

A nova administração pública e a abordagem da competência*

Tomas de Aquino Guimarães**

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A nova administração pública; 3. A abordagem da competência: aplicação em organizações públicas; 4. Flexibilidade: retórica e realidade; 5. Conclusões.

PALAVRAS-CHAVE: gestão baseada nas competências; abordagem da competência; flexibilidade; nova administração pública.

Este artigo analisa os conceitos e as características da nova administração pública e como a abordagem da competência se insere nesse contexto. São descritos os quatro modelos da nova administração pública propostos por Ferlie et alii (1996): impulso para a eficiência, *downsizing* e descentralização, em busca da excelência, e orientação para o serviço público. Além disso, o artigo discute a aplicação, no setor público, da gestão baseada nas competências, bem como sua relação com a flexibilidade. A abordagem da competência é analisada, por um lado, como mecanismo de flexibilidade e de inovação da gestão organizacional e, por outro, como forma de controle e de exclusão sociais. O artigo discute também as dificuldades associadas à aplicação desses conceitos na gestão de organizações públicas. Ao final, sugere que o desafio dos gestores de organizações públicas passa pela *competência* de realizar a gestão dessas organizações com eficiência e efetividade, baseada na prestação de um serviço público com qualidade e, ao mesmo tempo, orientada para o desenvolvimento e uso do conceito de cidadania.

The new public management and the competence approach

This paper analyzes the concepts and characteristics of the new public management and how the competence approach runs in this context. The four new public management models suggested by Ferlie et alii (1996) — the efficiency drive, downsizing and decentralization, in search of excellence,

* Este artigo, recebido em fev. e aceito em maio 2000, teve o apoio financeiro do CNPq.

** Administrador, mestre em administração, doutor em sociologia e professor adjunto do Departamento de Administração da UnB.

and public service orientation — are presented. The use of the competence-based management approach in public service is also discussed, as well as its relationship with flexibility. The competence approach is analyzed, on the one hand, as a flexibility and innovation mechanism of organization management and, on the other hand, as a form of control and social exclusion. The difficulties associated with the application of these concepts to public management are also discussed. The paper suggests that the public managers' challenge involves the *competence* to manage public organizations in an efficient and effective way, based on a high quality public service and, at the same time, targeted on the development and use of the citizenship concept.

1. Introdução

Um dos temas recorrentes entre pesquisadores, gestores e estudiosos da administração pública brasileira tem sido a dinâmica de um processo de reforma e contra-reforma, que é possível visualizar nas diversas experiências de reforma administrativa do país. Esse processo é descrito por Castor e José (1998) como um embate entre dois sistemas de força: de um lado, a burocracia em seu sentido corporativo, centralizadora e, portanto, infensa às mudanças na organização e nas formas de operar do aparelho do Estado e, de outro, as forças inovadoras, que, não raramente, encontram muitas dificuldades para implementar de maneira efetiva projetos de reforma. Essas “forças inovadoras” procuram introduzir, nas organizações públicas, uma cultura de flexibilidade e de gestão empreendedora que lhes permita atuar de forma ágil e eficiente, num mundo de rápidas transformações.

Este artigo tem a finalidade de discutir até que ponto a abordagem das *competências essenciais*, ou simplesmente abordagem da competência, pode ser considerada uma alternativa de gestão flexível e empreendedora para organizações públicas. Utiliza-se aqui o conceito schumpeteriano de empreendedorismo como um processo essencialmente associado à inovação. Considera-se também que a *flexibilidade de gestão* constitui uma forma de inovação ou de empreendedorismo. Com base nessas premissas descrevem-se, a seguir, as características da nova administração pública, e discutem-se as potencialidades e limitações do uso da abordagem da competência no setor público.

2. A nova administração pública

A segunda metade do século XX marca o início da era do conhecimento e da informação (Lastres, 1999), caracterizada por um período de grandes transformações tecnológicas, sociais e econômicas, que impõem novos padrões de gestão às organizações públicas e privadas. Trata-se de um processo de reestruturação produtiva apoiado no desenvolvimento científico e tecnológico e

na globalização de mercados. Nesse contexto, parece haver um consenso entre estudiosos da teoria organizacional de que o sucesso de uma organização é, cada vez mais, influenciado pela sua capacidade de implementar formas flexíveis de gestão que possam fazer face às mudanças do mundo contemporâneo.

No setor privado, a competição decorrente dessas transformações traz como consequência a necessidade de que as empresas gerem inovações tecnológicas, na forma de produtos e processos novos ou melhorados, numa velocidade cada vez maior, como forma de garantir a sobrevivência nesse ambiente de turbulência. A identificação, obtenção e desenvolvimento das *competências essenciais* são um dos caminhos sugeridos por consultores e estudiosos da administração estratégica para que as empresas privadas obtenham vantagens competitivas e maior lucratividade (Prahalad & Hamel, 1990; Hill & Jones, 1998).

No setor público, o desafio que se coloca para a nova administração pública é como transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e que tendem a um processo de insulamento em organizações flexíveis e empreendedoras. Esse processo de racionalização organizacional implica a adoção, pelas organizações públicas, de padrões de gestão desenvolvidos para o ambiente das empresas privadas, com as adequações necessárias à natureza do setor público (Ferlie et alii, 1996; Pereira & Spink, 1998). As tentativas de inovação na administração pública significam a busca da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos. Para tanto, são necessários o rompimento com os modelos tradicionais de administrar os recursos públicos e a introdução de uma nova cultura de gestão.

