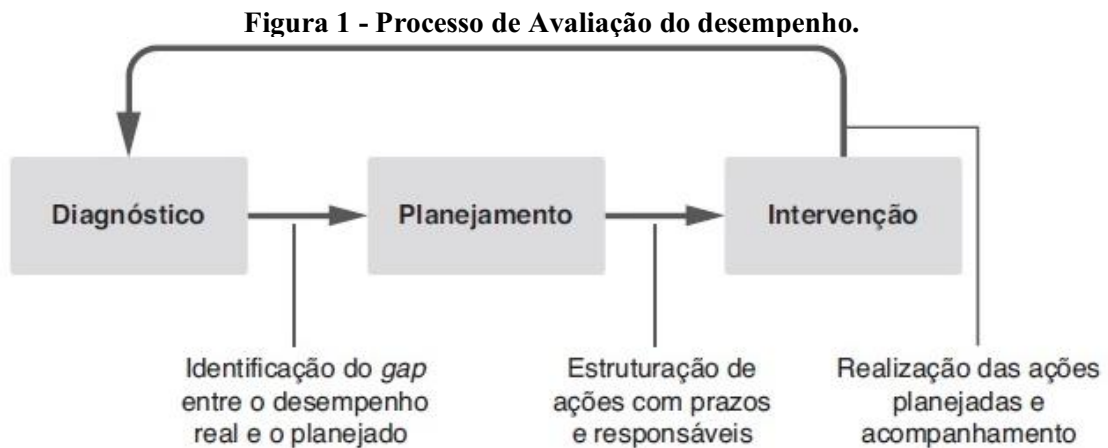
Considerando a obrigatoriedade da eficiência e o contexto de transformação da administração pública nos últimos anos, é possível observar que há uma incessante necessidade de melhorar a máquina pública. Esse contexto tem demandado reflexões e ações que elevem o desempenho da administração pública a um patamar superior. É por esse motivo que a administração pública tem implantado ferramentas e modelos, muitas vezes oriundos da gestão privada, a fim de produzir resultados mais próximos dos demandados pela sociedade.

2.2.3 Desempenho na gestão pública

Como visto, a eficiência é o passo inicial na busca de uma administração pública melhor. Todavia, a eficiência não pode se restringir ao conceito de economicidade. É necessário que a administração pública preocupe-se com os resultados e com o impacto de suas atividades. Organizações não existem por acaso, mas para cumprir objetivos específicos para os quais foram criadas. Ao adentrar nesse assunto, cumpre iniciar conceituando desempenho.

Malheiros e Rocha (2014) afirmam que desempenho é a mensuração do rendimento de algo ou alguém, podendo ser chamado também de performance. Originalmente, no advento da revolução industrial, a noção de desempenho estava intimamente ligada ao funcionamento e rendimento das máquinas. Atualmente, o conceito, no âmbito organizacional, é aplicado também a pessoas e à própria organização – se referindo às ações que elas (pessoas ou organizações) apresentam para alcançar objetivos estabelecidos previamente.

Diante da necessidade de medir as lacunas entre o esperado e o realizado, ainda de acordo com os autores, tornou-se comum avaliar o desempenho de instituições e, principalmente, das pessoas. A tentativa de garantir que as atividades sejam realizadas da forma como foram planejadas, gerando com isso o resultado esperado pela organização, é a síntese do objetivo da avaliação do desempenho.



Fonte: Malheiros e Rocha (2014)

Em um ambiente de busca por maximização dos resultados, ferramentas de gestão do desempenho capazes de integrar estratégia, aprendizagem, competências e indicadores quantitativos e qualitativos são bastante desejados, mas difíceis de encontrar. Por causa dessa dificuldade, organizações têm unido práticas de gestão modernas e eficazes, como a gestão por competências, a gestão estratégica e o *balanced scorecard*, em torno de um sistema dinâmico e estratégico, construindo um modelo que promova, de fato, a melhoria do desempenho e o desenvolvimento profissional e organizacional (BRANDÃO et al, 2008).

2.2.3.1 Gestão estratégica

A importância do processo de avaliação do desempenho organizacional pode ser sintetizada por meio da afirmação: “o que não é medido não é gerenciado”. Nesse sentido, é importante saber “o que” deve ser mensurado e “como” mensurar e integrar esses fatores para construir uma avaliação de desempenho em consonância com as estratégias organizacionais (MUSSI E ANGELONI, 2009).

O que faz uma organização ter desempenho elevado? A estratégia é uma das respostas possíveis a esse questionamento, posto que se constitui nas escolhas que a alta direção faz para atingir os objetivos da instituição. É que os fatores que contribuem para esse desempenho podem residir em vários elementos: em recursos humanos de elevada qualidade e qualificação, numa gestão de equipe eficaz, na capacidade de inovação, numa cultura organizacional que promove o desempenho conjunto dos trabalhadores, em tecnologias que permitem vantagens nos custos, entre outros. (SERRA et al, 2013).

Ainda segundo esses autores, a gestão estratégica tem como preocupação dominante a identificação das estratégias – isto é, os caminhos e as escolhas – que farão a organização alcançar desempenho superior e vantagem competitiva. Como não há um caminho único, uma única possibilidade de acerto, essas escolhas podem variar de acordo com as organizações e com o contexto onde estão inseridas.

De acordo com Thurman (2012), estratégia é uma palavra com sentido maleável. No contexto da gestão estratégica, todavia, se refere aos principais impulsos ou direções que a organização adota, consciente e deliberadamente, na busca de suas finalidades básicas.

Incluir estratégia no ambiente da organização significa: a) descrever como alcançar as metas e os objetivos da instituição; b) considerar os valores pessoais e sociais existentes na empresa; c) orientar a utilização de pessoas e de recursos financeiros; d) criar e sustentar vantagem competitiva. O sucesso de uma estratégia requer fazer as perguntas certas e obter respostas adequadas (FELIX et al, 2011).

Mas quais são os condicionantes da estratégia em um negócio? Para Oliveira (2014) são dois: o ambiente organizacional e a situação interna da instituição. Por ambiente organizacional entenda-se o conjunto de todos os fatores externos à organização que, de forma direta ou indireta, proporcionam ou recebem influência dessa organização. Obviamente, esse ambiente, mesmo na administração pública, não é um conjunto estável, uniforme e disciplinado, mas um composto bastante dinâmico, onde uma grande quantidade de forças atua. Assim, o ambiente é lugar que oferece oportunidades e ameaças.

Já a realidade interna de uma instituição pode ser assimilada através de um diagnóstico, estruturado e sistêmico, que procure responder à pergunta básica “qual a real situação da organização quanto aos seus aspectos internos?” A partir dessa análise, é possível colocar em evidência as deficiências e qualidades organizacionais. Esses pontos fortes e fracos da instituição devem ser identificados considerando também o ambiente, primeiro condicionante da estratégia. Ou seja, a análise estratégica permite a identificação das oportunidades e ameaças, pontos fortes e pontos fracos de uma organização, o que ficou conhecido como matriz SWOT, a partir das iniciais das palavras forças, fraquezas, oportunidades e ameaças em inglês (OLIVEIRA, 2014).

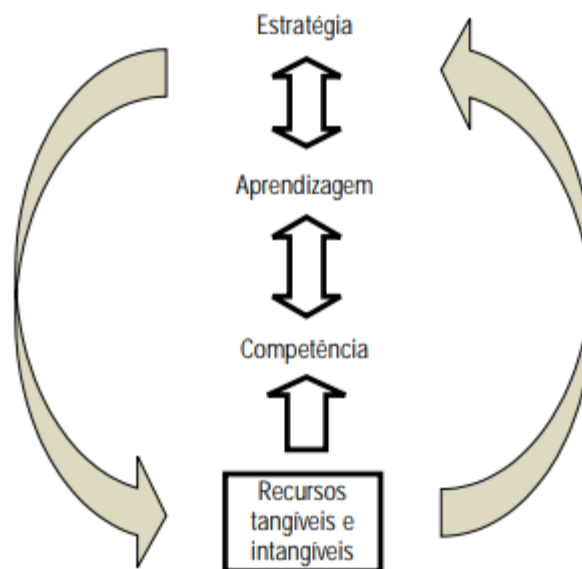
A estratégia se materializa no planejamento estratégico, mas a ele não se resume. Antes, é necessário que se instale o pensamento estratégico como filosofia e hábito entre os membros da organização. O pensamento estratégico, ainda segundo Thurman (2012), é o

processo global de escolher, buscar e alcançar conscientemente futuros desejados por meio de um processo disciplinado, planejado e deliberado.

Identificado o ambiente e a realidade interna da organização, é possível estabelecer seu planejamento estratégico. Para Oliveira (2015), a elaboração e implementação desse plano é norteado por fatores como missão, visão e objetivos estratégicos. Em termos simples, missão é a razão de ser da instituição, o motivo pelo qual ela existe. A visão, por sua vez, é a idealização do futuro desejado pela organização. Já os objetivos estratégicos podem ser definidos como o estado, situação ou resultado futuro que a organização pretende atingir. Os objetivos normalmente são desdobrados em metas, que são a quantificação, com prazo definido, dos objetivos estabelecidos.

Rocha e Salles (2005) apontam que estratégia e competências são conceitos intimamente ligados: a execução da estratégia organizacional demanda e faz surgir novas competências, que, por sua vez, retroalimenta a estratégia, formando um ciclo virtuoso.

Figura 2 - Estratégia e competências essenciais.



Fonte: Fleury e Fleury (2004).

Ao definir o caminho a ser percorrido pela organização, a estratégia também permite identificar as competências que serão necessárias durante esse trajeto. Na gestão estratégica, cada atividade da instituição deve contribuir para o alcance dos objetivos estabelecidos e, em última instância, da missão estabelecida. Todos os recursos – tangíveis e intangíveis – devem

ser utilizados com essa finalidade, alimentando a construção e o fomento das competências essenciais aos rumos da organização (FLEURY E FLEURY, 2004).

2.2.3.1.1 Gestão estratégica na administração pública

Conforme apresentado, a gestão estratégica é elemento de suma importância no contexto organizacional, à medida que viabiliza o direcionamento da organização de maneira uniforme e orienta a construção das competências em consonância com os objetivos estratégicos.

No âmbito público, a gestão estratégica permite a adesão a perspectivas incomuns numa administração autocentrada, construída em pilares como: o ambiente socioeconômico, o cliente-cidadão, as organizações públicas e privadas, o governo e as demandas socioculturais. Isto é, pressupõe a existência de níveis de integração com as partes envolvidas (*stakeholders* e *shareholders*) (KANAANE et al, 2012).

Foi visto que a gestão estratégica pressupõe o pensamento estratégico. Segundo Bergue (2014), pensar estrategicamente na administração pública significa adotar as seguintes posturas:

- Formulação de ideias conscientes, engajadas e consistentes com o interesse público, de modo que toda ação administrativa tenha razão nos propósitos institucionais e competências legais;
- O engajamento do topo da hierarquia, traduzido em um modelo de pensamento gerencial que envolva a alta administração na formulação dos objetivos institucionais, em uma sinergia em que o todo supere a soma dos indivíduos;
- A produção de uma compreensão que alcance o todo da organização, enxergando a organização sob a ótica do pensamento sistêmico;
- A capacidade de identificar e potencializar o que é essencial para a produção de valor público, sendo essencial compreendido como o que não pode ser substituído com facilidade, o que há de mais valioso e imperativo à realização da função institucional;
- Olhar orientado para o longo prazo, antecipando os elementos que formarão cenários futuros e estabelecendo influência sobre eles no curto e médio prazo.

2.2.3.1.2 *Balanced scorecard*

Uma das dificuldades da gestão estratégica é tornar-se conhecida e praticada por toda a organização. Sendo responsabilidade da alta administração, é comum que a estratégia elaborada em uma organização não se torne adequadamente conhecida pelos demais níveis da instituição. Se não é corretamente assimilada, também não é praticada.

Na década de 1990, dois autores – Robert S. Kaplan e David P. Norton – elaboraram um sistema que pretendia levar a gestão estratégica a todos os níveis da instituição, denominado *Balanced Scorecard - BSC*. O sistema passou a ser utilizado para o alcance de quatro objetivos fundamentais: 1) esclarecer e traduzir a visão e a estratégia; 2) comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas; 3) planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas; e 4) melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico.

Tradicionalmente, o processo de avaliação de desempenho organizacional estava atrelado apenas à mensuração de resultados financeiros, sobretudo em medidas como lucratividade, faturamento e retorno sobre o patrimônio. Esses indicadores, embora importantes, são limitados, principalmente porque fazem recorte do passado, sem indicar caminhos para geração de valor no futuro. Nesse sentido, o BSC supre a necessidade de olhar para o amanhã, ao colocar em destaque outros fatores relevantes ao desempenho de uma instituição, sem, todavia, deixar de avaliar o resultado financeiro (BRANDÃO et al, 2008).

Ademais, o BSC cria uma estrutura para comunicação da estratégia e para o planejamento de metas e projetos, induzindo a organização a concretizar mudanças que gerem saltos qualitativos em seus processos.

Serra et al (2013) explicam que a metodologia do BSC traduz-se na representação equilibrada de indicadores financeiros e operacionais, organizados em quatro dimensões: a financeira (que costumeiramente seria a única perspectiva considerada), a dos clientes externos, a dos processos internos e a de aprendizagem e crescimento. É a partir do equilíbrio entre essas quatro dimensões que os objetivos organizacionais são estabelecidos e que a estratégia é continuamente retroalimentada. Assim, os indicadores devem retratar os fatores críticos ao sucesso organizacional, mapear as relações de causa e efeito entre as ações individualizadas e proporcionar visão abrangente e atualizada acerca da organização.

Figura 3 - O *balanced scorecard*.



Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (1997).

Em sua forma original, o BSC apresenta limitações de uso na administração pública. Embora o setor privado e o público coincidam no objetivo de atender bem os “clientes”, eles diferem quanto à amplitude de suas metas e ações e ao perfil de seus clientes, bem como na relação que têm com os recursos financeiros. São necessárias, portanto, adaptações na perspectiva financeira e na perspectiva do cliente para a ferramenta faça sentido na gestão pública (FELIX et al, 2011).

Propondo uma alternativa de adaptação, os autores afirmam que a perspectiva cliente pode se transformar em cidadão/sociedade e está relacionada aos objetivos estratégicos inerentes aos serviços a serem prestados ao cidadão e à sociedade, considerando os preceitos de uma gestão pública moderna, focada em resultados e orientada para transparência.

Já a perspectiva financeira pode ser convertida em uma perspectiva orçamentária. É que a administração pública em regra não visa ao retorno financeiro, nem lida com a competitividade do mercado. Por outro lado, todos os seus gastos e investimentos devem se submeter ao sistema orçamentário público, que inclui Plano Plurianual (PPA), Lei de

Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumentos que materializam a idealização e a execução das políticas públicas.

2.2.3.1.3 Gestão do conhecimento

O tempo atual é marcado pela grande quantidade de informação. Nas organizações, o poderio financeiro ou de estrutura perdem relevância diante das organizações que dominam a informação e gerenciam bem o conhecimento.

Nos últimos duzentos anos o mundo mudou de paradigma. Nesse período, a sociedade industrial surgiu e desapareceu, cedendo lugar à sociedade do conhecimento. Há diferenças perceptíveis entre os dois momentos. Na sociedade industrial, os problemas e tarefas tendem a ser repartidos em partes menores, de forma que as pessoas processam e lidam com informações relativamente simples. Por exemplo: a fabricação de um carro é descomposta em várias tarefas pequenas, sendo que cada trabalhador fica responsável apenas por uma pequena fração do processo. Pouco interessa se ele entende o trabalho dos demais envolvidos na sequência ou se compreende o impacto de sua atividade no produto final. Não há espaço, portanto, para ambiguidades e paradoxos (TAKEUCHI E NONAKA, 2008).

A sociedade da informação, todavia, não funciona assim. A informação é acessível a quase todos e a diferença está em o quê dela fazer. O paradoxo, antes algo a ser eliminado e evitado, torna-se um fator aceito e até cultivado. Afinal, contradições, dualidades, inconsistências, polaridades e oposições fazem parte do conhecimento.

Quadro 2 - Dados, informação e conhecimento.

| Dados | Informação | Conhecimento |
|---|--|---|
| Simples observações sobre o estado do mundo: <ul style="list-style-type: none"> • Facilmente estruturados; • Facilmente obtidos por máquinas; • Frequentemente quantificados; • Facilmente transferíveis. | Dados dotados de relevância e propósito: <ul style="list-style-type: none"> • Requer unidade de análise; • Exige consenso em relação ao significado; • Exige necessariamente a mediação humana. | Informação valiosa da mente humana. Inclui reflexão, síntese, contexto: <ul style="list-style-type: none"> • De difícil estruturação; • De difícil captura em máquinas; • Frequentemente tácito; • De difícil transferência. |

Fonte: Davenport (1998).

A gestão do conhecimento conduz necessariamente a três conceitos fluidos e de difíceis contornos, mas que precisam ser abordados, visto que são fundamentos do tema: dados, informação e conhecimento. Dados são simples observações sobre o estado do mundo. Pode-se dizer que é algo sem significado, pois não depende do contexto nem da assimilação pelas pessoas. Informação pode ser conceituada como os dados munidos de relevância e propósito, além de permitir interpretação e carecer da mediação humana – embora esse último fator possa tornar-se dispensável no futuro, considerando o avanço da inteligência artificial (ALVARENGA NETO, 2008).

Conhecimento, ainda segundo o autor, é a informação mais valiosa, pois exige análise, síntese, reflexão e contextualização. É o que está próximo da ação e a ela estimula, ou seja, é a capacidade de agir. Davenport (1998) enxerga conhecimento como uma mistura fluida de experiência condensada, valores, informação contextual e *insight* experimentado, a qual proporciona uma estrutura para avaliação e incorporação de novas experiências e informações. Ele tem origem e é aplicado na mente dos conhecedores. Sordi (2015), por sua vez, afirma que conhecimento é o novo saber, resultante de análises e reflexões sobre informações em consonância com os valores e o modelo mental daquele que o desenvolve, proporcionando-lhe a melhor capacidade adaptativa às circunstâncias do mundo real.

O conhecimento não se apresenta de uma única forma e tem sido comum a sua classificação em conhecimento explícito e conhecimento tácito. O conhecimento explícito, conforme ensino de Takeuchi e Nonaka (2008), é aquele que pode ser expresso nas mais variadas formas (palavras, números, sons, por exemplo). Sendo assim, pode ser facilmente compartilhado, pois são registrados em forma de dados, fórmulas científicas, recursos visuais, registro em áudio, especificação de produtos, manuais e outros meios. É atributo do conhecimento explícito, portanto, a facilidade para ser transmitido a outras pessoas, através de um processo formal e sistemático.

O conhecimento tácito, por seu turno, não é facilmente percebido nem explicado. Ao contrário, é altamente pessoal e de difícil formalização. Significa dizer que não há facilidade em comunicá-lo ou compartilhá-lo. Esse conhecimento é marcado pelo enraizamento nas ações e na experiência corporal do indivíduo, bem como nos ideais, valores ou emoções que ele incorpora. O conhecimento tácito, na verdade, pode ser identificado em duas dimensões. Primeiro, na dimensão técnica, sendo reconhecido naquelas habilidades informais e de difícil detecção, frequentemente nomeada de *know-how*. Um jogador de futebol que seja um exímio cobrador de falta, por exemplo, em regra terá dificuldade de explicar minuciosamente o seu

método de cobranças. A outra dimensão é a cognitiva e abrange as crenças, percepções, ideias, valores e modelos mentais tão inseridos em um indivíduo que fazem parte de sua essência. Ou seja, essa dimensão funciona como as lentes pelas quais o mundo ao redor é enxergado (TAKEUCHI E NONAKA, 2008).

Na sociedade da informação, o conhecimento não é fator relevante apenas para os indivíduos, mas elemento fundamental para o desempenho e a permanência das organizações. Mesmo considerando o ambiente da administração pública, em que a competição é mitigada ou inexistente, a gestão do conhecimento não pode ser desprezada, pois conhecimento é um dos recursos mais importante no atual contexto organizacional (BATISTA, 2012).

Apesar de haver consenso em torno do conhecimento ser fator relevante para o desempenho organizacional, ainda não há uma compreensão única sobre como as organizações criam e utilizam esse conhecimento. Nonoka e Takeuchi (2008) sustentam a ideia de que o conhecimento é forjado a partir da dialética de elementos aparentemente opostos, como ordem e caos, micro e macro, parte e todo, mente e corpo, criatividade e eficiência, tácito e explícito. Cabe às organizações sintetizar essas contradições para atingir resultados antes impensáveis, como, por exemplo, unir alta qualidade de produto e/ou serviço com baixo custo.

Para Batista (2012), a gestão do conhecimento na gestão pública deve ser utilizada como ferramenta contextualizada para aprendizagem e inovação. Sendo empregada dessa forma, tem o condão de ajudar as organizações a enfrentar novos desafios, inserir práticas inovadoras de gestão e melhorar a qualidade dos processos, produtos e serviços públicos em benefício do cidadão-usuário e da sociedade em geral.

Para Fleury e Oliveira Júnior (2011), conhecimento é a base das competências essenciais em uma organização, enquanto Sordi (2015) compreende que determinadas competências podem garantir a eficácia do processo de gestão do conhecimento em uma organização.

De toda forma, é possível constatar que competências é tema que preserva estreita relação com o desempenho de uma organização, seja através de sua interface com a gestão estratégica, seja por meio dos seus pontos de contato com o conhecimento e com a aprendizagem organizacional. Assim, convém aprofundar o tema da gestão por competências, o que será feito no tópico seguinte.

2.3 GESTÃO BASEADA EM COMPETÊNCIAS

2.3.1 Conceitos de competência

O debate acerca da gestão por competências tem lugar de destaque nas discussões que envolvem desempenho e excelência organizacional. Antes de aborda-lo diretamente, entretanto, convém introduzir as ideias iniciais relativas ao tema. O conceito de competência, ao mesmo tempo em que é bastante empregado, é um dos mais abrangentes no referencial teórico da administração. Dessa maneira, faz-se necessário estabelecer um contorno mínimo acerca do assunto, de forma que seja facilitada a compreensão da pesquisa.

Competência é um termo oriundo das Ciências Jurídicas. No final da Idade Média, dizia respeito à atribuição designada a uma pessoa ou a uma instituição, para apreciar, agir ou julgar certas questões. No Direito, o conceito atual não é muito diferente: é o critério de distribuir entre os vários órgãos judiciários as atribuições relativas ao desempenho da jurisdição. Ou seja, tem a ver com atribuição para “dizer o direito” e o poder-dever de atuar, sendo um fragmento da jurisdição (BRANDÃO E BORGES-ANDRADE, 2007; THEODORO JÚNIOR, 2015).

Ao longo do tempo, o significado da expressão ultrapassou as fronteiras do Direito, servindo também para expressar o reconhecimento social sobre a capacidade de alguém em realizar determinado trabalho. Embora atuais e corretas, essas não serão as acepções prestigiadas na pesquisa em tela. O significado de competência como compreendido na Administração é que será adotada nesse trabalho.

Nesse sentido, a ideia de competência começou a ser difundida a partir das análises de David McClelland, no início da década de 1970. Psicólogo que trabalhava com processos seletivos para o Departamento de Estado do governo dos Estados Unidos, McClelland (1973) publicou o artigo *Testing for Competence rather than Intelligence*, em que defendeu a defasagem dos testes tradicionais de inteligência e conhecimento (os testes de QI). É que essas avaliações eram incapazes de prever o sucesso de uma pessoa em um posto de trabalho e desconsideravam o contexto de origem desses indivíduos, reforçando preconceito contra minorias, mulheres e pessoas mais pobres. A competência, de acordo com o autor, seria uma característica inerente a cada pessoa que a faz ter desempenho superior na realização de uma tarefa ou em determinada situação.

A partir desse diagnóstico, McClelland trabalhou em um método que identificasse as variáveis de competências que previssem, com maior precisão, adequação e sucesso das pessoas na vida profissional. Desde então, competências e sua aplicação em gestão têm sido continuamente estudadas e desenvolvidas.

Carbone et al (2016) chamam a atenção para o fato de que a constante utilização do termo competência na gestão organizacional fez com que a palavra fosse utilizada com diferentes sentidos, nas mais diversas ocasiões. Basta perceber que competência é um termo relativamente comum no vocabulário cotidiano, quando distante da linguagem técnica e acadêmica. Assim, faz-se necessário enfrentar o difícil trabalho de delimitar uma ideia com contornos mais claros para o significado de competência.

Fleury e Fleury (2001) apresenta competência como um conjunto de conhecimentos, habilidade e atitudes – capacidades humanas, portanto – que explicam um alto desempenho. Não seria, porém, um estoque limitado de conhecimentos teóricos e empíricos sem utilidade detidos por um indivíduo, mas sim a própria inteligência prática para situações que se apoiam sobre os conhecimentos adquiridos e os transformam em resultados com tanto mais força quanto maior for a complexidade das situações. Ou seja, o conceito de competência está diretamente ligado a um exercício de tarefas.

Segundo Ferreira (2015), competência é a capacidade de mobilizar um conjunto de recursos cognitivos (saberes, capacidades, informações, etc.) para solucionar adequadamente uma série de problemas. Reflete os conhecimentos, as habilidades e as atitudes que precisam ser colocadas em prática a fim de alcançar um determinado objetivo. Dito de outra forma, seria competência o agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos, habilidades, que agreguem valor econômico à organização e valor social do indivíduo.

