



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**GESTÃO POR COMPETÊNCIAS E GERENCIALISMO:
PROBLEMATIZANDO ESSA ASSOCIAÇÃO**

BRUNO GALISA DE OLIVEIRA,

**GRUPO TEMÁTICO: 06 Gestão de Pessoas e
Comportamento Organizacional no Setor Público**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Gestão por competências e gerencialismo: problematizando essa associação

Resumo:

A presente pesquisa teve como objetivo problematizar a automática/naturalizada associação da Gestão por Competências (GPC) ao gerencialismo, tendo como recorte o setor público brasileiro. Para tanto, invocou-se a ideia de “disputa entre os modelos gerenciais”. Essa ideia propõe que patrimonialismo, burocracia e gerencialismo conviveram e convivem simultaneamente na administração pública, e que se manifestam através das práticas sociais desenvolvidas no dia a dia organizacional. Em termos metodológicos, o autor recorreu à revisão narrativa, realizada a partir das bases de dados SciELO e Web of Science. Complementarmente, realizou coleta de dados bibliográficos e documentais. O tratamento dos dados se deu através da análise de conteúdo temática (GOMES, 2021). O resultado da pesquisa consiste em um quadro no qual práticas sociais relacionadas à Gestão por Competências são associadas à cada um dos modelos gerenciais, demonstrando que, se a relação entre a GPC e o gerencialismo existe, ela não é “monogâmica”.

Palavras-chave: Gestão por Competências. Gerencialismo. Modelos Gerenciais.

1 INTRODUÇÃO

O dinamismo inerente às relações sociais e econômicas travadas no século XXI têm influenciado nas mais diversas esferas da vida. O setor privado e, mais recentemente, o setor público, têm se movimentado para atender de forma satisfatória à clientes e cidadãos cada vez mais exigentes. Esse movimento tem demandado uma série de adaptações de nível organizacional, bem como uma sincera releitura sobre as teorias e as práticas a serem adotadas.

Foi exatamente nesse contexto de dinamismo que surgiu a Gestão por Competências. A GPC opera em um cenário de globalização e de potencialização dos resultados, no qual há a necessidade de se combinar o planejamento estratégico das organizações com a sua gestão de pessoas e os seus sistemas de aprendizagem (BRANDÃO, et al., 2008). No ideário da GPC, os indivíduos que compõem as organizações detêm determinados conhecimentos, habilidades, atitudes e desempenhos, os quais, combinados, formam as suas competências. (CARBONE et al., 2009).

A GPC propõe mapear esse conjunto de competências para delimitar quais precisam ser criadas e quais precisam ser aperfeiçoadas para que a organização conquiste melhores resultados agregando, para si, valores econômicos e sociais.

Porém, a GPC foi desenvolvida para ser implementada no setor privado, e não no setor público, o qual possui as suas próprias especificidades. Isso torna necessário que a aplicação do modelo em organizações públicas seja acompanhada de um estudo amplo e aprofundado para cada caso concreto, capaz de analisar as vantagens e desvantagens dessa opção.

Em verdade, leituras unidirecionais sobre a GPC têm dificultado a concretização desses estudos, inviabilizando perspectivas mais reflexivas e críticas. Nesse sentido, está a automática/naturalizada associação da Gestão por Competências ao gerencialismo, modelo

surgido na década de 1970, na Grã-Bretanha, como resposta à crise econômica enfrentada pelas nações ocidentais (NEWMAN; CLARKE, 2012).

O gerencialismo é o cerne da Nova Administração Pública, movimento que chegou ao Brasil na década de 1990, através dos intentos reformistas de Bresser-Pereira, especialmente a partir do primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. O gerencialismo possui 04 modelos essenciais, e cada um deles expressa uma suposta vantagem para a administração pública, senão vejamos: downsizing e descentralização, busca da excelência, impulso para a eficiência e orientação para o serviço público (GUIMARÃES, 2000).

Ocorre que, no caso concreto, a Gestão por Competências pode expressar práticas sociais que não se relacionam ao gerencialismo, e sim a outros modelos gerenciais, como o patrimonialismo e a burocracia, os quais são, geralmente, deixados de lado nas discussões que envolvem a GPC (BRANDÃO; BAHRY, 2005; BRANDÃO et al., 2008; CARBONE et al., 2009; GARCIA, 2013) e, ainda, tidos sob uma leitura enviesada, anacrônica.

O presente artigo se justifica diante da necessidade formular estudos que, a partir da teoria e da prática, construam uma visão mais reflexiva e crítica sobre a Gestão por Competências. Ele tem como objetivo específico problematizar a associação da GPC ao gerencialismo, invocando a ideia de “disputa entre os modelos gerenciais”, aqui considerados o patrimonialismo, a burocracia e o próprio gerencialismo.

O termo “disputa” remete à ideia de que os modelos gerenciais estão em uma mesma arena (administração pública direta e indireta), contraponto forças (práticas sociais/valores), em busca de poder (dominação legal/carismática/tradicional) para sedimentar a sua predominância na esfera estatal e, também, societal.

