

Revista de Administração Pública



Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma Licença Creative Commons. Fonte:

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000500009&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 19 mar. 2021.

REFERÊNCIA

MORAES, Valéria Vieira de; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo; QUEIROGA, Fabiana. Construção e validação de medida para diagnóstico de competências relativas às funções de prefeito(a) e secretário(a) municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, p. 1445-1461, out. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000500009>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000500009&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 19 mar. 2021.

Construção e validação de medida para diagnóstico de competências relativas às funções de prefeito(a) e secretário(a) municipal*

Valéria Vieira de Moraes**

Jairo Eduardo Borges-Andrade***

Fabiana Queiroga****

SUMÁRIO: 1. As competências; 2. Método; 3. Resultados; 4. Discussão.

SUMMARY: 1. The competencies; 2. Method; 3. Results; 4. Discussion.

PALAVRAS-CHAVE: diagnóstico de competências; gestão no setor público; validação de instrumento.

KEY WORDS: competencies diagnosis; public sector management; instrument validation.

A gestão por competências tem merecido crescente atenção por parte de profissionais e acadêmicos desde seu surgimento. Sobre o setor público, percebe-se uma lacuna no que diz respeito a estudos teóricos ou empíricos que se refiram aos níveis estadual e municipal, e, do mesmo modo, no que se refere a seu primeiro escalão. O presente artigo relata a construção de um instrumento de medida para diagnóstico de competências de prefeitos(as) e secretários(as) municipais, realizada por meio de entrevistas com 17 pessoas exercendo o mandato, e sua validação com uma amostra de 455 outros sujeitos iniciando e concluindo mandatos. Os indicadores obtidos

* Artigo recebido em abr. 2010 e aceito em nov. 2010.

** Especialista em políticas públicas e gestão governamental. Endereço: Ministério da Pesca e Aquicultura, Assessoria da Secretaria Executiva, SBS quadra 2, lote 10, bloco "J", ed. Carlton Tower, 13º andar — CEP 70070-120, Brasília, DF, Brasil. E-mail: valeriamoraes@yahoo.com.br.

*** Professor titular do Programa de Pós-graduação em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações. Endereço: Departamento de Psicologia Social e do Trabalho, Instituto de Psicologia, sala AT-013 ICC Sul, Universidade de Brasília, Campus Darcy Ribeiro — CEP 70910-900, Brasília, DF, Brasil. E-mail: jairo@unb.br.

**** Centro Universitário de Brasília, Faculdade de Ciência da Educação e Saúde (FACES), Curso de Psicologia. Endereço: SEPN 707/90, Campus do UniCEUB, bloco 9, Asa Norte — CEP 70790-075, Brasília, DF, Brasil. E-mail: fabianaqueiroga@uniceub.com.br.

na análise fatorial sugerem a validade psicométrica do instrumento e a estrutura empírica está consistente com a teoria sobre competências.

Construction and validation of a diagnosis measure of competencies related to mayor and municipal secretary's functions

Competencies management has deserved increasing attention on the part of professionals and academics since it was proposed. In the public sector, a gap is perceived on theoretical or empirical studies concerning the state and municipal levels of the administration and also their decision level. This article describes the construction of an instrument to measure competencies of mayors and municipal secretaries, carried out through 17 interviews with on the job participants, and its validation with a sample of 455 other subjects initiating or ending their political mandates. The results suggest psychometric validity of the instrument and the empirical structure is in accordance with the competencies theory.

A gestão por competências tem merecido crescente atenção por parte de profissionais e acadêmicos desde seu surgimento, no início dos anos 1990 (Brandão, 2009). Tal interesse não se restringe às aplicações do modelo em organizações do setor privado. Há também crescente interesse pelo tema no setor público (Baroni e Oliveira, 2006). Ressalta-se, em particular, a edição do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que instituiu a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal brasileira.