Vista de forma dinâmica, afirma Cunha (2014), a competência tem três dimensões: organizacional, grupal e individual. Tratando do tema, Prahalad e Hamel (1990) desenvolveram o conceito de *Core Competences* (Competências Essenciais), que podem ser explicadas como a integração entre tecnologia e habilidades que proporciona real diferença nas organizações, construindo vantagem competitiva.

Segundo Ruas (2011), a noção de competências, no âmbito das organizações, não se apresenta como um universo homogêneo, sendo o tema enxergado ora sob uma perspectiva mais estratégica (competências organizacionais, competências essenciais), ora sob uma configuração mais específica de práticas de gestão de pessoas (seleção, desenvolvimento,

avaliação e remuneração por competências). Para o autor, competência é fundamentada em um conjunto de capacidades que, quando intencionalmente mobilizado, encaminha a organização para o alcance de seus objetivos.

O conceito de competências, no âmbito da gestão organizacional, pode se desdobrar em duas vertentes. Ora, quando se fala na organização como um todo (macronível), ora, quando se trata de indivíduos e equipes (micronível). No macronível, a noção de competência teria origem na economia e na administração, lançando ênfase sobre as competências críticas ou essenciais e sua relação com a competitividade das organizações. No micronível, os conceitos sofrem mais influência originária da psicologia organizacional e do trabalho. Assim, competência está mais ligada às ideias de aprendizagem, competência individual e comportamento organizacional. Em suma, as competências seriam classificadas em organizacionais (quando se referem à totalidade da organização ou de uma unidade de negócio) e individuais (relacionadas aos indivíduos).

No contexto das organizações, de acordo com Carbone et al (2016), as competências funcionam como diferencial competitivo. Se presentes e entregues por seus portadores ou pela organização, diferenciam e impulsionam os negócios.

Conforme suas origens, o conceito de competência possui respaldo internacional, e é assumido como a oportunidade de aproximação entre a educação e o mundo do trabalho. Assim sendo, significa que o cotidiano do trabalhador passa a ser orientado para a construção de necessidades de capacitação e formação contínuas no plano institucional, e as ações do trabalhador (servidor público, por exemplo) um conjunto de competências (que podem ser descritas como conhecimentos, habilidades e atitudes) aplicadas na execução de tarefas. As lacunas (*gaps*) nesse conjunto de competências interferem diretamente nos processos de trabalho.

2.3.2 Gestão por competências

É possível enxergar vários motivos que justificam a importância da gestão por competências. Diante de um mundo marcado pelas frequentes mudanças sociais, econômicas e culturais, o modo de trabalhar, produzir e obter êxito já não é o mesmo do passado. Para as organizações, capital financeiro e tamanho são fatores que têm perdido relevância na construção do desempenho e na obtenção de vantagem competitiva. Atualmente, os

indivíduos e suas competências são os elementos centrais da diferenciação estratégica, os verdadeiros pilares de vantagem competitiva sustentável. (CARBONE et al, 2016).

O contexto atual, caracterizado por dinamismo, transformações constantes e competitividade, demanda adaptabilidade e capacidade de inovação das organizações, que lhes permitam melhorar continuamente seu desempenho. Segundo Brandão e Borges-Andrade (2007), a gestão por competências se insere entre os modelos gerenciais aptos a atingir esse alto desempenho desejado, influenciando a melhora tanto do desempenho profissional (individual) quanto do organizacional.

No cenário da administração, a gestão de pessoas é um dos palcos onde as mudanças mais se apresentam. Se antes a função de gerenciar os recursos humanos era relegada ao departamento de pessoal, hoje, cada vez mais, as organizações modernizam essa área da gestão, a fim de inclui-las na estratégia do negócio. Pessoas deixaram de ser contadas como meros recursos e passaram a ser reconhecidas como fator crítico de sucesso em uma organização.

Uma das maneiras de lidar com esse novo cenário é justamente a gestão por competências. No entendimento de Andrade e Ckagnazaroff (2014), a gestão por competências exige investimento no capital humano, com ênfase nos aspectos qualitativos. Afinal, a diversidade de habilidades cognitivas e aspectos de personalidade podem ser considerados competências, fatores determinantes de melhores desempenhos.

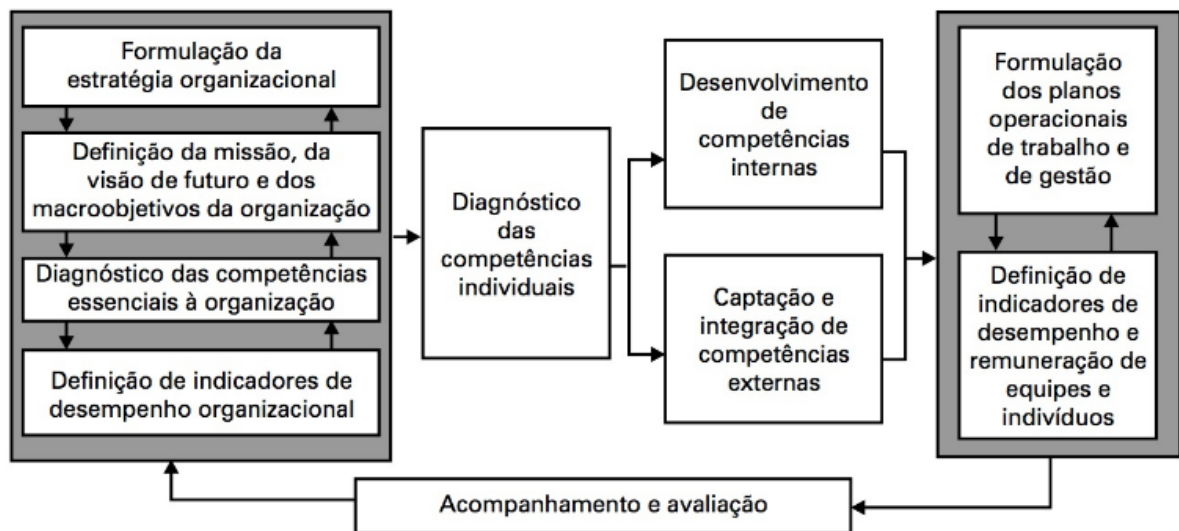
A gestão por competências, explica Brandão e Borges-Andrade (2007), está entre os modelos gerenciais propostos para aprimorar os desempenhos profissional e organizacional. Como certos recursos são determinantes do sucesso da organização, esse modelo de gestão tem a expectativa de integrar e orientar esforços, notadamente referente à gestão de pessoas, objetivando manter e potencializar as competências críticas ao sucesso organizacional.

Hondeghem, Horton e Scheepers (2006), por sua vez, explicam que esse modelo de gestão requer a identificação das competências necessárias ao cumprimento adequado de certas tarefas em cada um dos setores de atividade da organização e esquematizado de forma a servir como base para um modelo adequado ao recrutamento, seleção, formação, desenvolvimento e demais aspectos da gestão de pessoas. Nesse sentido, é necessário entender o conceito de competência-chave, que pode ser associada a um trabalho ou a uma função específica, ou, também, servir para diferenciar as competências essenciais que os indivíduos possuem ou precisam adquirir daquelas de menor importância.

Para Carbone et al (2016), a gestão por competências é um modelo que orienta a organização para o mercado e para o cliente, buscando gerar resultados sustentáveis através do constante desenvolvimento das competências de pessoas, equipes de trabalho e unidades produtivas. Dito de outra forma, um relevante sistema de informações estratégicas sobre as competências necessárias e as existentes em um negócio, orientando as ações de desenvolvimento profissional e organizacional na direção correta.

A ideia de gestão por competências apareceu pioneiramente no setor privado dos Estados Unidos e Reino Unido na década de 1980, como uma resposta aos desafios na administração provocados pelas mudanças econômicas decorrentes da globalização, pela progressiva concorrência internacional e pelo avanço tecnológico.

Figura 4 - O processo da gestão por competências.



Fonte: Borges-Andrade et al (2011).

A gestão por competências tem sido apontada como modelo gerencial alternativo às formas tradicionais utilizadas nas organizações. De acordo com Brandão (2005), partindo da premissa de que o controle de certos recursos é fundamental para o desempenho superior de pessoas e organizações, é necessário reduzir a lacuna entre as competências necessárias à consecução dos objetivos organizacionais e aquelas já existentes na organização.

2.3.3 A gestão por competências na administração pública

Os novos paradigmas da administração pública direcionam o setor público a uma atuação eficiente, eficaz e efetiva. Para Araújo Júnior e Martins (2014), esses objetivos podem ser alcançados através do desenvolvimento das competências necessárias.

Foi a partir do Decreto 5.707 de 2006, o qual instituiu a política e diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da Administração Pública Federal, que a gestão de competências foi consolidada como um dos modelos de gestão a ser utilizado na administração pública. Os autores sustentam, ainda, que a busca por melhor desempenho no serviço público exige rompimento com os modelos tradicionais de gestão pública e transformação cultural, demandando estratégias corporativas, inovação e criação de políticas que se voltem ao desenvolvimento das competências necessárias aos fins que se buscam.

2.3.4 Mapeamento de competências

Ultrapassada a etapa da compreensão do que significam competência e gestão por competências, passa-se a abordar o que os autores chamam de mapeamento ou diagnóstico das competências. Esse processo permite que as organizações conheçam as competências que já possuem e também identifiquem aquelas que faltam – a elas próprias e a seus funcionários –, o que é chamado de *gaps* (lacunas) de competências. Dessa forma, o mapeamento das competências consiste em descobrir as competências críticas para o sucesso da organização, identificar as que já existem e buscar acrescentar as que ainda são ausentes (Carbone et al 2016)

Esse processo não tem caminho único e pode seguir vários roteiros definidos por autores que estudam o tema. Alguns desses modelos serão apresentados a seguir.

2.3.4.1 Modelo proposto pelo Governo Federal (BRASIL, 2013)

O Governo Federal possui um Guia de Referência Prático para Mapeamento e Avaliação de Competências, publicado em 2013 pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Gestão Pública. No âmbito da Administração Pública Federal, a Gestão por Competências é um dos pilares da (PNDP), que foi instituída pelo Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, e representou, à época de seu lançamento,

proposta inovadora para o desenvolvimento profissional dos servidores públicos do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC).

Entende o Governo Federal que a gestão por competências, quando implantada de maneira adequada, é uma poderosa ferramenta de gestão de pessoas, cujos benefícios ultrapassam as fronteiras da capacitação profissional e atinge outros processos da gestão estratégica de pessoas, tais como o recrutamento e seleção, avaliação de desempenho, planejamento da força de trabalho, promoção, reconhecimento profissional e sucessão (BRASIL, 2013).

Antes de conhecer o modelo de implantação e operacionalização, deve-se ter em mente as finalidades desejadas pela Administração Pública Federal com essa política, quais sejam: a) melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos; b) desenvolvimento permanente do servidor; c) adequação das competências requeridas dos servidores objetivos das instituições, tendo como referência o Plano Plurianual (PPA); d) divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e e) racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.

No documento analisado, Brasil (2013) define mapeamento de competências como a identificação da lacuna que se observa entre as competências necessárias e as competências internas existentes para concretizar a estratégia dos órgãos do SIPEC. Esse processo deve acontecer em três etapas, a saber:

1. Identificação e classificação das competências necessárias à consecução dos objetivos organizacionais;
2. Inventário das competências existentes;
3. Identificação de eventuais lacunas de capacitação.

Os autores disponibilizam, então, um roteiro a ser seguido para que essas três etapas sejam cumpridas. Para que o diagnóstico de competências aconteça, recorre-se à aplicação de métodos e técnicas de pesquisa social para a coleta de dados. Essa coleta deve ser realizada através dos seguintes procedimentos, sendo que, sugere-se, a análise documental sempre deve constar como a primeira etapa:

- Análise documental

Por documentos, devem ser entendidos aqueles que tratam da estratégia organizacional, além das normas pertinentes à organização. A intenção é conhecer e interpretar o conteúdo desses documentos, a fim de inferir quais as competências necessárias à concretização dos objetivos organizacionais.

- Entrevista individual

Devem ser entrevistadas todas as pessoas em posições-chave da organização ou que detenham bastante conhecimento sobre ela. A entrevista se propõe a alcançar consensos e superar ambiguidades ou contradições geradas na fase da análise documental. É fato que muitas informações relevantes não constam nos documentos, mas podem ser compreendidas através de conversas com profissionais que atuam no local.

- Grupo focal

Essa fase permite reunir ao mesmo tempo várias pessoas que conhecem bem os processos de trabalho da organização. Esse momento deve ser conduzido por um moderador e permite analisar a interação entre os participantes, o que pode fazer surgir consensos ou polêmicas, sendo útil ao resultado final do mapeamento das competências.

- Observação

A observação é uma técnica complementar que permite ao profissional responsável pelo mapeamento observar aspectos práticos das competências no contexto do trabalho, sobretudo em fatores que poderiam ser omitidos ou esquecidos nas entrevistas ou nas discussões em grupo. Obviamente, requer do mapeador uma habilidade acima do comum para interpretar o que vê, não permitindo interferências indevidas de ordem técnica ou emocional.

- Questionário

O questionário é um instrumento com perguntas a serem lidas e preenchidas pelos respondentes sem qualquer intervenção de terceiros, inclusive do pesquisador. Permite alcançar várias pessoas em pouco tempo e a um baixo custo, mas é recomendado que as perguntas sejam antes validadas com uma ou mais pessoas que conheçam bem a organização, para que as perguntas de fato tenham sentido e evitem-se respostas ambíguas.

Com esses dados levantados, é possível planejar, monitorar e avaliar as ações de capacitação necessárias, através da identificação dos conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores. Em outras palavras, o diagnóstico de competências será sempre o ponto inicial para a elaboração dos planos de capacitação e desenvolvimento de pessoas, que no âmbito do SIPEC deve ser planejado com periodicidade anual e plurianual, semelhantemente ao orçamento.

Figura 5 - Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.



Fonte: Brasil (2013).

As necessidades levantadas nesse processo serão gerenciadas através do sistema denominado “Capacitação”, que funciona como ferramenta de registro de dados para o mapeamento das competências com vistas à formulação de planos que possibilitem incrementar as competências individuais e organizacionais, sejam elas técnicas ou gerenciais.

2.3.4.2 Modelo exposto em Borges-Andrade et al (2011)

Na obra organizada por Borges-Andrade et al (2011), mais uma técnica para o diagnóstico de competências é apresentada. De início, os autores enfatizam a importância de que esse processo, para que seja bem sucedido, seja conduzido com rigor científico e metodológico, bem como que haja alto cuidado ético no processo de investigação.

De fato, ao considerar-se que o diagnóstico de competências fornece subsídios à definição da estratégia organizacional e às decisões de investimento em treinamento, desenvolvimento e educação, é razoável buscar que esse processo de mapear as competências ocorra segundo critérios rigorosos.

Os autores reconhecem que há diversas fontes de informação no processo de identificar competências. Citam, como exemplo, os dados relacionados à estratégia corporativa (missão, visão, pontos fortes e fracos), bem como relatórios de avaliações de desempenho, de pesquisa de satisfação de clientes ou de clima organizacional, além de outros.

Ademais, podem ser utilizados instrumentos de pesquisa elaborados com o intuito específico de mapear as competências da organização.

Enfatizando a necessidade de que o processo de mapeamento das competências obedeça ao método científico, os autores apontam quatro etapas para a realização desse diagnóstico. O processo tem início com o planejamento da ação, do qual surge um projeto de investigação, passando, logo depois, às etapas de execução propriamente dita e elaboração do relatório final.

Ter consciência da interdependência entre as competências organizacionais e individuais e dessas com a estratégia organizacional é o passo que antecede a definição das técnicas de diagnóstico das competências. Baseado nessas relações de mútua dependência, o mapeamento das competências em uma organização tem início com o apontamento das competências organizacionais, para, só então, serem definidas as competências individuais necessárias ao êxito das estratégias e objetivos organizacionais.

Quanto às técnicas propriamente ditas, os autores sugerem o uso inicial de pesquisa documental e, em seguida, contato do pesquisador com as pessoas da organização, através de entrevistas individuais ou aplicação de questionários. Por meio dessas etapas, o pesquisador tem condição de indicar as competências supostamente relevantes à organização. Ao organizar esses fatores (eliminando ambiguidades, duplicidades e irrelevâncias), o pesquisador poderá definir a escala mais adequada para que os respondentes do questionário avaliem o grau de importância das competências. Com os resultados, será possível formar uma primeira descrição mais definitiva das competências necessárias à organização, que devem ser submetidas aos principais executivos do negócio ou aos responsáveis pela formulação da estratégia.

Definidas as competências organizacionais, inicia-se uma nova etapa a fim de desvendar as competências individuais. Aqui cabe um novo ciclo do diagnóstico, com utilização de diferentes técnicas qualitativas e quantitativas de coleta de dados, como pesquisa documental, entrevistas individuais ou em grupo e aplicação de questionários. A soma dessas duas etapas permite enxergar, com mais clareza, a consistência interna da estratégia, na medida em que as competências organizacionais dirijam os levantamentos das necessidades de investimentos em competências individuais.

2.3.4.3 O modelo de Carbone et al (2016)

A organização depende dos seus funcionários para gerar resultados, e são suas competências que os levam a alcançar esse fim. Segundo essa premissa, Carbone et al (2016) também contribuem com a discussão teórica sobre o tema ao sugerir um caminho para realizar o mapeamento de competências. O foco dos autores, tal qual o modelo anterior, também recai sobre as competências organizacionais e individuais.

Utilizando o conceito de Lakatos e Marconi (2009), os autores estabelecem como ponto de partida a diferença entre método e técnica de pesquisa. Enquanto o método de pesquisa consiste num conjunto de atividades sistemáticas e racionais que permitem chegar a conhecimentos válidos, a técnica trata dos procedimentos práticos que devem ser adotados na realização da coleta de dados, independentemente do método aplicado. Dito de outra forma, um método para mapeamento de competências pode mesclar o uso de diversas técnicas de pesquisa.

Tendo em conta que o objetivo do diagnóstico de competências é analisar o *gap* de competência da organização, os autores recomendam que o primeiro passo seja identificar as competências organizacionais e profissionais imprescindíveis ao atendimento dos propósitos e alcance da missão institucional. Para tanto, pode ser utilizada a pesquisa documental, a fim de analisar os documentos estruturantes da organização, tais como atos constitutivos, regimento interno, além dos planos estratégico e setoriais de trabalho.

Nesse momento, é importante não ceder à tentação de apenas reproduzir termos comuns em dicionários ou glossários de competências, utilizando listas padronizadas, que pouco coincidirão com a realidade da organização. Um adequado mapeamento de competência deverá ser feito tendo como alvo a organização para a qual se destina, procurando reproduzir com razoável fidelidade as competências que deverão estar presentes nos perfis individuais e da organização, de forma a possibilitar a estratégia estabelecida pela instituição.

É importante que toda a identificação das competências guarde estreita relação com a estratégia da organização. Assim, as lacunas de competências individuais ou coletivas sem relação com a estratégia ou com as necessidades organizacionais pouco ou nada interessam, sendo dispensável seu mapeamento.

Os autores defendem que não há uma melhor técnica a ser utilizada no mapeamento de competências. Na verdade, a análise e escolha das técnicas devem considerar o contexto

envolvido e as necessidades do mapeamento, levando em conta fatores como cultura organizacional, estrutura e porte da organização, prazo para o trabalho e a natureza das competências a serem mapeadas (se profissionais, organizacionais ou ambas).

Da mesma forma que os outros autores, Carbone et al (2016) citam a análise documental, o grupo focal e a entrevista como as principais técnicas para a realização do diagnóstico.

2.3.4.4 O modelo proposto por Santos (2001)

Em artigo publicado pela Revista de Administração, Santos (2001) apresenta como diferenciação no mapeamento de competências o uso do método Delphi. Esse método tem como premissa que as observações em grupos estruturados de especialistas são mais precisas que as análises oriundas de grupos não estruturados ou em indivíduos.

Dessa forma, o método é desenvolvido em quatro rodadas, que são antecedidas pela criação desse grupo de especialistas. No caso prático que permitiu o desenvolvimento do modelo, essa fase inicial envolveu a escolha do grupo, que passou por um treinamento de 20 horas em gestão de competências. Só então as demais etapas aconteceram, com o seguinte roteiro:

- a) Primeira rodada: cada especialista do grupo é instado a relatar individualmente quais as competências que devem configurar o conteúdo de determinado cargo;
- b) Segunda rodada: a partir dos dados levantados na rodada anterior, é formada uma matriz de competência a qual é entregue a cada membro do grupo, que, individualmente, dirá com quais competências levantadas ele concorda e discorda;
- c) Terceira rodada: é perguntado que peso deve ser atribuído a cada competência, de forma a criar uma escala de importância entre os elementos levantados, a fim de se atingir um desempenho excelente.
- d) Quarta rodada: é apresentada a tabela com as ponderações obtidas a partir da fase anterior e os participantes são questionados acerca da concordância com os pesos e ponderações obtidos.

O que se observa, portanto, é que a intenção dessa técnica é gerar a matriz de competências essenciais de uma organização através da opinião de um grupo de especialistas

no assunto e na própria organização. É uma técnica que tem uma forte preocupação com o conteúdo dos cargos organizacionais.

2.3.4.5 O modelo proposto por Ruzzarin e Sminonovschi (2017)

Para mapear competências, os autores adotam um método que faz parte do Sistema Integrado de Gestão de Pessoas (SIGP), forma de gerenciar as pessoas de uma organização sob uma perspectiva estratégica e holística. Essa filosofia é base da empresa de propriedade dos autores, a *Resolution*, que presta consultoria no assunto a organizações. Através dessa experiência prática, os autores baseiam trabalhos acadêmicos, tendo escrito algumas obras sobre gestão de pessoas e competências.

Dentro desse sistema de gestão, o diagnóstico de competências acontece conforme os passos descritos no quadro abaixo:

Quadro 3 - Passos para realização do mapeamento de competências.

| Passos | Descrição |
|---|--|
| 1. Buscar as percepções de competências organizacionais. | Extrair da cultura e da estratégia organizacional todas as informações capazes de definir atributos de competências válidos para todos na organização. |
| 2. Buscar as percepções de competências para os cargos a serem mapeados. | Extrair as informações específicas acerca dos cargos que permitirão elencar os atributos da competência necessários a cada um deles. |
| 3. Extrair das percepções os atributos de competência imprescindíveis para a eficácia do colaborador no cargo | Gerar, para cada cargo, uma lista dos atributos (conhecimentos, habilidades, atitudes) necessários ao melhor desempenho do profissional no cargo. |
| 4. Agrupar os atributos similares | Analisar o conjunto dos atributos, buscando similaridades que facilitem a criação de competências. |
| 5. Definir e formar as competências para cada cargo | Definir competências específicas através dos grupos de atributos. |

Fonte: Adaptado de Ruzzarin e Simionovschi (2017).

2.3.4.6 O modelo escolhido

Analisando os métodos acima descritos, é possível apontar algumas semelhanças entre eles. Esse fato não é exatamente uma surpresa, por dois motivos. Primeiro, é natural que o aprofundamento no estudo de um tema gere conclusões que embora não sejam idênticas, guardam correspondência entre si. Ademais, no caso específico, é crível aceitar que os autores

partiram de uma base em comum em seus estudos, sendo frequente, inclusive, que um tenha utilizado o estudo de outro na construção de seu modelo. Dito de outra forma, a construção do tema não é estanque, mas dialética.

Dentro dessa perspectiva, considerando o caminho metodológico a ser percorrido e os objetivos que guiam a construção desse trabalho, o modelo mais conveniente a ser utilizado como base dessa pesquisa é o exposto por Carbone et al (2016) na obra *Gestão por Competências*. Comunicada essa escolha, é preciso fazer duas ressalvas. Primeiro, eleger um modelo não significa que ele foi utilizado na forma literal que é descrito. Adaptações foram necessárias. Segundo, constituir um modelo preferencial não implicou em abdicar completamente dos demais, que puderam ser utilizados, de modo secundário, como fonte de consulta e inspiração.

3 METODOLOGIA

Diversos são os motivos que originam uma pesquisa. Gil (2017) classifica esses motivos em dois grandes grupos: razões de ordem intelectual e propósitos de ordem prática. As primeiras são consequências do desejo de conhecer pela satisfação inerente a esse processo. As últimas são decorrentes do intuito de descobrir, com vistas a possibilitar a evolução na maneira de fazer algo.

Embora haja um elevado grau de satisfação com a construção desse trabalho, pode-se dizer que a motivação principal dessa pesquisa, pelo viés prático que possui, é contribuir, ainda que com um pequeno tijolo, para a construção de uma administração pública melhor. A fim de garantir que a pesquisa fosse relevante e aplicada da maneira correta, tornou-se necessário estruturar metodologia consistente e aplicável, objetivo principal desse capítulo.

3.1 MÉTODO

Método pode ser definido como o roteiro, os procedimentos e as técnicas utilizadas para se atingir um objetivo. Método científico, portanto, é o caminho que se sustenta em procedimentos lógicos, passível de ser repetido e útil à descoberta de uma verdade científica. (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Ao escolher o método, o pesquisador está, na verdade, dando contornos à sua estratégia de pesquisa. Em outras palavras, está definindo os procedimentos técnicos que serão utilizados no processo de investigação científica. No dizer de Klein et al (2015), o método escolhido dirigirá a seleção das técnicas de coleta e de análise de dados a serem empregadas pelo pesquisador.