Para realizar o estudo, o autor recorreu à uma revisão narrativa, realizada a partir das bases de dados SciElo e Web of Science. Complementarmente, realizou a coleta de dados bibliográficos e documentais. O tratamento dos dados se deu através da análise de conteúdo temática, conforme sugerido por Gomes (2021), em três fases: leitura compreensiva do conjunto do material selecionado, exploração do material e síntese interpretativa, mediante uma redação que dialoga o tema com o objetivo proposto.

O artigo está dividido em introdução, desenvolvimento – gestão por competências e modelos gerenciais da administração pública brasileira –, metodologia, resultados, discussões e considerações finais. Há um destaque especial para a seção de resultados, pois essa apresenta um quadro no qual práticas sociais relacionadas à Gestão por Competências no setor público brasileiro são associadas à cada um dos modelos gerenciais, num esforço teórico, demonstrando que, se a relação entre a GPC e o gerencialismo existe, ela não é “monogâmica”.

2 A GESTÃO POR COMPETÊNCIAS

2.2 A noção de competência

Para falar sobre a GPC, é indispensável falar sobre competência. A noção de competência nasceu de uma abordagem que surgiu na segunda metade do século XX, tendo como base os estudos de McClelland e Boyatzis, precursores de escola norte-americana, e de Le Boterf e Zarifian, precursores da escola francesa. A escola norte-americana possui uma perspectiva mais formal, por assim dizer, pois relaciona as competências dos indivíduos às suas qualificações ou credenciais. A escola francesa, por sua vez, manifesta uma perspectiva mais prática, colocando o desempenho em evidência – ou seja, importa mais aquilo que o indivíduo consegue fazer no caso concreto que as suas qualificações ou credenciais (GATTAI, 2013).

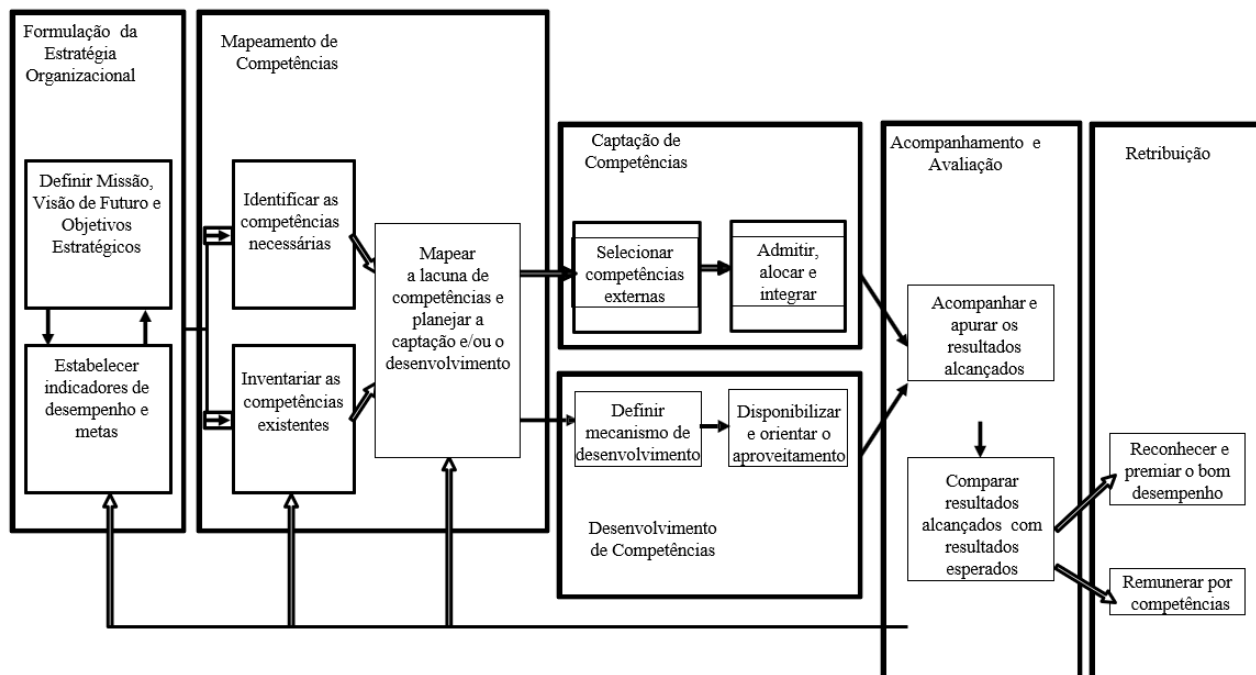
Na presente pesquisa, a exemplo de Carbone et al. (2009), opta-se por uma abordagem integradora, na qual competência é definida por uma junção entre as duas escolas citadas anteriormente. Ou seja, competência é aqui entendida não apenas como a gama de conhecimentos, habilidades e atitudes que qualificam e credenciam o indivíduo para realizar determinada atividade, mas também como o desempenho expresso por esse indivíduo em dado contexto (CARBONE et al., 2009).

2.3 A Gestão por Competências e o setor público

A GPC parte da própria noção de competência, tendo como proposta relacionar os conhecimentos, as habilidades, as atitudes e os desempenhos dos colaboradores às finalidades organizacionais. Ela surge num contexto de substituição de modelos gerenciais tradicionalmente utilizados e visa uma reestruturação produtiva (BRANDÃO et al., 2008). A GPC tem como principal utilidade o planejamento, a seleção e o desenvolvimento das competências necessárias ao sucesso da organização, em níveis individuais, grupais e organizacionais.

