

## **A Gestão Por Competências como Política Governamental para o Desenvolvimento Territorial de Municípios**

### **Autoria**

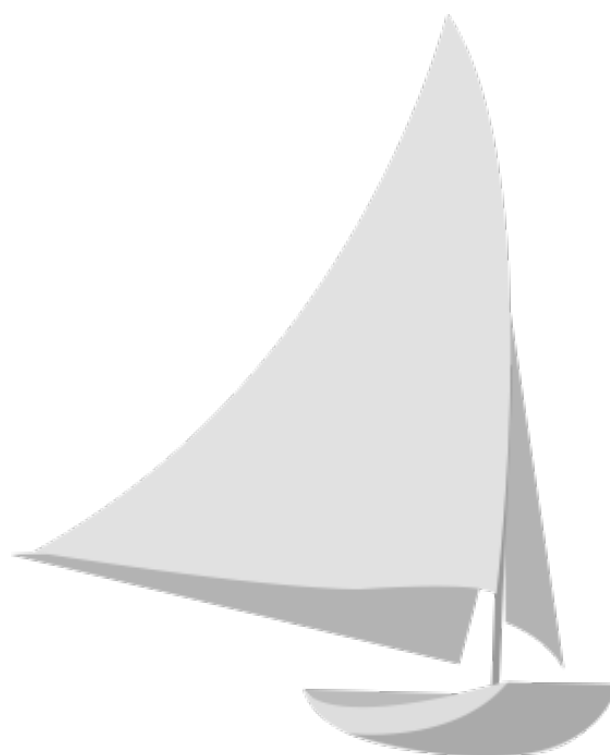
Anielson Barbosa da Silva - [anielson@uol.com.br](mailto:anielson@uol.com.br)

Prog de Pós-Grad em Admin – PGA/UFPB - Universidade Federal da Paraíba

Arthur Martins Marques Navarro - [profarthurnavarro@gmail.com](mailto:profarthurnavarro@gmail.com)

### **Resumo**

Este ensaio objetiva propor uma estrutura de referência para a difusão da gestão por competências como política de desenvolvimento territorial em nível municipal. Inicialmente, discute-se a perspectiva do território como articulador no mapeamento de estratégias, na proposição e implementação de políticas governamentais. Já a gestão dos municípios atua como mediadora do desenvolvimento territorial e a gestão por competências é uma alternativa para profissionalizar a gestão municipal. A proposta de uma abordagem multinível para a gestão por competências em municípios abrange o nível regional (competências de uma região que integra um território), municipal (competências necessárias para a gestão municipal de excelência) e individual (competências dos gestores e servidores públicos municipais). A proposição de uma nova abordagem para profissionalizar a gestão de municípios é desafiadora porque envolve uma perspectiva multinível de análise e tem potencial para o desenvolvimento de territórios, que pode abranger o espaço de um município ou até microrregiões.





## A Gestão Por Competências como Política Governamental para o Desenvolvimento Territorial de Municípios

### RESUMO

Este ensaio objetiva propor uma estrutura de referência para a difusão da gestão por competências como política de desenvolvimento territorial em nível municipal. Inicialmente, discute-se a perspectiva do território como articulador no mapeamento de estratégias, na proposição e implementação de políticas governamentais. Já a gestão dos municípios atua como mediadora do desenvolvimento territorial e a gestão por competências é uma alternativa para profissionalizar a gestão municipal. A proposta de uma abordagem multinível para a gestão por competências em municípios abrange o nível regional (competências de uma região que integra um território), municipal (competências necessárias para a gestão municipal de excelência) e individual (competências dos gestores e servidores públicos municipais). A proposição de uma nova abordagem para profissionalizar a gestão de municípios é desafiadora porque envolve uma perspectiva multinível de análise e tem potencial para o desenvolvimento de territórios, que pode abranger o espaço de um município ou até microrregiões.

**Palavras-chave:** Gestão por competências, Gestão Municipal; Território; Gestor Público; Servidor Público.

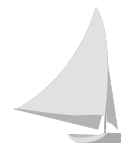
### 1 Introdução

A gestão pública brasileira vivencia um momento de resgate de sua imagem perante a sociedade, pois é vista com descrédito por parte da população que necessita de serviços públicos essenciais e não consegue visualizar avanços na oferta eficiente desses serviços.

O gestor público tem a responsabilidade de promover o desenvolvimento de uma boa administração, identificando problemas, direcionando soluções e aplicando os recursos de maneira correta (CARVALHO, 2011). Dentre os problemas enfrentados, ganha atenção o papel desempenhado pela gestão municipal, exercida no âmbito administrativo das prefeituras, cuja realidade demonstra a existência de objetivos de atender as necessidades da sociedade, o que provoca uma alta carga de cobranças em virtude de uma relação mais próxima com os atores sociais.