Ferlie et alii (1996), com base em pesquisas realizadas sobre os movimentos de mudança no setor público da Grã-Bretanha e em extensa revisão da literatura sobre tais movimentos em diferentes países, sugerem a existência de quatro modelos de gestão que podem ser percebidos no setor público, representando, cada um deles, momentos de distanciamento de modelos clássicos de administração pública. Utilizando a técnica analítica do “tipo ideal” weberiano, esses autores descrevem os referidos modelos da nova administração pública — *impulso para a eficiência*, *downsizing*¹ e *descentralização*, em busca da excelência, e *orientação para o serviço público* —, cujas principais características são indicadas a seguir.

O modelo 1, impulso para a eficiência, considerado o primeiro a surgir, estaria associado com o modelo de economia política do tatcherismo da

¹ O termo *downsizing* tem sido utilizado na literatura organizacional para caracterizar processos de reestruturação organizacionais associados à redução da diferenciação vertical e de quadros. Tendo em vista a dificuldade de encontrar um vocábulo em português para expressar este conceito, o termo será mantido neste artigo em sua forma original.

Grã-Bretanha e representa uma tentativa de tornar o setor público mais parecido com a iniciativa privada, guiado por noções rudimentares de eficiência. Caracteriza-se pelo aumento dos controles financeiros e por uma forte ênfase na maximização do valor do dinheiro e nos ganhos em eficiência. Envolve uma administração baseada na hierarquia e no controle, no estabelecimento de objetivos, no monitoramento do desempenho e no uso intensivo de registros formais como forma de avaliar o desempenho profissional.

Esse modelo pressupõe uma flexibilização da legislação trabalhista, com a inclusão de formas alternativas de contrato de trabalho (emprego temporário, de tempo parcial etc.) e a substituição dos acordos de trabalho nacionais por acordos locais, introduzindo uma mentalidade mais voltada para o mercado e para o cliente. Caracteriza-se, também, pela rotatividade dos ocupantes de postos gerenciais e pelo crescimento do poder dos administradores generalistas, que substituem os especialistas nos cargos de comando. Apesar de adotar um certo grau de delegação, esse modelo conserva exigências rigorosas de responsabilidade para com os níveis superiores, marginaliza o papel dos sindicatos e dos representantes eleitos e concentra o poder decisório no comando estratégico das organizações.

O modelo 2, *downsizing* e descentralização, surge do argumento de que o predomínio de organizações grandes, verticalmente integradas, dominantes no período entre 1900 e 1975, parece ter tomado o caminho inverso. Isso trouxe como resultados para o setor público o desmonte e o *downsizing* organizacional, a busca por maior flexibilidade, o abandono do alto grau de padronização, a descentralização da responsabilidade pela formulação da estratégia e do orçamento, o aumento da terceirização, e a divisão dos quadros de pessoal entre um pequeno núcleo estratégico e uma grande periferia operacional.

Os elementos-chave desse modelo são: a ênfase nas organizações híbridas, misto de público e privado, com separação entre financiamento público e dotação do setor autônomo; a mudança da gestão hierárquica para a gestão por contrato; a criação, em âmbito local, de organizações com maior nível de autonomia. As estruturas organizacionais tornam-se mais horizontalizadas, com redução de pessoal, tanto nos escalões mais altos quanto na base das organizações. Outras características são: a criação de *organizações de compra*² separadas das organizações encarregadas da prestação de serviços públicos, por meio da troca da forma de gestão do tipo “comando e controle”, associada ao modelo 1, por novos estilos gerenciais, como o gerenciamento por influência; e a ênfase nas alianças estratégicas entre organizações, isto é, uma mudança das for-

² O termo *organização de compra* conceitua um tipo de organização pública que tem por função realizar a “compra” de serviços públicos, geralmente mediante contratos de gestão firmados com outras organizações, públicas ou não. Neste caso, caberia à organização compradora o estabelecimento dos objetivos, das metas e dos serviços a serem prestados, e a avaliação final mediante o uso de indicadores de desempenho previamente estabelecidos.

mas padronizadas de organização do setor público para um sistema caracterizado por maior flexibilidade.

O modelo 3, em busca da excelência, representa a aplicação, no setor público, dos princípios da escola de relações humanas da teoria administrativa, enfatizando a importância da cultura organizacional e rejeitando a racionalidade do modelo 1. Enfoca o modo como as organizações administram a mudança e a inovação, bem como o papel dos valores, ritos e símbolos na moldagem da maneira como as pessoas se comportam no trabalho.