A implementação da GPC no setor público passa por cinco fases, conforme Brandão e Bahry (2005). Essas fases envolvem: formulação da estratégia organizacional, mapeamento de competências, captação de competências/desenvolvimento de competências, acompanhamento/avaliação e, finalmente, retribuição. Todas essas fases se encontram interligadas em um sistema que se retroalimenta. Conforme figura elaborada pelos autores Brandão e Bahry (2005):

Figura 1 – Processo de implementação da Gestão por Competências no setor público.



Fonte: adaptado de Brandão e Bahry (2005).

Cada uma dessas fases possui as suas próprias peculiaridades, demandando um exame minucioso para que a implementação seja bem sucedida. Ainda assim, durante o processo de implementação podem surgir algumas práticas que destoam do viés originário da GPC, qual seja, o do gerencialismo.

Osório (2016) desenvolveu um trabalho sobre a temática, tendo como recorte três organizações brasileiras: o Bando Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Petrobras e a Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda no Rio de Janeiro (SAMF/RJ). A autora descobriu que práticas como a falta de apoio da alta administração e das equipes de trabalho, a ausência de metodologias simples e participativas para a implementação, os efeitos negativos da cultura organizacional do serviço público e a carência de meios para demonstrar a utilidade do modelo são constantes durante o processo de implementação da GPC.

Silva e Mello (2013), bem como Pires et al. (2005), acreditam que os desafios para a implementação da GPC no setor público envolvem os entraves nos processos seletivos, já que o ingresso exclusivo por concurso público de provas e títulos dificulta medir algumas competências; a carência de pessoal qualificado para tocar o processo e, também, a dificuldade de articular/coordenar todos os subsistemas da gestão de pessoas em torno do ideário da GPC.

3 OS MODELOS GERENCIAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

3.1 Patrimonialismo

O patrimonialismo, assim como a burocracia, é originário dos estudos sociológicos de Max Weber. Ele tem sido continuamente utilizado para compreender a formação histórica e sociológica de países que não possuem um passado feudal (OLIVEIRA; OLIVEIRA; SANTOS, 2011). O paradigma patrimonialista foi o primeiro a surgir em terras brasileiras, e predominou durante o Império e a Primeira República, num período de mais de 100 anos, entre 1821 e 1930 (BRESSER-PEREIRA, 2001). Bresser-Pereira (2001) acredita que, no Brasil, o patrimonialismo encontrou palco em uma sociedade mercantil-senhorial e em uma política eminentemente oligárquica.

Raymundo Faoro explica que o patrimonialismo chegou ao país através da Coroa portuguesa, ainda no século XIX, estabelecendo distorções na economia e na sociedade. Para o autor, nesse período o Estado interferiu intensamente na economia, sempre guiando-se pelos interesses escusos do seu estamento burocrático (FAORO, 1995 apud OLIVEIRA; OLIVEIRA; SANTOS, 2011) – que não se apegava à princípios éticos-sociais, nem à racionalidade formal, conforme Gandini (2008). Ademais, o Brasil patrimonialista teria gerado uma estratificação social: de um lado, os burocratas e, de outro, o restante da sociedade (FAORO, 1995 apud OLIVEIRA; OLIVEIRA; SANTOS, 2011).

Na mesma linha, escreve Raquel Gandini:

Com relação ao Estado brasileiro, administrativo e moderno, podem-se encontrar vários estudos que focalizam suas raízes portuguesas e suas características durante os períodos imperial e republicano. Pode-se verificar, como traços relevantes, a indistinação clara e efetiva entre as esferas e patrimônio públicos e privados, a freqüente predominância do poder executivo sobre os poderes legislativo e o judiciário, a ausência da tradição de bases contratuais em suas relações de poder. A estes aspectos se acrescentam, conseqüentemente, a debilidade de instituições representativas e o predomínio de governantes e governos personalistas, demagógicos e caudilhistas, mesmo em tempos republicanos. Também tem sido constante o exercício do poder por parte de uma camada burocrática e elite política, de forma centralizada. (GANDINI, 2008, p. 204-205)

É interessante observar que, assim como os demais autores, Gandini (2008) se refere à um momento histórico específico do Brasil: o Império e a Primeira República, entre os anos de 1821 e 1930. Diante disso, cabe o questionamento: o patrimonialismo e os seus efeitos deixaram de existir em terras brasileiras a partir de 1931?

Simon Schwartzman acredita que não. O autor foi o responsável por cunhar o termo “neopatrimonialismo” em seu livro “Bases do Autoritarismo Brasileiro” (RIBEIRO; DUTRA, 2020). Para Schwartzman, o Brasil evoluiu e realizou as suas reformas estatais, societárias e administrativas a partir de uma organização eminentemente **autoritária e privatista de mando** que, aliás, **permanece** – é à tal organização que o autor se refere quando trata do “neopatrimonialismo”.