Este ensaio teórico parte do pressuposto que a aplicação de modelos de gestão pública mais orientados para a melhoria na qualidade dos serviços, desburocratização da máquina pública, maior eficiência nas tarefas administrativas e com foco nos resultados, servem de referência para pensar a profissionalização da gestão municipal como alternativa para o desenvolvimento de um território. Nesse contexto, adquire relevância a gestão por competências, que passou a ocupar espaço no setor público nos EUA e na Europa na década de 1980 (HORDEGHEN et al., 2006) e também pode contribuir para a melhoria da gestão pública nos municípios, pois a literatura a trata como uma abordagem orientada para o alcance dos objetivos estratégicos, e se encontra mais alinhada e preparada para enfrentar as transformações sociais, econômicas, políticas e culturais (CARBONE et al., 2009; DUTRA, 2013).

A gestão por competências ganhou força por relacionar-se com a efetividade na prestação dos serviços, um modelo de gestão alternativo aos tradicionalmente utilizados, visando orientar esforços para planejar, captar, desenvolver e avaliar, nos diferentes níveis da organização (individual, grupal e organizacional), as competências necessárias à consecução dos objetivos organizacionais (CARBONE ET AL., 2009). Logo, entende-se que no setor público, o modelo de gestão por competências pode ser utilizado, respeitando as características e peculiaridades das instituições públicas (BRANDÃO, 2012; LEME, 2012). Para Oliveira (2015), a introdução da gestão de pessoas no setor público surge em função da necessidade de



introdução de modelos de gestão de pessoas que promova o desenvolvimento de servidores, que utiliza a meritocracia e uma orientação estratégica como bases para a formulação de políticas de gestão de pessoas.

Um dos marcos legais para a institucionalização da Gestão por Competências no setor público brasileiro foi a promulgação do Decreto nº 5.707/06, instrumento normativo que instituiu a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal, definindo a gestão por competências como a “gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição” (BRASIL, 2006).

A inserção desse modelo de gestão na administração pública representa um esforço do Estado na tentativa de oferecer políticas e práticas de gestão que auxiliem as instituições a se adequarem a um novo contexto institucional, marcado pela otimização dos processos organizacionais, vinculação das ações com as estratégias institucionais, capacitação de servidores, tentativa de consolidar sistemas de avaliação e implantar planos de carreira, visando melhorar a qualidade da gestão e também atender, de forma mais efetiva, às demandas específicas da sociedade (SILVA, 2015).

E como a gestão por competências poderia ser institucionalizada nos municípios como uma política de gestão governamental capaz de auxiliar os gestores na implantação de estratégias para o desenvolvimento do município? Como uma alternativa para responder a esse questionamento, este ensaio objetiva propor uma estrutura de referência para a difusão da gestão por competência como política governamental de desenvolvimento territorial em nível municipal.

O ensaio está estruturado em cinco seções além desta introdução. A próxima seção aborda o desenvolvimento territorial como o primeiro nível de análise. Em seguida, discute-se a gestão municipal como promotora do desenvolvimento de um território. A gestão por competências envolve o nível micro de análise e integra a quarta seção. A quinta seção caracteriza a proposta de estrutura de referência para difusão da gestão por competência como política de desenvolvimento territorial de municípios. As considerações finais indicam algumas perspectivas para aplicar a proposta a partir de estudos empíricos.

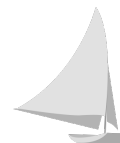
## **2 Desenvolvimento Territorial**

O conceito de território possui inúmeras linhas de pensamento e pode estar associado a uma perspectiva espacial (Raffestin, 1993), histórica (Santos, 1999), jurídica (Soares, 2004; Kelsen, 2005). É um conceito essencial no mundo contemporâneo e pode estar atrelado a algo dinâmico e próximo do cotidiano, ou do ‘lugar de vida’ como afirma Stürmer e Costa (2017). Bonavides (2000) introduz uma visão de território a partir de quatro concepções teóricas: patrimônio, objeto, espaço e competência.

Outras discussões em torno do território envolvem a sua sustentabilidade, que ocorre a partir da inclusão social, ambiental e de uma economia viável, ressaltando o papel da cidadania entre os atores envolvidos em busca de geração de renda e qualidade de vida (Sachs, 2008). Essa noção de participação social como condição para o desenvolvimento territorial também é apontada por Villela et. al. (2014) como condição para a formulação de uma agenda pública.

Essas diversas concepções de território indicam a sua relevância no contexto das políticas públicas vinculadas ao desenvolvimento territorial, uma vez que o Estado assume a responsabilidade pelo desenvolvimento e preservação do território e dos vários espaços que o integram.