O referido Decreto reflete a atenção dada ao tema no nível federal, no que diz respeito ao servidor público. Ele não abrange, portanto, nem os servidores estaduais e municipais nem tampouco o nível dirigente dessas esferas. Para esses casos, não há uma normatização abrangente. Pior que isto, é marcante a lacuna existente no que diz respeito a dados e pesquisas empíricas.

O presente trabalho pretende contribuir para a redução dessa lacuna ao propor um instrumento de diagnóstico quantitativo de competências dos membros do primeiro escalão do Executivo municipal. O referido instrumento foi construído com base em entrevistas com prefeitos(as) e secretários(as) municipais em exercício e aplicado a uma amostra de 220 outros sujeitos nas mesmas condições, acrescida posteriormente de mais 235 em início de mandato.

A próxima seção traz um breve panorama sobre o tema das competências e, em particular, das competências do dirigente público, seguida do detalhamento do método utilizado, os resultados e a discussão destes.

1. As competências

Com base na literatura acerca do tema, Brandão (2009) aponta que existem duas principais abordagens do conceito de competência. Uma define competência como um atributo do indivíduo, que lhe permite desempenhar dada tarefa. Outra associa competência ao que o indivíduo efetivamente produz em dado contexto. Esse mesmo julgamento parece ser o que faz Eraut (2004), quando afirma que nos Estados Unidos o significado de competência refere-se a um atributo ou qualidade centrada no indivíduo, enquanto nos outros lugares competência se refere a atender as expectativas sociais.

Além das duas abordagens citadas, aquele autor destaca o surgimento de uma terceira vertente mais atual, que se caracteriza por ser uma perspectiva integradora e pela influência cognitivista. Essa abordagem, que parece ter aceitação mais ampla, define competências como “combinações sinérgicas de conhecimentos, habilidades e atitudes, expressas pelo desempenho profissional dentro de um contexto organizacional, que agregam valor a pessoas e organizações” (Brandão, 2009).

Illeris (2003:396), por sua vez, defende que a noção de competência, tal como vem sendo utilizada atualmente, significa “uma totalidade complexa de orientação, visão geral e conhecimento tradicionais e atualizados, combinada com habilidades profissionais e cotidianas e uma ampla gama de qualidades pessoais tais como flexibilidade, abertura, independência, responsabilidade, criatividade etc”. Falta a essa noção, no entanto, um quadro de referências que melhor explicita ou limite, ou mesmo categorize, os elementos que compõem essa “totalidade complexa [...] [e] combinada”.

A definição utilizada por Brandão (2009) melhor evidencia os elementos constitutivos da competência: conhecimentos, habilidades e atitudes. Cada um desses conceitos, por si só, é alvo de extensa literatura. Em Magalhães e Borges-Andrade (2001) é possível encontrar definições bastante sintéticas dos três conceitos, apresentadas com o fim de orientar o levantamento de necessidades de treinamento feito por esses autores.

Assim, no referido texto, conhecimento refere-se a um corpo organizado de informações de natureza técnica ou administrativa, o qual, se aplicado, faz com que o desempenho adequado no trabalho seja possível. Habilidade é definida como a capacidade de desempenhar operações de trabalho com facilidade e precisão, incluindo comportamentos motores ou verbais que favorecem a realização das tarefas inerentes à função. Por fim, com relação à atitude, os autores oferecem uma definição que, segundo eles, é a que efetivamente tem sido usada na psicologia instrucional, embora possa haver divergências

quanto a ela por parte de teóricos da psicologia social. Atitude é vista, então, como a predisposição do indivíduo em relação a um objeto, pessoa ou fato, que se manifesta verbalmente ou não, assumindo caráter de favorabilidade ou desfavorabilidade, ou ainda denotando sentimentos do trabalhador a respeito do que ele faz ou sobre a organização em que trabalha ou alguma pessoa da mesma. Brandão (2009) resume o significado desses três componentes da competência em: saber o que e por que fazer (conhecimento), saber como fazer (habilidade) e querer fazer (atitude).