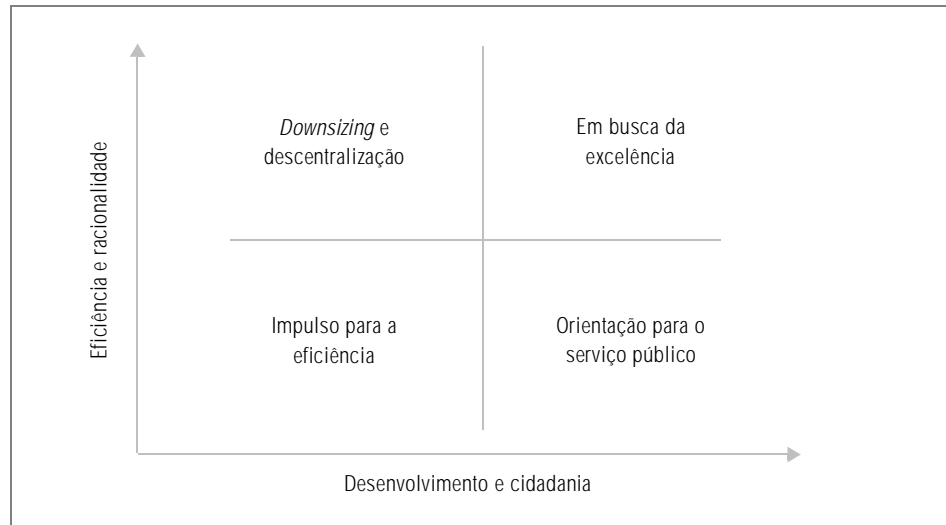
Esse modelo pode ser subdividido em duas abordagens: ascendente e descendente. A primeira está relacionada a temas como desenvolvimento e aprendizagem organizacionais e a formas de gestão baseadas no autodesenvolvimento e na participação, incluindo uma ênfase na gestão da cultura organizacional e na avaliação de desempenho com base em resultados. A abordagem descendente reconhece a validade limitada da perspectiva ascendente e privilegia o papel da liderança na condução dos processos de mudança. Inclui o gerenciamento da mudança cultural, a utilização de formas carismáticas de liderança, a ênfase em programas de treinamento e valorização da marca corporativa, o estabelecimento de uma missão, de uma estratégia explícita de comunicação, e a valorização da função recursos humanos.

O modelo 4, orientação para o serviço público, seria, segundo Ferlie et alii (1996), o modelo de gestão menos desenvolvido. Representa a fusão de tecnologias de gestão dos setores público e privado, a revitalização dos administradores do setor público, por meio do delineamento de uma missão de serviço público diferente e pela assimilação de práticas gerenciais bem-sucedidas do setor privado. Apesar de ser passível de críticas, na medida em que toma emprestadas idéias do setor privado e as aplica em um contexto diferente, esse modelo é defendido pela sua ênfase na preservação da responsabilidade na prestação de serviços públicos para usuários locais e cidadãos, o que não é observado de forma adequada nos outros modelos.

Esse último modelo pode ser caracterizado por: uma grande ênfase na qualidade do serviço e na análise custo/benefício, baseada no propósito de alcançar a excelência dos serviços públicos; ações visando a trazer o poder de volta dos grupos nomeados para os grupos eleitos; a menor valorização do “paradigma do mercado” como elemento norteador da prestação dos serviços públicos. Inclui também o desenvolvimento do trabalho comunitário, a avaliação de demandas sociais e a garantia da participação popular na formulação de políticas e na avaliação dos serviços públicos.

Esses quatro modelos não são excludentes, devendo ser vistos como parte de um *continuum* que vai da racionalidade economicista e burocrática do modelo 1 à valorização da cidadania do modelo 4, como mostra a figura 1, cujos eixos vertical e horizontal representam, respectivamente, as tendências à eficiência e à racionalidade, e ao desenvolvimento e uso do conceito de cidadania, como elementos direcionadores da prestação de serviços públicos.

Figura 1
Modelos da nova administração pública



Dois pressupostos estão presentes nos quatro modelos indicados na figura 1. O primeiro é que a prestação de serviços públicos deveria ser realizada tendo como elementos norteadores a qualidade, a eficiência e a efetividade. O segundo é que as organizações públicas devem passar por um processo de racionalização organizacional, que implica a adoção de novos processos de gestão e de organização e divisão do trabalho, baseados em alianças e parcerias interorganizacionais, na organização matricial, em rede, por projeto, por processo etc. A lógica que está por trás dessa racionalização é uma mudança paradigmática na qual o modelo de gestão, baseado na hierarquia, cede lugar a um novo modelo fundamentado na flexibilidade, da qual a abordagem da competência é um dos componentes. A seguir, são descritas as principais características da abordagem da competência, com ênfase em sua aplicação em organizações públicas.

3. A abordagem da competência: aplicação em organizações públicas

A abordagem da competência tem sido sugerida como alternativa de direcionamento dos programas de educação e de gestão das relações de trabalho. A aplicação do conceito de competência na educação e no trabalho justifica-se, segundo seus defensores, pela necessidade de se buscarem novas fórmulas que permitam estimular as capacidades de inovação, adaptação e aprendizagem, adequadas aos requisitos do desenvolvimento econômico contemporâ-

neo, caracterizado pelo rápido avanço tecnológico e a constante exigência de incrementar a produtividade (Argüelles, 1999). De forma resumida, a referida abordagem pressupõe que:

- ▼ os programas de educação, especialmente os destinados à formação profissional, capacitem as pessoas segundo as exigências do mercado;
- ▼ as organizações, para se tornarem competitivas, tenham como foco, tanto em seus processos produtivos quanto nas relações com seus recursos humanos, as *competências essenciais* ao seu negócio.