Em uma visão contemporânea, Steinberger (2013, p. 32) defende que o território é uma categoria nova, que passou a englobar diversas políticas, sejam elas econômicas, sociais,



setoriais ou espaciais. Vai além e afirma que no atual contexto brasileiro, há uma inseparabilidade entre esses três entes (Estados, políticas públicas e território).

Gestores, públicos, chefes de governos, ministros e parlamentares sempre incluem em seus discursos a importância das políticas públicas estatais como um projeto de integração, defendendo que sua implementação leve em consideração as bases territoriais que ultrapassem às tradicionais políticas territoriais, regionais e urbanas, e sejam orientadas para uma política geral, de abrangência coletiva para todos. Para fundamentar ainda mais a tese de inseparabilidade do território com as políticas públicas, Steinberger (2013, p.63) enfatiza algumas características marcantes, apresentadas no quadro 1.

#### **Quadro 1: Vínculos do território com políticas públicas**

| <b>VÍNCULO DO TERRITÓRIO COM POLÍTICAS PÚBLICAS</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- O território tem obrigatoriamente um sentido geográfico amplo que vai além da geografia física e se complementa ao sentido jurídico. Não pode ser relegado a um papel secundário.</li><li>- O território não é apenas material. É simultaneamente material e social. Não pode ser confundido com superfície terrestre, quadro natural, base física, limite, recursos e extensão.</li><li>- O território não é propriedade do Estado e sim de todos os agentes e atores sociais que têm o poder do “agir político” na sociedade. Não pode ser capturado pelo Estado nem pelos que detêm o direito de propriedade.</li><li>- O território não é um mero recipiente morto que abriga ação do Estado. O território é ativo e essa atividade está no uso que os agentes e atores sociais fazem dele. Está em permanente interação com a sociedade e com o próprio Estado.</li><li>- Produzir políticas públicas não é uma prerrogativa exclusiva do Estado, mas de todos os agentes e atores sociais, cabendo-lhe coordenar a ação desses e oficializar as políticas públicas.</li><li>- Na prática, toda política pública concretiza-se no território, ou seja, o território está sempre presente, explícita ou implicitamente, nas ações de políticas públicas</li></ul> |

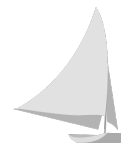
Fonte: Steinberger (2013, p. 63)

A partir da visão sistemática indicada no quadro 1, considera-se que as políticas públicas possuem uma dimensão territorial, utilizada para mapear e fomentar o desenvolvimento de um determinado espaço. As políticas públicas possuem, independente de atuação do Estado, o condão de indicar, direcionar e redirecionar o uso do território, evidenciando seu potencial político. Nesse contexto, a relação entre políticas públicas e território, na visão da inseparabilidade vai além das noções de povo e soberania, e está centrada nas noções de poder e de agente autor, foco das políticas públicas produzidas no Brasil pós-2002 (STEINBERGER, 2013).

Tais estudos destacaram a importância de atores locais, construindo um ambiente capaz de cooperar e contribuir com as políticas públicas implementadas pelo Estado. No Brasil, esse movimento ganhou força a partir de 2002, época em que o Governo Federal propôs uma política nacional de apoio ao desenvolvimento, considerando abordagens territoriais, com vistas ao combate da pobreza em determinadas localidades, articulações de ações para o desenvolvimento (STEINBERGER, 2013).

A partir dessa iniciativa, foram propostos diversos planos, a exemplo do Plano Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais (PRONAT); dos Planos Agrícolas e Pecuários (MAPA), do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (MDA), Territórios de Pesca (Mpesca); da Política Industrial, Tecnológica de Comércio Exterior e a da Política de Desenvolvimento Produtivo (MDIC); dos Planos Nacionais de Turismo (Mtur); do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Mcidades) (CORRÊA, 2009).

Nessa ótica, os estudos aqui formulados em relação aos territórios, contribuem para um caminho de discussão e reflexão para a proposição de iniciativas e diretrizes que embasem a formulação de políticas públicas que contribuam com os interesses locais dos territórios e dos municípios que os integram, com vistas ao alcance do desenvolvimento. Nesse ponto de vista, entende-se que a gestão municipal quando formula estratégias alinhada as potencialidades de desenvolvimento econômico de um território podem promover políticas de gestão municipal



capazes de dar sustentabilidade econômico-financeira ao município e atender melhor as necessidades da população.

### **3 Gestão Municipal como Mediadora do Desenvolvimento Territorial**

A gestão municipal é descrita na literatura como a gestão responsável pela administração dos municípios, com foco na correta aplicação dos recursos públicos, guiada por instrumentos normativos próprios da administração local. Essa gestão é exercida perante a estrutura administrativa das Prefeituras e acontece em um contexto com diferentes exigências e necessidades da sociedade (REZENDE; CASTOR, 2006). Nesse sentido, Oliveira e Rezende (2007) enfatizam que nessa ação espera-se que os administradores públicos se utilizem de formas de gestão estratégica e participativa, em razão das solicitações e das demandas de municípios cada vez mais atuantes e conscientes dos seus direitos.