O conceito serve como uma lente teórica para analisar a sociedade brasileira dos dias atuais, especialmente a partir de suas características patrimonialistas remanescentes, como a indistinção entre o público e o privado e a debilidade das instituições, por exemplo. Ele é especialmente interessante para a presente pesquisa, pois ratifica a posição de que o patrimonialismo permanece no páreo dos modelos gerenciais, apesar de todos os avanços alcançados após a redemocratização.

3.2 Burocracia

Esse paradigma também foi originado dos estudos sociológicos de Max Weber, sendo uma de suas mais importantes contribuições (OLIVEIRA; OLIVEIRA; SANTOS, 2011).

No Brasil, tal paradigma se estabeleceu através da Revolução de 1930, a qual, nas palavras de Bresser-Pereira (2001), levou à um Estado autoritário e burocrático, que se deu em uma sociedade com traços capitalistas e industriais. Vargas marcou tal período, promovendo a substituição da burguesia mercantil pela burguesia industrial e da burocracia patrimonialista pela burocracia moderna.

Para Bresser-Pereira (2001) a reforma burocrática, no Brasil, iniciou-se no ano de 1936, sob a liderança de Getúlio Vargas e de seu delegado Luiz Simões Lopes. Em tal ano, foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, órgão que viria a se tornar, 24 meses depois, o Departamento Administrativo do Serviço Público, ou simplesmente DASP. O DASP foi o órgão formulador e executor desse novo modo de pensar a administração pública.

Mas, afinal, o que é a burocracia? Para Weber (1971, p. 229), a burocracia moderna funciona de 04 formas específicas:

1. Rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas.
2. As atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais.
3. A autoridade de dar as ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitadas pelas normas relacionadas com os meios de coerção físicos, sacerdotais ou outros, que possam ser colocados à disposição dos funcionários ou autoridades.
4. Tomam-se medidas metódicas para a realização regular e contínua desses deveres e para a execução dos direitos correspondentes; somente as pessoas que têm qualificações previstas por um regulamento geral são empregadas.

Para Weber (1971), esses três últimos itens constituem a “autoridade burocrática”, presente nos governos públicos e legais. Em verdade, o alemão vê a burocracia como algo positivo, capaz de racionalizar e legalizar a administração pública, garantindo que a intervenção estatal se dê da melhor forma na seara da política, do mercado e da sociedade. Revisitando a obra weberiana e relacionando-a com os intentos reformistas que se sucederam no Brasil,

especialmente a partir da década de 1930, Paiva (2009, p. 783) anota: “na ótica weberiana, o que ocorre é uma crescente divisão do trabalho; hierarquização de autoridade; normas extensivas e impessoais; separação entre administração e propriedade; seleção, salário e promoções baseados na competência técnica.”.

Deveras, a burocracia desempenhou e desempenha um importante papel no Estado brasileiro, que é realizar a separação entre o público e o privado, afastando, até certo ponto, o patrimonialismo e as suas práticas ditadas pelo personalismo e pelo império de uma racionalidade substantiva, baseada em interesses escusos das elites e dos estamentos tecnocráticos. Na burocracia, toma lugar a racionalidade formal, baseada em leis e em normas administrativas, elementos marcadamente impessoais (GANDINI, 2008).

Daí parte a ideia de que a burocracia é também um instrumento de poder, fundado no domínio racional-legal (WEBER, 1971). Esse viés, porém, apresenta as suas vicissitudes. O próprio Weber reconheceu, em outras oportunidades, que há uma constante tensão entre a burocracia e a inovação, tensão essa advinda das estruturas burocráticas que são, por sua própria natureza, inflexíveis, rígidas e estáveis. Essas vicissitudes se tornaram especialmente importantes a partir da década de 1970, quando crises econômicas exigiram a revisão das práticas administrativas presentes no setor público, visando garantir mais eficácia, eficiência e efetividade no seio das nações ocidentais.

3.3 Gerencialismo

Como anota Abrucio (1997), até meados de 1973 as nações ocidentais experimentavam uma “era dourada”, período em que desfrutavam de altíssimas taxas de crescimento. A partir desse ano, teve início a crise do petróleo, que foi marcada pelo aumento do preço dessa commodity e pela especulação financeira em torno dela. Isso exigiu uma revisão das práticas de administração pública em vigência nos países anglo-saxões, que rondavam em torno do desenvolvimentismo, do *welfare state* e do modelo burocrático weberiano.

Quando da eleição dos governos conservadores nos EUA e na Grã-Bretanha, encabeçados, respectivamente, por Reagan e Thatcher, teve início um processo de reforma gerencial, a partir da ideia de “*managerialism*” – ou gerencialismo, em português. Tal reforma visava uma redução de custos e uma maior produtividade dentro da administração pública. Ela ficou marcada pelo termo “*rolling back the state*”, que significava uma retração da máquina governamental, com a privatização de empresas nacionais. Contudo, como afirma Abrucio (1997, p. 12),

[...] nos últimos anos o modelo gerencial não tem sido somente utilizado como mecanismo para reduzir o papel do Estado. O *managerialism* se acoplou, dentro de um processo de defesa da modernização do setor público, a conceitos como busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos.