No que se refere ao mundo do trabalho, é possível identificar na literatura três correntes que tratam da abordagem da competência: a da administração estratégica, a da gestão de recursos humanos e a da sociologia da educação e do trabalho.

A primeira corrente, representada por autores como Prahalad e Hamel (1990) e Hill e Jones (1998), trata da aplicação do conceito de competência no nível macro, de gestão da organização como um todo. Esses autores adotam um comportamento prescritivo e pragmático e consideram a *gestão das competências essenciais* uma solução dos problemas organizacionais. Para essa corrente, uma competência essencial compreende um conjunto de conhecimentos, habilidades, tecnologias e sistemas físicos, gerenciais e de valores, difíceis de serem imitados pela concorrência, que geram valor distintivo percebido pelos clientes e que, portanto, conferem vantagem competitiva para a organização. O modelo de produção flexível da Toyota, a mecânica de alta precisão da Canon, o *design* de motores leves e eficientes da Honda e a capacidade de miniaturização da Sony são alguns exemplos de competências essenciais citados pela literatura.

A segunda corrente, da gestão de recursos humanos, representada por autores como Whiddett e Hollyforde (1999), preconiza o uso do conceito de competência para integrar as atividades de gestão de recursos humanos, por meio do seu uso nos processos de seleção, treinamento, avaliação e remuneração. Para esses autores, o conceito de competência está associado:

- ▼ às descrições das tarefas e resultados do trabalho, que permitam medir a habilidade do indivíduo em obter um desempenho compatível com os padrões requeridos pela empresa;
- ▼ às prescrições dos comportamentos esperados dos indivíduos no ambiente de trabalho;
- ▼ ou a uma associação das duas condições anteriores.

Esses autores chamam a atenção para a influência dos aspectos culturais da organização, especialmente seus valores, como determinantes da concepção e uso das competências.

Durand (Brandão & Guimarães, 1999) sugere um conceito de competência baseado numa tríade que envolve conhecimentos, habilidades e atitudes, englobando não só questões técnicas, mas também aspectos sociais e afetivos relacionados ao trabalho. Segundo esse autor, o conhecimento corresponde a uma série de informações assimiladas e estruturadas pelo indivíduo, que lhe permitem “entender o mundo”. Inclui a capacidade de receber informações e integrá-las dentro de um esquema preexistente, o pensamento e a visão estratégicos, o saber “o quê” e o “porquê”. A habilidade refere-se à capacidade de agir de acordo com objetivos ou processos predefinidos, envolvendo técnica e aptidão. A atitude diz respeito a aspectos afetivos e sociais relacionados ao trabalho. Inclui a identidade do indivíduo com os valores da organização e, por consequência, seu comprometimento e motivação para atender aos padrões de comportamento esperados para atingir resultados no trabalho com alta *performance*.

Conforme Brandão e Guimarães (1999), conhecimentos, habilidades e atitudes, como dimensões da competência, são interdependentes, pois, não raras vezes, a exposição ou adoção de um comportamento específico exige do indivíduo conhecimentos e técnicas apropriados. Da mesma forma, para demonstrar uma habilidade presume-se que o indivíduo tenha conhecimento a respeito do processo que ela envolve. Durand (Brandão & Guimarães, 1999) acrescenta, ainda, que o desenvolvimento de competências se dá por meio da aprendizagem individual e coletiva, envolvendo, simultaneamente, as três dimensões, isto é, pela assimilação de conhecimentos, integração de habilidades e adoção de atitudes relevantes para um contexto organizacional específico ou para a obtenção de alto desempenho no trabalho.

Para Brandão e Guimarães (1999), a utilização de um modelo de gestão de recursos humanos baseado nas competências implica que a organização planeje, selecione, desenvolva e remunere recursos humanos tendo como foco as competências essenciais. A estratégia consiste em identificar as competências necessárias à concretização da visão de futuro da organização e, posteriormente, por meio de processos adequados de pesquisa, realizar um inventário das competências internas. Essa visão apresenta o estado futuro desejado e a intenção estratégica da empresa e orienta políticas e ações para minimizar a lacuna existente entre as competências internas (atuais) e aquelas necessárias ao alcance dos objetivos organizacionais.