Levando em consideração o problema da pesquisa e os objetivos propostos pelo trabalho, o estudo de caso foi eleito o método de pesquisa mais adequado. Dessa forma, foi executada uma investigação empírica acerca de um fato que acontece no mundo real, buscando entender o “como” e o “porquê” desse fenômeno. O estudo de caso tem caráter de profundidade e detalhamento e é aplicável quando o objeto de pesquisa está limitado a uma ou poucas unidades. Não significa, entretanto, que se pretendeu encontrar características precisas da população envolvida, tão somente fornecer uma visão geral do fenômeno em tela, a partir da compreensão de suas causas e efeitos. Também não é possível inferir generalizações acerca do que foi estudado para situações semelhantes (YIN, 2015).

À semelhança dos outros métodos, o estudo de caso pode apresentar limitações, sendo a falta de rigor metodológico um dos principais riscos, o que poderia ensejar a baixa qualidade dos resultados obtidos. Para excluir essa possibilidade, foram utilizadas múltiplas técnicas de coleta de dados, tais como a pesquisa documental, a aplicação de entrevistas e a observação direta, triangulação que contribuiu para adequada análise do fenômeno. Dessa forma, garantiu-se a profundidade necessária ao estudo e credibilidade aos resultados (GIL, 2017).

3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Escolher as características que definem a pesquisa é o passo seguinte na concepção do rigor metodológico.

Tratou-se de pesquisa qualitativa, construída a partir de abordagem que procurou compreender o fenômeno social estudado de maneira naturalística e interpretativa. Significa dizer que o objeto foi estudado em seu ambiente natural, onde se tentou captar e interpretar o fenômeno em termos dos significados que as pessoas lhe atribuem (TAKAHASHI, 2013). Algumas das características da pesquisa qualitativa são: coleta de dados no campo, pesquisador como instrumento chave, análise indutiva dos dados, importância do significado atribuído pelos sujeitos, desenho emergente, lentes teóricas para compreensão dos dados e visão holística (CRESWELL, 2007).

Quanto aos fins, tratou-se de pesquisa exploratório-descritiva. Exploratória porque se ocupou de área na qual existe pouco conhecimento acumulado e sistematizado. Dada a sua natureza de sondagem, a pesquisa exploratória não comporta a indicação prévia de hipóteses, que, todavia, podem surgir no decorrer ou ao final do estudo. Descritiva, como o próprio nome indica, porque descreveu, expôs características do fenômeno estudado, sem a pretensão de apresentar explicações definitivas sobre o assunto, nem modificá-lo ou nele interferir (VERGARA, 2016).

No tocante aos meios, teve-se uma pesquisa documental e bibliográfica. A investigação documental aconteceu com base nos documentos, públicos ou internos, produzidos pela instituição estudada, mediante consulta ao *site* e intranet do órgão, além de informações solicitadas através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). O estudo bibliográfico serviu para dar formato ao sistema conceitual da pesquisa, por meio da leitura reflexiva de artigos científicos, livros clássicos e atuais, leis, decretos e

exposições de motivos, bem como dissertações de mestrado e teses de doutorado pertinentes ao tema. Ademais, foi necessário o levantamento de dados em campo, o que ocorreu através de entrevistas pessoais e observação direta. (GIL, 2008; VERGARA, 2016).

3.3 SUJEITOS DA PESQUISA

Dentro do universo da pesquisa, os sujeitos foram escolhidos em amostra não probabilística pelos critérios de acessibilidade e tipicidade. O critério de acessibilidade significa que a amostra não é retirada de procedimento estatístico, mas que os elementos são eleitos pela facilidade de acesso a eles. Já a tipicidade formata a amostra pela seleção de elementos que o pesquisador considere representativos da população-alvo (VERGARA, 2016).

Nesse sentido, os sujeitos da pesquisa foram escolhidos entre os servidores efetivos do IBGE na Paraíba que ocupam cargos e/ou funções gerenciais. Por conveniência, foram excluídos os participantes que não pertenciam às repartições de João Pessoa e Campina Grande. Essa exclusão se justificou por três motivos: 1) a coleta de dados foi realizada no auge das atividades de coleta do Censo Agropecuário, que aumenta a carga de atribuição dos servidores do IBGE, sobretudo os ocupantes de posições de liderança, diminuindo a disponibilidade para atender à pesquisa; 2) em virtude do Censo e pela opção por entrevistas individuais e presenciais, a manutenção de todas as repartições entre o escopo da pesquisa tornaria mais cara e demorada a coleta de dados; 3) o número de participantes ficaria muito extenso, resultando em excesso de dados, o que atrapalharia a fase de análise.

Essa escolha em nada prejudicou a representatividade da amostra, visto que a maioria dos ocupantes de posições gerenciais está concentrada em João Pessoa e Campina Grande, além de que as atribuições dessas duas cidades representam mais de 70% do trabalho do IBGE na Paraíba.

A partir desse refino, chegou-se ao número potencial de 24 participantes. Desses, 6 se recusaram ou não puderam – por limitações de agenda, férias ou viagens a trabalho – envolver-se com a pesquisa, definindo em 18 o total de indivíduos respondentes.

Entres os participantes, há ocupantes de posições administrativas, finalísticas e de supervisão do Censo Agropecuário, bem como o chefe da Unidade Estadual do IBGE na Paraíba.

Todos os respondentes foram identificados por “entrevistado” – independentemente do gênero com o qual se identificam – seguido de número cardinal, de 01 a 18, para diferenciá-los. Dessa forma, preservou-se, em regra, a identidade dos participantes. A exceção, possivelmente, ficou por conta do chefe da Unidade Estadual do IBGE na Paraíba, que, em virtude de estar em uma posição que não possui pares no âmbito da pesquisa, pode ser mais facilmente identificado, ainda que tenha sido nomeado da mesma forma que os demais respondentes.

3.4 COLETA DE DADOS

As pesquisas qualitativas têm como marca algum grau de subjetividade, consequência de privilegiar a visão de mundo dos sujeitos. A análise, nesse tipo de pesquisa, tem cunho interpretativo e os resultados obtidos não são generalizáveis. Nessa perspectiva, uma boa estratégia para garantir a validade dos resultados é a utilização da triangulação. Importada do vocabulário de navegação, a triangulação significa utilizar diversos métodos para investigar um mesmo fenômeno e foi utilizada nesse trabalho (VERGARA, 2015).

A coleta de dados teve início com a pesquisa no arcabouço teórico e nos documentos institucionais da organização analisada. A partir dessa etapa, foi possível identificar aspectos importantes ao desempenho do IBGE na Paraíba que nortearam a elaboração das perguntas respondidas pelos participantes.

A pesquisa documental reuniu dados secundários – através de relatórios, publicações internas, resoluções e outros documentos oficiais – e dados primários, ainda não tabulados ou interpretados, com a utilização dos sistemas informatizados, *intranet* e demais sistemas corporativos.

Em seguida, foram realizadas entrevistas em profundidade para captar a experiência e impressões dos servidores participantes acerca de fatores pertinentes ao desempenho do IBGE na Paraíba e à gestão por competências. As entrevistas foram individuais, presenciais e semiestruturadas. A primeira serviu como teste piloto para utilização do roteiro. Como não foram observadas dificuldades relevantes nesse momento, o roteiro foi preservado sem alterações e foi dado seguimento às demais entrevistas.

As entrevistas levaram em média 27 minutos, sendo que a mais breve durou 11 minutos e a mais demorada, 51 minutos. Os áudios, com a autorização prévia dos participantes, foram gravados e transcritos. A transcrição foi feita logo após a entrevista, para

que não ocorresse perda da essência do que foi dito, e serviu para a fase de análise e interpretação dos dados coletados. Todas foram realizadas entre dezembro de 2017 e janeiro de 2018, na própria repartição onde os respondentes são lotados e com os horários previamente combinados.

O roteiro da entrevista foi elaborado para atender aos objetivos da pesquisa e foi estruturado em três partes. A primeira permite traçar o perfil dos respondentes. O segundo aborda questões pertinentes ao nível organizacional das competências. E o terceiro busca compreender conceitos e percepções relacionados às competências em nível individual. Houve dois tipos de roteiros, que tratavam das mesmas questões: um para captar a visão dos servidores em posição de liderança e o outro aplicado ao chefe da Unidade Estadual, de modo que fosse possível confrontar a percepção dos servidores com a perspectiva institucional. Em outras palavras, essa escolha permitiu confrontar o que é planejado pela instituição com o que de fato é executado.

Por fim, cabe dizer que, dado que o ambiente da pesquisa é o próprio local de trabalho do pesquisador, houve também utilização da técnica da observação direta. Para Gil (2008), a grande vantagem da observação é que os fatos são percebidos diretamente, sem qualquer intermediação, o que, em tese, reduz subjetividade. Por outro lado, onde há margem para interpretação, há margem para parcialidade. O desafio, portanto, foi encontrar o adequado balanço, o que foi facilitado pelo cotejo dos dados obtidos com todos os métodos.

3.5 ANÁLISE DOS DADOS

Concluída a transcrição das entrevistas, foi realizada uma síntese do conjunto das discussões para a análise. Por ocasião da revisão bibliográfica e da pesquisa documental foi possível identificar os grandes temas relevantes ao desempenho do IBGE na Paraíba. As entrevistas permitiram alcançar uma variedade de impressões e percepções do grupo acerca das variáveis do estudo. Dessa forma, as respostas foram organizadas em categorias para orientar a interpretação, segundo a análise de conteúdo.

De acordo com Bardin (2009), a análise de conteúdo é procedimento que permite análise sistemática e objetiva do conteúdo manifesto na comunicação, possibilitando a compreensão do pensamento do entrevistado por meio do conteúdo expresso no texto. No caso específico dessa pesquisa, a análise de conteúdo ocorreu mediante a transcrição das entrevistas.

A análise de conteúdo abrange três etapas: 1) pré-análise dos dados; 2) exploração do material; 3) tratamento, inferência e interpretação dos dados. Esse caminho foi respeitado no tratamento dos dados levantados com as entrevistas (BARDIN, 2009; KLEIN et al, 2015).

Na pré-análise, todo o material coletado foi organizado por tópico e assunto. Foi efetuada a audição das entrevistas, para conferir se as transcrições correspondiam às falas dos respondentes.

Na fase seguinte, exploração do material, o conteúdo das entrevistas foi agrupado em categorias e subcategorias, levantadas e identificadas *a priori* com base na pesquisa bibliográfica e documental.

Por fim, foram realizados o tratamento e interpretação dos dados. Nessa fase, os dados capturados foram distribuídos de acordo com os temas estabelecidos na etapa anterior. Entretanto, observou-se a necessidade de alterar algumas das categorias e subcategorias definidas anteriormente. Segundo Bardin (2009), a análise de conteúdo não é procedimento rígido, permitindo a avaliação e adaptação das categorias pré-estabelecidas de acordo com os resultados obtidos após a coleta de dados.

Destarte, as categorias e subcategorias que emergiram ao final da análise de dados foram as que constam no quadro 4.

Quadro 4 - Categorias e subcategorias para a análise de conteúdo.

| Categorias | Subcategorias |
|-------------------|--|
| Estratégia | <ul style="list-style-type: none"> • Conhecimento estratégico • Capacidade de cumprir a estratégia • Gestão do conhecimento |
| Eficiência | <ul style="list-style-type: none"> • Nível de estrutura e pessoas • Métricas de desempenho |
| Gestão de pessoas | <ul style="list-style-type: none"> • Aplicação de pessoas • Processos de aprendizagem • Políticas de desenvolvimento |

Fonte: elaboração própria (2018).

Finalmente, cumpre dizer que o caráter qualitativo da pesquisa pode conferir certa subjetividade do trabalho. As técnicas de pesquisa, notadamente as entrevistas, podem também trazer limitações, tais como: distorções perceptivas, preconceitos, dificuldades de articulação das ideias, erro de relato, falha de memória, erros de avaliação, exagero ou suavização dos fatos. Também vale dizer que as conclusões obtidas se limitam pelo contexto

temporal da pesquisa, sendo possível que as transformações dos contextos histórico, econômico e organizacional impactem diretamente nos resultados obtidos.

3.6 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA

Foi requerido ao IBGE, de forma escrita, autorização para a coleta de dados com os servidores e nas instalações da instituição na Paraíba. Esse aval foi concedido pela presidência do órgão, através de comunicação mediada pelo chefe da instituição na Paraíba.

A pesquisa foi submetida, por meio da Plataforma Brasil, à avaliação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Federal de Campina Grande, garantindo que todas as exigências legais e éticas fossem respeitadas na confecção do trabalho. O referido Comitê concedeu a aprovação em 27 de novembro de 2017 e somente após esse aval as entrevistas foram realizadas.

Aos participantes foram assegurados todos os direitos pertinentes (entre os quais o de anonimato e o de participar ou não da pesquisa) e informações que mitigassem, ao máximo, qualquer desconforto ou problema que eventualmente pudessem ser causados. Por esta razão, os sujeitos que aceitaram participar da pesquisa assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), ficaram de posse de uma cópia devidamente assinada pelo pesquisador e devolveram uma cópia assinada por eles.

4 RESULTADOS E ANÁLISE

4.1 DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL

A realidade de uma instituição pode ser conhecida através do processo conhecido como diagnóstico organizacional, que deve ser feito de maneira estruturada e sistêmica. Esse diagnóstico tem o potencial de por em evidência as qualidades e deficiências da organização que está sendo analisada (OLIVEIRA, 2014).

Dentro da proposta do mestrado profissional, esse capítulo apresenta um breve diagnóstico organizacional do IBGE na Paraíba. Procurou-se identificar pontos importantes para o desempenho do órgão, a partir de levantamento em documentos da instituição, internos e/ou públicos, com destaque para o seu plano estratégico. A partir dessa análise, foi possível detectar oportunidades de melhoria e identificar competências essenciais ao trabalho do IBGE na Paraíba.

O objetivo desse capítulo, portanto, é descrever os dados provenientes da coleta e analisa-los de acordo com as teorias pertinentes, já introduzidas no referencial teórico.

4.1.1 O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

Como descrito no capítulo anterior, a pesquisa foi realizada no âmbito do IBGE na Paraíba. Antes de falar especificamente dessa unidade, faz-se necessário, para efeitos de contextualização, apresentar panorama geral do IBGE. Entretanto, convém esclarecer que as análises e conclusões apresentadas restringiram-se ao ambiente da pesquisa, ainda que eventualmente apontem para a realidade do órgão como um todo.

O IBGE é uma fundação pública que faz parte da Administração Pública Federal. Trata-se de instituição de direito público, com personalidade jurídica própria, integrante da administração indireta. Uma característica marcante das entidades da administração indireta é que não há vínculo hierárquico com a administração direta, mas apenas uma supervisão finalística realizada por determinado ministério (MAZZA, 2017). Atualmente, o IBGE é vinculado ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG), mas em passado não tão distante o órgão foi vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

Como órgão de Estado, o IBGE existe para cumprir a competência da União estabelecida no artigo 21, inciso XV, da Constituição Federal. Segundo o texto, compete à União organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional (BRASIL, 1988). De acordo com Lenza (2012), as competências do artigo 21 se referem a tarefas político-administrativas exclusivas da União, de modo que não podem ser delegadas para estados, municípios ou Distrito Federal.

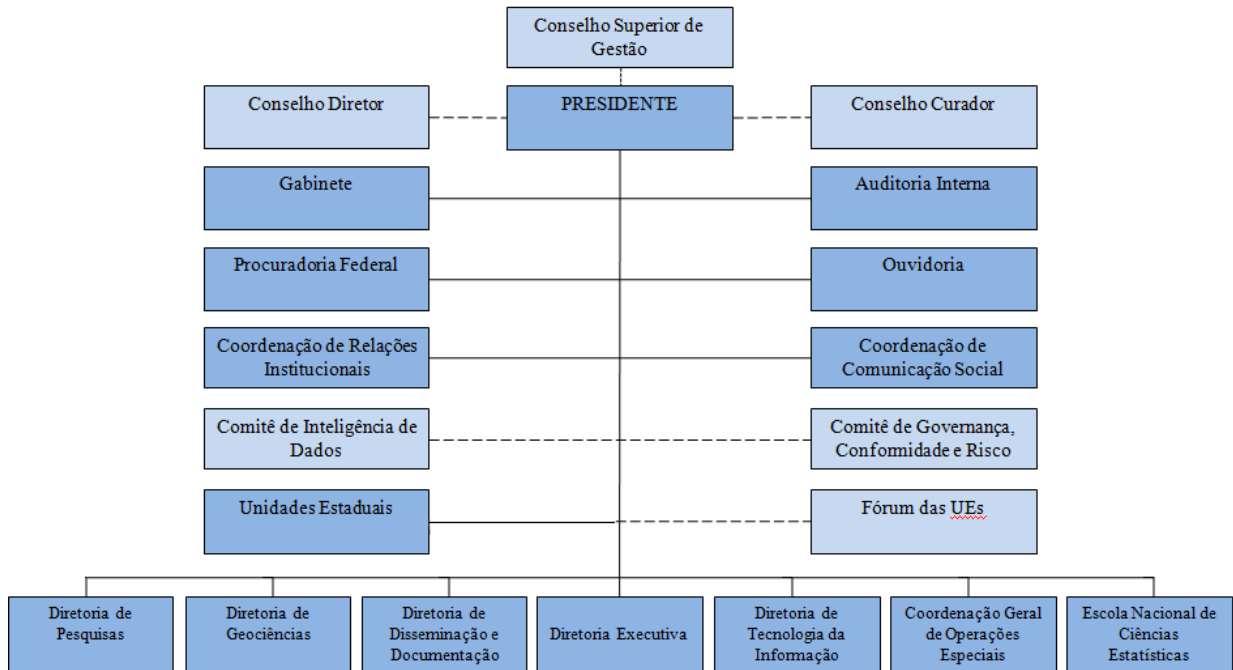
A história do IBGE, porém, precede à Carta Magna de 1988. O serviço oficial de estatística no país teve início ainda durante o período imperial, através da Diretoria Geral de Estatística, que nasceu em 1871. Já na época da República, o governo precisou ampliar as atividades do órgão, para operacionalizar a implantação do registro civil de nascimento, casamentos e óbitos. Apesar de mudar de nome algumas vezes, o órgão oficial de estatística existiu até ser extinto em 1934, quando se chamava Departamento Nacional de Estatística, cujas atribuições foram rateadas entre ministérios pertinentes. Essa extinção foi apenas momentânea, para possibilitar a criação de novo órgão que atuasse na área, o que aconteceu em 29 de maio de 1936. Era o nascimento do Instituto Nacional de Estatística (INE).

No ano seguinte, o INE incorporou as atribuições do Conselho Brasileiro de Geografia, momento em que a instituição passou a se denominar Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e que delimitou o escopo de trabalho que persiste até hoje (IBGE, 2017).

O IBGE é atualmente estruturado em quatro diretorias e dois outros órgãos centrais. Ademais, possui 27 Unidades Estaduais – localizadas nas capitais de todos os Estados brasileiros e no Distrito Federal – e 584 Agências de Coleta de Dados, situadas nos principais municípios brasileiros. Esses números sinalizam uma das principais características da instituição: sua capilaridade. O ambiente de atuação do IBGE é, literalmente, todo o território nacional. As pesquisas da organização abrangem desde os ricos escritórios da Avenida Paulista, em São Paulo (SP), até as comunidades situadas nos lugares mais inacessíveis da Floresta Amazônica.

O motivo dessa amplitude é compreensível: o IBGE se constitui no principal provedor de dados e informações do país, sendo que o produto do seu trabalho é útil e relevante para os diversos segmentos da sociedade civil, sustentando a elaboração e gestão de políticas públicas nos âmbitos federal, estadual e municipal. A Figura 6 mostra o Organograma do IBGE, com todas as suas diretorias e órgãos de apoio.

Figura 6 - Organograma do IBGE.



Fonte: IBGE (2017).

Ainda de acordo com informações da própria instituição, o trabalho do IBGE é desenvolvido através das etapas de produção e análise das informações estatísticas e geográficas, bem como da coordenação e consolidação dessas informações. Outra etapa importante do trabalho é a documentação e disseminação desse produto, momento em que a sociedade tem a oportunidade de conhecer os dados que a retratam. Ademais, o IBGE opera um sistema de informações ambientais e tem atividades na área de cartografia (IBGE, 2017).

Não há dúvidas, porém, de que o grande produto do IBGE são as pesquisas que formam a estatística do país. Essas pesquisas acontecem de duas maneiras: por censo ou por amostra. Quando se fala em censo, faz-se referência ao estudo de todos os indivíduos de uma população. A amostra, por sua vez, é um conjunto de elementos extraído da população – e, portanto, menor que ela –, mas que é capaz de representar essa população com fidedignidade (CLARK E DOWNING, 2010).

Essas pesquisas são frequentemente repercutidas nos órgãos de imprensa. Não poderia ser diferente, já que os dados refletem a realidade do país e a vida das pessoas, revelando diversos contextos, como a dinâmica da economia, a situação do emprego, a forma como as pessoas gastam seu dinheiro ou o número de pessoas que se casam e se divorciam, além do famoso censo populacional, que contabiliza a população do Brasil a cada dez anos.

Tabela 1 - Número de servidores no IBGE, em janeiro de 2018.

| Quantidade de servidores | Efetivos | % | Temporários | % | Total | % |
|---------------------------------|-----------------|---------------|--------------------|---------------|---------------|---------------|
| Cargos de nível superior | 1.693 | 31,2% | 179 | 3,2% | 1.872 | 17,0% |
| Cargos de nível médio | 3.727 | 68,8% | 5.385 | 96,8% | 9.112 | 83,0% |
| Total | 5.420 | 100,0% | 5.564 | 100,0% | 10.984 | 100,0% |

Fonte: elaboração própria, com dados de IBGE (2018).

Segundo resposta obtida através do Serviço de Informação ao Cidadão, ferramenta decorrente das obrigações trazidas pela Lei 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à Informação, o IBGE, em janeiro de 2018, contava com 10.984 servidores, número que ratifica a importância e a dimensão da instituição. Desses, 5.420 eram servidores efetivos, enquanto 5.564 ocupavam cargos em caráter temporário. Entre os servidores efetivos, 1.693 pessoas estavam em cargos de nível superior, enquanto 3.727 preenchiam posições de nível médio. Já entre os temporários a distribuição era ainda mais assimétrica: apenas 179 eram de nível superior e 5.385 contratados temporariamente em cargos de nível médio. A Tabela 1 sintetiza esses dados com os valores absolutos e percentuais.

4.1.1.1 A Unidade Estadual do IBGE na Paraíba

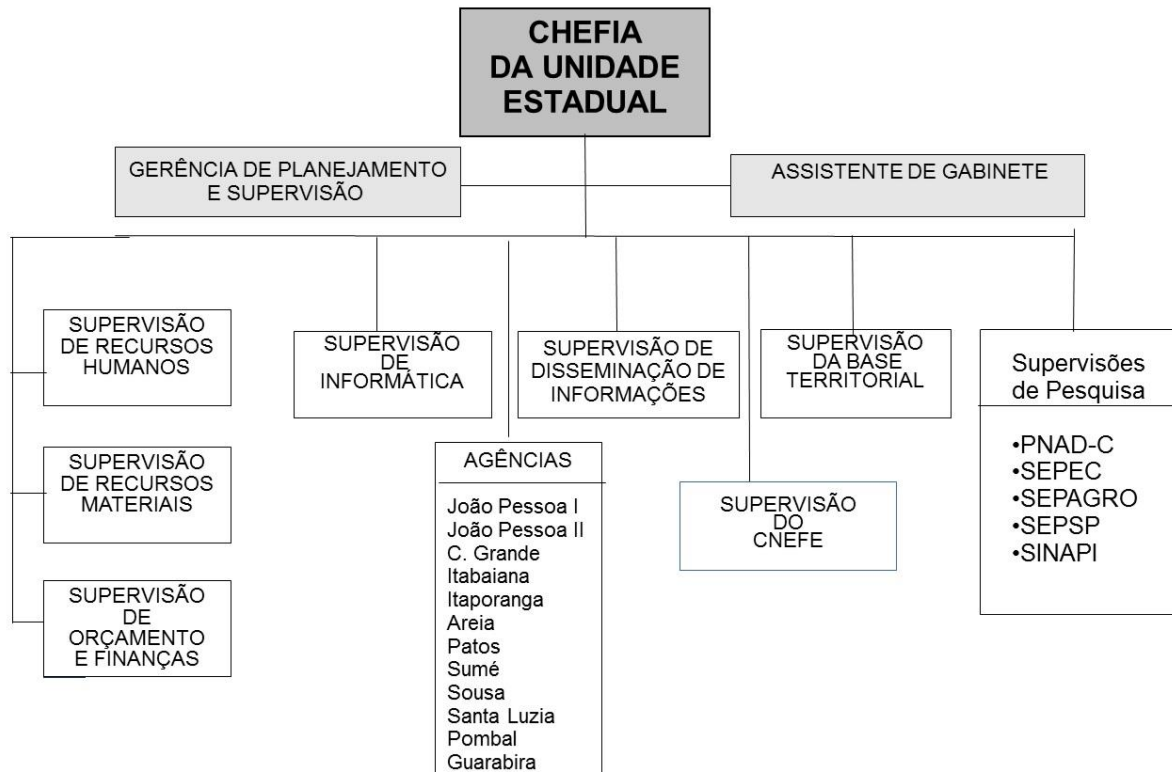
Na Paraíba, o IBGE mantém repartições de dois tipos. Há a Unidade Estadual, localizada na capital e que funciona como a sede da instituição no estado. E há também 12 Agências de Coleta de Dados, distribuídas no território paraibano da seguinte forma: duas em João Pessoa e as demais nas cidades de Campina Grande, Itabaiana, Guarabira, Areia, Sumé, Patos, Santa Luzia, Itaporanga, Pombal e Sousa. Cada cidade que sedia uma agência de coleta funciona como um polo que abrange outros municípios das proximidades, de modo que o estado todo está coberto pela atividade da instituição.