Conforme Burgos e Bellato (2019), o gerencialismo chegou ao Brasil durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, através da experiência promovida por Luiz Carlos Bresser-Pereira, então ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado. No país, o gerencialismo surgiu em contraposição ao patrimonialismo e à burocracia, então arraigados na política, no mercado e na sociedade brasileira. O pressuposto era promover um Estado mais eficiente e eficaz em sua atuação. Para Burgos e Bellato (2019), as ideias do gerencialismo foram tomadas de empréstimo do setor privado nacional e internacional.

Por outro lado, Bresser-Pereira (2001) diz que não se baseou no setor privado, e sim na obra seminal de Osborne e Gaebler (1994), *Reinventando o Governo*. O ex-ministro explica que realizou uma viagem para a Inglaterra para tomar conhecimento da bibliografia recente que havia se desenvolvido sob o título geral de Nova Gestão Pública. A partir dessa pesquisa, elaborou, no primeiro semestre de 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e, também, a respectiva ementa constitucional.

Para Pinto (2009, p. 178), um dos pontos centrais da Reforma Gerencialista de 1995 foi a redefinição dos métodos, das técnicas e dos instrumentos utilizados na administração pública, especialmente:

[...] crítica à administração burocrática; incorporação de mecanismos derivados da administração de empresas, propondo-se uma “administração pública gerencial” centrada em controle de resultados; busca de eficiência e efetividade dos serviços; e flexibilização das formas de contratação e remuneração dos servidores.

A autora complementa dizendo que, mais recentemente, têm-se discutido outras questões atreladas ao gerencialismo, como *accountability*, transparência, participação política e equidade. Na mesma linha, Abrucio (1997) frisa a existência da Public Service Orientation (PSO), que tem como marca a descentralização e o foco no cidadão (sob um viés participativo e cooperativo). Burgos e Bellato (2019), por sua vez, afirmam a existência de uma corrente pós-gerencialista, a qual defende uma maior participação da sociedade e dos burocratas de nível de rua na atuação do Estado.

Foi na perspectiva do gerencialismo que surgiu a Gestão por Competências, a partir de um estudo de David C. McClelland, publicado na *American Psychologist* em janeiro de 1973 (MCCLELLAND, 1973). Como dito anteriormente, o modelo foi desenvolvido para ser utilizado no setor privado, visando um alinhamento entre a estratégia organizacional e os

subsistemas de gestão de pessoas, de modo a possibilitar ganhos econômicos e sociais para a organização. Diga-se de passagem, a GPC só passou a ser utilizada no Brasil, em nível federal, após a sedimentação do gerencialismo, nos idos de 2006, através do Decreto n.º 5.707, atualmente revogado e substituído pelo Decreto n.º 9.991/2019.

Contudo, a associação da Gestão por Competências ao gerencialismo não deve ser automática/naturalizada pois, no plano da realidade, a GPC interage com os outros modelos (patrimonialismo e burocracia), seja por suas concepções originárias, seja por seus reflexos práticos. Assim, tem-se o cenário da “disputa entre os modelos gerenciais”. A seguir, uma breve explicação dos métodos utilizados na pesquisa.

4 METODOLOGIA

A presente pesquisa é eminentemente qualitativa, e trata-se de uma revisão narrativa. A revisão narrativa é espécie do gênero “revisão de literatura”. Ela não se confunde com a revisão sistemática com ou a revisão integrativa, pois apresenta critérios menos rígidos de inclusão e exclusão das obras (BOTELHO; CUNHA; MACEDO, 2011). A opção pela revisão narrativa se deu em virtude da necessidade de promover um debate amplo sobre o tema em comento, a partir da perspectiva de autores que escreveram sobre ele, em tempos remotos e também recentes.

A coleta de dados bibliográficos e documentais se deu nas bases de dados SciElo e Web of Science. A pesquisa foi realizada através dos seguintes termos: “gestão por competências”, “patrimonialismo”, “burocracia” e “gerencialismo”. Não foram adotados critérios de inclusão e exclusão, mas priorizou-se obras em português, publicadas em periódicos com Qualis B2 ou superior. Complementarmente, utilizou-se livros seminais sobre os temas, especialmente aqueles publicados pela editora da Enap, como Abrucio (1997).

O tratamento dos dados se deu através da análise de conteúdo temática, conforme sugerido por Gomes (2021). Para tanto, foram utilizadas três fases: leitura compreensiva do conjunto do material selecionado, exploração do material e síntese interpretativa, mediante uma redação que dialoga o tema com o objetivo proposto. Na primeira fase, realizou-se uma leitura exaustiva dos dados coletados. Na segunda fase, os dados foram distribuídos conforme o seu tema de abrangência: “gestão por competências”, “patrimonialismo”, “burocracia” e “gerencialismo”. Essa distribuição ajudou na escrita do artigo, pois possibilitou um acesso mais rápido ao conteúdo de cada um dos tópicos. Na última fase, foi redigido o artigo, em linguagem impessoal, na tradição dos estudos positivistas e funcionalistas.