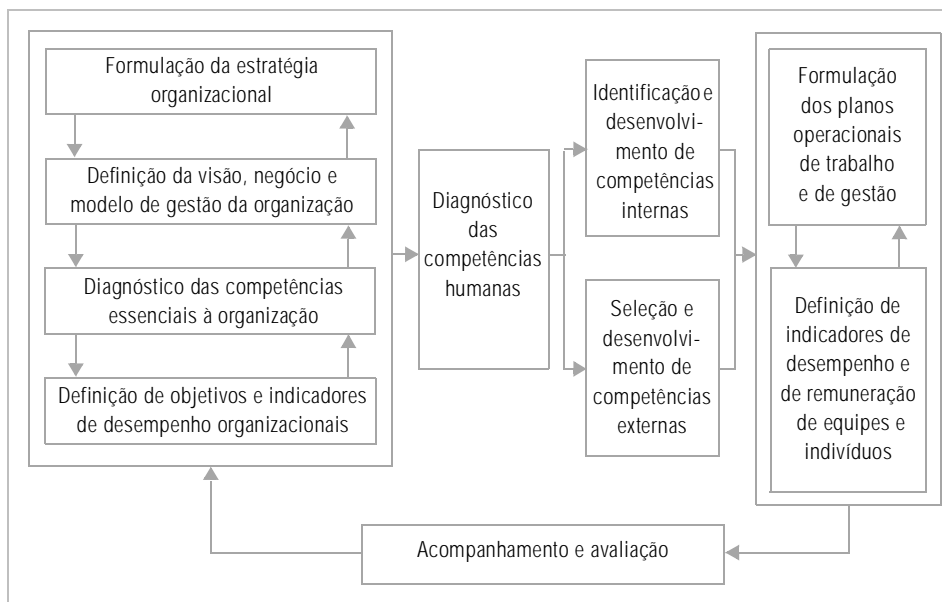
Adicionalmente, não é possível trabalhar o conceito de competência sem associá-lo à ação (Tanguy, 1997). A partir dessa constatação, Brandão e Guimarães (1999) sugerem não ser possível tratar da gestão de competências sem considerar a gestão de desempenho, já que a competência representaria o próprio desempenho real observável ou, ainda, os conhecimentos, habilidades e atitu-

des necessários para atingir esse desempenho. Esses autores observam que a gestão de competências e a gestão de desempenho representam instrumentos que se complementam em um contexto mais amplo de gestão organizacional, o que de certa forma confirma o pressuposto do uso do termo como mecanismo de integração das práticas de recursos humanos.

Assim, conforme Brandão e Guimarães (1999), seria mais apropriado considerar um processo de gestão de desempenho baseada nas competências, uma vez que esses instrumentos são interdependentes e associados a um contexto de gestão de pessoas que busca a consecução de objetivos organizacionais, por intermédio da utilização de filosofias, políticas e sistemas de recursos humanos consistentes entre si e coerentes com a estratégia da organização. O diagrama apresentado na figura 2, proposto por Guimarães et alii (2000), torna mais explícita essa inter-relação de competência e desempenho, tanto no nível organizacional quanto no humano.

Figura 2

Processo de gestão de desempenho baseada nas competências



Fonte: Guimarães et alii (2000).

Analizada pelas perspectivas da gestão da estratégia organizacional e de recursos humanos, a abordagem da competência parece ser um dos elementos da flexibilidade de gestão, constituindo, portanto, uma alternativa empreendedora de administração de organizações privadas ou públicas. As competências

são, por natureza, dinâmicas: o que é essencial hoje pode não sê-lo amanhã e vice-versa. Assim, se a organização concentra seus negócios em determinadas *competências essenciais*, as demais competências tornam-se, por definição, acessórias. A consequência natural é a possibilidade de ocorrer processos de *downsizing* e de uso de formas alternativas de relação de emprego, como a terceirização e os empregos temporários e de tempo parcial, entre outras formas de flexibilização das relações de trabalho.

A abordagem da competência tem sido utilizada largamente não só por organizações públicas e privadas, mas também na escola. Zarifian (1999) e Ropé e Tanguy (1997) apontam o uso intensivo dessa abordagem no sistema de ensino e no ambiente de trabalho franceses. Argüelles (1999) apresenta uma coletânea de vários textos descrevendo exemplos do uso do conceito de competência para direcionar sistemas educacionais e de trabalho em países como México, Grã-Bretanha, Austrália e Canadá. No Brasil, o Ministério da Educação vem conduzindo um projeto de mudança do ensino profissional, tomando como base o conceito de competência. Adicionalmente, a competência tem sido utilizada também em processos de gestão de recursos humanos em organizações públicas brasileiras, como relatam Brandão (1999), Ribeiro (1999) e Guimarães et alii (2000).

Os principais impactos decorrentes do uso da abordagem da competência no sistema educacional e no mundo do trabalho são discutidos pela terceira corrente teórica, da sociologia da educação e do trabalho, representada por estudiosos como Zarifian (1999), Ropé e Tanguy (1997) e Hirata (1997). Essa corrente trata dos aspectos psicossociais da utilização da abordagem da competência, em especial quanto aos seus efeitos nos programas educacionais, nos níveis de qualificação da mão-de-obra e de emprego. Para Zarifian (1999), por exemplo, a lógica da competência afeta profundamente a essência das práticas de gestão de recursos humanos e modifica as bases e os termos das relações profissionais e das negociações nas empresas.

Pelo que foi antes descrito, parece que o uso da abordagem da competência no mundo do trabalho tem como finalidade proporcionar às empresas formas flexíveis de gestão. A flexibilidade tem sido considerada uma espécie de âncora da *nova era das organizações* (Rousseau, 1997), a qual propõe que o conceito contemporâneo de organização está mais próximo de um verbo do que de um substantivo, na medida em que as organizações estão em constante processo de mudança e adaptação. Nesse sentido, uma organização pode ser entendida como um conjunto de processos (Gonçalves, 2000) em constante interação. O gestor de organizações privadas ou públicas deve ter, portanto, a *competência* para administrar as competências organizacionais e humanas, as equipes, as redes sociais, a aprendizagem e a inovação, de modo a proporcionar à organização as condições para que alcance níveis de competitividade

compatíveis com o estágio de desenvolvimento da atual sociedade do conhecimento e da informação.