Os municípios brasileiros ganharam notório destaque a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que modificou atribuições do poder público e previu em seu art. 30º, novos papéis a serem desempenhados pelos municípios. Estes entes federados passaram a ser responsáveis pela promoção da educação pré-escolar e do ensino fundamental, instituição e arrecadação de tributos municipais, organização e prestação de serviços de transporte coletivo, proteção do patrimônio histórico-cultural local, serviços de atendimento à saúde pública, entre outras atividades (BRASIL, 1988).

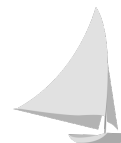
Para Anastasia (2016), a elevação da condição do Município a membro da Federação refletiu na ânsia brasileira por um processo decisório mais descentralizado, com maior autonomia ao ente local, na busca por soluções mais condizentes com a realidade de cada comunidade. Nesse cenário, a gestão municipal exerce um papel determinante, requerendo que os gestores municipais formulem planejamento e tracem metas para a devida aplicação dos recursos públicos e execução de políticas públicas em benefício da população local.

Desse modo, tem-se que a nova estrutura administrativa dos municípios, bem como da nova política fiscal proposta pela Carta Cidadã, elevou as Prefeituras a um local de destaque, conferindo-lhes uma certa autonomia anteriormente inexistente. Para Rezende (1997), o processo de descentralização ganhou destaque em quatro aspectos: i) o desequilíbrio entre a repartição de recursos e de atribuições; ii) as assimetrias na repartição dos recursos entre municípios; iii) o incentivo à criação de novos municípios; e iv) a dissociação das tendências de concentração de demandas de recursos.

Apesar dos ângulos positivos inerentes à reformulação estatal trazida pela nova constituinte, essas inovações vieram acompanhadas de algumas adversidades, já que a dissociação de atribuições para a esfera municipal concedeu novas responsabilidades, necessidade de aprimorar os campos de atuação e desenvolver estruturas capazes de ofertar serviços de maneira eficiente. Essas redefinições direcionaram os municípios não só para receber novas atribuições, mas para assumirem um árduo desafio em desempenhá-las, dentro de um contexto de crise, tais como, a crise de emprego e a crise fiscal. (PINHO, 2004).

Nesse contexto, os municípios devem estar preparados para enfrentar as demandas sociais, promovendo governos que atuem em parceria com a sociedade civil e os demais setores, na busca incessante pela implementação de políticas governamentais que alcancem a redução dos índices de desigualdades e a melhor qualidade de vida. Enfrentar esse desafio demanda a formulação de políticas de gestão municipal orientadas para resultado, o que demanda a formulação de estratégias de desenvolvimento para o município, a profissionalização da gestão municipal por meio de políticas de gestão de pessoas capazes de tornar o gestor público um agente de transformação e o servidor público como um parceiro qualificado.

Apesar deste desafio, percebe-se que a gestão nos municípios vivencia vários problemas, dentre eles o excesso de cargos comissionados, a falta de qualificação gerencial, de uma estrutura administrativa enxuta e capaz de fazer frente aos desafios de mudar a perspectiva



de atuação da gestão municipal, que consiste numa menor dependência de recursos oriundos do ente federativa e da proposição de políticas de desenvolvimento que ampliem a capacidade de agregar valor ao município e atrair investimentos capazes de promover o desenvolvimento. Assim, entende-se que a gestão por competências pode ser uma via para a profissionalização da gestão nos municípios brasileiros.

#### **4 Gestão Por Competências como alternativa para a profissionalização da Gestão Municipal**

A decadência do modelo burocrático prescrito por Weber começou a ser sentida na transição da década de 1980 para o início dos anos 1990. Os ideais weberianos tornaram-se o alvo de várias críticas e foi considerado inadequado para os novos contextos da gestão pública contemporânea. As características adotadas tinham gerado ineficiência, morosidade, estilo autor referencial, e deslocamento das necessidades dos cidadãos (SECCHI, 2008). Com isso, a descentralização e a flexibilização administrativa ganharam espaço como práticas gerenciais. A partir das críticas formuladas ao modelo burocrático, emergiram novas propostas focadas nos valores da produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação dos serviços e *accountability* (KETLL, 2005).