As agências de coleta são as repartições que efetuam as pesquisas. Contam com servidores efetivos ocupantes de cargos de nível médio (por um direcionamento da instituição, pessoas ocupantes de cargos de nível superior, em regra, não são lotados em agências) e servidores temporários, cujos vínculos com a instituição duram, no máximo, três anos. São os funcionários das agências que vão a campo para aplicar os questionários das diversas pesquisas realizadas pelo IBGE.

A Unidade Estadual, por sua vez, administra a atividade do IBGE na unidade da federação e atua basicamente em duas áreas: a) na supervisão das pesquisas que são executadas pelas agências; b) na gestão da atividade-meio, isto é, fazendo a gestão do

orçamento, recursos materiais e humanos, no que for pertinente ao âmbito estadual. O chefe da Unidade Estadual do IBGE na Paraíba responde diretamente à presidência do órgão. A figura 7 ilustra o Organograma do IBGE na Paraíba.

Figura 7 - Organograma do IBGE na Paraíba.



Fonte: IBGE (2017).

Também com base nos dados obtidos pela Lei de Acesso à Informação, o IBGE na Paraíba contava, em janeiro de 2018, com 242 servidores, atuando na sede da Unidade Estadual e nas agências espalhadas pela Paraíba. Desses, 90 eram servidores efetivos e 152 servidores com vínculo temporário. Do total de servidores efetivos, 51 estavam lotados na sede da Unidade Estadual, enquanto 39 trabalhavam nas agências de coleta. Entre os temporários, eram 28 na sede e 124 nas agências.

Tabela 2 - Número de servidores no IBGE da Paraíba, em janeiro de 2018.

| Quantidade de servidores | Efetivos | % | Temporários | % | Total | % |
|--------------------------|-----------|---------------|-------------|---------------|------------|---------------|
| Unidade Estadual | 51 | 56,7% | 30 | 19,5% | 81 | 33,2% |
| Agências de coleta | 39 | 43,3% | 124 | 80,5% | 163 | 66,8% |
| Total | 90 | 100,0% | 154 | 100,0% | 244 | 100,0% |

Fonte: elaboração própria, com dados de IBGE (2018).

Ainda considerando os servidores efetivos, tinha-se que 18 deles eram ocupantes de cargos de nível superior, sendo que todos eles estavam lotados na sede da Unidade Estadual. Servidores efetivos de nível médio eram 72, de modo que 33 estavam na sede e 39 nas agências. Olhando para os servidores temporários, tinha-se apenas 2 ocupantes de cargo de nível superior e 150 em postos de nível médio. Ambos os servidores de nível superior eram lotados na sede do IBGE/PB e, entre os temporários de nível médio, 28 estavam na sede e 124 nas agências. A Tabela 2 abaixo consolida essas informações.

4.1.2 O Planejamento Estratégico do IBGE

Em julho de 2017, o IBGE publicou a nova versão do seu planejamento estratégico, o qual abrange o período entre 2017 e 2027. Segundo o documento, a missão do IBGE é retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania. Essa declaração de missão tem se mantido estável no tempo. A atividade do IBGE, portanto, fornece um panorama objetivo e atual do país, ao produzir, analisar e disseminar informações estatísticas, geográficas e ambientais relevantes e confiáveis.

No processo de construção do planejamento estratégico, foi determinada, ainda, a visão de futuro da instituição. Até 2027, o IBGE pretende ser referência nacional e internacional na produção, disseminação e comunicação de informações estatísticas, geográficas e ambientais e liderar o Sistema Nacional de Informações Oficiais (SNIO), de forma integrada com os governos e a sociedade.

Para cumprir a missão e alcançar a visão, as instituições são orientadas por valores, que funcionam como referências e balizadores dos comportamentos, atitudes e decisões cotidianas (OLIVEIRA, 2015). No caso do IBGE, esses valores são sete, a saber:

- Ética e profissionalismo: o IBGE toma decisões baseadas em princípios éticos profissionais;
- Respeito à confidencialidade: a instituição mantém as informações individuais que coleta sob rigoroso sigilo, bem como sob confidencialidade as informações ainda não divulgadas oficialmente para a sociedade;
- Imparcialidade e independência: sendo um órgão de Estado, o IBGE deve ter suas práticas orientadas pelos interesses da sociedade brasileira e o seu trabalho deve ser executado com isenção, imparcialidade e independência técnica e institucional, de modo que todos os usuários tenham acesso igualitário ao que é produzido;

- Qualidade e transparência: o órgão adota procedimentos e princípios científicos, normas e padrões internacionais que garantem a qualidade das informações oficiais, de modo que essas informações sejam claras e compreensíveis. Ademais, zela pela transparência do gasto público e pelo uso eficiente dos recursos públicos;
- Foco nos usuários: o IBGE produz informações oficiais de relevância, considerando as necessidades e expectativas da sociedade e mantém canais permanentes de diálogo com seus usuários;
- Respeito ao informante: é postura da instituição respeitar os informantes, visto que as informações recebidas são fundamentais ao cumprimento da missão institucional;
- Valorização dos talentos: o IBGE incentiva o desenvolvimento das competências e da capacidade de empreender, além de estimular o trabalho em equipe e a postura colaborativa.

O IBGE faz uso do *Balanced Scorecard - BSC* como o instrumento principal de sua gestão estratégica. Já mencionado no referencial teórico, o BSC é uma metodologia de medição e gestão de desempenho desenvolvida no final do século XX pelos professores da *Harvard Business School* Robert Kaplan e David Norton. Nesse sentido, o BSC esclarece e traduz a missão, a visão e a estratégia em um conjunto coerente de objetivos e medidas de desempenho, distribuído de forma equilibrada no Mapa Estratégico da instituição, em três perspectivas de análise: a) aprendizagem e crescimento, que se desdobram em capital da informação, capital humano e capital organizacional; b) processos, que no caso do IBGE envolvem inovação, relacionamento com grupos de usuários e demais partes interessada e qualidade e operação; c) contribuições para a sociedade (IBGE, 2017).

Tendo sido uma ferramenta desenvolvida inicialmente para organizações privadas, o BSC exigiu algumas adaptações para utilização do IBGE. A perspectiva clientes, por exemplo, tornou-se contribuições para a sociedade. Já a perspectiva financeira desapareceu, visto que, para as organizações públicas, essa perspectiva representa uma limitação, não um objetivo, e o sucesso da estratégia deve ser medido pelo grau de eficácia e eficiência com que atendem as necessidades da sociedade.

A elaboração do Plano Estratégico teve como referência quatro dimensões basilares para a instituição: precisão, eficiência, relevância e integração, que, a partir da junção das letras iniciais, são chamadas de PERI. Como também guardam ligação com as categorias elencadas na pesquisa, importa apresentar resumidamente cada uma dessas dimensões.

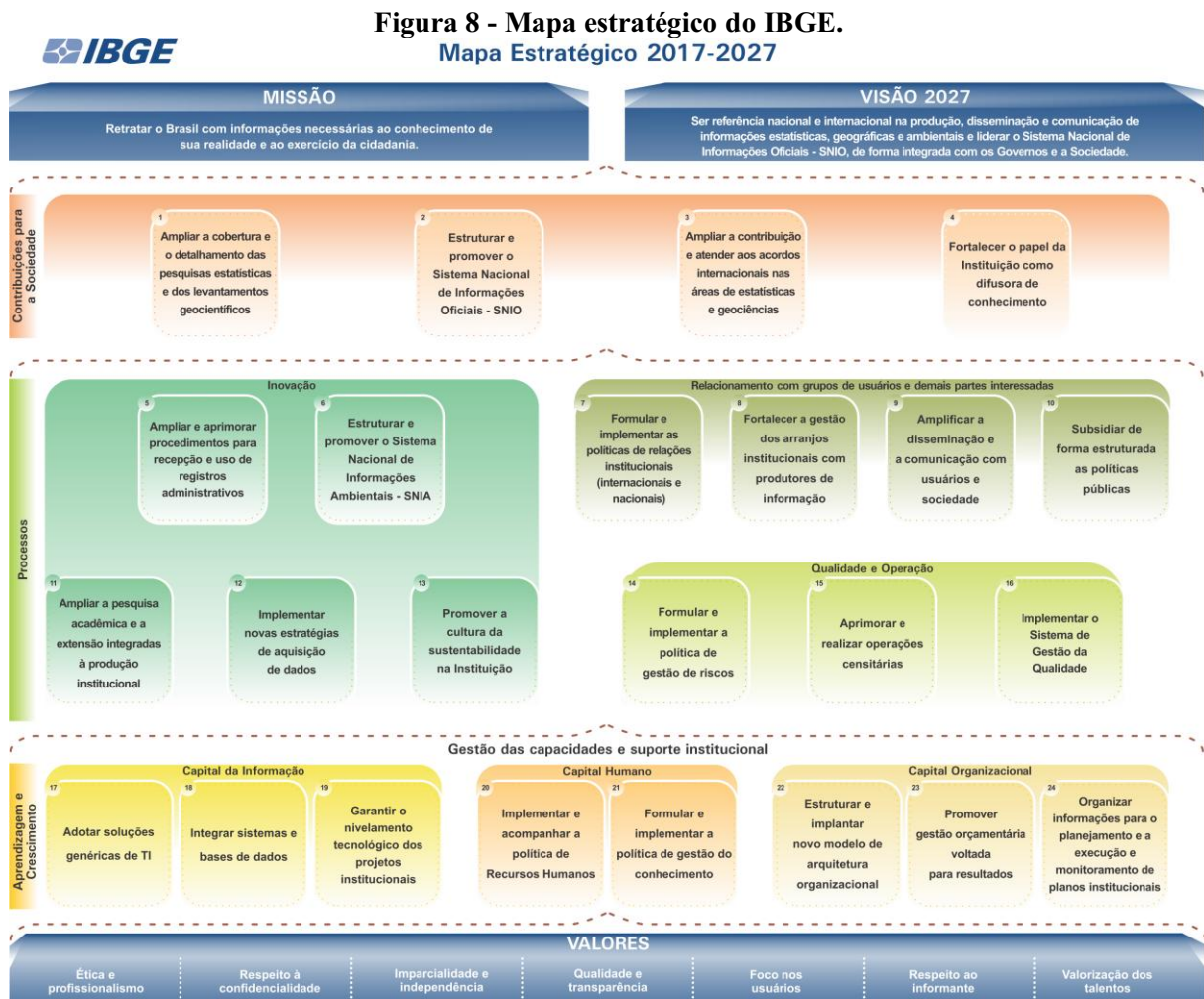
A dimensão precisão significa que o IBGE será orientado pelo uso de instrumentos, metodologias, métodos e processos sólidos, bem como pela adoção de boas práticas e padrões internacionais para que as informações oficiais produzidas reflitam a realidade de forma precisa e confiável. Além disso, essa produção terá sintonia com um sistema de gestão da qualidade, que considera a abordagem de processos e a gestão de riscos.

A segunda dimensão é a eficiência, que direciona a instituição para o foco nos meios, processos, capacidades e esforços empreendidos para o alcance dos resultados. Isso significa um uso inteligente dos recursos e monitoramento do desempenho institucional por meio de indicadores. No escopo do Plano Estratégico, a eficiência é dimensão que aborda as capacidades institucionais, traduzidas nas competências dos servidores, na modernização de equipamentos e na adoção de ferramentas de gestão, além do monitoramento e controle do desempenho institucional, como já mencionado.

Relevância é mais uma dimensão estratégica e significa que a organização se preocupará em coletar e disponibilizar apenas informações oficiais pertinentes, que satisfaçam necessidades atuais e potenciais da sociedade. Em outras palavras, o IBGE procura ofertar produtos e serviços relevantes pela ótica dos usuários (sociedade e governos em todos os níveis), não apenas da organização. Essa dimensão demonstra que a instituição procura atuar como um sistema aberto, não aut centrada.

A quarta e última dimensão estratégica é a integração, que busca melhorar a relação com os *stakeholders*, isto é, fortalecer o relacionamento da instituição com produtores e usuários de informação e demais atores que possam influenciar ou impactar o alcance dos objetivos. Essa dimensão se operacionaliza através de ações de governança, atuação em rede, interlocução e trabalho colaborativo, de modo a consolidar o SNIO. Significa, ainda, cooperação com órgãos internacionais e progresso na atuação das Unidades Estaduais juntos aos interessados nos estados e municípios.

Essas dimensões de atuação, aliadas às perspectivas do BSC, abrangem os 24 objetivos estratégicos do IBGE. O Mapa Estratégico formulado pela própria instituição consolida todas essas informações e tornam-nas acessíveis de uma maneira compreensível e plasticamente agradável. É o que pode ser visto na Figura 8.



Fonte: IBGE (2017).

4.1.3 Políticas de Recursos Humanos no IBGE

Uma forte característica das instituições contemporâneas é o modo como enxergam as pessoas que delas fazem parte. Sobretudo nas organizações típicas da sociedade do conhecimento, as pessoas são recurso de elevada importância, pois é nelas que o conhecimento está concentrado. São as competências das pessoas que fomentam o desempenho e o alcance de resultados nessas organizações.

Ratificando essa perspectiva, os documentos estratégicos do IBGE contêm declarações que reconhecem pessoas como fator crítico de sucesso para a instituição. Ao consultar o mapa estratégico do órgão, é possível perceber que pessoas é elemento inserido na perspectiva aprendizagem e crescimento, tendo o condão de sustentar a estratégia e fornecer suporte ao desempenho dos processos (IBGE, 2017).

Um dos 24 objetivos estratégicos do IBGE é implantar e acompanhar a política de gestão de recursos humanos. Esse alvo faz referência ao desafio de estabelecer uma política de gestão de pessoas que integre ações de capacitação e treinamento, formação de líderes e gestores e instrução prática de novos servidores nos processos específicos de trabalho. Ademais, esse objetivo compreende iniciativas para identificação e retenção de talentos e sua alocação em projetos desafiadores, de acordo com suas competências. Por fim, programa a revisão da metodologia de avaliação de desempenho e inclui ações de melhoria da qualidade de vida, bem como projetos no campo de gestão de pessoas. Trata-se, como se pode inferir, de objetivo bastante abrangente e audacioso.

Outro objetivo pertinente às pessoas e fundamental à estratégia e ao desempenho do IBGE é a formulação e implantação da política de gestão do conhecimento. Em suma, esse objetivo busca efetivar ações para armazenamento, organização e transferência do conhecimento técnico-metodológico da instituição. Busca, ainda, criar um ambiente favorável à gestão do conhecimento, de modo que ele seja retido e protegido. É reconhecido que para alcançar tal propósito é necessário o desenvolvimento de uma cultura colaborativa e de redes de compartilhamento.

No documento denominado Política de Recursos Humanos, elaborado no âmbito de sua Diretoria-Executiva, o IBGE declara que “cada servidor é peça fundamental para a execução de suas atividades”, considerando que a instituição exerce papel de relevância nacional e está comprometida em manter a qualidade de suas pesquisas como resposta às demandas legítimas da sociedade. Nesse sentido, o IBGE tem como premissa a compreensão de que o servidor é o maior insumo para a realização dos objetivos da instituição. A partir dessa premissa, a instituição se compromete em assegurar um modelo de gestão de pessoas que valorize o servidor por meio da construção de um ambiente organizacional estimulante e desafiador, bem como que promova o compromisso dos servidores com a excelência e com os resultados organizacionais.

Por fim, ainda de acordo com o documento, a política de recursos humanos do IBGE está organizada em grandes áreas, que representam os aspectos mais valorizados pela organização no tocante à gestão de pessoas. Cada uma dessas áreas deve ser considerada nas ações relativas a pessoas e existem em número de nove, a saber: 1) gestão do conhecimento; 2) atendimento de RH; 3) clima organizacional e qualidade de vida; 4) desenvolvimento de pessoas; 5) comunicação interna; 6) relações trabalhistas; 7) atração e retenção de pessoal; 8) responsabilidade social; 9) gestão da inovação.

4.2 PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Além de responder as perguntas da entrevista, os participantes da pesquisa forneceram informações que permitiram estabelecer o perfil dos ocupantes de cargos gerenciais no IBGE da Paraíba.

Dos 18 respondentes, 15 (83,3%) são homens e apenas 3 (16,7%) são mulheres, o que demonstrou uma grande prevalência do gênero masculino na participação das entrevistas e, por conseguinte, na ocupação das posições de liderança.

Em termos de idade, observou-se que o participante com menor idade tinha 27 anos, enquanto o respondente de idade mais elevada tinha 60 anos na data da pesquisa. A média etária dos participantes foi de 43 anos.

Quando se observa a distribuição das funções gerenciais no IBGE/PB, considerando os participantes da pesquisa, é possível concluir que uma pequena maioria é ocupada por servidores detentores de cargos de nível médio. Entre os que responderam a entrevista, 10 (55,5%) ocupavam cargos de nível médio, enquanto 8 (44,5%) eram titulares de postos de nível superior.

A amostra pôde também ser caracterizada pelo alto nível acadêmico dos respondentes, a despeito de mais da metade ocupar cargo que sequer exige a formação em nível superior, conforme dados compilados na Tabela 3.

Tabela 3 - Nível acadêmico dos participantes da pesquisa.

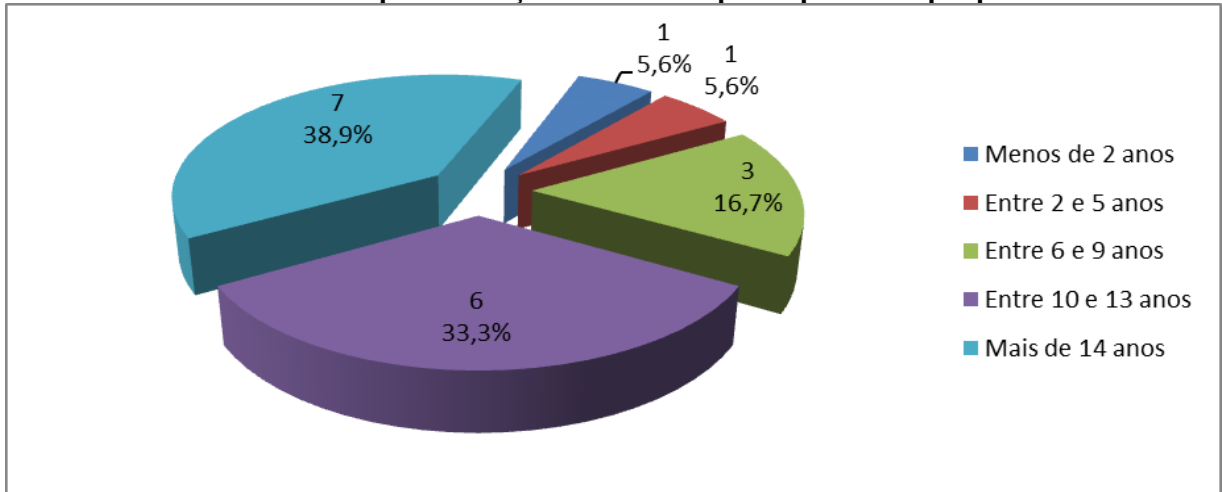
| Situação acadêmica | Quantidade | Percentual |
|---------------------------|-------------------|-------------------|
| Graduação em andamento | 2 | 11,1% |
| Apenas graduado | 4 | 22,2% |
| Especialização | 4 | 22,2% |
| Mestrado | 5 | 27,8% |
| Doutorado | 3 | 16,7% |

Fonte: elaboração própria, com dados das entrevistas (2018).

Entre os participantes, 5 (27,7%) lideravam supervisões administrativas; 6 (33,3%) estavam à frente de setores finalísticos, isto é, supervisões de pesquisa; 2 (11,1%) estavam envolvidos diretamente em coordenações do Censo Agropecuário então em curso; 4 (22,2%) ocupavam postos-chave em agências de coleta; e 1 (5,6%) era o chefe da Unidade Estadual do IBGE na Paraíba, estando em posição imediatamente superior em relação aos demais na estrutura hierárquica da repartição.

Por fim, cabe anotar o tempo de serviço na instituição que cada um dos respondentes possuía. Os dados acerca dessa informação foram organizados no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Tempo de serviço no IBGE dos participantes da pesquisa.



Fonte: elaboração própria, com dados das entrevistas (2018).

Em resumo, o que se pôde observar foi que os respondentes, de forma geral, eram homens, idade média de 43 anos, com nível superior ou grau acadêmico mais elevado e alto nível de senioridade na instituição.

4.3 LEVANTAMENTO DE CAMPO

A partir da pesquisa documental, em particular dos documentos estratégicos do IBGE, foram definidas categorias, de acordo com a proposta de Bardin (2009), para que se analisassem fatores relacionados ao desempenho da Unidade Estadual do IBGE na Paraíba.

Obviamente, sendo o IBGE uma instituição de grande porte, com um plano estratégico correspondente a esse tamanho, nem todos os fatores da estratégia foram capturados no questionário. Ademais, a atuação da Unidade Estadual é mais reduzida em relação à sede da instituição, de modo que seria impertinente analisar todos esses elementos. Chegou-se, então, a três categorias, a saber: 1) estratégia; 2) eficiência e desempenho; e 3) gestão de pessoas. Todas essas categorias ainda foram subdivididas e têm como característica o fato de serem fatores críticos para o sucesso da repartição em âmbito estadual, influenciando diretamente o desempenho do IBGE na Paraíba.

4.3.1 Estratégia

Ao definir o que pretendem alcançar, as instituições fazem escolhas que moldam as suas identidades. Nesse sentido, as organizações têm optado por descrever elementos que comuniquem, ao público interessado, a trajetória que pretendem seguir. Daí a importância dos termos missão, visão e objetivos estratégicos: sinalizam as escolhas a serem feitas pelas organizações. Instituições, porém, são conceitos abstratos. Na prática, são formadas por grupos de pessoas intrinsecamente diferentes. Precisam, portanto, encontrar pontos de unidade a fim de caminhar para uma mesma direção (OLIVEIRA, 2014).

Nesse sentido, é importante que as pessoas de uma organização conheçam e acreditem na estratégia estabelecida. Ademais, parte importante da estratégia do IBGE é o desafio de gerenciar o conhecimento. Partindo dessa premissa, foi estabelecida como ponto relevante ao desempenho do IBGE na Paraíba a categoria estratégia, que foi dividida nas seguintes subcategorias: conhecimento estratégico, capacidade de cumprir a missão e gestão do conhecimento, exploradas a seguir.

4.3.1.1 Conhecimento estratégico

Essa subcategoria identificou o nível de conhecimento dos servidores acerca da estratégia do IBGE, notadamente do seu plano estratégico. Não há dúvidas que a internalização da estratégia é fator de grande relevância para o desempenho da instituição. Mesmo nas instituições públicas, não se vive mais numa época de constante estabilidade, de mudanças que ocorrem lentamente, quando causas e efeitos se ajustavam através do tempo de maneira quase imperceptível. É evidente o impacto dessas transformações no desempenho humano, visto que recai sobre as pessoas a necessidade permanente de readaptação e de assimilação de novos conhecimentos (LUCENA, 2012).

De acordo com Bergue (2014), embora a definição da estratégia seja responsabilidade da alta administração, a adesão a seus elementos deve ocorrer, no que for pertinente, em todas as camadas da organização, sob pena de fracasso dessa estratégia. O topo da hierarquia, portanto, deve comunicar bem o plano estratégico da instituição e desdobrá-lo em planos táticos e operacionais, tornando-o palpável e compreensível a todos os colaboradores.

Ademais, o próprio IBGE afirma que faz uso do *balanced scorecard*, cuja função é justamente comunicar bem a estratégia, de modo a torná-la compreensível em todos os níveis da organização.

Como as entrevistas envolveram apenas servidores em funções gerenciais do IBGE na Paraíba, esperavam-se respostas afirmativas quando os entrevistados foram questionados se tinham conhecimento acerca do planejamento estratégico da organização. Porém, esse não foi o resultado. A maioria dos servidores afirmou que não tem conhecimento suficiente acerca do assunto.

Acho que já vi esse arquivo pela intranet, mas nunca abri. Nunca fui formalmente comunicada acerca disso. É que, às vezes, mexendo na *intranet*, a gente encontra algum documento assim. (Entrevistado 03).

De certa forma, foi possível perceber que esse desinteresse é fruto da percepção de que o conhecimento da estratégia tem pouca relação com o trabalho do cotidiano. Nesse sentido, é bastante ilustrativa a fala abaixo:

Eu vejo como coisas diferentes: o trabalho do IBGE e seu planejamento estratégico. Eu acho que não tem muito a ver com o trabalho, porque é uma coisa mais administrativa. São duas coisas à parte. (Entrevistado 07).