A estrutura do trabalho foi dividida em introdução, desenvolvimento, resultados, discussões e considerações finais. Os resultados foram organizados em um quadro. No lado esquerdo do quadro constam os modelos gerenciais e as suas respectivas características. No lado direito, constam as práticas sociais relacionadas à Gestão por Competências no setor público brasileiro. No quadro, essas práticas são associadas à cada um dos modelos gerenciais, num esforço teórico, demonstrando que, se a relação entre a GPC e o gerencialismo existe, ela não é “monogâmica”, e ocorre num cenário de “disputa entre os modelos gerenciais”.

5 RESULTADOS

Quadro 1 – A Gestão por Competências e a disputa entre os modelos gerenciais: patrimonialismo, burocracia e gerencialismo.

Modelo gerencial	Práticas sociais relacionadas à GPC no setor público brasileiro
<p>Patrimonialismo – Negação de princípios éticos e sociais (GANDINI, 2008); Utilização indiscriminada da racionalidade substantiva (GANDINI, 2008); Estratificação social (FAORO, 1995 apud OLIVEIRA; OLIVEIRA; SANTOS, 2011); Autoritarismo (SCHWARTZMAN, 2007); Organização privatistas de mandado (SCHWARTZMAN, 2007); Ausência de separação entre o público e o privado (GANDINI, 2008); Predominância do poder executivo sobre os demais poderes (GANDINI, 2008); Ausência de tradição de bases contratuais (GANDINI, 2008); Debilidade das instituições representativas (GANDINI, 2008); Predominância de governantes e governos personalistas, demagógicos e caudalhistas (GANDINI, 2008).</p>	<p>Na interação entre a GPC e o setor público brasileiro, é comum a falta de apoio das altas administrações (OSÓRIO, 2016); Nessa interação, preponderam os efeitos negativos da cultura organizacional do setor público brasileiro (OSÓRIO, 2016), através do uso indiscriminado da racionalidade substantiva; Há carência de meios para demonstrar a utilidade do modelo da GPC para o setor público brasileiro (OSÓRIO, 2016).</p>
<p>Burocracia – Ordenação de acordo com regulamentos, ou seja, leis e normas administrativas (WEBER, 1971); Atividades distribuídas de forma fixa, como deveres oficiais (WEBER, 1971); Autoridade de dar as ordens distribuída de forma estável (WEBER, 1971); Metodismo (WEBER, 1971); Crescente divisão do trabalho (PAIVA, 2009); Hierarquização de autoridade (PAIVA, 2009); Normas extensivas e impessoais (PAIVA, 2009); Separação entre administração e propriedade (PAIVA, 2009); Seleção, salário e promoções baseados na competência técnica (PAIVA, 2009); Racionalidade formal (WEBER, 1971).</p>	<p>Implementação da GPC no setor público brasileiro em cinco fases, que envolvem todos os níveis da organização - operação complexa (BRANDÃO; BAHRY, 2005); Ausência de metodologias simples e participativas para a implementação da GPC no setor público brasileiro (OSÓRIO, 2016); Entraves nos processos seletivos, devido ao ingresso exclusivo por concurso público de provas e títulos, conforme CF/88 (SILVA; MELLO, 2013; PIRES et al., 2005); Dificuldade de articular/coordenar todos os subsistemas da gestão de pessoas em torno da GPC no setor público brasileiro (PIRES et al, 2005), o que ocasiona percas de eficiência e eficácia.</p>
<p>Gerencialismo – Redução do papel do Estado (ABRUCIO, 1997); Modernização do setor público (ABRUCIO, 1997); Descentralização (ABRUCIO, 1997); Avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos (ABRUCIO, 1997); Incorporação de mecanismos derivados da administração de empresas (BURGOS; BELLATO, 2019); Eficácia e Eficiência (BURGOS; BELLATO,</p>	<p>Substituição dos modelos gerenciais tradicionalmente utilizados, premissa da GPC (CARBONE et al., 2008); Reestruturação produtiva, premissa da GPC (CARBONE et al., 2008); A GPC advém do setor privado (CARBONE et al., 2008); Ela ocasiona ganho de competitividade (UBEDA; SANTOS, 2008); Aumento da eficiência e da eficácia (DUTRA; HIPÓLITO; SILVA, 2000; KNAPIK; FERNANDES; SALES, 2020); A GPC possui uma fase de formulação</p>

2019); <i>Accountability</i> , participação e cooperação (ABRUCIO, 1997).	da estratégia organizacional, o que facilita a participação. Contudo, essa participação é limitada aos atores organizacionais (BRANDÃO;BAHRY, 2005).
---	--

Fonte: autor, 2022.

6 DISCUSSÕES

O quadro acima demonstra como a Gestão por Competências interage com cada um dos modelos gerenciais anteriormente abordados, desautomatizando e desnaturalizando a sua associação exclusiva ao gerencialismo, como tem se dado na academia. Essa perspectiva chama atenção para a necessidade de uma leitura menos unidirecional sobre a GPC que, na prática, figura em um cenário de “disputa entre os modelos gerenciais”.