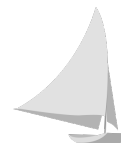
Na medida que os pensamentos da Nova Gestão Pública eram disseminados na Europa, a gestão por competências começou a ganhar forças e um primeiro estudo sobre esse modelo surgiu no final do Século XX. Naquela época, vários países já haviam começado a adotá-la, a exemplo do Reino Unido, Bélgica, Holanda e Finlândia. No Brasil, desde a criação do Conselho Federal do Serviço Público e do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), o Governo Federal vinha analisando novas medidas com o intuito de profissionalizar a política de pessoal no serviço público, criando, inicialmente, um departamento específico responsável pelos Recursos Humanos e editando medidas que visem o aprimoramento das atividades e a aproximação da relação entre Estado e servidores públicos (RABELO, 2011).

Dentre as políticas adotadas pelo Governo Federal, ganha destaque a publicação do Decreto nº 5.707/06, instrumento normativo que instituiu a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal, definindo a gestão por competências como a “gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição” (BRASIL, 2006). Percebe-se que a tentativa do governo em profissionalizar a gestão pública a partir do desenvolvimento e da carreira dos servidores indica um direcionamento: as competências das instituições públicas seriam desenvolvidas a partir do desenvolvimento das competências de seus servidores.

Assim, a Gestão por Competências alcançou lugar de destaque e passou a atuar como diretriz legal para a política de desenvolvimento de pessoal no serviço público federal. Não se pode duvidar que este foi um passo importante do governo, que estimulou a difusão de um modelo de gestão de pessoas orientado para resultados. Entretanto, também gerou uma série de desafios e dificuldades a serem enfrentadas pelas instituições públicas até alcançar os objetivos desejados, uma vez que muitas instituições não sabiam como compatibilizar a legalidade com a realidade (Silva, 2015).

Para Pires *et al.* (2009), dois grandes desafios nasceram a partir desse cenário: (i) a construção de mecanismos efetivos de motivação dos servidores e (ii) o alinhamento das atividades de gestão de pessoas às estratégias das organizações e às diretrizes gerais estabelecidas pelos governos. Complementa seu argumento ao indicar que tais desafios são expostos em virtude de que a história das políticas de gestão de recursos humanos na administração pública brasileira é marcada por uma série de discontinuidades e por dificuldades significativas referentes à estruturação dos seus principais sistemas.





Dutra (2004), por sua vez, menciona que um dos maiores desafios relacionados à gestão por competências é a identificação adequada das competências que são demandas pela instituição e pela sociedade, de maneira a garantir o alcance das metas organizacionais e subsidiar programas de capacitação e desenvolvimento. Para a literatura, essa lacuna que se pretende identificar é denominada de *gap*. Para diminuir a quantidade de *gaps* de competências, o caminho apontado é o mapeamento das competências organizacionais e individuais necessárias à consecução das estratégias organizacionais (PANTOJA; IGLESIAS, 2013).

Para que possa proceder com todas as ferramentas dispostas na literatura com o objetivo de implantar a gestão por competências, é necessário, inicialmente, um processo de qualificação dos profissionais dos departamentos de pessoal dos órgãos públicos para que estes apliquem as diretrizes contidas no plano. Na visão teórica, parece ser razoavelmente fácil, entretanto a prática do setor público dificulta tais ações.

De acordo com o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, publicado em 2010, poucos órgãos têm conseguido basear seus subsistemas de gestão com enfoque na gestão por competências. O relatório apontou que a implantação da gestão por competências enfrenta dificuldades decorrentes da forte estrutura legalista e da cultura do serviço público brasileiro (OCDE, 2010).

Logo, o maior desafio que pode ser encarado à primeira vista, é promover uma mudança cultural nas instituições públicas. Tal atitude é fundamental para dar o primeiro passo na inserção da gestão por competências, vez que são as ações, a maneira de pensar, o modo de agir e de lidar com os problemas públicos, que farão as organizações mudarem a forma de gestão, aplicando as ferramentas dispostas no modelo, de modo a atingir a eficiência no setor público.

Ademais, é essencial que a organização tenha clareza de sua missão e quais são as competências necessárias para alcançar seus objetivos. Brandão e Guimarães (2001) remetem a ideia de que a gestão por competências faz parte de um sistema maior de gestão organizacional: a partir da estratégia organizacional, a gestão por competências direciona suas ações de recrutamento e seleção, treinamento, gestão de carreira e formalização de alianças estratégicas, entre outras, para a captação e o desenvolvimento das competências necessárias para atingir seus objetivos (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001).

Ainda de acordo com Pires *et al.* (2009) a história das políticas de gestão de recursos humanos na administração pública brasileira é marcada por uma série de discontinuidades e por dificuldades significativas referentes à estruturação dos seus principais sistemas.