Além da questão da definição do que vem a ser competência e seus elementos constitutivos, outro ponto que enseja diferentes abordagens refere-se a como fazer sua descrição. Brandão (2009) explica que, nesse caso também, existem duas possibilidades. A primeira consiste em descrever pautas ou referenciais de desempenho, considerando que esses desempenhos pressupõem a aquisição prévia da competência pelo indivíduo. A segunda possibilidade é identificar os elementos constitutivos (conhecimentos, habilidades e atitudes) da competência que se pretende descrever.

O autor destaca ainda que o uso de cada uma destas alternativas se relaciona à finalidade da descrição. Na gestão por desempenho, a opção pela descrição de referenciais de desempenho parece mais adequada, enquanto a descrição dos elementos constitutivos, juntamente com o comportamento desejado, estaria mais próxima do que é necessário definir em ações instrucionais.

Considerando as questões apresentadas, o presente estudo adotou a descrição de competências por intermédio de seus elementos constitutivos, especialmente pelo fato de que, assim fazendo, foi possível obter com mais riqueza de detalhe os elementos envolvidos no exercício das funções estudadas, sobretudo no que diz respeito às atitudes.

Retomando o tema das competências de trabalhadores na área pública, tal como inicialmente exposto, destaca-se a escassez de conhecimento acumulado e empiricamente validado tanto acerca de métodos de identificação ou diagnóstico quanto acerca da identificação de que competências seriam essas, sobretudo nos casos de pessoas ocupando cargos no topo da hierarquia (eleitos ou nomeados). No segundo caso, entretanto, vale lembrar que há autores que descrevem essas competências, direta ou indiretamente, ainda que a partir de uma abordagem prescritiva não fundamentada em observações amplamente generalizáveis, mas que, apesar desta fragilidade, podem servir de ponto de partida para a análise de dados empíricos.

Esse é o caso, por exemplo, de Dror (1999), quando cita como tarefas dos líderes políticos atividades como “mapear o potencial evolutivo”,

“identificar e desenvolver escolhas críticas” ou ainda “lidar com ambientes turbulentos”. Pode-se ver, nessa lista de tarefas, uma tentativa de descrição de competências por meio de referenciais de desempenho.

Por sua vez, Matus (2000) trata do tema com um pouco mais de precisão ao descrever as características do que chama de nível tecnopolítico da gestão pública, aquele estrato no qual se dá o exercício das funções executiva, de direção, de assessoria, de planejamento e de alta gerência. Para este autor, os profissionais que atuam nesse nível necessitam utilizar conhecimentos técnicos, habilidade política e capacidades organizativas sinergicamente combinados para dar conta da complexidade inerente ao ato de governar. O referido autor expõe amplamente o que considera ser os conteúdos específicos desses conhecimentos, habilidades e capacidades, destacando a imperiosa necessidade de que os três elementos sejam articulados entre si. Assim, a descrição feita por ele remete à descrição de competências por intermédio de seus elementos constitutivos, tal como prevista por Brandão (2009), o que permite considerá-la como possível quadro de referência em uma análise de dados levantados a partir da vivência de integrantes do referido estrato tecnopolítico.

Tendo como fundamento o mencionado quadro teórico de referência sobre competências e como justificativa a relevância de se diagnosticar as competências na área pública, o estudo ora descrito pretendeu construir e validar um instrumento de medida de competências dos membros das equipes dirigentes de prefeituras, cujo método passa então a ser descrito.

2. Método

Participantes

O presente estudo debruça-se sobre a realidade de trabalho dos membros do primeiro escalão do Executivo municipal. A realização de uma pesquisa acerca de aspectos individuais destes indivíduos não poderia deixar de considerar algumas contingências específicas, detalhadas a seguir, que resultaram em uma amostra de conveniência.