Parece lícito supor, portanto, que a abordagem da competência é uma forma inovadora de gestão. No entanto, sua aplicação nas organizações em geral e nas organizações públicas em particular requer o atendimento de algumas condicionantes. A primeira seria a existência de uma estratégia corporativa definida de forma clara, na qual a organização estabeleça sua missão, sua visão de futuro, seu negócio, seus objetivos e indicadores de desempenho. Essa estratégia seria o elemento balizador da *gestão baseada nas competências*, tanto no nível da organização quanto no de seus recursos humanos. A segunda condicionante diz respeito a um ambiente organizacional que privilegie o pensamento estratégico, a inovação e a criatividade, bem como o *empowerment*, onde existam gestores dotados de autonomia e responsabilidade, além de equipes técnicas de alta *performance*. A terceira condicionante refere-se à coerência entre as políticas e as diretrizes de gestão da organização como um todo e de seus recursos humanos. Isto é, a organização necessita estabelecer e utilizar mecanismos de gestão que garantam uma consistência entre sua intenção e sua prática.

4. Flexibilidade: retórica e realidade

Apesar do discurso, aparentemente neutro, do uso da abordagem da competência como mecanismo para alcançar a gestão flexível, a flexibilidade não conta apenas com seguidores, mas, também, com críticos. Segundo Legge (1995), a flexibilização tornou-se um discurso hegemônico nos últimos anos, tanto no meio acadêmico quanto no empresarial. Questões como estruturas orgânicas e horizontalizadas, *empowerment* e descentralização, entre outras, fazem, cada vez mais, parte do dia-a-dia das organizações que apontam a flexibilidade como fundamental para a produtividade. Ao comentar as características da *organização* e da *especialização flexíveis*, Legge (1995) sugere que, na prática, as ações empresariais em torno da flexibilidade mais parecem fruto do pragmatismo e oportunismo patronais, como parte de uma estratégia organizacional mais ampla de controle do trabalhador e de obtenção de melhores índices de lucratividade.

O conceito de *organização flexível*, embora pretenda incorporar mudanças nos regimes de regulação do trabalho e acumulação do capital, na realidade representa apenas um aperfeiçoamento das práticas tradicionais de gestão. A pretensa busca da mudança se dá por intermédio da flexibilidade funcional, que obriga o empregado a desempenhar múltiplas funções, da flexibilidade nas relações de trabalho, mediante a utilização de diferentes formas de contrato de trabalho, e da flexibilidade financeira, caracterizada pelo uso da remuneração variável, baseada nas competências e nos resultados. O modelo

busca um equilíbrio entre essas três formas de flexibilidade, por intermédio da segmentação da força de trabalho em *grupos essenciais*, que representam os papéis-chave da organização, e *grupos periféricos*, que desempenham funções secundárias (Legge, 1995).

A *especialização flexível* é entendida por Legge (1995) como uma espécie de *neofordismo*, em que se busca reestruturar o processo produtivo e a força de trabalho para aumentar a versatilidade e a adaptabilidade do indivíduo a novas tecnologias, sem, contudo, negar o princípio fundamental do *fordismo*, ou seja, a necessidade de reforçar o controle social sobre os empregados. Nesse caso, a economia de escala, típica do fordismo da primeira metade do século XX, transforma-se em uma *economia da competência*, onde a produção “customizada”³ é determinada pelos limites da organização e não pelas demandas da clientela.

Deste ponto de vista, o modelo de organização e de especialização flexíveis teria uso eminentemente patronal e, mais do que uma tecnologia utilizada para promover a gestão de recursos humanos, representaria também um exercício convencional de pragmatismo e oportunismo, visando a intensificar o controle social sobre o trabalhador. Segundo Legge (1995), certas práticas de recursos humanos conferem um aspecto de modernidade aos estilos administrativos, apresentando-se como inovações nas práticas de gestão, embora, de fato, não neguem os princípios fundamentais do taylorismo e do fordismo e não alterem as estruturas de poder nas empresas.

Na mesma linha crítica de Legge (1995), Hirata (1997) alerta para os problemas de ordem social que podem advir da adoção de um modelo de organização do trabalho baseado na flexibilidade e em conceitos como o de competência, desempenho e empregabilidade. Segundo essa autora, tais conceitos, seguindo a narrativa de que conhecimentos, habilidades e atitudes são individuais, remetem, sem mediações, a um sujeito, à individualização do trabalho e a efeitos excludentes e marginalizadores. Assim, as possibilidades de concentrar a atenção sobre a pessoa mais do que sobre o posto de trabalho e de associar as qualidades requeridas de um indivíduo reforçariam a estratificação social existente: *a divisão da sociedade em um núcleo altamente capacitado e uma periferia desqualificada e excluída do processo produtivo*.

Uma outra consequência desse processo de flexibilização e de racionalização técnica e organizacional ocorre no nível de emprego. A racionalização técnica, por exemplo, tem provocado a substituição da mão-de-obra por agregados científicos com alto investimento de capital, com a consequente redu-

³ O vocábulo *customizado* é um neologismo derivado do termo *customer* da língua inglesa, ou cliente em português, utilizado para indicar um tipo especial de produto cujas especificações atendem às exigências e demandas de cada cliente específico.