A difusão da gestão por competências em nível municipal ainda é escassa no Brasil. Existem desafios associados a delimitação de políticas de gestão de pessoas relacionadas ao ingresso de servidores públicos nos municípios, a proposição de programas de formação de gestores municipais, o estabelecimento de políticas de capacitação, avaliação de desempenho e da institucionalização de planos de carreira que sejam capazes de tornar a gestão municipal mais eficiente, eficaz e efetiva. Um outro desafio envolve o estabelecimento de uma estratégia de desenvolvimento do município, o que deve estar em consonância com as potencialidades do território onde o município está localizado.

Esse alinhamento entre estratégias de desenvolvimento territorial, profissionalização da gestão municipal a partir da difusão da gestão por competências, e a qualificação de gestores e servidores municipais, integra a perspectiva multinível proposta neste estudo, que é apresentada na próxima seção.

## 5 Gestão Por Competências em Municípios: uma abordagem multinível

A aplicação prática da gestão por competências no âmbito da administração pública federal ainda é desafiadora mesmo após quase 13 anos após a publicação do decreto 5.707, pois a literatura aponta as dificuldades para institucionalizar esse modelo no âmbito do setor público.



Mesmo assim, é preciso alargar esse debate também para outros níveis, principalmente no nível municipal, posição da gestão pública que mais sofre com problemas básicos, é exercida por meio das Prefeituras Municipais e está mais próxima do cidadão.

Esclarecendo os caminhos para a inclusão do modelo no setor público, Silva e Costa (2015 p. 92) afirmam que:

A emergência do sistema de gestão por competências demanda a necessidade de a instituição delimitar um conjunto de diretrizes institucionais que devem ser estabelecidas a partir da análise do Plano de Desenvolvimento Institucional ou Plano Estratégico, além dos planos de gestão delimitados pela instituição e que balizam as suas estratégias institucionais. Com base nessas diretrizes, definem-se as competências institucionais que serão reconhecidas como um conjunto de capacidades e tecnologias integradas inerentes ao contexto da ação profissional e à gestão institucional, que contribuem para a consecução da missão, dos objetivos institucionais e da qualidade dos serviços prestados à sociedade, a partir do desenvolvimento de competências dos servidores, da apropriação dos processos de trabalho, da comunicação entre as pessoas e da integração dos ambientes organizacionais de atuação do servidor.

Esses autores sustentam que a instituição pública deve delimitar diretrizes institucionais ancoradas em seus planos estratégicos e de gestão para nortear a implementação da gestão por competências. Apesar de a literatura concentrar os estudos sobre a gestão por competências nos órgãos da administração pública federal, tendo em vista, ainda, a ausência de regulamentação e diretrizes para as demais esferas governamentais, é possível transpor esse debate para os órgãos da administração municipal, visto que também compõem a Administração Pública e possuem mecanismos de gestão e dispositivos legais que estão alinhados.

A difusão da gestão por competências em municípios demanda uma orientação estratégica para a promoção do desenvolvimento de um território. Assim, pode-se planejar ações integradas entre municípios visando uma atuação conjunta no mapeamento das potencialidades do território e, a partir de um diagnóstico, definir planos de desenvolvimento territorial.

De acordo com o referencial teórico apresentado neste trabalho, propomos uma abordagem multinível para a difusão da gestão por competências como política governamental para o desenvolvimento de um território, apresentada no quadro 2

**Quadro 2: Abordagem multinível da gestão por competências como política governamental de desenvolvimento territorial**

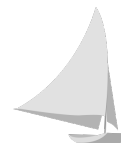
| Níveis           | Caracterização                                                  |
|------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Nível regional   | Competências de uma região que integra um território.           |
| Nível municipal  | Competências necessárias para a gestão municipal de excelência. |
| Nível individual | Competências dos gestores e servidores públicos municipais.     |

Fonte: Elaboração própria

Para compreender a abordagem proposta no quadro 2, parte-se do pressuposto de que o desenvolvimento das competências deve ser articulado numa perspectiva multinível. A delimitação de um plano estratégico vinculado a abordagem multinível é fundamental, uma vez que a orientação estratégica de desenvolvimento do município é uma variável mediadora dos três níveis.

As competências em **nível regional** envolvem o diagnóstico das potencialidades de um território, que estão vinculadas a setores produtivos, criativos, inovadores, culturais, entre outros. Também envolvem a identificação de mecanismos que desenvolvam ações criativas,





independentes e sustentáveis aliadas à percepção das políticas públicas que são inseridas nos determinados territórios (STEINBERGER, 2013). A partir das políticas formuladas nos territórios, é possível atingir objetivos que incluem abordagens distintas de participação, envolvendo ações de inclusão social, cultural, ambiental, turística e de economia viável (SACHS, 2008).

As competências do nível regional também podem estar alinhadas às dimensões da Coesão Social, Coesão Territorial, Governabilidade, Sustentabilidade, Inclusão Econômica e Bem Estar, defendidas pela literatura (PERICO, 2009).