A primeira delas diz respeito ao acesso a estas equipes dirigentes. Considerando que são equipes que atuam no âmbito da política, um espaço no qual diferentes interesses estão em constante enfrentamento, todo contato com elas é precedido de uma avaliação quanto a vários fatores, especialmente: utilidade do contato (Esta atividade trará benefícios políticos para a

equipe? Vale a pena usar o tempo escasso nesta atividade?), segurança (As pessoas que participarão podem ter algum interesse em causar dano físico ou político a membros da equipe?) e controle das informações (Que tipo de informação será coletada? Que uso estas pessoas farão das informações?). Em consequência, ter a possibilidade de realizar esse contato, em condições adequadas tanto para produzir descrições de competências quanto para aplicação de questionários, exigiu a busca por certo tipo de credenciamento que facilitasse o acesso.

A estratégia adotada para minimizar o impacto desta contingência foi a de buscar o apoio da direção nacional de um partido político, visando a que esta respaldasse o contato inicial com as equipes dirigentes. Desta forma, gerou-se um contexto de maior confiança para que fossem abertos espaços nas agendas na data solicitada, em alguns casos com quase nenhuma possibilidade de negociação em função da outra contingência apresentada a seguir. Assim, estabelecida a parceria com um dado partido, todos os municípios participantes têm como característica comum o fato de que o(a) prefeito(a) é filiado(a) a ele. Por questões éticas, ele não será citado aqui. Em função da relação de confiança estabelecida para realização da pesquisa, no entanto, todos os participantes concordaram em assinar termos de consentimento.

A segunda contingência diz respeito ao fato de a pesquisa contar apenas com recursos próprios para sua execução, o que limita a abrangência geográfica da mesma. O Brasil tem 5.564 municípios distribuídos de maneira irregular nas cinco regiões em que se dividem os seus 8,5 milhões km² de território (IBGE, 2009), com grandes diferenças socioeconômicas entre elas. Coletar dados de uma amostra estatisticamente representativa destes municípios implica percorrer grandes distâncias, levando à necessidade de um grande investimento de tempo e recursos financeiros dos quais esta pesquisa não dispunha. Assim, a escolha dos municípios participantes da pesquisa seguiu um critério que teve como limite inferior o número mínimo de participantes/municípios, de modo a ter variabilidade na amostra para a realização das diferentes etapas da pesquisa, até o limite máximo do número de municípios que os recursos disponíveis permitiam visitar, dentro do universo de municípios com prefeitos(as) do partido com o qual foi estabelecida a parceria para a pesquisa.

O perfil dos participantes em cada etapa do processo será descrito na seção relativa aos procedimentos de coleta de dados, de um modo que seja evitada a identificação pessoal ou institucional.

Instrumento e procedimentos de coleta e análise de dados

A formulação dos itens das escalas de conhecimentos, habilidades e atitudes partiu de entrevistas semiestruturadas com 17 prefeitos(as) e secretários(as) municipais em final de mandato. Esta opção deveu-se à escassez de resultados empíricos, ou mesmo documentos (comuns no nível federal) que apontassem conhecimentos, habilidades e atitudes considerados relevantes para o exercício de funções de direção no primeiro escalão municipal.

As entrevistas aconteceram durante reunião nacional do partido, realizada em Brasília. A finalidade da pesquisa e a presença dos pesquisadores e sua filiação institucional foram anunciadas a todo o plenário, juntamente com o convite à participação. A partir daí, prefeitos(as) e secretários(as) foram abordados(as) individualmente.

As entrevistas foram gravadas, com o prévio consentimento oral dos(as) entrevistados(as) sobre seus objetivos, e tiveram duração média de 15 minutos. Seguiram um roteiro previamente estabelecido no qual, após exposição sobre detalhes da pesquisa, a principal pergunta consistia em: “quais os principais conhecimentos, habilidades e atitudes que você considera importantes e teve de aprender para exercer sua função?”. As características desta amostra estão detalhadas na tabela 1.