Alguns servidores até revelaram algum contato com esses documentos, mas mesmo esses expressaram desinteresse pelo tema. Pelas respostas, também foi possível inferir que no IBGE/PB predomina uma visão extremamente fragmentada da instituição. É como se, para esses servidores e suas equipes, a instituição se resumisse ao próprio setor, inexistindo perspectiva holística da organização. Também há a percepção de que a falta de comunicação da estratégia é uma falha da alta administração.

Eu confesso que não tive interesse em procura-lo. Mas, na medida em que desenvolvo um trabalho, na minha supervisão, cumprindo determinado cronograma, acredito que estou inserido nesse contexto. (Entrevistado 02).

Como em outras instituições, há muitas decisões unilaterais no IBGE, de modo que os servidores e até os chefes de agência não têm conhecimento sobre o plano estratégico, nem os objetivos da instituição, nem sabem o porquê estarem fazendo aquilo. (Entrevistado 11).

O desenvolvimento e liderança do plano estratégico cabem mesmo à alta administração. Mas é responsabilidade da direção desdobrar esse planejamento em planos

menores, de níveis tático e operacional, de forma a envolver toda a organização na mesma rota. As respostas dos participantes das entrevistas denotam falha do IBGE nesse processo, de forma que os servidores, mesmo em posições gerenciais, não demonstram conhecimento, mas desinteresse pelo tema.

Questionado se considera relevante o conhecimento da estratégia pelos servidores, o chefe da Unidade Estadual respondeu afirmativamente, sobretudo como forma de dar a todos os servidores senso de pertencimento e compreensão da organização e de suas decisões. Porém, ressaltou que, em sua percepção, as pessoas não têm, de maneira geral, conhecimento adequado acerca desse assunto.

Sim [é importante que os servidores conheçam o plano estratégico]. Tendo conhecimento do planejamento estratégico, o servidor passa a compreender melhor as razões para as grandes decisões institucionais, além de poder colaborar para que essas decisões se tornem efetivas. Infelizmente, minha percepção é de que os servidores, de maneira geral, possuem pouco conhecimento sobre esse assunto. (Entrevistado 18).

4.3.1.2 Capacidade de cumprir a estratégia

A partir dessa subcategoria, foi possível captar a percepção dos entrevistados acerca da crença na capacidade do órgão em cumprir sua missão e alcançar os objetivos propostos. Ou seja, quando olham para o futuro do IBGE na Paraíba, o que esses respondentes enxergam?

O Estado requer os dados fornecidos pelo IBGE. Então, sempre vai haver certa pressão para que o nosso produto seja fabricado, digamos assim. Isso faz com que o IBGE olhe para si e tente melhorar as coisas. (Entrevistado 02).

A fala acima é representativa da consciência que os respondentes têm acerca do papel fundamental que a instituição possui dentro do desenho de Estado brasileiro. Por causa dessa importância, enxerga-se que o órgão será cada vez mais demandado, tendo como consequência não apenas o aumento na quantidade de informações requeridas, mas também a sofisticação dessas informações.

O contexto atual, caracterizado pela mídia onipresente e interação com as redes sociais, tem sido marcado pela grande quantidade de dados disponíveis. Já não basta, nesse sentido, apresentar números e gráficos, mas interpretar adequadamente esses números e garantir que as informações sejam corretas e confiáveis. O IBGE deve estar atento a essa

situação e assumir esse papel (RAMOS, 2017). Diante disso, algo que preocupa bastante os servidores é a quantidade de pessoal no órgão.

Nós temos uma redução significativa na quantidade de servidores. E ao mesmo tempo temos uma carga de trabalho bem superior a de 10 anos atrás. (Entrevistado 11).

Temos pouco pessoal. A gente precisa repor as pessoas que estão saindo, inclusive em lugares em que já havia déficit. (Entrevistado 14).

A redução no quadro efetivo de pessoal tem sido uma preocupação constante da instituição. Considerando que muitos servidores da ativa já cumprem os requisitos para a aposentadoria, o quadro pode piorar. Existe, assim, um temor geral de que essa situação se agrave e se torne insustentável, prejudicando as atividades do órgão. Dutra (2016) acredita que o dimensionamento adequado de pessoas é condição imprescindível para que as organizações alcancem seus objetivos estratégicos.

Esse receio da falta de pessoal, porém, não é unânime. Um respondente acredita que a diminuição de pessoal é um processo natural e que será solucionado não pela contratação de novos servidores, mas pelo avanço tecnológico e pela utilização de inteligência artificial.

As grandes instituições, não apenas o IBGE, trabalham hoje com poucos recursos humanos. Isso é normal porque a tecnologia avança cada vez mais. O humano vai continuar sendo necessário, mas a máquina vai estar muito mais presente. (Entrevistado 06).

Observa-se que a grande questão para o IBGE no futuro, pela ótica de quem participou das entrevistas, são as pessoas e a tecnologia. De forma geral, foi percebido que existe um anseio pela melhoria da gestão do órgão, o que passa pela manutenção de número adequado de pessoal, pela formação adequada desse pessoal e pelo uso inteligente da tecnologia. Quando se olha para o panorama histórico, a certeza é que a instituição já avançou bastante, não obstante os desafios que ainda precisa enfrentar. Boa parte dessa melhoria é fruto do incremento na qualificação de seus servidores.

O IBGE está melhorando. Quando você pega as publicações do Censo 1991, você encontra erros básicos, tabelas de somas totais que não batem [...] Ainda há pessoas nas agências com nível de alfabetização muito precário. Já hoje, mesmo com os temporários, o nível de qualificação em si é muito bom. Mas precisa melhorar muito o nível de treinamento. Acho que é um caminho desafiador, mas não estamos indo para o abismo. (Entrevistado 17).

4.3.1.3 Gestão do conhecimento

A gestão do conhecimento é alvo de um dos objetivos estratégicos perseguidos pelo IBGE. Além disso, é também uma das diretrizes na política de recursos humanos da instituição, buscando estimular a cultura de aprendizagem organizacional e de manutenção da memória institucional, de forma a evitar a evasão do conhecimento e a garantir a excelência contínua dos fluxos de trabalho das diversas áreas. Na perspectiva da organização, gerir conhecimento permite a criação de um ambiente propício ao constante aperfeiçoamento e à atualização do conhecimento (IBGE, 2017).

Em última instância, o produto do IBGE é informação. O conhecimento está no centro de sua missão, sintetizada na tarefa de retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania. Sendo um aspecto tão relevante à atividade e tão prestigiada nos documentos e declarações da instituição, uma das perguntas da entrevista buscou captar o nível de gestão do conhecimento do IBGE na Paraíba de acordo com a percepção dos respondentes da pesquisa.

A despeito da importância devotada à gestão do conhecimento pela instituição, quando questionados acerca do tema, os servidores foram unânimes em considerar que esse é um ponto falho da instituição. Essa realidade é comum na Administração Pública Federal. A ausência de iniciativas em gestão do conhecimento é preocupante, visto que pode gerar perda de informações profissionais relevantes, dificuldade de reposição de recursos humanos e desperdício de importantes legados oriundos das experiências profissionais, além de outras consequências oriundas da falta de armazenagem, manutenção e organização das informações produzidas nas organizações (CASTRO et al, 2015).

As falas abaixo detalham essa percepção.

Acho que isso não existe. Acho uma deficiência. Não existe uma padronização de procedimentos. Você tem padronização de conceitos. Mas quanto à realização da pesquisa e à etapa da coleta, não existe nada, tudo é empírico. (Entrevistado 09).

Sendo realista, é bem falho. Nós não temos isso [uma adequada gestão do conhecimento]. Basta ver que não há uniformidade na execução do trabalho. Locais diferentes trabalham de maneiras diferentes. (Entrevistado 11).

Como se depreende das respostas acima, uma das consequências da gestão do conhecimento falha ou ausente é a falta de padronização nos processos. A escassez de

uniformidade nos métodos e formas de trabalho denota falhas na qualificação e na comunicação aos servidores, bem como ausência de processos de trabalho bem estabelecidos. Coelho (2004) ensina que é função da organização pública promover a educação e a comunicação para todos os servidores, pondo em prática ciclos de análise que permitam a padronização (chave para a previsibilidade da qualidade, dos custos e dos prazos dos serviços realizados) e a melhoria de seus processos e rotinas.

Um fator bastante perceptível na Unidade da Paraíba – e no IBGE como um todo – é a grande diferença de gerações entre os servidores do órgão. Durante o final da década de 1980 e toda a década de 1990 não há notícias de realização de concursos públicos, de modo que esse hiato na chegada de novos servidores trouxe prejuízos ao órgão. Os concursos para efetivos só passaram a acontecer em 2002. Depois desse ano, houve certames ainda em 2006, 2009, 2013 e 2015. A maioria das vagas foi para os cargos de nível médio.

Essa distância entre os concursos gerou também uma distância entre as gerações, com as dificuldades que delas são decorrentes. Hoje, existem servidores aptos à aposentadoria ocupando postos importantes na rotina da instituição, mas sem nenhum sucessor em preparação. Ou seja, a instituição corre o risco de perder esse conhecimento. As falas abaixo simbolizam essa situação.

O problema está na demora da renovação dos quadros. Geralmente, o concurso só é realizado quando há uma grande quantidade de pessoas para se aposentar ou quando elas já se aposentaram. Então, surge esse problema de passagem de conhecimento, de quebra de continuidade. (Entrevistado 07).

É uma incógnita dizer que em 2020 o censo demográfico vai contar com pessoas que têm conhecimento de como realiza-lo. Censo, você só aprende fazendo. Eu me preocupo porque aqui na Paraíba a gente tem poucas pessoas que participaram do Censo 2010. (Entrevistado 16).

A diminuição no quadro de servidores efetivos não é um fator a justificar a ausência da gestão do conhecimento. Pelo contrário, corrobora sua necessidade. Boas iniciativas nesse campo incrementariam a preservação do conhecimento e da memória institucional, ainda que a saída de antigos servidores ocorresse antes da chegada de novos.

O que se pode ver, contudo, é que, em muitos casos, ainda não houve completa integração e transferência de conhecimentos e *know-how* entre o pessoal mais antigo e os servidores mais novos. Essa realidade é comum na administração pública, onde todos os anos milhares de servidores, por várias razões, deixam as instituições em que trabalham, levando

consigo o conhecimento adquirido ao longo da carreira. Frequentemente, não ocorre a transferência desses conhecimentos para outros funcionários, de modo que várias organizações se veem sem profissionais qualificados para executar atividades de processos estratégicos ao cumprimento da missão institucional. Parece ser exatamente o risco a que o IBGE na Paraíba está exposto (BATISTA, 2012).

Não significa dizer, contudo, que essa transferência de conhecimento nunca ocorre. Até acontece, mas por iniciativa dos próprios servidores.

Isso [a transmissão do conhecimento] pode acontecer naturalmente. Por interesse do novo, para saber como fazer. Por interesse do antigo, em repassar aquela prática, aquele acúmulo. Mas isso precisa ser sistematizado e não pode depender da boa vontade deles. (Entrevistado 14).

De fato, esse é um processo que deve ser institucional. Primeiro, porque está previsto como objetivo estratégico da instituição. Depois, porque as pessoas tendem a não disseminar o conhecimento, ou por falta de estímulo ou por se acharem incapazes, principalmente quando se trata do conhecimento tácito. Ou seja, a organização não pode abrir mão da responsabilidade de conduzir esse processo (RIBEIRO, 2015; IBGE, 2017).

Ademais, a não repartição do conhecimento pode ser um traço prejudicial da cultura organizacional, devendo ser levado em conta pela instituição, para que, se for o caso, promova as mudanças necessárias nesse sentido. Essa possibilidade foi relatada por um dos respondentes.

Pela cultura que existe, as pessoas normalmente se acham na defensiva, retendo alguns conhecimentos e sem querer passa-los para os outros. Isso é um problema institucional. A instituição é a responsável por criar a cultura de participação. (Entrevistado 17).

A cultura organizacional pode promover ou inibir a disposição dos colaboradores em aprender ou compartilhar o que sabem, de sorte que é necessário o direcionamento dos esforços para que se desenvolva uma cultura organizacional propícia às práticas de gestão do conhecimento (ALMEIDA E SOUZA, 2009).

A falta de iniciativa da organização em tomar as rédeas desse processo é um problema grave – até porque contraria seus próprios documentos estratégicos –, mas não é incomum. De modo geral, as três esferas da administração pública não possuem cultura e ambiente voltados

para a aprendizagem organizacional e para inovação, como também não incentivam ou oportunizam a educação continuada de seus servidores (COELHO, 2004).

No caso do IBGE, a situação é agravada pela questão dos servidores temporários. Como esses servidores passam, no máximo, três anos na instituição (não sendo incomum que, por vontade própria, saiam antes), a perda de conhecimento ocorre de maneira ainda mais intensa, segundo a percepção dos respondentes.

O ganho de conhecimento interno se perde em boa parte porque fica com os temporários. Eles aprendem e vão embora. Os efetivos, que são poucos, até acumulam esse conhecimento, mas estão ficando em acentuada minoria. (Entrevistado 10).

Não, não acho adequado [o nível de gestão do conhecimento]. Principalmente, com a questão do temporário. Há um desperdício de conhecimento com quem acaba saindo, depois de ser treinado. (Entrevistado 15).

A falta de metodologias, em nível institucional, que visem a promover aquisição, criação, codificação e transferência dos conhecimentos tácitos e explícitos de fato gera desperdícios de recursos eventualmente investidos em treinamento e desenvolvimento dos servidores. É necessária, portanto, a institucionalização da gestão do conhecimento como instrumento a mitigar essa perda (RIBEIRO, 2015).

Questionado sobre que avaliação faz da gestão do conhecimento no IBGE na Paraíba, o líder da unidade deixou transparecer que a repartição não possui ações de iniciativa própria sobre o tema, mas que segue as execuções da matriz. O fato, porém, é que na prática inexistem ações efetivas em torno do tema em âmbito estadual, demonstrando que, por ora, a gestão do conhecimento está contida apenas nos documentos estratégicos do IBGE, mas sem nenhuma atitude efetiva que a torne visível na prática.

4.3.2 Eficiência

A eficiência, além de princípio constitucional, é um valor de grande relevância para o IBGE. É uma das dimensões estratégicas que abrange sua atuação e uma das faces que revela o desempenho da organização. Dada essa importância, a eficiência emergiu como uma das categorias a ser analisada.

Em entrevista ao jornal Valor Econômico, edição de 27/10/2016, o economista e então presidente do IBGE, Paulo Rabello de Castro, perguntado se o setor público estaria preparado

para corresponder à necessidade de maior eficiência que se impõe ao setor público a partir da Emenda Constitucional nº 95/2016, que determina teto para os gastos públicos, respondeu o seguinte:

A minha experiência é que os servidores públicos estão preparados para encarar desafios de eficiência. Pelos menos aqui no IBGE eu posso dizer que, sem sombra de dúvidas, esse é o caso. Estamos nos preparando para sermos os primeiros a ter um sistema de avaliação de todas as atividades do IBGE por custos, que é diferente de acompanhar gastos e fazer prestação de contas de gastos, de dispêndios, de empenhos. Estamos desenvolvendo também uma metodologia para atribuir valor ao trabalho do IBGE, a cada um dos produtos e pesquisas. Como os nossos trabalhos são oferecidos gratuitamente, dá a impressão que eles têm um grande valor, mas não têm custo algum. Não. E essa é a mentalidade que no setor público inteiro tem que se implantar. Tudo no setor público tem custo sim e o custo é até elevado, pago pelo contribuinte. Temos que nos perguntar se o valor do que fazemos cobre os custos (CASTRO, 2016).

Respondendo outra pergunta, o então presidente do IBGE afirmou que a capacidade do órgão é exemplificada na realização mensal da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), que acontece no contexto de redução de recursos. Segundo ele, os recursos recebidos atualmente pelo IBGE diminuíram, em valores reais, 30% nos últimos sete anos. Ademais, o órgão trabalha com carreiras defasadas e redução do quadro de funcionários. Em que pese esse quadro, o órgão produz duas vezes mais pesquisa que há dez anos. Só na PNAD Contínua são realizadas 70 mil entrevistas em domicílios por mês.

Pode-se ver, portanto, que, mais que um objetivo perseguido, a eficiência é um valor que faz parte da cultura da instituição e também uma necessidade, diante da vultosa diminuição orçamentária ocorrida nos últimos tempos. Convém ressaltar, todavia, que na administração pública, a eficiência não pode ser vista puramente pela maximização da relação entre meios e fins, isto é, dos recursos utilizados em determinada ação e os fins pretendidos com ela. É que a eficiência encontra limites nos demais princípios e normas constitucionais, além de que os efeitos da atividade pública não podem ser mensurados em termos puramente monetários (OLIVEIRA E PAULA, 2014).

Dentro da categoria eficiência, houve divisão em 2 subcategorias: nível de estrutura e pessoas e métricas de desempenho, conforme exposição abaixo.

4.3.2.1 Nível de estrutura e pessoas

Para que um bom trabalho seja realizado, é necessário que as condições para tanto sejam fornecidas. Em qualquer instituição, pode-se considerar que dois fatores relevantes para um bom desempenho são a estrutura (recursos e tecnologia) e as pessoas. Os recursos e os produtos de uma organização são duas faces da mesma moeda. A maioria dos produtos (aqui entendidos como a entrega final de uma instituição) utiliza vários recursos em sua elaboração, enquanto um recurso pode ser utilizado em vários produtos. Mas o investimento em tais recursos não renderá frutos se não for considerado que os mais importantes conhecimentos estão depositados nas pessoas e nas práticas aplicadas ao contexto no qual a organização opera (BARBIERI, 2013; LACERDA et al, 2014).

Nesse sentido, foi perguntado às pessoas como elas avaliam o nível da estrutura e das pessoas no IBGE na Paraíba e como esses dois itens impactam o desempenho da instituição no estado. Em termos de estrutura, os respondentes concordam que o IBGE/PB, apesar de ressalvas pontuais, é bem servido.

Em estrutura acho que está bem razoável.(Entrevistado 02).

Em estrutura, com o advento da informática, o IBGE passou a realizar, desde 2007, todas as suas pesquisas de forma digital. A captação das informações através de computadores, PDA e tal. Então, através da informática, a gente está muito bem. (Entrevistado 16).

Quando se trata do número de pessoas, porém, a situação é totalmente oposta. A maior parte dos consultados respondeu que o quantitativo de servidores preocupa. Essa percepção corrobora a fala do próprio presidente do IBGE, na entrevista acima transcrita, que expõe a redução de quadros a que a organização foi submetida. É bem verdade que, com o avanço da tecnologia, é normal que a entrada de pessoas não ocorra na mesma quantidade da saída de servidores, visto que uma parte dessas vagas se torna desnecessária à atuação do órgão. Mas os respondentes, de maneira geral, acreditam que o quantitativo atual é menor do que precisaria ser.

Eu acho que precisaria de mais gente, sobretudo de quadro efetivo. Às vezes, o mesmo pessoal está coordenando duas, três pesquisas e isso não é legal. (Entrevistado 07).

Em relação ao meu trabalho, o quantitativo de pessoal sempre esteve abaixo do necessário para a realização de um bom trabalho. Refiro-me a efetivos. Não faltam temporários. (Entrevistado 09).

Como afirmam Maya e Simões (2011), o quantitativo de pessoal adequado é uma premissa básica para o bom desempenho, de modo que a quantidade de pessoas desempenhando funções deve ser compatível com as necessidades e as atribuições das instituições. Ressalte-se que reclamação no IBGE/PB é referente à diminuição no número de servidores efetivos. Essa redução acaba transferindo atribuições regulares do órgão para servidores temporários. Em tese, isso não deveria acontecer, mas na prática torna-se a única alternativa para amenizar os desfalques no quadro efetivo.

Esse, porém, não é um problema ao qual o IBGE está alheio. Atualmente, o órgão aguarda aval do MPOG para realização de concurso público, para cargos de nível médio e nível superior. Foram solicitadas 1.800 vagas nesse pedido. Concomitante a isso, está em execução o Levantamento de Necessidade de Pessoal, iniciativa da sede da instituição para estabelecer a quantidade ideal de servidores em cada setor, de modo a facilitar o planejamento para o futuro e a adequada reposição do pessoal necessário (IBGE, 2018).

Outro ponto abordado na pergunta é sobre o nível de qualidade das pessoas, isto é, a aptidão para o trabalho e a adequação da formação e competências. Como os respondentes ocupam posição gerencial, puderam avaliar essa questão com mais propriedade. De modo geral, é identificada uma lacuna entre aquilo que é cobrado nos concursos e o que é necessário para o exercício da atividade. Ademais, existe desequilíbrio na distribuição de cargos, com grande predominância de servidores de nível médio, que acabam sendo colocados em posições que, em tese, não lhes caberiam.

Acho que falta capacitar melhor o pessoal. (Entrevistado 01).

Tem entrado um quadro novo, que entra sem o devido conhecimento. Quando a gente faz o concurso, sequer tem as disciplinas que a gente vai utilizar. O que parece para o candidato que está prestando o concurso é que o trabalho vai ser com pesquisas. Mas acaba em um setor puramente burocrático. E chega sem treinamento! (Entrevistado 03).

Quando tem [reposição de pessoal efetivo] é apenas com servidores de nível médio, que têm certa dedicação, a maioria são bons servidores, mas são pessoas que fizeram provas muito simples: português, matemática, geografia e história. (Entrevistado 04).

No tocante à realidade do IBGE na Paraíba, há basicamente duas carreiras de servidores efetivos no órgão, conforme o estabelecido na Lei 11.355/2006: uma de nível superior e outra de nível médio. Formalmente, cada um desses cargos tem atribuições específicas, sendo que as tarefas mais analíticas e complexas pertencem aos cargos de nível superior e as mais rotineiras e técnicas são responsabilidade dos cargos de nível médio. Porém, essa divisão racional não ocorre no dia a dia.

Na prática, não existe critério válido para essa distribuição. Há casos de servidores de nível médio em posições mais complexas, enquanto há também servidores de nível superior ocupando atividades meramente burocráticas e rotineiras. A própria diretriz do órgão é indutora desse equívoco: enquanto os servidores de nível médio podem ocupar qualquer posto na estrutura estadual do IBGE, os servidores de nível superior ficam restritos a setores específicos na Unidade Estadual. Assim, não é incomum que servidores inexperientes assumam, por exemplo, a liderança em agências de coleta. Não por mérito, mas por estrita necessidade.

No meu caso mesmo, quando cheguei ao IBGE, com 3 ou 4 meses, já assumi a chefia de uma agência. (Entrevistado 12).

A falta de diferença práticas entre os cargos leva a descontentamentos de ambos os lados. Os servidores de nível superior se ressentem de não ter a mobilidade que há para os colegas de nível médio, enquanto estes se queixam ou por atuarem em algo mais complexo do que o se indicava no concurso público ou por receberem menos, mesmo fazendo atividades típicas de nível superior.

A esse respeito, a perspectiva da chefia é diferente de seu corpo gerencial. Ele respondeu que acredita que no momento atual o IBGE/PB está, sim, bem suprido tanto em quantidade quanto em qualidade dos servidores. A ressalva feita pelo Chefe da UE/PB é o grande número de aposentadorias previstas para os próximos anos, o que demanda atenção da administração e reposição do pessoal através de concursos públicos.

4.3.2.2 Métricas de desempenho

Outro fator importante, quando se trata de eficiência, é a medição do desempenho. O gerenciamento do desempenho é prática indissociável da visão de futuro da instituição, isto é, do dimensionamento das expectativas dessa organização. Significa dizer que se o desempenho

não for gerenciado, a organização também não será administrada adequadamente, visto ser impossível separar essas duas coordenadas (LUCENA, 2012).

Nesse sentido, os servidores foram questionados sobre como é medido o resultado do trabalho deles e como eles avaliam essas métricas de desempenho. As respostas a essa pergunta trouxeram uma clara divisão entre os servidores que trabalham na área fim (as pesquisas) e o pessoal da atividade-meio (área administrativa). De modo geral, os primeiros responderam que há critérios bem estabelecidos para medição de desempenho. Os segundos, entretanto, relataram situação diversa.

A avaliação é feita através de critérios que não medem a capacidade técnica, creio eu. Avalia muito a pontualidade, a sua frequência... Critérios que não medem exatamente a capacidade de cada um e nem o resultado do seu trabalho. (Entrevistado 01).

Não vou dizer que sinto que há critérios claros. Isso [saber que o desempenho está bom] eu percebo mais pelo relacionamento do meu setor com os demais. (Entrevistado 12).

Ao abrir mão de medir o desempenho, a instituição deixa de identificar o que faz bem e o que precisa melhorar, além de que não consegue dirigir recursos e dimensionar adequadamente a necessidade de treinamento e desenvolvimento, por exemplo.

Através de sistema de gestão de desempenho, os colaboradores conseguem compreender qual é o seu papel na organização e de que forma podem contribuir para atingir as metas organizacionais. Ademais, possibilita que os servidores compreendam de que forma os objetivos estratégicos da organização estão alinhados com os seus objetivos individuais. Assim, a gestão do desempenho deve servir como base para o desenvolvimento individual e como instrumento para que os servidores tenham o suporte e orientação necessária para desenvolver e melhorar a performance (SENTANIN, 2012).

Por outro lado, os setores que trabalham com atividades finalísticas declaram que os próprios sistemas informatizados da pesquisa permitem acompanhamento de índices que demonstram o desempenho do trabalho.

Tem algumas coisas que eu gosto no IBGE: você sabe o que vai fazer e você tem o prazo para fazer. Até provoca satisfação, porque você sabe o que é esperado de você. E você vê o resultado, porque tem a divulgação das pesquisas. (Entrevistado 10).