Em um segundo nível estão as **competências relacionadas à gestão municipal**, desenvolvidas no âmbito das prefeituras e que são responsáveis pela correta aplicação dos recursos públicos, o desenvolvimento de estratégias na educação básica, saúde, infraestrutura, mobilidade urbana, entre outras ações sociais (BRASIL, 1988). É por meio das estratégias traçadas no âmbito municipal que se alcançará uma gestão de excelência, superando os limites do nível municipal e atingindo o nível territorial, fortalecendo a cooperação dos municípios em prol do desenvolvimento do território. As competências relacionadas à gestão municipal devem estar associadas a dimensões estratégicas, tecnológicas, de infraestrutura administrativa e operacionais, que vão levar o município a sua profissionalização e subsidiar o desenvolvimento das competências do nível regional.

O **nível individual** envolve a identificação de competências para os gestores e os servidores públicos. A profissionalização dos servidores é condição *sine qua non* para promover o desenvolvimento das competências nos outros dois níveis, o que demanda a concepção e aprovação pela câmara municipal de uma resolução institucionalizando uma política de gestão de pessoas por competências para o município. A política deve contemplar as diretrizes e processos de gestão de pessoas, tais como ingresso de servidores, capacitação, avaliação de desempenho e de acompanhamento da carreira, além dos mecanismos de acompanhamento da implantação da resolução.

Destaca-se a relevância da institucionalização de programas de formação de gestores públicos municipais, que devem ser estruturados em parceria com universidades e associações de municípios. Para Pereira e Silva (2015, p. 259), “o gestor público é o agente de transformação do Estado e a instituição de ações voltadas para o desenvolvimento de competências deveria ser uma estratégia prioritária do Estado, não apenas para o governo, mas para todos os dirigentes”.

Assim, enfatizamos que o gestor municipal é o responsável pela disseminação de políticas de gestão do município que utilizem a gestão por competências numa perspectiva multinível capaz de alinhar o desenvolvimento de um território, a gestão municipal orientação para a excelência e a qualificação dos servidores públicos como pilares para a sustentabilidade e a competitividade dos municípios brasileiros.

## 6 Considerações Finais

A proposição de uma nova abordagem para profissionalizar a gestão dos municípios é desafiadora porque envolve uma perspectiva multinível de análise e tem potencial para se transformar em uma via de desenvolvimento de territórios, que pode abranger o espaço de um município ou até microrregiões.

A próxima etapa é a realização de estudos empíricos para avaliar a adequação da estrutura de referência proposta a conjuntura de municípios de pequeno e médio porte no contexto brasileiro. Um primeiro estudo está em desenvolvimento e objetiva estabelecer diretrizes para auxiliar na difusão da gestão por competências como política governamental de desenvolvimento territorial de municípios. Entende-se uma diretriz no contexto da gestão pública como um conjunto estruturado e integrado a cada um dos níveis de análise (regional,



municipal e individual) que vão auxiliar na delimitação de estratégias e políticas articuladas aos pressupostos da gestão por competências em nível de gestão municipal.

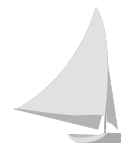
Além das diretrizes, futuros estudos devem propor metodologias para o mapeamento das competências regionais de um território, identificação de modelos de gestão municipal mais adequados ao desenvolvimento das competências regionais e de políticas de gestão de pessoas por competências, alcançando assim o nível individual da estrutura de referência proposta neste ensaio.

Apesar de avaliar a proposta deste artigo como inovadora porque introduz uma nova forma de pensar a gestão em nível municipal, acreditamos que a proposição poderá enfrentar muitas dificuldades políticas para sua disseminação, uma vez que a gestão dos municípios, sobretudo os de pequeno e médio portes, apresenta baixos níveis de profissionalização, com grande número servidores comissionados, com baixo nível de qualificação profissional, e gestores públicos com uma visão restrita sobre a gestão por competências.

Entretanto, acredita-se que o desenvolvimento de estudos empíricos em programas de pós-graduação pode contribuir para mudar esse cenário por meio do desenvolvimento de pesquisas científicas e aplicadas ao contexto da gestão de municípios, podendo ser uma estratégia para mudar esse quadro e dar uma contribuição efetiva para a sociedade.