Tabela 1
Características da amostra de construção dos questionários de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHAs) com entrevistados em fim de mandato

Gênero	12 homens	5 mulheres
Função	12 prefeito(a)s	5 secretário(a)s
Distribuição geográfica	Região Norte = 1 Região Nordeste = 3 Região Sul = 6 Região Sudeste = 5 Região Centro-Oeste = 1	

As entrevistas iniciavam com um pedido de permissão para gravar e uma breve apresentação do(a) pesquisador(a) e da pesquisa, seguida de uma introdução na qual era abordada a noção de que, para desempenhar suas tarefas, as pessoas necessitam de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHAs), ilustrando-se com dois exemplos. Os entrevistados eram então solicitados a identificar os principais conhecimentos, habilidades e atitudes que eles julgavam importante para o desempenho de sua função.

O passo seguinte consistiu na transcrição das entrevistas, feita por um profissional contratado para este fim. Três pesquisadores se revezaram nas atividades de análise de conteúdo. A primeira entrevista foi analisada em conjunto pelos três pesquisadores, de modo a nivelar o método e os conceitos utilizados. As demais transcrições foram então analisadas por duas pessoas cada uma, usando-se a análise de conteúdo categorial temática (Bardin, 1977), que buscou classificar nos textos as ocorrências em termos dos três temas de interesse: conhecimentos, habilidades e atitudes. Esta análise resultou em dois quadros para cada entrevista, um de cada juiz, contendo em cada linha o trecho do texto e o tema correspondente. A seguir, os pares de quadros foram analisados por um terceiro juiz, que decidia por uma formulação final do tema, retornando ao trecho selecionado no caso de divergências entre as duas análises. Este passo, chamado de análise das divergências, resultou em 17 quadros, um para cada entrevista. Em seguida, os pesquisadores, em conjunto, revisaram os resultados das análises de divergência e agruparam conhecimentos, habilidades e atitudes citados por pelo menos três entrevistados, resultando em três listas distintas contendo, respectivamente: seis conhecimentos, 11 habilidades e oito atitudes.

Cada lista deu origem a um questionário, adotando-se escalas de cinco pontos com âncoras e instrução inicial específicas em cada caso, com base no formato utilizado no levantamento de necessidades de treinamento relatado por Magalhães e Borges-Andrade (2001). Estes autores sugerem a adoção de escalas distintas para itens de conhecimento, habilidades e atitudes em função das diferenças na natureza de cada um destes construtos, embora reconheçam a forte associação entre os três.

Portanto, o questionário de conhecimentos procurou medir o domínio do respondente sobre o item descrito, indo de nenhum (0) a total (4). Já o questionário de habilidades procurou aferir a capacidade do respondente para realizar o que está descrito, indo de nenhuma (0) a total (4). Por fim, o questionário de atitudes procurou verificar o quanto o respondente julga necessário cada item, indo de nunca (0) a sempre (4). Em todos os casos, o comando inicial solicita que o respondente tenha como referência o exercício de sua função.

Os questionários foram submetidos ao julgamento de três pessoas nas mesmas condições dos participantes da pesquisa (membros de equipes dirigentes do Executivo municipal), como parte do procedimento de validação semântica dos mesmos, avaliando os itens quanto à clareza, adequação e objetividade. Com a mesma finalidade, foram submetidos aos membros de um

grupo de pesquisa que se dedica a investigar o tema. Estes procedimentos resultaram em pequenos ajustes gramaticais e ortográficos.

Em seguida, com o objetivo de realizar a validação estatística dos questionários, foi feita a aplicação presencial dos mesmos a 187 indivíduos do primeiro escalão das prefeituras de 41 municípios em final de mandato, distribuídos entre quatro estados, cada um em uma região do país (Rondônia, Bahia, São Paulo e Paraná).

Os municípios participantes foram selecionados considerando-se as contingências anteriormente descritas e as decisões tomadas em relação à amostra. O primeiro contato com cada um foi feito por meio do envio de correspondência contendo ofício assinado pelo presidente do partido, no qual era apresentada a pesquisa e solicitado o apoio à sua realização. Ofício de teor semelhante foi enviado aos diretórios municipais e estaduais, de modo que houvesse apoio dos mesmos em caso de necessidade. Foram enviados 55 ofícios. Após o envio, era feito contato telefônico para verificar a disposição da equipe de participar da pesquisa e, em caso positivo, organizar a data e horário da aplicação.