A gente trabalha com indicadores de desempenho. Aproveitamento da coleta, prazo, etc. E em relação à qualidade do questionário, a gente avalia item por item, para saber se está bem preenchido e se os conceitos estão de acordo. O próprio sistema da pesquisa prevê indicadores que nos ajudam a avaliar o andamento da pesquisa. (Entrevistado 15).

Portanto, existem sistemas que permitem acompanhar o andamento das pesquisas como um todo, o que, para alguns servidores, coincide com parte de seu trabalho. Essa avaliação, entretanto, não guarda estreita relação com a avaliação individual de desempenho. Mesmo servidores que conseguem acompanhar o andamento dos trabalhos de seus setores através desses sistemas de avaliação fazem muitas críticas ao modo como cada servidor é individualmente avaliado.

Agora, quando se fala em avaliação de desempenho é difícil de compreender. Porque se você vê que o trabalho está sendo bem desempenhado, não está atrasando, a gente está conseguindo reverter recusa [e a nota não é boa]... Eu não sei como sou avaliado. É uma avaliação completamente subjetiva. (Entrevistado 13).

Algumas vezes, o acordo é preenchido sem a participação do servidor. Eu percebi que, em geral, os chefes só fazem renovar os acordos passados. E os subordinados só ficam sabendo dessa etapa a partir do e-mail automático que recebem. Os avaliadores poderiam avaliar o trabalho, mas é comum a valorização apenas pela boa relação com os chefes. Com isso, mantêm notas altas. (Entrevistado 07).

Eu acho que essa avaliação de desempenho não ajuda em nada. Aqueles itens são completamente subjetivos e não refletem o desempenho. É um sistema bem antiquado. Até porque só um avalia. O que a gente faz, na prática, é repetir a nota [do semestre anterior]. (Entrevistado 12).

No IBGE, os servidores efetivos são avaliados semestralmente de acordo com alguns critérios. Essa avaliação tem impacto direto no salário. A remuneração dos servidores efetivos é composta por duas rubricas: vencimento básico e gratificação de desempenho, que é dividida em 100 pontos. Desses, 80 se referem à avaliação institucional à qual o IBGE é submetido, e os 20 pontos restantes equivalem à forma como o servidor é avaliado individualmente (IBGE, 2017).

A avaliação de desempenho individual tem como objetivo aferir o desempenho do servidor no exercício das atribuições do cargo com foco no alcance das metas de desempenho institucional do IBGE. É realizada apenas pela chefia imediata do servidor. Assim, a ideia é avaliar o desempenho do servidor durante o exercício (um semestre) das atividades que estão

sob sua responsabilidade. O processo ocorre em três etapas: 1) acordo de desempenho; 2) acompanhamento de desempenho; 3) análise da atuação funcional (IBGE, 2017).

O servidor, em tese, é avaliado por fatores como qualidade do trabalho, comprometimento com as tarefas, conhecimento técnico, alcance dos objetivos, além de fatores complementares que podem ser, por exemplo, integração e motivação. Para os servidores que ainda estão em estágio probatório, somam-se a esses fatores os requisitos definidos na Lei nº 8.112/1991, quais sejam: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade.

Apesar dessa previsão, o que se pode ver, conforme fala dos respondentes, é que a avaliação de desempenho individual não tem alcançado sua finalidade, sendo, na verdade, instrumento bastante criticado pelos servidores e descolado da gestão estratégica do IBGE. Se uma pessoa não sabe o que a organização espera de seu trabalho ou se a organização não lhe fornece os meios adequados para desempenhar esse trabalho, não há como produzir um bom resultado. Dessa forma, o importante não é a mera existência instrumento de avaliação, mas, na verdade, como se dá o processo de gestão de desempenho (BITENCOURT, 2011).

Sobre o tema métricas de desempenho, o chefe da Unidade Estadual explicou que o IBGE é avaliado institucionalmente, o que ocorre a cada seis meses. Essa avaliação é realizada pelo próprio Conselho Diretor do órgão, em consonância com as diretrizes e metas governamentais fixadas no PPA, na LDO e na LOA.

Nos últimos quatro semestres, pelo menos, o IBGE alcançou as metas de desempenho institucional estabelecidas, segundo informado pelo chefe da Unidade Estadual. Falando especificamente sobre o desempenho do IBGE na Paraíba, ele informou que a Unidade está inserida no âmbito da avaliação da instituição como um todo, sem que haja critérios específicos para a repartição, com ressalva para as metas de pesquisas, como já foi dito, possuem metas que são desdobradas para a instituição no estado.

4.3.3 Gestão de pessoas

De forma geral, a gestão de pessoas no setor público tem assumido formato departamental (setor de pessoal, departamento de recursos humanos, coordenação de gestão de pessoas). Entretanto, essa visão funcional da gestão de pessoas não condiz com as necessidades emergentes da administração pública, dado o atual contexto, marcado por demandas crescentes em quantidade, qualidade e complexidade. A sofisticação na demanda

pelos serviços públicos e na atuação das instituições públicas (nos níveis federal, estadual e municipal) exige atuação compatível das pessoas em termos de desenvolvimento e mobilização das pessoas (BERGUE, 2014).

Nessa última categoria analisada a partir das entrevistas, foram avaliados, de forma mais detida, aspectos da gestão de pessoas no IBGE da Paraíba. Essa análise foi subdividida nas seguintes subcategorias: aplicação das pessoas, processo de aprendizagem e política de desenvolvimento.

4.3.3.1 Aplicação de pessoas

A moderna gestão de pessoas baseia-se em um tripé estratégico: gestão por competências; democratização das relações de trabalho para gerar ambientes adequados à inovação; e qualificação intensiva das equipes de trabalho, incluindo o uso de tecnologia de informação. As práticas adotadas pelo IBGE/PB na alocação de pessoas parecem estar em desacordo com essa filosofia. A gestão de pessoas deve estar intimamente ligada à estratégia da organização. Nesse sentido, essas forças se alimentam mutuamente. A estratégia molda a gestão de pessoas e esta retroalimenta a estratégia (AMARAL, 2006; DUTRA, 2016).

Um dos processos relevantes na gestão estratégica de pessoas, ainda segundo Dutra (2016), é a movimentação de pessoas. Esse processo inclui medidas como captação e internalização de pessoas. Enquanto a captação se refere à atividade da organização para encontrar e estabelecer uma relação de trabalho com pessoas capazes de atender às suas necessidades presentes e futuras, a internalização busca inserir de forma adequada as pessoas na organização, de modo a encaixá-las com o máximo de proveito nas atividades da instituição. Cabe à organização, portanto, selecionar de acordo com as suas necessidades e distribuir as pessoas em postos pertinentes às suas competências.

Nesse sentido, os participantes foram perguntados sobre o critério que balizou a alocação deles e das equipes nos atuais postos de trabalho: análise de perfil e histórico ou atendimento de necessidade circunstancial, independentemente da identificação das competências com o trabalho.

De modo geral, eles responderam que essa alocação ocorre pela necessidade do momento. Eventualmente, privilegia-se a adequação das competências, mas esse critério ainda é minoria e normalmente relacionado à exclusividade de cargos e funções.

Me parece que mais pela necessidade. A gente tinha pouco pessoal, chega um novato, aí... sobrou, né? (Entrevistado 03).

É a questão da carência de pessoal. Se você tem uma carência, não tem muita margem para organizar melhor. Então, é mais circunstancial. Tem muita gente no IBGE que está em posto que não gostaria de estar. (Entrevistado 09).

É pela necessidade imediata. Está precisando de gente ali, manda alguém para lá. Ou então chega gente do concurso e se distribui. Isso sem perguntar as competências de cada um. (Entrevistado 13).

As respostas acima denotam o descolamento nos processos de selecionar e aplicar pessoas com a gestão estratégica da organização. Ao ser guiado pelas circunstâncias na alocação das pessoas, a organização abre mão de colocar em prática sua estratégia e de conseguir o desempenho máximo em atividades que podem ser críticas ao sucesso da organização. Ademais, essa distribuição equivocada de pessoal pode ser fator de má influência na motivação, clima organizacional e no sentido de pertencimento à organização (BITENCOURT, 2011).

Porém, nem todos os servidores responderam da mesma forma. Alguns servidores assumiram que estão, sim, no posto mais adequado ao seu perfil e competências, mas foram casos em que é possível observar muita especificidade ou exclusividade entre cargo que o servidor ocupa e sua formação.

Meu posto é cadeira cativa, não tenho escolha. Meu cargo é exclusivo no setor e minha chegada aqui se deu para suprir essa necessidade. (Entrevistado 01).

No meu caso, combinou a necessidade com meu perfil. Mas se não houvesse essa necessidade, talvez estivesse numa função que não combina. De forma geral, as escolhas são de acordo com a necessidade. Não se olha a qualificação das pessoas para determinar em que áreas elas serão alocadas. (Entrevistado 15).

Uma questão que merece ser ressaltada é a limitação do escopo de trabalho do IBGE na Paraíba em relação à totalidade da instituição. Na prática, muitas das atividades ficam restritas à sede, sobretudo as que envolvem mais complexidade intelectual. De modo geral, o melhor aproveitamento das pessoas fica limitado, visto que, com um escopo de trabalho reduzido, o nível das atribuições no âmbito estadual fica aquém da aptidão das pessoas. Assim, é comum que os servidores sintam que não estão sendo bem utilizados ou que não têm

espaço para desenvolver o seu potencial. Um dos entrevistados conseguiu resumir esse embaraço.

Eu acho que numa Unidade Estadual isso acaba sendo mais circunstancial do que por perfil, até porque você pode não ter disponibilidade de servidor para determinada função, mais específica. Ou você tem excesso de servidores para ocupar uma função que é limitada. (Entrevistado 14).

A respeito dessa categoria, o chefe do IBGE/PB afirmou que a alocação de servidor em determinado posto de trabalho procura harmonizar as competências do servidor à necessidade da instituição:

A designação de um servidor para um posto de trabalho procura conciliar o perfil com a necessidade. Nem sempre isso possível, pois, em algumas situações as necessidades são tão urgentes que impedem essa conciliação. [Também acontece de] o servidor que possui o perfil apresentar extrema resistência para o desempenho daquela função. (Entrevistado 18).

Percebe-se, pela fala acima, que se não há uma perfeita correlação entre competências do servidor e o posto de trabalho ocupado, isso acontece não apenas por culpa da organização, mas, em alguns casos, por resistência do próprio servidor. De todo modo, vê-se que a alocação de pessoas tem sido guiada pelas circunstâncias, o que joga contra a necessidade de eficiência e atrapalhar a melhoria do desempenho no IBGE da Paraíba.

4.3.3.2 Processos de aprendizagem

Buscando compreender como acontece o processo de aprendizagem e preparação para as atribuições que lhes cabem, os entrevistados foram perguntados se eles normalmente se sentem aptos a realizar as tarefas que são cobradas deles e de suas equipes e como ocorre o processo de aprendizagem para estarem à altura das expectativas e responsabilidades que estão sobre eles.

As respostas denotaram certa decepção com o cuidado da organização nesse assunto. A maioria relatou que esse processo acontece pela necessidade, através de tentativas e erros, sem que a instituição ofereça programas sistematizados para a aprendizagem do trabalho. Apesar disso, eles entendem que estão, sim, aptos para o trabalho, mas que isso é fruto da vontade e dedicação em aprender.

A gente aprende na marra, aprende fazendo. Lê manuais, se vira... (Entrevistado 04).

Não existe um treinamento adequado. O servidor aprende fazendo. Isso demanda muito tempo e causa um grau elevado de erros. (Entrevistado 08).

Eu não vejo o IBGE preocupado com isso. Eu vejo que o pessoal vai aprendendo muito na base da tentativa e erro. (Entrevistado 12).

A aprendizagem é definida como a mudança estável no comportamento, produzida com o desenvolvimento de aptidões, que resulta na aquisição de conhecimentos, aprimoramento de habilidades e formação ou mudança de atitudes. No âmbito do trabalho, o processo de aprendizagem deve ser liderado pela organização, que conduzirá esse processo em consonância com os objetivos estratégicos da organização (MAXIMINIANO, 2014).

As organizações públicas deveriam dedicar mais energia para liderar o processo de aprendizagem em seus espaços, criando ambientes para esse fim no mesmo ritmo que produzem sistemas de informações. Esses fóruns de aprendizagem devem servir como espaço para valorização do diálogo e para participação dos membros da organização, reforçando o compartilhamento de informações e experiências e apoiando a apresentação de diferentes visões e perspectivas (BERTOLINI et al, 2013).

O que se vê a partir dos comentários dos respondentes é que o IBGE não tem fornecido ferramentas sistemáticas que permitam o aprendizado e a uniformidade de processos em suas atividades. Os servidores suprem essa ausência pelo esforço próprio, buscando estudar e aprender aquilo que lhes cabe, sem que a instituição tenha grandes participações nesse processo.

Além de mencionarem a falta de condução de processos de aprendizagem referentes às atividades do cotidiano e para suas equipes, os participantes também mencionaram a ausência de processos que ajudem na gestão de equipes. Ou seja, não há uma formação adequada para a liderança.

Eu acho que não tem preocupação da instituição em formar líderes e sucessores. Cada um vai aprendendo com seu supervisor, mas sem que haja processos pré-estabelecidos, sistematização, intencionalidade nisso. (Entrevistado 02).

Isso acontece muito na época do censo. Porque você não tem treinamento e a qualificação pra gerir muita gente. Chega à época do censo e, de repente, ficam 500 pessoas pra você comandar. Como você comanda uma estrutura dessas sem conhecimento, sem treinamento? O que acontece muito é, por iniciativa própria do servidor, a gente tenta se qualificar. (Entrevistado 10).

Para Oliveira et al (2010), um traço marcante da administração pública brasileira atualmente é a adoção de conceitos, discursos e práticas gerenciais típicas do mundo corporativo. Essa nova fase exige a formação de uma nova liderança que esteja capacitada para cumprir bem seu encargo e esteja provida de competências como conhecimento da máquina pública, orientação para resultados, conhecimento jurídico e bom relacionamento interpessoal. Ou seja, a liderança de equipes exige habilidades específicas, que não podem ser capturadas pelo concurso público – forma principal de seleção na administração pública – e que, portanto, precisam ser desenvolvidas no âmbito das próprias instituições.

Tratando do assunto, o chefe da Unidade da Paraíba demonstrou que existem no IBGE iniciativas na direção de formar novos líderes, como o Programa de Desenvolvimento de Lideranças. Segundo ele, essa iniciativa tem foco específico em compreender as potencialidades apresentadas pelos servidores, bem como em preparar as pessoas mais indicadas para a ocupação de postos gerenciais e de liderança. O que se pode ver, entretanto, é que se trata de iniciativa ainda sem grande impacto no âmbito da instituição no estado, não tendo trazidos, por ora, resultados perceptíveis ao IBGE na Paraíba.

4.3.3.3 Políticas de desenvolvimento

Um dos grandes desafios da administração pública é ter iniciativas que permitam o aperfeiçoamento constante dos servidores, de forma a melhorar o serviço público. Não se trata, como se pode pensar, de uma demanda interna do serviço público, mas de uma contribuição à melhoria da competitividade no país e de desenvolvimento sustentável e menos desigual (AMARAL, 2006).

As organizações têm passado por significativas mudanças quanto à gestão do potencial humano, migrando para uma o papel de facilitadoras na preparação das pessoas, isto é, ensinando-as a extrair o máximo da educação e treinamento, como mecanismos de alavancagem de resultados. Treinamento, desenvolvimento e educação de pessoas são fatores que devem estar alinhados aos objetivos estratégicos das instituições. O IBGE reconhece esse entendimento, visto que em um de seus objetivos estratégicos estabeleceu que a sua gestão de pessoas deve incluir ações de capacitação e treinamento, formação de líderes e gestores e instrução prática de novos servidores nos processos específicos de trabalho (KANAAENE E ORTIGOSO, 2009; IBGE, 2017).

Embora exista semelhança desta com a subcategoria anterior, optou-se por manter a divisão, visto que aqui é possível aprofundar a visão dos participantes das entrevistas acerca das políticas de desenvolvimento proporcionadas pelo IBGE na Paraíba. Nesse contexto, as pessoas puderam analisar a forma como a organização tem capacitado e preparado seus servidores não apenas para as atividades do presente, mas também para o futuro, tudo em alinhamento com a estratégia estabelecida. De modo geral, a análise dos respondentes foi de que essas iniciativas não têm sido satisfatórias.

Eu vejo que deixa a desejar, principalmente para quem está nas unidades estaduais, pois há certa dificuldade de capacitação. Ficamos muito reféns da sede e quem está lá, creio eu, tem mais facilidade para obter treinamento e capacitações. (Entrevistado 01).

A primeira falha identificada é a diferença de oportunidades entre os servidores que estão na sede do órgão e os funcionários lotados nos demais estados da federação. Significa dizer que as unidades descentralizadas, como é o caso do IBGE na Paraíba, sofrem com restrições não existentes na sede em relação a instrumentos de treinamento e desenvolvimento. Os respondentes se ressentem de terem oportunidades de capacitação e desenvolvimento negadas, normalmente sob a justificativa de restrições de orçamento.

Pedi que fosse feito treinamento de alguns servidores novos e foi negado. Não havia recursos. (Entrevistado 04).

As organizações costumam contabilizar o custo de desenvolver suas pessoas, mas esquecem-se de mensurar quanto custa não treiná-las adequadamente. Os recursos intelectuais de uma organização se esgotam, a menos que sejam constantemente renovados. Dessa forma, a organização não pode esperar lealdade e capacidade autossustentável de um servidor se eliminar o conhecimento e os talentos de sua força de trabalho (COELHO, 2004).

Embora haja muitas críticas dos servidores acerca das políticas de treinamento e desenvolvimento do órgão, algo que mitiga essa ausência é a cultura de coleguismo e cooperação que existe, em alguns casos, entre os servidores de locais diferentes, como se depreende da fala abaixo:

Uma coisa boa que vejo no IBGE é a questão das pessoas se ajudarem. A gente tem grupos de trabalho do meu setor com gente de todo o Brasil.

Quando eu preciso de algo, peço para o colega de outro estado e ele me ajuda. O contrário também acontece. (Entrevistado 04).

Mais uma vez, a iniciativa dos servidores supre uma falha na gestão da organização. Ao deixar de liderar esse processo, entretanto, a instituição deixa de vincular o desenvolvimento das pessoas às suas necessidades estratégicas, bem como abre mão de tornar esse processo mais amplo, visto que inovações ou soluções de problemas úteis à instituição como um todo podem ficar restritas a um grupo pequeno de servidores (KIYAN, 2001).

Outro ponto levantado através das respostas foi a ausência da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) como instrumento de desenvolvimento dos servidores do IBGE na Paraíba.

Comparando com outras instituições, eu vejo que a gente tem uma universidade corporativa que quase não funciona para os servidores. Funciona mais para o público externo, não pra gente. (Entrevistado 08).

A ENCE é uma Instituição Federal de Ensino Superior que faz parte do IBGE. Além de fornecer cursos para o público externo, a instituição é responsável pelas atividades de capacitação e treinamento de servidores do IBGE. Apesar desse papel, não há qualquer notícia de atividades de desenvolvimento promovidas pela ENCE para os servidores do IBGE na Paraíba, com exceção de cursos EAD (Ensino a Distância). Esses cursos sequer foram mencionados pelos respondentes, o que denota a irrelevância que possui no desenvolvimento dos servidores no âmbito da Paraíba (IBGE, 2017).

O que se percebe é que a atividade da ENCE tem se restringido ao ambiente geográfico em que se encontra (Rio de Janeiro) ou aos cursos voltados para o público externo – sobretudo na área de estatística, sem promover quaisquer ações nas unidades descentralizadas do IBGE. Se os servidores não têm encontrado suporte na instituição do próprio IBGE, também há pouco acesso – novamente pela restrição orçamentária – dos servidores aos cursos periodicamente oferecidos por escolas do governo, como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a Escola de Administração Fazendária (ESAF).

Porém, a crítica mais forte que surgiu nesse tópico fez referência ao papel dos setores de Recursos Humanos (RH) no IBGE. Para os participantes, as ações nessa área têm se reduzido a mero papel burocrático, típico da antiga administração de pessoal existente no início da revolução industrial. Inexiste, na visão deles, qualquer ação que valorize e incentive os servidores, conforme os relatos abaixo.

A gente vê a área de recursos humanos voltada mais para a parte burocrática da coisa. Claro que isso é normal, até porque existe também. Mas falta o lado de humanização de pessoal, dos recursos humanos. Ou seja, cursos, palestras, investimento nessa área. Algo que adicione valor ao pessoal responsável por cada trabalho. (Entrevistado 06).

Eu acho que o RH tem desenvolvido políticas mais de controle e normatização do que necessariamente de formação de pessoal. Eles estão mais focados com questão de regularização de processos, de regulamentações, controles de acesso. (Entrevistado 14).

Eu acho que, no geral, os setores de recursos humanos do IBGE funcionam como setores para fazer admissão e desligamento de pessoal. Essa parte de fazer levantamento, visando ao aproveitamento do potencial dos servidores na prática não existe. (Entrevistado 17).

A gestão de pessoas nas organizações públicas não deveria ser atribuição de apenas um setor, mas de todos os agentes públicos. Também não deveria ser responsabilidade apenas dos gestores, mas de cada membro da equipe. Essa necessidade é ainda maior quando se percebe que no serviço público tem-se um conjunto heterogêneo de pessoas detentoras de competências em geral bastante superiores àquelas requeridas para a investidura e desempenho do cargo. Destarte, seria necessário que o IBGE elevasse a gestão de pessoas a um protagonismo real, não restrito apenas às suas intenções contidas no plano estratégico (BERGUE, 2014).

Essa tarefa, contudo, não é fácil. De início, caberia fornecer mais autonomia e enriquecimento nas funções dos setores de recursos humanos. É que a abordagem estratégica de desenvolvimento de pessoas tem como pressuposto a existência de certa margem de decisão organizacional para a consideração de alternativas estratégicas para a adequação dos processos de gestão de pessoas aos objetivos da organização. Também passaria por integrar à gestão de pessoas o desenvolvimento estritamente alinhado às necessidades atuais e futuras da organização. Recrutar, selecionar, aplicar e desenvolver pessoas de acordo com os objetivos estratégicos (FONSECA et al, 2013).

A consequência da falta de sintonia entre objetivos estratégicos e o papel dos setores de recursos humanos é demonstrada justamente na queixa dos entrevistados. Sem esse vínculo com a estratégia e sem o apoio da alta direção, as supervisões de recursos humanos funcionam como mero órgão burocrático, sem qualquer papel relevante no desempenho da instituição. O papel ideal desses setores, portanto, seria fomentar o desenvolvimento das pessoas, através

dos vários instrumentos possíveis para esse fim (treinamentos, mentoreios, cursos) e apoiar os servidores em posição gerencial a desempenhar adequadamente o gerenciamento da equipe.

Acerca desse assunto, o chefe da Unidade também teve a oportunidade de fazer sua análise, o que rendeu perspectivas interessantes, considerando que sua visão serve como um contraponto às respostas dos demais participantes.

O IBGE, como órgão vinculado à administração federal, procura seguir o que está disposto no Decreto nº 5.707/06 que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Pessoal. (Entrevistado 18).

Segundo ele, o IBGE procura seguir, quanto ao desenvolvimento de pessoal, o que está contido no Decreto nº 5.707/2006. Para tanto, o órgão concede licenças para capacitações e para participação em cursos de pequena duração e afastamentos para realização de pós-graduações, em níveis de mestrado e doutorado. Esses afastamentos, entretanto, foram alvo de críticas, porque além de afastar o servidor de suas funções por um longo período, comumente não guardam relação com o desempenho atual e futuro do servidor na instituição. Na visão dele, então, a instituição deveria privilegiar ações que premiassem mais o mérito e tivesse relação com o desempenho do servidor.

Importante dizer que esses afastamentos, embora ocorram, são bastante restritos. Primeiro, porque exigem uma série de requisitos de difícil cumprimento. Os afastamentos apenas são concedidos, por exemplo, para cursos que tenham nota 5 ou superior na avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Segundo, porque, mesmo cumpridos os requisitos, condicionam-se à vontade da Administração, segundo os critérios de conveniência e oportunidade. Num cenário de alegada diminuição de pessoal, essa liberação ocorre a conta-gotas. Portanto, pelas restrições impostas pela instituição, apenas uma privilegiada minoria consegue o benefício, o que se revela um contrassenso, visto que o nível acadêmico influencia em diversos fatores na carreira do servidor de nível superior do IBGE, sendo a remuneração a principal delas. Há retribuições financeiras específicas para cada nível acadêmico alcançado.

Ainda segundo o entrevistado, a instituição também se preocupa em oferecer treinamentos para garantir a qualidade de suas pesquisas. Os servidores que participaram das entrevistas também mencionaram esse fato, embora tenham ressaltado que esses treinamentos atualmente sejam mais rápidos e por meios que, na visão deles, limitam o aprendizado, como videoconferências, EAD ou *webcast*. O Chefe da Unidade reconheceu que na área

administrativa os treinamentos são bem mais restritos. Concluiu que todas as iniciativas que envolvem o planejamento e a operacionalização no campo de desenvolvimento de pessoas devem ser incentivadas e aplicadas com perseverança, pois a sinergia advinda dessas iniciativas tende a tornar o órgão ainda mais profissional e consistente na utilização eficiente de seus servidores.