ção nos níveis de emprego, especialmente nos setores onde as inovações tecnológicas estão mais presentes. Segundo estimativas do Ministério do Trabalho, o estoque estimado de empregos no setor financeiro do Brasil, por exemplo, passou de um total de cerca de 811 mil postos de trabalho, em 1989, para cerca de 422 mil em 1998 (Brandão, 1999).

Poder-se-ia argumentar, no entanto, que estaria havendo uma “transferência de postos de trabalho” de setores tradicionais para novos setores da economia, como aqueles baseados na informação, nas telecomunicações e em outros setores de conhecimento intensivo. Porém, esta suposta transferência deve ser analisada à luz de alguns elementos. Em primeiro lugar, não se pode afirmar que surjam novos postos na mesma proporção em que os antigos são extintos. As estatísticas de emprego indicam estar ocorrendo um aumento na proporção de pessoas desempregadas ou subempregadas em quase todos os países, inclusive nos desenvolvidos. Em segundo lugar, os novos postos exigem novas qualificações para as quais a estrutura escolar não oferece uma capacitação adequada, causando uma espécie de contradição, isto é, as pessoas que perdem seus empregos continuam desempregadas porque as empresas da era da informação e do conhecimento necessitam de profissionais com novos perfis de qualificação.⁴

A perspectiva sociológica da abordagem da competência é também explorada por Tanguy (1997), para quem os discursos sobre as competências proliferam no mundo das empresas como em outras esferas da sociedade, por exemplo, na esfera educacional. Para essa autora, “*essa noção é invocada tanto pelas políticas de emprego orientadas pela busca da flexibilidade como pelas políticas de mudança da organização do trabalho ou de gestão de pessoal*” (Tanguy, 1997:167). Ainda segundo essa autora, enquanto o domínio de uma profissão, uma vez adquirido, não pode ser questionado, as competências são apresentadas como propriedades instáveis que devem ser sempre submetidas à objetivação e à avaliação dentro e fora do ambiente do trabalho. Assim, “*uma gestão fundada nas competências encerra a idéia de que um assalariado deve se submeter a uma validação permanente e dar constantemente provas de sua ‘adequação ao posto’, de seu direito a uma promoção ou a uma mobilidade promocional. Tal gestão pretende conciliar o tempo longo das durações de atividades dos assalariados com o tempo curto das conjunturas do mercado, das mudanças tecnológicas, tendo em vista que qualquer ato de classificação pode ser revisado*” (Tanguy, 1997:184).

⁴ A respeito das mudanças em curso nas empresas, nas atividades profissionais e nas relações de trabalho, como resultado do uso intensivo da tecnologia da informação e do crescimento da Internet, ver Mattos (1999).

5. Conclusões

A abordagem da competência parece ser coerente com a busca da flexibilidade organizacional e funcional que governa as relações de trabalho típicas da sociedade baseada no conhecimento e na informação. Tal abordagem possui uma dupla face. Constitui, de um lado, uma forma de inovação e, portanto, de empreendedorismo e, de outro, um mecanismo que agrava a exclusão social.

Sua face empreendedora implica que a organização estabeleça objetivos estratégicos e faça da inovação, de produto e de processo, uma prática cotidiana. A idéia é que, ao trabalhar com as competências essenciais, a empresa seja capaz de concentrar seus esforços e estabelecer objetivos de produção ou de prestação de serviços em áreas onde ela possa apresentar algum diferencial competitivo em relação aos seus concorrentes. Nesse sentido, a empresa poderia apresentar produtos de qualidade com preços menores.

Sua face de mecanismo reforçador da exclusão social está associada ao *downsizing*, à redução do nível de emprego e à precariedade das relações de trabalho, na forma de empregos terceirizados, de curto prazo, de período parcial. Além disso, a remuneração variável, um dos componentes da abordagem da competência, pode significar uma queda no valor do salário real ao longo do tempo. O salário variável implica o pagamento por desempenho e por resultados e a diminuição da amplitude da parte fixa da remuneração e, portanto, da carreira do indivíduo na organização. A lógica que está por trás da remuneração variável é a composição de uma remuneração na qual o salário fixo significa a parte menor, e os ganhos por produtividade, a maior proporção. Esta lógica torna o empregado um prisioneiro da eficiência e da competição a qualquer custo.

No caso específico do setor público, a abordagem da competência está coerente com o modelo 2 da nova administração pública, caracterizado pelo *downsizing* e pela descentralização. Trata-se de um modelo de gestão no qual a flexibilidade é a regra. De um lado, procura-se um menor grau de padronização, a descentralização da responsabilidade estratégica e orçamentária, e a separação entre um pequeno núcleo estratégico e, portanto, essencial, e uma grande periferia operacional, visando a aproximar o servidor público do cidadão e, assim, tornar o serviço público mais eficiente. De outro lado, esse modelo pressupõe a redução de pessoal, tanto nos escalões mais altos quanto na base das organizações públicas.