## 7 Referências

- ANASTASIA, A. A. J.; **Administração e Planejamento**. Gestão Pública e Direito Municipal. Tendências e desafios. São Paulo: Saraiva, 2016.
- BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- BRANDÃO, H.P. **Mapeamento de Competências: Métodos, Técnicas e Aplicações em Gestão de Pessoas**. São Paulo: Atlas, 2012.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <>. Acesso em 04 de Outubro de 2018.
- \_\_\_\_\_. **Decreto 5.707**, de 23 de Fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm)>. Acesso em: 25/07/18.
- \_\_\_\_\_, P. P.; BRANDÃO, H. P.; LEITE, J. B. D.; VILHENA, R. M. P. **Gestão por Competências e Gestão do Conhecimento**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fundação Getúlio Vargas, 3 ed., 2009
- CARVALHO, P. C. de. **Empregabilidade: a competência necessária para o sucesso no novo milênio**. 7ª edição. Campinas: Alínea, 2011.
- CORRÊA, V. P. Desenvolvimento territorial e a implantação de Políticas Públicas Brasileiras Vinculadas a esta Perspectiva. Regional, urbano e ambiental. **IPEA**, Dez 2009.
- DUTRA, J. S. **Competências: Conceitos e Instrumentos para a Gestão de Pessoas na Empresa Moderna**. São Paulo: Atlas, 2004.
- HONDEGHEN, A.; HORTON, S.; SCHEEPERS, S. Modelos de Gestão Pública por Competências. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v 57, n. 2, p. 241-258, abr./jun. 2006.
- KELSEN, H. Teoria geral do Direito e do Estado. Trad. de Luis Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. pp. 299-314).
- KETTL, D. F. **The global public management revolution**. 2. ed. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005.
- OLIVEIRA, T. S. M.; REZENDE, D. A.; Análise das variáveis culturais da gestão municipal sob a óptica da nova gestão pública. **Revista de Negócios**, v. 12, n. 3, p. 45-61, 2007.



- OLIVEIRA, M.M. Evolução da gestão de pessoas por competências nas Organizações Públicas. In: SILVA, A.B. (Org.) *Gestão de Pessoas por Competências nas Instituições Públicas Brasileiras*. João Pessoa: Editora UFPB, 2015, p. 29-54.
- OCDE. *Análise da Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo: Relatório da OCDE*. Brasil 2010.
- PANTOJA, M. J.; IGLÉSIAS, M. Mapeamento de Competências em diferentes Tipologias na Administração Pública Federal. In: VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2013. Anais. Brasília: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2013.
- PEREIRA, A.L.C.; SILVA, A.B. As competências gerenciais nas IFE. In: SILVA, A.B. (Org.) *Gestão de Pessoas por Competências nas Instituições Públicas Brasileiras*. João Pessoa: Editora UFPB, 2015, p. 259-276.
- PERICO, R. E. *Identidade e território no Brasil*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2009.
- PINHO, J. A. G. de.; *Inovação na Gestão Municipal no Brasil: A voz dos gestores municipais. Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – FGV. São Paulo, 2004.
- PIRES, A. K. et al. **Gestão por competências em organizações de governo**. Mesa redonda de pesquisa-ação. Brasília: Enap, 2009
- RABELO, F. L. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais** Vol. 3 Nº 6, Dezembro de 2011.
- RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. Trad. Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.
- REZENDE, F.. **Federalismo fiscal: novo papel para estados e municípios – o município no século XXI – cenários e perspectivas**. 1. ed. São Paulo: Cepam, 1999. p. 87-96. v. 1.
- SACHS, I. **Desenvolvimento includente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- SANTOS, M. Dinheiro e território. **Geographia**, v. 1, p. 7-13, 1999.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública\* FGV. **Revista de Administração Pública RAP** — Rio de Janeiro 43(2):347-69, Mar./abr. 2009;
- SILVA, A. B. **Gestão de pessoas por competências nas instituições públicas brasileiras**. João Pessoa, PB: Editora UFPB, 2015.
- SILVA, F. M.; MELLO, S. P. T.; “A implantação da Gestão por Competências: práticas e resistências no setor público”. **Revista Eletrônica de Administração e Turismo (ReAT)**, v. 2, n. 1, p. 110-127, Jan.-Jun./2013. ISSN 2316-5812.
- SILVA, A.B.; COSTA, A.L. Diretrizes e etapas para a implantação de um sistema de gestão por competências. In: SILVA, A.B. (Org.) *Gestão de Pessoas por Competências nas Instituições Públicas Brasileiras*. João Pessoa: Editora UFPB, 2015, p. 89-111.
- STEINBERGER, M. *Território, Estado e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2013.
- STÜRMER, A.B.; COSTA, B. P. Território: aproximações a um conceito-chave da geografia. **Geografia, Ensino & Pesquisa**, v. 21, n.3, p. 50-60, 2017.
- VILLELA, L. E.; VIDAL, M. O.; COSTA, N. L. S. F.; ARAÚJO, A. C. Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS) e Gestão Social como conceitos indissociáveis: o caso do município de Itaguaí-RJ. **Administração pública, economia solidária e gestão social: limites, desafios e possibilidades**. e. 300. Viçosa, MF: UFV, 2014.