Especificamente sobre o patrimonialismo, é interessante destacar dois fatores: na interação entre a GPC e o setor público brasileiro, é comum a falta de apoio das altas administrações e, nessa interação, preponderam os efeitos negativos da cultura organizacional (OSÓRIO, 2016). Esses fatores estão relacionados com a negação de princípios éticos e sociais e com a ausência de separação entre o público e o privado (GANDINI, 2008). Ou seja, há uma tendência de que os servidores e gestores públicos, no Brasil, se guiem conforme as suas próprias vontades, em detrimento da busca pelo bem-estar social, ao menos no contexto da GPC. A discussão sobre a carência de meios para demonstrar a utilidade do modelo (OSÓRIO, 2016) encaixa-se na utilização indiscriminada da racionalidade substantiva, em detrimento da racionalidade formal (GANDINI, 2008). Melhor sistematização e adaptação do modelo ao contexto brasileiro poderia demonstrar a sua importância para os altos gestores e para os democratas de nível de rua, assim como ocorreu em outros países (CAPUANO, 2015).

Sobre a burocracia, é interessante destacar que as metodologias para a implementação da GPC no setor público não são simples e nem participativas (BRANDÃO;BAHRY, 2005; OSÓRIO, 2016), o que se relaciona com o seu viés metodista (WEBER, 1971). Ademais, os entraves nos processos seletivos, bem como na coordenação dos subsistemas de gestão de pessoas (SILVA; MELLO, 2013; PIRES et al., 2005), figuram como reflexos da rigidez e da inflexibilidade típicas da burocracia, que preza por normas extensivas e impessoais, alheias às particularidades de cada caso concreto (WEBER, 1971; PAIVA, 2009), particularidades essas de indispensável consideração pela GPC.

O gerencialismo, por sua vez, parte das ideias de modernização do setor público e de incorporação de mecanismos derivados da administração de empresas (ABRUCIO, 1997; BURGOS; BELLATO, 2019). À essas ideias a GPC se relaciona no que tange à substituição dos modelos gerenciais tradicionalmente utilizados e à reestruturação produtiva (CARBONE

et al., 2008). Outro ponto de contato é a relação entre a eficiência e a eficácia, pregada tanto na GPC quanto no gerencialismo. A fase da formulação da estratégia organizacional da GPC facilita a participação. Contudo, essa participação é limitada ao contexto intraorganizacional (BRANDÃO;BAHRY, 2005). Em razão disso, a participação e a cooperação, ideias evidentes nos novos modelos gerencialistas (ABRUCIO, 1997), têm pouca presença na GPC.

Ademais, afigura-se como problemático o fato de que diversas outras características do gerencialismo como, por exemplo, *accountability* e transparência (ABRUCIO, 1997) não possuem uma correspondência direta com práticas sociais da GPC.

Em vista dessa discussão, pode-se afirmar que a associação da Gestão por Competências ao gerencialismo, tida como automática e naturalizada, não deve ocorrer. Em seu lugar, deve constar uma visão mais reflexiva e crítica, apta a identificar as vantagens e desvantagens da GPC conforme as suas relações com os três modelos gerenciais. Essa visão é especialmente importante no Brasil, onde há uma verdadeira diversidade organizacional no campo da administração pública, cuja existência se relaciona com a formação histórica não hegemônica do Estado. Problematizar é o meio para entender como a realidade brasileira lidou e tem lidado com a questão da Gestão por Competências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa cumpriu o seu objetivo ao descortinar as práticas sociais relacionadas à GPC que se relacionam com os três modelos gerenciais abordados: o patrimonialismo, a burocracia e o gerencialismo, a partir da ideia de “disputa”, tendo como recorte o setor público brasileiro. O artigo serviu para problematizar a automática/naturalizada associação da GPC ao gerencialismo, demonstrando que ela deve ser vista com ressalvas. Trata-se de esforço introdutório, que utiliza bibliografias basilares.

Contudo, o estudo apresenta algumas limitações: ele trata de uma pesquisa bibliográfica e documental, e não empírica; ele parte de uma revisão narrativa, e não de uma revisão sistemática ou integrativa e, por fim, ele analisa especificamente a experiência brasileira, deixando de lado os fatos que se sucederam em outros países, e que podem servir como lições.

Por outro lado, o estudo aponta a urgência de se aprofundar pesquisas sobre a GPC, levando em consideração os seus contornos práticos, para além de seus fundamentos teóricos. A urgência fica mais evidente quando se considera o advento do Decreto n.º 9.991/2018, que dispõe sobre a política nacional de desenvolvimento de pessoas no âmbito da União, e que pressupõe a utilização da GPC. Nesse sentido, propõe-se uma agenda para pesquisas futuras,

que parta de uma abordagem mais empírica, examinando a associação da GPC com o patrimonialismo (ou neopatrimonialismo), a burocracia e o gerencialismo. Ademais, necessário que se examine a GPC sob o ponto de vista do *Public Service Orientation*, com a finalidade específica de agregar a *accountability*, a participação e a cooperação ao debate.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997.

BOTELHO, L. L. R.; CUNHA, C. C. A.; MACEDO, M. O MÉTODO DA REVISÃO INTEGRATIVA NOS ESTUDOS ORGANIZACIONAIS. **Gestão e Sociedade**, [S. l.], v. 5, n. 11, p. 121–136, 2011. Disponível em: <https://www.gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/1220>. Acesso em 08 jun. 2022.