Assim, é possível observar que a gestão baseada nas competências pode ser um modelo empreendedor de gestão de organizações públicas. No entanto, esta abordagem também implica exclusão. O desafio que se impõe para os formuladores de políticas públicas e gestores de organizações governamentais é descobrir como seria possível prestar um serviço com qualidade e eficiência e, ao mesmo tempo, proporcionar condições para haver mais emprego

e qualidade de vida no trabalho, associados a uma sustentabilidade baseada no desenvolvimento da cidadania e na proteção dos recursos naturais. Além disso, como foi mencionado neste artigo, a gestão baseada nas competências implica o atendimento de algumas condicionantes, isto é, a existência de uma estratégia corporativa, de um ambiente organizacional inovador e criativo e de políticas e diretrizes de gestão coerentes e consistentes entre si. O atendimento dessas condições não é tarefa fácil em organizações públicas.

Portanto, o uso da abordagem da competência no setor público implicaria um processo de transformação das organizações que compõem esse setor. Transformar subsistemas organizacionais técnicos requer fundamentalmente um planejamento adequado de modernização tecnológica e disponibilidade financeira. No entanto, a transformação de uma organização só se efetiva quando se consegue mudar seus padrões de comportamento, ou seja, seu subsistema social, o que torna a mudança um processo muito mais cultural do que tecnológico ou mecânico. Segundo Motta (1995), mesmo que as dimensões técnicas e organizacionais — produtos, serviços, protótipos, análises, estruturas, sistemas e métodos — estejam preparadas para a mudança, esta resultará em fracasso se seus valores não estiverem contidos na perspectiva gerencial e a cultura organizacional não for propensa à mudança.

Concluindo, é possível afirmar que a abordagem da competência pode ser utilizada tanto para promover a prestação de um serviço público com qualidade e tornar os padrões de gestão de organizações públicas mais flexíveis e empreendedores, quanto para reforçar a exclusão social. Seus efeitos excludentes poderiam ser minimizados, por exemplo, por meio de ações envolvendo a requalificação e a redistribuição da mão-de-obra, dentro do próprio setor público ou deste para o setor privado.

Referências bibliográficas

- Argüelles, A. (org.). *Competencia laboral y educación basada en normas de competencia*. Ciudad de México, Limusa, Noriega, 1999.
- Brandão, H. P. *Gestão baseada nas competências: um estudo sobre competências profissionais na indústria bancária*. Brasília, UnB, 1999. (Dissertação de Mestrado.)
- & Guimarães, T. A. *Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto?* In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 23. *Anais*. Foz do Iguaçu, 1999.
- Castor, B. V. J. & José, H. A. A. *Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira*. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 32(6):97-111, nov./dez. 1998.
- Ferlie, E.; Ashburner, L.; Fitzgerald, L. & Pettigrew, A. *The new public management in action*. Oxford, Oxford University Press, 1996.

- Gonçalves, J. E. L. As empresas são grandes coleções de processos. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, FGV, 40(1):6-19, jan./mar. 2000.
- Guimarães, T. A.; Borges-Andrade, J. E.; Machado, M. S. & Vargas, M. R. M. Forecasting core competencies in a R&D environment. In: International Conference on Management of Technology, 9. *Proceedings*. Miami, 2000.
- Hill, C. W. L. & Jones, G. R. *Strategic management. An integrated approach*. Boston, New York, Houghton Mifflin, 1998.
- Hirata, H. Os mundos do trabalho: convergência e diversidade num contexto de mudança dos paradigmas produtivos. In: Casali, A.; Rios, I.; Teixeira, J. E. & Cortella, M. S. (orgs.). *Empregabilidade e educação: novos caminhos no mundo do trabalho*. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica, 1997. p. 23-42.
- Lastres, H. M. M. Informação e conhecimento na nova ordem mundial. *Ciência da Informação*, 28(1), 1999.
- Legge, K. *Human resource management: rhetoric and realities*. London, Macmillan, 1995.
- Mattos, A. C. Empregos e empresas que mudarão com a Internet. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, FGV, 39(3):73-108, jul./set. 1999.
- Motta, P. R. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro, Record, 1995.
- Pereira, L. C. Bresser & Spink, P. K. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, FGV, 1998.
- Prahalad, C. K. & Hamel, Gary. The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*. Boston, p. 79-91, May/June 1990.
- Ribeiro, L. M. M. Remuneração por competências: percepção dos gestores da área comercial de uma empresa financeira estatal. Brasília, UnB, 1999. (Dissertação de Mestrado.)
- Ropé, F. & Tanguy, L. (orgs.). *Saberes e competências: o uso de tais noções na escola e na empresa*. Campinas, Papirus, 1997.
- Rosseau, D. M. Organisational behaviour in the new organisational era. *Annual Review of Psychology*, 48:515-46, 1997.
- Tanguy, L. Competências e integração social na empresa. In: Ropé, F. & Tanguy, L. (orgs.) *Saberes e competências: o uso de tais noções na escola e na empresa*. Campinas, Papirus, 1997. p. 167-200.
- Whiddett, S. & Hollyforde, S. *The competencies handbook*. London, Institute of Personnel and Development, 1999.
- Zarifian, P. *Objectif compétence: pour une nouvelle logique*. Paris, Liaisons, 1999.