4.4 RESULTADO DO MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS NO IBGE DA PARAÍBA

Dentro da pesquisa realizada, não foram encontradas políticas, diretrizes ou iniciativas que tratassem diretamente da gestão por competências na organização. A partir dessa constatação e cumprindo um dos objetivos específicos desse trabalho, foi realizado um mapeamento das competências do IBGE na Paraíba. Esse procedimento foi feito a partir do roteiro – embora com algumas limitações e alterações – proposto por Carbone *et al* (2016).

As organizações dependem de seus colaboradores para gerar resultados, pois esses resultados são frutos das competências que essas pessoas possuem e colocam em prática. O processo de mapear as competências serve como um diagnóstico que identifica os fatores críticos ao sucesso da organização, permitindo, por consequência, identificar os *gaps* (lacunas) de competências, isto é, aquilo que falta para que tanto a organização quanto os indivíduos consigam apresentar o desempenho e os resultados que deles se esperam (CARBONE et al, 2016).

Esse trabalho se propôs a mapear competências essenciais à atividade do IBGE/PB em duas dimensões: individual e organizacional. Evidentemente, esse processo enfrentou algumas limitações. É que o esforço de mapear competências deve ser tarefa da alta administração ou de uma equipe externa de consultoria, abrangendo toda a organização. Só assim seria possível chegar a um consenso fiel e definitivo acerca dos saberes, habilidades e atitudes importantes para a instituição. Apesar de não ter chegado a esse nível de precisão, esse mapeamento tem o mérito de ter identificado competências que certamente são essenciais ao desempenho do IBGE na Paraíba, seguindo, na medida do possível, a metodologia adequada ao processo.

As limitações se manifestaram, por exemplo, na impossibilidade de efetuar a técnica de grupo focal, etapa que teria o propósito de identificar as competências a partir da interação de grupo reunido para discutir especificamente o assunto. Considerando a realidade da organização pública, tal esforço só poderia ter sido efetuado como diretriz de gestão, a partir da liderança da própria organização no processo. Também não foi viável estabelecer

competências específicas para cada função ou processo, restringindo-se o mapeamento às competências pertinentes ao desempenho do IBGE na Paraíba de forma geral.

O processo de mapeamento não pode incorrer no erro de apenas determinar uma lista de competências qualquer, como se retirasse palavras de um glossário, sob pena de identificar competências mais afeitas aos clichês comuns do âmbito organizacional do que à realidade do ambiente que é objeto da pesquisa. Destarte, o processo de mapeamento esteve atento a esse risco e conseguiu identificar competências que de fato são imprescindíveis ao desempenho do IBGE na Paraíba, sem, contanto, esgotá-las.

4.4.1 Análise Documental

Segundo o modelo adotado, a primeira etapa para o mapeamento de competências ocorre por meio da pesquisa documental, momento em que foram analisados os documentos estruturantes da organização, tais como regimento interno, código de ética e o plano estratégico do período vigente. Para o cumprimento dessa fase, foram analisados o Plano Estratégico do IBGE 2017 – 2027, a Carta de Serviços ao Cidadão, a Política de Recursos Humanos do IBGE e o Código de Ética Profissional do Servidor Público do IBGE.

4.4.1.1 Código de Ética Profissional do Servidor Público do IBGE

Já de início, esse documento declara que todo trabalho realizado no IBGE – seja ele de natureza finalística ou administrativa – deve ser pautado pela competência e pela excelência técnica. Esse Código de Ética repete, em boa parte, o conteúdo do documento que trata do assunto no âmbito do poder executivo federal, inserindo no escopo de atuação do servidor público da casa as noções de dignidade, decoro e zelo, bem como do elemento ético que deve fazer parte da conduta desse profissional e da busca pelo bem comum como finalidade.

Ademais, apresenta os principais deveres dos servidores (orientações sobre condutas e comportamento no trabalho), bem como estabelece as condutas e omissões vedadas a esses mesmos profissionais.

4.4.1.2 Carta de Serviços ao Cidadão

Embora seja um documentado destinado ao público externo do IBGE, a Carta de Serviços ao Cidadão também foi bastante útil ao mapeamento das competências, visto que esse público externo – o cidadão – é, em última instância, o verdadeiro cliente da organização.

Dessa forma, essa Carta tem a finalidade de informar o cidadão dos serviços prestados pelo órgão, das formas de acesso a esse serviço e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público, direcionada pelo Decreto nº 9.094/2017, que trata de questões relativas ao atendimento ao cidadão no Poder Executivo Federal.

O IBGE é um órgão de grande interface com o público externo. Primeiro, porque a maioria dos seus produtos depende do relacionamento com os informantes – sejam pessoas físicas ou instituições, privadas e públicas. Segundo, porque as pesquisas divulgadas, além de serem utilizadas pelos governos para elaboração e gestão de políticas públicas, são utilizadas por pesquisadores, acadêmicos, empresas e pelo cidadão comum.

Para estar acessível ao cidadão, o órgão disponibiliza as Supervisões de Disseminação de Informação (SDI) e, na *internet*, o Portal do IBGE, onde são disponibilizados os resultados das pesquisas em páginas dinâmicas e arquivos para *download* e banco de dados. As SDI, localizadas nas Unidades Estaduais, disponibilizam atendimento imediato e presencial, oferecendo um dos maiores acervos de publicações impressas e eletrônicas de informações estatísticas e geográficas do país.

Os serviços de atendimento do IBGE são prestados a qualquer pessoa, não sendo exigida a apresentação de nenhum documento ou requerida informação obrigatória desses indivíduos.

4.4.1.3 Política de Recursos Humanos no IBGE

Segundo esse documento, a instituição, por exercer papel de relevância nacional, busca sempre a manutenção da qualidade da pesquisa em resposta às legítimas demandas da sociedade. Para tanto, o IBGE busca desenvolver política de recursos humanos que objetiva conquistar comprometimento dos servidores com a excelência e com os resultados organizacionais.

A premissa básica da política de recursos humanos da instituição é a compreensão de que o servidor é o maior insumo para a realização dos objetivos da organização. Dessa forma,

toda e qualquer ação na área de gestão de pessoas deve investir em ações que, alinhadas à estratégia, permitam ao servidor ter a compreensão de que faz parte de um todo de relevância constitutiva das estratégias do IBGE e congruentes com o papel perante a nação.

Além dos documentos apresentados nos tópicos acima, foi analisado também o Planejamento Estratégico do IBGE para o período 2017 a 2027. Como esse documento já foi suficientemente descrito no tópico 4.1.2, não foi necessário detalhá-lo aqui.

4.4.2 Entrevista

A fase seguinte no modelo de Carbone et al (2016) foi a execução da técnica da entrevista. Essa entrevista, dizem os autores, nada mais é que uma conversação dirigida a um propósito específico, o diagnóstico das competências. As pessoas entrevistadas devem ser selecionadas entre aquelas que possuem maior conhecimento da organização e do trabalho, requisitos preenchidos pelos selecionados, visto que todos ocupam posição gerencial no IBGE/PB e a maior parte tem bastante tempo de serviço na instituição. Como explicado na metodologia, o momento da entrevista também serviu para perguntas acerca de temas afeitos ao desempenho do órgão objeto do estudo, que ajudam a compreender e definir as competências essenciais ao sucesso do IBGE na Paraíba.

Os autores sugerem – e isso foi observado na pesquisa – atenção acerca das limitações passíveis de acontecer em uma entrevista, de forma a melhor gerenciá-las, tais como:

- Desmotivação ou receio do respondente em participar da pesquisa;
- Falta de compreensão do significado das perguntas;
- Respostas distorcidas ou falsas, decorrentes de razões conscientes e/ou inconscientes;
- Insuficiência vocabular, resistências pessoais ou problemas psicológicos do respondente;
- Possível influência pessoal do entrevistador sobre o entrevistado;
- Influência da linguagem usada ou de opiniões pessoais do entrevistador sobre as respostas do entrevistado;
- Pouca habilidade do entrevistador para conduzir a entrevista.

Para excluir ou ao menos mitigar a influência de tais limitações, adotou-se postura de neutralidade perante os respondentes, que, a rigor, são colegas de trabalho do entrevistador, de

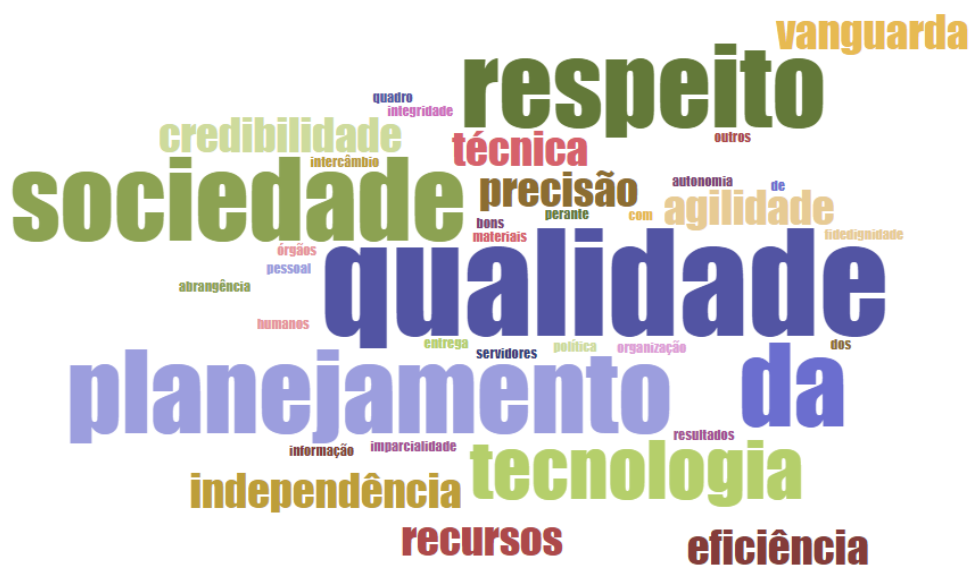
modo que as falas fossem livres, sem quaisquer direcionamentos nem para elogios nem para críticas. Também se cuidou para que a visão pessoal do entrevistador acerca dos temas não fosse revelada de forma alguma. Foi explicado, no início, que os dados seriam tratados com discrição e não haveria identificação dos servidores no tratamento e análise.

Para que não houvesse problemas com vocabulário ou incompreensões de qualquer tipo, optou-se por explicar de maneira breve e informal os objetivos do trabalho e o conceito de competências, para o caso de os servidores não estarem familiarizados com o tema.

Foram duas perguntas, que questionaram os servidores a fim de identificar quais as competências, organizacionais e individuais, essenciais ao bom desempenho do IBGE na Paraíba. Nessa etapa, o processo teve a finalidade de descrever competências que atendam aos padrões de desempenho de que a organização precisa, identificados por meio das falas dos entrevistados. Isso exigiu interpretações e inferências das respostas que os entrevistados deram às questões formuladas, não apenas leitura e transcrição do que falaram.

No tocante à dimensão individual, as competências que emergiram são as que estão dispostas na nuvem de palavras contida na Figura 9. Quanto maior o tamanho da palavra na figura, mais ela foi mencionada como resposta. No sentido contrário, as palavras com corpo pequeno foram pouco citadas.

Figura 9 - Nuvem de palavras: competências organizacionais



Fonte: elaboração própria, com dados da entrevista (2018).

Quanto ao nível organizacional, foram mencionadas as competências presentes na Figura 10, também dispostas em forma de nuvem de palavras.

Figura 10 - Nuvem de palavras: competências individuais.



Fonte: elaboração própria, com dados da entrevista (2018).

Consolidando as respostas e fazendo o devido cotejo com a análise documental, foi possível definir as competências individuais e organizacionais relevantes ao desempenho do órgão na Paraíba, consolidadas no Quadro 5.

Quadro 5 - Competências individuais e organizacionais necessárias ao IBGE da Paraíba.

| Competências | Identificação | Utilidade |
|------------------------|--|---|
| Organizacionais | Qualidade da informação | As informações produzidas pelo IBGE precisam ser confiáveis e gozarem de credibilidade. |
| | Respeito perante a sociedade | O trabalho da organização deve ter qualidade e credibilidade tais que sejam reconhecidos pela sociedade, sobretudo imprensa, acadêmicos e governos. |
| | Autonomia | A instituição deve servir como órgão de Estado, sem interferência dos governos nas informações que ela produz. |
| | Vanguarda tecnológica e de processos | Dada a natureza de seu trabalho, o IBGE precisa andar na vanguarda da tecnologia e dos processos de trabalho. |
| | Capacidade de planejamento | Com a responsabilidade de diversas pesquisas e tendo que operar no país, o planejamento é imprescindível à organização. |
| Eficiência | Produzir cada vez mais e com mais qualidade mesmo em cenários de | |

| | | |
|--------------------|--|---|
| | Acesso à sociedade | restrições de pessoal e orçamento. As informações produzidas pelo IBGE devem estar acessíveis e atender aos interesses da sociedade em geral, não apenas dos governos. |
| Individuais | Agir ético | Vincular a atuação à ética que se espera no serviço público. |
| | Conhecimento técnico | Capacidade de atuar com segurança em relação aos conceitos e atribuições do cargo. |
| | Relacionamento interpessoal | Não apenas com os colegas de trabalho, mas para manter bom relacionamento com os informantes, de quem o trabalho do IBGE depende. |
| | Agilidade | Visto que as pesquisas seguem um cronograma, os servidores precisam atuar sempre dentro dos prazos estabelecidos. |
| | Assertividade | Capacidade de agir com o fino equilíbrio entre a proatividade e subordinação hierárquica. |
| | Orientação para resultados | Capacidade de entregar os resultados que a organização espera, dentro do agir ético e legal. |
| | Liderança | Não apenas para liderar equipes, mas manifestada na capacidade de influenciar pessoas para fins específicos. |
| | Capacidade de planejamento e organização | Para cumprir prazos e gerenciar bem recursos. |

Fonte: elaboração própria (2018).

É possível observar que as competências mapeadas guardam relação com as dimensões e valores presentes nos documentos estratégicos. Entretanto, não existem iniciativas específicas para desenvolver e fortalecer essas competências, denotando a falta de importância que a instituição confere ao assunto na prática. Assim, é possível que o IBGE tenha dificuldades de colocar sua estratégia em prática, visto que os servidores não têm sido desenvolvidos de forma de efetivar os objetivos mais relevantes da instituição.

5 PROPOSIÇÕES

A partir do diagnóstico realizado, foi possível constatar oportunidades de melhoria a partir das quais o desempenho do IBGE na Paraíba pode ser incrementado. Foi percebido também que a maior parte dessas oportunidades guarda relação com a gestão de pessoas na organização, de modo que a gestão baseada em competências se apresenta como ferramenta útil a viabilizar esses progressos.

Não se deve acreditar, todavia, que o levantamento de dados nos documentos, entrevistas e observações trouxe à tona apenas pontos fracos da instituição. Pelo contrário: pode-se dizer que o IBGE é organização de destacado desempenho no âmbito da administração pública, ocupando relevante e constitucional papel no desenho do Estado brasileiro. Como órgão de estatística, a instituição goza de credibilidade perante a sociedade brasileira e a comunidade internacional, no tocante à confiabilidade dos seus registros. O IBGE não admite interferências indevidas, o que é exemplificado pela inexistência de quadros políticos ocupando cargos na instituição.

Ademais, é perceptível que os servidores da casa têm bastante apreço e respeito pela instituição e que as críticas que fazem são sempre na direção de ver a melhoria do órgão que tanto prezam. Deve ser ressaltada também a cultura de colaboração e cordialidade existente entre os profissionais da casa. De modo geral, as pessoas gostam de trabalhar na instituição. O foco nos pontos fracos, portanto, decorrem apenas da natureza do presente trabalho, direcionado a contribuir com melhorias reais à gestão da organização.

Feita essa necessária digressão, passa-se a discorrer sobre as intervenções, dentro do escopo da gestão por competências, que podem ser executadas de modo a melhorar o desempenho do IBGE na Paraíba. Obviamente, não se pretendeu esgotar soluções para todos os problemas da organização. Atingiu-se apenas uma parte deles e, ainda assim, não são soluções únicas, não significando que não haveria outras. Não há dúvidas, porém, de que as proposições aqui apresentadas são factíveis e plenamente úteis à gestão da instituição.

Inicialmente, os problemas identificados foram consolidados e agrupados de acordo com as categorias e subcategorias utilizadas na análise de conteúdo, conforme o Quadro 6.

Quadro 6 - Oportunidades de melhoria no desempenho do IBGE na Paraíba.

| Categorias | Subcategorias | Problemas |
|-------------------|--------------------------|---|
| Estratégia | Conhecimento estratégico | <ul style="list-style-type: none"> Falta de interesse e conhecimento acerca da estratégia. |

| | | |
|--------------------------|------------------------------------|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Visão fragmentada e departamentalizada da instituição. • Comunicação deficiente. |
| | Capacidade de cumprir a estratégia | <ul style="list-style-type: none"> • Carência de pessoal. |
| | Gestão do conhecimento | <ul style="list-style-type: none"> • Falta de padronização nos processos de trabalho. • Ausência de processos de sucessão e risco de quebra de continuidade. • Omissão da organização na gestão do conhecimento. • A questão dos servidores temporários. |
| Eficiência | Nível de estrutura e pessoas | <ul style="list-style-type: none"> • Divergência entre a seleção e a aplicação de servidores. • Predominância de servidores de nível médio. • Falta de critérios na distribuição e desenho dos cargos. |
| | Métricas de desempenho | <ul style="list-style-type: none"> • Ausência de métricas de desempenho na área administrativa. • Descolamento entre a avaliação individual de desempenho e o desempenho da organização. |
| Gestão de pessoas | Aplicação de pessoas | <ul style="list-style-type: none"> • Alocação de pessoas com base na necessidade circunstancial. • Processo de aplicação de pessoas descolado da estratégia organizacional e do desempenho. |
| | Processos de aprendizagem | <ul style="list-style-type: none"> • Aprendizagem por iniciativa dos servidores. • Falta de preparação para atribuições gerenciais, sobretudo liderar equipes. |
| | Políticas de desenvolvimento | <ul style="list-style-type: none"> • Diferença de oportunidades para servidores da sede e do âmbito estadual. • Limitação no acesso a treinamentos. • Baixa utilidade da ENCE. • Atuação dos setores de recursos humanos limitada a atividades burocráticas e de controle. • Falta de sintonia entre a estratégia e a política de desenvolvimento de pessoas. |

Fonte: elaboração própria (2018).

A divisão em categorias tem a utilidade de facilitar a visualização do diagnóstico, tendo em vista que reparte em pedaços menores os problemas a serem enfrentados pela organização. Mas estratégia, eficiência e desempenho não são elementos estanques. Como a gestão é holística, esses componentes são diretamente vinculados e alimentam-se mutuamente. Destarte, ficou perceptível que a maior parte dos problemas identificados converge para a gestão de pessoas. Mesmo nas categorias que não trataram especificamente desse tema, foi possível inferir que o foco da questão está no modo como as pessoas são enxergadas pela organização.

As instituições têm encontrado desafios que são comuns em diversos ambientes organizacionais. Os tempos atuais têm exigido mais flexibilidade, adaptabilidade e capacidade de reinvenção. A natureza das relações dentro do espaço do trabalho mudou. As formas tradicionais de autoridade de comando e controle e de microgerenciamento estão se mostrando ineficazes. Os gerentes delegam mais e deles é exigido um repertório de habilidades que incluem liderança, mentoreio e capacidade de negociação. Os empregados precisam de habilidades para trabalhar dentro de ambientes fluidos e baseados em equipes ou dentro de arranjos novos, como o teletrabalho. Todas essas mudanças exigem uma nova forma de lidar com os profissionais, demandando a inserção de novas competências e novas práticas (COELHO, 2004).

Como já mencionado, a gestão por competências serve como modelo para suprir a organização dos conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho e ao cumprimento da estratégia. Pela realidade que envolve as organizações na atualidade, o desenvolvimento de profissionais públicos adquiriu peso diferente e a aplicação da gestão por competências tem potencial de influenciar todo o ciclo de ações da gestão de pessoas.

A síntese dos problemas apontados é demonstrada na maneira ultrapassada de gerir pessoas, fruto do esgotamento provocado pela estrutura departamentalizada e pelo desenho pouco fluido de cargos e atribuições. Esse modelo anterior não se coaduna com o cenário atual, que impõe fluidez, estruturas flexíveis e orientação para resultados. Essas mudanças, porém, são de difícil implantação, considerando o cenário e limitações da administração pública. Ainda assim, é possível pontuar intervenções determinadas, factíveis para o IBGE na Paraíba, conforme os tópicos a seguir.

5.1 INTERVENÇÃO: MAPEAR AS COMPETÊNCIAS

A primeira intervenção seria realizar mapeamento de competências mais aprofundado e abrangente na organização. É que as competências devidamente mapeadas e descritas servirão como referência para o desempenho desejado pela organização. A gestão por competências permite a definição dos padrões de desempenho desejáveis e o simultâneo desenvolvimento das competências que favoreçam o alcance dos resultados esperados (CARBONE et al, 2016).

Mapeadas as competências essenciais ao desempenho do órgão, o passo seguinte é a identificação dos *gaps* ou lacunas evidenciadas no cotejo entre as competências que são necessárias e aquelas que já existem. Esse processo precisa envolver toda a organização e ser liderado pela alta administração.

Ao mapear as competências, a organização tem a oportunidade de esclarecer sua estratégia, visto ter sido identificado que os servidores do IBGE na Paraíba têm pouco conhecimento e envolvimento com o assunto.

5.2 INTERVENÇÃO: ALINHAR ESTRATÉGIA E COMPETÊNCIAS

Não há dúvidas de que uma das fragilidades evidenciada na pesquisa foi o descolamento que existe entre o plano estratégico do IBGE e as atividades do dia a dia, notadamente a realidade da gestão de pessoas no órgão. Embora nos documentos oficiais haja diversas declarações e indicativos de que as pessoas são recursos essenciais na organização, o cotidiano do trabalho aponta para uma realidade diferente da descrita nos papéis.

Nesse sentido, uma intervenção necessária é alinhar a execução da estratégia ao desenvolvimento de competências. Para que as organizações sejam efetivas e apresentem os resultados que dela são esperados, é fundamental que gestores e servidores estejam em sintonia nos propósitos e tenham visão única do que deve ser feito.

Ao esclarecer a estratégia e tendo mapeado as competências, a organização tem a oportunidade de levar todos os servidores a um nível menos díspar de desempenho, além de conseguir padronizar processos e atividades, outra fragilidade identificada a partir do relato dos entrevistados.

Essa intervenção também facilita a comunicação da estratégia e a gestão do conhecimento, ao agregar os elementos estratégia, desempenho e competências num ciclo que

se retroalimenta constantemente. Ademais, ao investir em competências específicas, a organização estará comunicando o que para ela é importante.

5.3 INTERVENÇÃO: SELECIONAR E ALOCAR PESSOAS POR COMPETÊNCIAS

A partir da observação e dos relatos dos entrevistados, foram identificadas fragilidades na maneira como o IBGE na Paraíba seleciona e aloca as pessoas. Embora haja um plano de cargos e carreiras estabelecido, a organização não segue critérios claros no momento da seleção e distribuir as pessoas entre as diversas funções.

O IBGE na Paraíba se notabiliza pelo excesso de servidores de nível médio ocupando funções que não são compatíveis com os cargos que ocupam. O problema, nesse caso, não é a falta de qualificação. A maioria desses servidores tem formação de nível superior, seja com graduação ou até pós-graduação.

O inconveniente, na verdade, é que essas pessoas são selecionadas através de provas com conteúdo bastante simples – o que nivela a seleção por baixo – e depois são alocadas em funções em áreas diferentes e com complexidade bem maior do que se indicava no momento do concurso público. Ao chegarem à organização, são distribuídas não após análise de perfil e competências, mas para atender necessidades circunstanciais do setor que precisa no momento.

Os servidores em cargo de nível superior, por sua vez, muitas vezes estão ocupando postos com nível de exigência aquém da formação e capacidade que possuem. Na prática, não se observa respeito aos desenhos de cargos e competências.

Essa realidade denota uma completa falha no planejamento: primeiro, contrata-se; depois é que são levantadas as necessidades do órgão. Os resultados são imprevisto e baixa eficiência na seleção e alocação de pessoal.

Como consequência do mapeamento das competências e do alinhamento com a estratégia, o IBGE na Paraíba teria condições de prever melhor a sua necessidade de força de trabalho e selecionar pessoas de acordo com competências. Essa seria, inclusive, uma forma de atacar a carência de pessoal, visto que o órgão chegaria a uma distribuição mais eficiente de seu pessoal, impactando positivamente o desempenho.

5.4 INTERVENÇÃO: DESENVOLVER PESSOAS POR COMPETÊNCIAS

O desenvolvimento de pessoas tem sido outro fator descolado da estratégia e do desempenho no IBGE da Paraíba. Não é incomum, que os servidores, devido a restrições orçamentárias, não participem de treinamentos oferecidos pela ENAP e ESAF, por exemplo, e próximo ao fim do ano, ao observar-se que há sobra no orçamento, as coordenações nacionais realizem encontros com pouca utilidade prática, apenas para não “perder o orçamento”.