BRANDÃO et al. Gestão de desempenho por competências: integrando a gestão por competências, o balanced scorecard e a avaliação 360 graus. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 875-898, out./2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a04v42n5.pdf>> Acesso em 08 jun. 2022.

BRANDÃO, H. P; BAHRY, C. P. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. **Revista do Serviço Público**, Brasília, vol. 56, n. 2, p. 179-194, abril./jun. 2005. Disponível em: <<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/224> > Acesso em 08 jun. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, P. S.; WILHEIM, J.; SACHS, I. (orgs.) **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

BURGOS, M; T. B.; BELLATO, C. C. Gerencialismo e pós-gerencialismo: em busca de uma nova imaginação para as políticas educacionais no Brasil. **Sociol. Antropol.**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 919-943, set./dez. 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sant/a/hzHGhpwGMxYvzhvqwzPP7vs/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em 08 jun. 2022.

CAPUANO, E. A. Gestão por competências no setor público: experiências de países avançados e lições para o Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 66, n. 3, p. 371-394, 2015. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/574>. Acesso em 08 jun. 2022.

CARBONE et al. **Gestão por competências e gestão do conhecimento**. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

DUTRA, J. S.; HIPÓLITO, J. A. M.; SILVA, C. M. Gestão de pessoas por competências: o caso de uma empresa do setor de telecomunicações. **RAC**, v. 4, n. 1, jan/abr. 2000, p. 161-

176. Disponível em: < <https://rac.anpad.org.br/index.php/rac/article/view/89/90>> Acesso em 08 jun. 2022.

GANDINI, R. Características patrimonialistas do Estado brasileiro: anotações para estudos de política educacional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 24, n. 2, 2011. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19250>>. Acesso em 08 jun. 2022.

GARCIA, A. Cenário da implantação da gestão por competências no Brasil. **Revista de Carreira e Pessoas**, São Paulo, v. 3, n. 2, mai./jun/jul/ago. 2013. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/ReCaPe/article/view/16532>> Acesso em 08 jun. 2022.

GATTAI, M. C. P. A fragilidade da classificação das competências. **Psicologia Revista**, [S. l.], v. 22, n. 1, p. 9–42, 2013. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/psicorevista/article/view/1665>>6. Acesso em 08 jun. 2022.

GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. S. (Org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 5ª reimpressão. Petrópolis: Vozes, 2021.

GUIMARÃES, T. A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, maio/jun. 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6284/4875>>. Acesso em 08 jun. 2022.

KNAPIK, J.; FERNANDES, B. H. R.; SALES, S. S. Modelos de Gestão por Competências: um estudo longitudinal em uma empresa automobilística. **Rev. Psicol., Organ. Trab.**, Brasília, v. 20, n. 3, p. 1122-1131, set. 2020. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-66572020000300010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 08 jun. 2022.

MCCLELLAND, D. C. Testing for Competence Rather Than for “Intelligence”. **American Psychologist**, v. 28, n. 1, 1973. Disponível em: < <https://motamem.org/wp-content/uploads/2021/10/Testing-for-Competence-Rather-than-Intelligence-mcclelland-1973.pdf>> Acesso em 08 jun. 2022.

NEWMAN, J.; CLARKE, J. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, [S. l.], v. 37, n. 2, 2012. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/29472>> Acesso em 08 jun. 2022.

OLIVEIRA, R. F.; OLIVEIRA, V. C. S.; SANTOS, A. C. Beneficiários ou reféns? O patrimonialismo na perspectiva dos cidadãos de Poço Fundo, Minas Gerais. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, artigo 1, dez. 2011. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/cebape/a/7Ckb5gHH8fpt9cscz8Ld7dx/abstract/?lang=pt#>> Acesso em 08 jun. 2022.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. Brasília: Ed. MH Comunicações, 1994.

OSÓRIO, K. K. S. S. **Os desafios a gestão por competências: uma possível contribuição para as organizações públicas**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública), Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, p. 86, 2016.

PAIVA, C. H. A. A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). **HISTÓRIA**, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 775-796, 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/his/a/9k9RDYV5Jsx8N48tx7hC8vr/abstract/?lang=pt>> Acesso em 08 jun. 2022.

PINTO, I. C. M. Reforma gerencialista e mudança na gestão do sistema nacional de vigilância sanitária. In: COSTA, E. A. (Org.). **Vigilância Sanitária: temas para debate**. Salvador: EDUFBA, 2009.

PIRES et al. **Gestão por competências em organizações de governo**. 1 ed. Brasília: ENAP, 2005.

RIBEIRO, M. A.; DUTRA, R. Neopatrimonialismo, diferenciação funcional e a relação centro-periferia revisitada. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 19, n. 46, set./dez. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/66958>> Acesso em 08 jun. 2022.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 4 ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

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**, Pelotas, v. 2, n.1, p. 110-127, jan./jun. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/AT/article/viewFile/1959/2339>> Acesso em 08 jun. 2022.

UBEDA, C. L.; SANTOS, F. C. A. Os principais desafios da gestão de competências humanas em um instituto público de pesquisa. **Gest. Prod.**, São Carlos, v. 15, n. 1, p. 189-199, jan./abr. 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/gp/a/qD34DkKdMcBV3fQzKSJBZnk/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em 08 jun. 2022.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.