Queixa frequente dos servidores foi o baixo investimento no desenvolvimento das pessoas do IBGE, sobretudo do pessoal alocado na área administrativa. Embora busque a eficiência e o alto desempenho como valores e afirme que as pessoas são essenciais nesse papel, a organização não tem atrelado o desenvolvimento de seus servidores ao cumprimento da estratégia institucional.

Foi observado, por exemplo, que a ENCE tem sido instituição de pouca utilidade às atividades do IBGE no estado. Nesse sentido, a repartição poderia demandar junto à instituição de ensino ou mesmo por intermédio das diretorias do IBGE que a ENCE formatasse cursos específicos de acordo com a necessidade de atuação no âmbito estadual. Esse fato só reforça a importância do mapeamento das competências e da sintonia que esse processo deve guardar com a estratégia organizacional.

Tendo o devido mapeamento de competências e a identificação das lacunas existentes, o IBGE/PB também poderá liderar os processos de aprendizagem na organização. Como visto, esse processo hoje fica muito a cargo dos próprios servidores, que, diante da omissão institucional, buscam através de iniciativas próprias abastecer-se dos conhecimentos necessários ao exercício da função. O IBGE deve aproveitar esse potencial existente nos servidores e direcionar para aprendizagem que guarde relação com as lacunas de competências identificadas no mapeamento.

Além da ENCE, o IBGE pode fazer uso dos cursos oferecidos pelas demais escolas de governo ou mesmo por instituições privadas, mas sempre com pertinência às competências necessárias às atividades da organização.

5.5 INTERVENÇÃO: AVALIAR E REMUNERAR POR COMPETÊNCIAS

Por fim, o sistema de avaliação de desempenho no IBGE tem se mostrado inútil. Com exceção dos sistemas de acompanhamento de pesquisas, que permitem acompanhamento do

resultado desses trabalhos, a organização não dispõe de métricas claras que mensure o desempenho.

Nesse contexto, uma grande queixa tem sido a avaliação de desempenho individual. Mesmo para os servidores que atuam nas pesquisas e contam com os sistemas de acompanhamento dos trabalhos, a avaliação de desempenho individual não mede nenhum fator relacionado ao desempenho do servidor no cargo. Em outras palavras, a avaliação individual não avalia. Não nenhum levantamento de fragilidades a partir da avaliação para fomentar programas de desenvolvimento e treinamento dos servidores.

A avaliação individual tem sido marcada por fatores subjetivos, incompreendidos tanto por líderes quanto por liderados. Como esse processo tem repercussão na remuneração do servidor, dois cenários se repetem: ou o servidor recebe uma boa nota apenas pelo bom relacionamento que tem com o supervisor ou recebe uma nota que não lhe agrada, sem que os motivos sejam devidamente identificados, tendo impacto negativo no salário. De toda forma, esse processo de avaliação de desempenho revela-se um fracasso.

Solução viável, portanto, seria atrelar a medição do desempenho à gestão por competências. Assim, a organização poderia desdobrar estratégia em competências e estas, em métricas de desempenho, tornando o processo de avaliação justo e útil.

O que se observa, portanto, é que as intervenções propostas formam uma linha racional que eleva as competências à condição de fator essencial ao desempenho.

Dentro das propostas de mudança, os setores de recursos humanos deveriam assumir papel de protagonismo na mudança. Ou seja, essas intervenções passam pela renovação da gestão de pessoas na instituição, trazendo a mentalidade de desempenho e orientação para resultados a todos os servidores e elevando o papel dos recursos humanos de administração de pessoal para a gestão estratégica de pessoas.

Ao final, convém esclarecer que as proposições acima podem enfrentar limitações de duas ordens. Primeiro, algumas das iniciativas podem demandar mudanças organizacionais que extrapolam o limite de atuação e autonomia do IBGE na Paraíba, precisando de aval ou participação da direção do órgão. Segundo, as ideias da gestão por competências podem encontrar resistência e limitações na administração pública, notadamente quanto à necessidade de eventuais alterações na legislação e mudança na cultura organizacional. Essas restrições, porém, não devem ser encaradas como impeditivos definitivos às intervenções, mas como instrumentos aptos levantar o debate acerca da gestão e o desempenho nas organizações públicas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização do presente trabalho foi ao mesmo tempo gratificante e desafiadora. Gratificante porque deu a oportunidade de, através de estudo teórico e empírico, identificar contribuições efetivas à melhoria da gestão e do desempenho do ambiente da pesquisa. Desafiadora porque envolveu a imersão em tema novo e a necessidade de seguir caminho metodológico que legasse conclusões robustas e corretas.

De modo geral, a população enxerga a administração pública como um ambiente pouco eficiente e de desempenho limitado. Essa visão é decorrente em grande parte do histórico patrimonialista e burocrático da gestão pública no Brasil. Não se duvida, portanto, que o Estado precisa ser eficiente. No Brasil, essa necessidade é reforçada pelo contexto de demandas públicas cada vez mais sofisticadas e o orçamento público frequentemente mais restrito, sobretudo quando se considera a crise econômica que o país enfrenta e a recente emenda constitucional que impõe limitação para as despesas públicas.

Além de fechar os ralos da corrupção que tanto afronta a sociedade, os governos e a administração pública devem estar preocupados com a qualidade do gasto público. Significa dizer que a eficiência, mais que um princípio constitucional, é necessidade que impõe a racionalidade e a melhoria da gestão pública, requisito para que o Estado cumpra o seu papel.

A eficiência, porém, não pode ser enxergada sob um prisma meramente financeiro. Não se trata apenas de gastar menos, mas de conseguir o melhor resultado possível com o orçamento que se impõe. Assim, a outra face da eficiência é enxergada quando as instituições públicas apresentam bom desempenho.

Nesse sentido, é imprescindível que as organizações públicas sejam orientadas para resultados. Se a finalidade do Estado é o bem comum e a administração pública existe como ferramenta para instrumentalizar esse propósito, as organizações não podem ser autocentradas ou descoladas da realidade que as cerca. Dessa forma, cada órgão e instituição da administração pública deve buscar melhorar a gestão de modo a alcançar desempenho superior. O principal insumo para essa melhoria de desempenho são as pessoas. Os servidores públicos são, em regra, bastante preparados e qualificados. Mas é comum que as instituições públicas desperdicem o potencial desses talentos, relegando-os a funções e cargos mal desenhados e gerindo pessoas de uma forma que não mais funciona, diante do contexto que envolve as organizações.

Considerando essa realidade, a pesquisa pretendeu identificar quais contribuições a gestão por competências pode oferecer ao IBGE na Paraíba. O IBGE é órgão que cumpre relevante função no desenho do Estado brasileiro. À organização cabe o papel constitucional de ser o serviço oficial de geografia e estatística do país, o que é sintetizado na missão de retratar o Brasil com as informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania.

A gestão por competências, por sua vez, tem sido enxergada como um instrumento apto a gerir pessoas no atual contexto organizacional. É importante que identifiquem e desenvolvam as competências individuais e organizacionais críticas ao sucesso organizacional. Esse processo deve ser construído em consonância com a estratégia e objetivos estabelecidos *a priori* nas instituições.

Ao fim do trabalho, pode-se dizer que os objetivos foram atingidos. A partir de estudo localizado no IBGE da Paraíba, foi possível identificar oportunidades de melhoria ao desempenho do órgão, mapear competências essenciais à organização e indicar as contribuições oriundas da gestão por competências aplicadas às fragilidades encontradas no processo de pesquisa.

A pesquisa foi iniciada com o levantamento de material teórico relevante que permitiu a construção de referencial acerca da administração pública, da eficiência, do desempenho e da gestão por competências. A partir daí, foi realizada pesquisa nos documentos internos do IBGE, o que possibilitou a identificação dos fatores relevantes ao desempenho da organização, notadamente do IBGE na Paraíba, ambiente da pesquisa.

Identificados os fatores relevantes ao desempenho, foi construído roteiro para entrevistas semiestruturadas com os ocupantes de funções gerenciais do órgão no estado, incluindo o Chefe da Unidade Estadual do IBGE na Paraíba. De modo geral, os servidores foram bastante solícitos ao convite para participar da pesquisa. Houve, entretanto, quem não pôde participar, em virtude dos conflitos de agenda, e também quem achou que não seria adequado responder à pesquisa. O número de participantes, entretanto, foi suficiente para levantar as oportunidades de melhoria ao IBGE.

As técnicas de pesquisa aplicadas permitiram identificar que boa parte das fragilidades do IBGE na Paraíba concentra-se na forma como a organização gerencia suas pessoas. Assim, foi possível propor intervenções práticas utilizando o modelo da gestão por competências. Acredita-se que esse instrumento pode melhorar a utilização dos servidores e levar o órgão estadual a um novo patamar de desempenho.

A estratégia do IBGE tem sido restrita aos documentos e alta direção. Os servidores mencionaram que o assunto é pouco conhecido por eles. Esse fato é ainda mais importante quando se lembra de que os participantes da pesquisa ocupam posições gerenciais na Paraíba. A gestão de pessoas é descolada da estratégia. Assim, foi identificado que fatores relacionados à gestão estratégica, eficiência e gestão de pessoas são limitadores ao desempenho do IBGE/PB.

Embora separados em categorias distintas, foi possível observar que os pontos fracos identificados guardam relação com a gestão de pessoas no órgão. Embora cite a importância das pessoas, nos documentos estratégicos, o IBGE não tem conseguido implantar gestão que valorize e desenvolva seu pessoal. As intervenções, portanto, foram no sentido de aplicar as ideias da gestão por competências na instituição estudada, em iniciativas como mapeamento de competências mais aprofundado, alinhamento da estratégia às competências, seleção, desenvolvimento e avaliação por competências.

Apesar dos pontos fracos enxergados, observou-se que o IBGE é organização com gestão e desempenho exemplares no âmbito da administração pública e com uma forte cultura de eficiência. Percebeu-se também que os servidores, em regra, prezam bastante pela instituição e têm bastante interesse em cumprir o trabalho da melhor forma.

O trabalho enfrentou algumas limitações, oriundas especialmente das opções metodológicas. Essas limitações, todavia, não comprometeram o alcance dos objetivos propostos, de modo que se chegou ao final do trabalho com resultados consistentes e proposições críveis.

Para pesquisas futuras, sugere-se que seja ampliada a investigação de temas na área de gestão de pessoas na administração pública, como motivação, remuneração, qualidade de vida, bem como do estudo dos fatores que podem levar as instituições públicas a obterem desempenho superior. Ademais, é possível e útil a aplicação da presente pesquisa em outras organizações públicas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública – RAP**, n.41, p. 67-86, 2007.

ALMEIDA, Mário de Souza; SOUZA, Irineu Manoel de. **Gestão do conhecimento para a tomada de decisão**. Florianópolis: UFSC, 2009.

ALVARENGA NETO, Rivadávia Correa Drummond. **Gestão do conhecimento em organizações**. São Paulo: Saraiva, 2008.

AMARAL, Helena Kerr. Desenvolvimento de competências de servidores públicos na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, v. 57, n.4, p. 549, 2006.

ANDRADE, Carolina Riente de; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Gestão por Competências no Setor Público: O Caso dos Empreendedores Públicos do Governo de Minas Gerais. In: **XXXVIII Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, 2014.

ARAGÃO, A. S.; O princípio da eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, n. 4, p. 1-7, 2005.

ARAÚJO JÚNIOR, J. A.; MARTINS, I. Gestão por competências na administração pública: uma análise bibliométrica a partir do Decreto 5.707/2006. **Gestão Org: Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 12, n. 2, 2014.

BARBIERI, Ugo Franco. **Gestão de pessoas nas organizações: a aprendizagem da liderança e da inovação**. São Paulo: Atlas, 2013.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2009.

BATISTA, Fábio Ferreira. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão**. Brasília: Ipea, 2012.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão estratégica de pessoas no setor público**. São Paulo: Atlas, 2014.

BERTOLINI, R. V; ZWICK, E.; BRITO, M. J. Aprendizagem organizacional socioprática no serviço público: um estudo de caso interpretativo. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 493-514, 2013.

BITENCOURT, Claudia. **Gestão contemporânea de pessoas**. São Paulo: Bookman, 2011.

BORGES-ANDRADE, J. E.; ABBAD, G. S.; MOURÃO, L. **Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho**. Porto Alegre: ArtMed, 2011.

BRANDÃO, H. P.; BAHRY, C. P. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 56, n. 2, p. 179-194, 2005.

BRANDÃO, H. P.; BORGES-ANDRADE, J. E.; Causas e Efeitos da Expressão de Competências no Trabalho: Para Entender Melhor a Noção de Competência. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 8, n. 3, p. 32-49, 2007.

BRANDÃO, H. P. et al. Gestão de desempenho por competências: integrando a gestão por competências, o balanced scorecard e avaliação 360 graus. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 75-98, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1988.

_____. Decreto nº 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**. Brasília, 2006.

_____. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. **Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no país e institui a Carta de Serviços ao Usuário**. Brasília, 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 16 de dezembro de 2016. **Altera o Ato das Disposições Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 dez. 2016.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 abr. 1991.

_____. Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006. **Dispõe sobre o Plano de Carreiras e Cargos do IBGE**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 out. 2006.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

_____. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia de mapeamento e avaliação de competências para a Administração Pública**. Brasília, 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 2-28, jan. /abr. 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs. **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

CARBONE, P. P.; TONET, H. C.; BRUNO, J. R. S.; SILVA, K. I. B. **Gestão por competências**. São Paulo: FGV, 2016.

CARVALHO FILHO, José Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CASTRO, André Hacl; MACHADO, Luís Antônio Alves; CORDEIRO, Rosa Inês de Novais. A importância da gestão do conhecimento na Administração Pública Federal: possíveis contribuições do sistema integral de informação ativa e permanente (SI-AP). **Comunicação & Sociedade**, v. 37, n. 2, p. 5-22, 2015.

CASTRO, Paulo Rabello de. IBGE já vem sendo alvo de ajustes há anos. [27 de outubro, 2016]. Rio de Janeiro: **Jornal Valor Econômico**. Entrevista concedida a Rafael Rosas, Robson Sales e Catherine Vieira.

CLARK, Jeffrey; DOWING, Douglas. **Estatística Aplicada – Série Essencial**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COELHO, Espartaco Madureira. Gestão do conhecimento como sistema de gestão para o setor público. **Revista do serviço público**, v. 55, n. 1-2, p. 89, 2004.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública – RAP**, v. 42, n. 5, 2008.

COSTA, E. **Coleção saberes do direito 32 - Direito administrativo II: organização da administração, responsabilidade civil do Estado, agentes públicos e controle da administração**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CRESWELL, J. **Qualitativa inquiry and research design: choosing among five approaches**. New Delhi: Sage Publications, 2007.

CUNHA, M. G. Liderança por competência: eficácia do líder após mudança de cenário. **Revista Raunp**. v. 6, n. 2, p. 89-100, 2014.

DAVENPORT, T. H. **Ecologia da informação: porque só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação**. São Paulo: Futura, 1998.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

DIAS, Reinaldo. **Gestão Pública – Aspectos atuais e perspectivas para atualização**. São Paulo: Atlas, 2017.

DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. F. R.; SILVA, E. A. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 48 (1), p. 3-25, jan. /fev. 2014.

DUTRA, Joel Souza. **Gestão de pessoas – Modelo, processos, tendências e perspectivas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FELIX, Rozelito; DO PRADO FELIX, Patrícia; TIMÓTEO, Rafael. Balanced Scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 1, p. 51, 2011.

FERREIRA, P. I. **Série MBA - Gestão de Pessoas - Gestão por Competências**. São Paulo: LTC, 2015.

FLEURY, M.T. L.; FLEURY, A. Construindo o conceito de competência. **Rev. adm. contemp.** v. 5 n. spe, p.183-196, 2001.

_____. Alinhando estratégia e competências. **Rev. adm. empres.** São Paulo, v. 44, n. 1, p. 44-57, mar. 2004.

FLEURY, Maria Leme; OLIVEIRA JÚNIOR, Moacir de. **Gestão estratégica do conhecimento – Integrando aprendizagem, conhecimentos e competências**. São Paulo: Atlas, 2011.

FONSECA, D. R.; MENESES, P. P. M.; SILVA FILHO; A. I.; CAMPOS, N. G.; Autonomia para gestão estratégica de pessoas no setor público federal: perspectivas de análise e agenda de pesquisas. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1451-1476, 2013.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GHELMAN, S.; COSTA, S. R. R. Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência. **Anais do Simpósio de Engenharia de Produção**, Bauru, SP, v. 12, 2006.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HONDEGHEM, A.; HORTON S.; SCHEEPERS, S. Modelos de gestão por competências na Europa. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 57, n. 2, p. 241-258, 2006.

IBGE. **Avaliação de desempenho individual**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

_____. **Carta de serviços ao cidadão**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

_____. **Código de ética do servidor público do IBGE**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

_____. **Planejamento Estratégico 2017 – 2027**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

_____. **Política de Recursos Humanos.** Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

_____. **O IBGE.** Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/institucional/o-ibge.html>> Acesso em 12 de novembro de 2017.

_____. **Levantamento da Necessidade de Pessoal.** Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

KANAANE, Roberto; ORTIGOSO, Sandra Formigari. **Manual de treinamento e desenvolvimento do potencial humano.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

KANAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças. **Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas.** São Paulo: Atlas, 2012.

KAPLAN, R.S.; NORTON, D.P. **A estratégia em ação: Balanced Scorecard.** Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KIYAN, Fábio Makita. Proposta para desenvolvimento de indicadores de desempenho como suporte estratégico. 2001. 118 f. **Tese de doutorado.** Universidade de São Paulo.

KLEIN, A. Z. et al. **Metodologia de Pesquisa em Administração: Uma Abordagem Prática.** São Paulo: Atlas, 2015.

LACERDA, R. T. O.; ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S. R.; DUTRA, A. A. Constructivist approach to manage business process as a dynamics capability. **Knowledge and Process Management**, v. 21, n. 1, p54-66, 2014.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado.** 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LUCENA, Maria Diva Salete. **Planejamento estratégico e gestão do desempenho para resultados.** São Paulo: Atlas, 2012.

MALHEIROS, Bruno Taranto; ROCHA, Ana Coelho. **Gestão de pessoas: avaliação e gestão de desempenho.** Rio de Janeiro: LTC, 2014.

MARINELA, F. **Direito administrativo.** 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARTINS, Gilberto Andrade. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de metodologia da pesquisa científica.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____, J. **Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e Ações Governamentais.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

_____, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MAXIMINIANO, Antônio Amaru. **Recursos Humanos** – Estratégia e gestão de pessoas na sociedade global. São Paulo: LTC, 2014.

MAYA, Camila Mequi; SIMÕES, Ana Lúcia de Assis. Implicações do dimensionamento do pessoal de enfermagem no desempenho das competências do profissional enfermeiro. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 64, n. 5, 2011.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MCCLELLAND, D. Testing for competence rather than intelligence. **American Psychologist**, v. 28, n. 1, p. 1-14, 1973.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**. Ano 51, n. 2, p. 105-120, 2000.

MUSSI, Clarissa Carneiro; ANGELONI, Maria Therezinha. **Estratégias: formulação, implantação e avaliação**. São Paulo: Saraiva, 2009.

OLIVEIRA, D. de P. R. de. **Administração Pública: Foco na Otimização do Modelo Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

_____. **Estratégia Empresarial e Vantagem Competitiva: como estabelecer, implantar e avaliar**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

_____. **Planejamento Estratégico: Conceitos, Metodologias, Práticas**. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

OLIVEIRA, Kamila Pagel de; PAULA, Ana Paula Paes de. Herbert Simon e os limites do critério da eficiência na nova administração pública. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, 2014.

OLIVEIRA, Fátima Bayma de; SANT'ANNA, Anderson de Souza; VAZ, Samir Lofti. Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1453-1475, Dez. 2010.

PAULA, A. P. P. de. Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan. /mar. 2005.

_____, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública**. Reimpressão. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. The core competence of the corporation. **Harvard Business Review**, v. 68, n. 3, p. 79-93, 1990.

PROCOPIUCK, M. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

RAMOS, Olinto. Uma sociedade afogada em números. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 19 dez. 2017. Opinião, p. A2.

RIBEIRO, Andrea Cristina Pires de Azevedo Pinto. Gestão do conhecimento: uma abordagem estratégica dos processos, da informação e do conhecimento nas organizações públicas. 2015. 172 f. **Tese (Doutorado em Gestão de Empresas)** – Universidade Autônoma de Lisboa, Lisboa, Portugal.

ROCHA, E. P.; SALLES, J. A. A. Competências e a gestão de pessoas. **REACRE – Revista Administração CREUPI. Esp. Sto. Do Pinhal, SP**, v. 5, n. 09, p. 35-43, 2005.

RUAS, R.; ANTONELLO, S.; BOFF, L. H. **Os Novos Horizontes de Gestão: Aprendizagem Organizacional e Competências**. Porto Alegre: Bookman, 2011.

RUZZARIN, Ricardo; SIMIONOVSKI, Marcelo. **Competências: uma base para a governança corporativa**. Porto Alegre: AGE, 2017.

SANTOS, A. C. O uso do Método Delphi na criação de um modelo de competências. **Revista da Administração**, vol.36, n. 02, pp.25-32, abr-jun 2001.

SENTANIN, Odemilson Fernando. Dimensões estratégicas de recursos humanos e gestão de desempenho em uma empresa pública de pesquisa e desenvolvimento. 2012. 197 f. **Tese de doutorado**. Universidade de São Paulo.

SERRA, F. R. et al. **Gestão estratégica: conceitos e casos**. São Paulo: Atlas, 2013.

SORDI, José Osvaldo D. **Administração da Informação – fundamentos e práticas para uma nova gestão do conhecimento**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

TAKAHASHI, Adriana Roseli. **Pesquisa qualitativa em administração: fundamentos, métodos e usos no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

TAKEUCHI, Hirotaka; NONAKA, Ikujiro. **Gestão do Conhecimento**. São Paulo: Bookman, 2008.

THEODORO JÚNIOR, H. **Curso de Direito Processual Civil**. 56 ed. São Paulo: Forense, 2015.

THURMAN, P. W. **Estratégia – Série Fundamentos**. São Paulo: Saraiva, 2012.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**, 16 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICE – INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Mestrado Profissional em Administração Pública - UFCG Roteiro para entrevista com os servidores

Primeira parte – Perfil do servidor

Idade

Formação Acadêmica

Função ocupada

Tempo de trabalho no órgão

Segunda Parte – Competências Organizacionais

1 – Você conhece o plano estratégico do IBGE? Como pode descrevê-lo? (aferir o conhecimento dos servidores sobre missão, visão e objetivos do órgão)

2 – Considerando esse plano estratégico, que competências você acredita serem importantes hoje e no futuro ao IBGE, a fim de que seus objetivos sejam cumpridos?

3 – Ainda considerando a missão institucional do IBGE, você avalia que o órgão está bem suprido em sua estrutura e seu pessoal para realizar essa missão? Se não, o que acha que falta?

4 – Quais os pontos fortes e pontos fracos que você observa na política de recursos humanos do órgão, notadamente quanto ao desenvolvimento de pessoas e competências?

Terceira parte – Competências Individuais

5 – Quais competências você e seus subordinados precisam ter para que o trabalho sob sua responsabilidade seja bem realizado?

6 – Você avalia que há um adequado nível de gestão de conhecimento no órgão? Como esse processo ocorre?

7 – Você considera que seu posto atual de trabalho foi escolhido mais de acordo com seu perfil ou pela necessidade circunstancial do setor?

8 – Como você mede se seu trabalho e o da sua equipe estão sendo bem realizados? Você avalia que os critérios dessa métrica são claros para você e para os demais?

9 – Como você avalia a política de treinamento e desenvolvimento do órgão? Você sempre se sente apto a realizar as atividades que são esperadas de você? O que falta nesse quesito?

10 – A quantidade de servidores é adequada para a demanda de trabalho atual? E suas competências? Como você avalia que será no futuro, tanto em termos de quantidade de pessoal quanto de competências desses servidores?

Mestrado Profissional em Administração Pública - UFCG
Roteiro para entrevista com o Chefe da UE/PB

Primeira parte – Perfil do servidor

Idade

Formação Acadêmica

Função ocupada

Tempo de trabalho no IBGE

Segunda Parte – Competências Organizacionais e Individuais

1 - Quais as competências mais importantes para o IBGE, enquanto instituição?

2 - E para os servidores do IBGE? Que competências são essenciais?

3 - Você considera importante que os servidores do IBGE/PB tenham conhecimento do planejamento estratégico do órgão? Por quê? Em sua percepção, qual o nível de conhecimento desse assunto pelos servidores do IBGE/PB?

4 - Você acredita que o IBGE/PB está bem suprido em quantidade e qualidade dos servidores? Se não, o que falta?

5 - Como o IBGE desenvolve suas pessoas? Quais os pontos fortes e pontos fracos da política e das iniciativas do órgão nesse assunto?

6 – O IBGE é avaliado institucionalmente. Quem realiza essa avaliação, com que frequência e baseado em que critérios? Quais os resultados das últimas avaliações?

7 - Como o desempenho do IBGE/PB é medido? Que fatores são considerados?

8 - Como você avalia o nível de gestão do conhecimento no IBGE/PB?

9 - No IBGE/PB, como os servidores são designados para os postos de trabalho? É uma escolha mais por perfil ou pela necessidade circunstancial?

10 – O que você tem a dizer sobre iniciativas existentes no IBGE como Programa de Desenvolvimento de Liderança e Levantamento da Força de Trabalho? Como elas contribuem para o desempenho do IBGE/PB?