A aplicação era realizada, na maioria dos casos, com a presença de toda a equipe dirigente da prefeitura. Em alguns casos, foi feita aplicação individual. Em todos os casos, era feita uma breve explicação sobre a pesquisa antes da entrega dos questionários para preenchimento.

Posteriormente, em evento realizado em Brasília pelo partido, foram preenchidos mais 38 questionários por indivíduos com as mesmas características dos participantes iniciais, perfazendo um total de 220 casos. O perfil desta amostra está descrito na tabela 2.

Tabela 2
Características da amostra de validação dos questionários de CHAs com respondentes em fim de mandato

Gênero	146 homens	71 mulheres
Função	52 prefeitos(as)	165 secretários(as)
Idade	26 a 64 anos	Média 43,78
Escolaridade	Ensino Fundamental = 3,3% Ensino Médio = 17,58% Graduação = 29,12%	Especialização = 38,46% Mestrado = 9,34% Doutorado = 2,20%

Os dados obtidos com a aplicação dos questionários foram submetidos a análises estatísticas descritivas e de cunho exploratório, utilizando-se o *software* SPSS versão 15.0. Conforme recomendam Hair, Anderson, Tatham e Black (2005), foram verificadas a correção do arquivo de dados, a distribuição dos dados omissos, a distribuição das variáveis e localizados eventuais *outliers*.

Em seguida, os dados foram submetidos à análise de componentes principais (PC) e à análise fatorial (PAF, rotação oblíqua — Promax), bem como à análise de consistência interna (alfa de Cronbach). Essas análises permitiram examinar a estrutura empírica dos instrumentos, validar estatisticamente o conteúdo e julgar a confiabilidade dos mesmos.

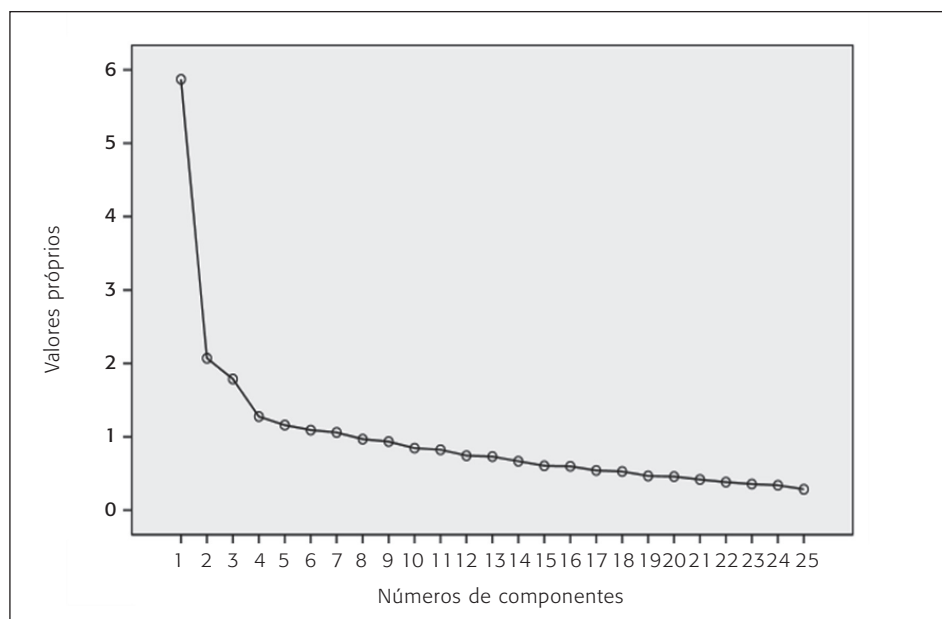
3. Resultados

A comparação entre valores próprios empíricos e aleatórios (tabela 3) indicou a pertinência da extração de até três fatores e a análise do *scree plot* (figura a seguir) indicou a possibilidade de até quatro fatores.

Tabela 3
Valores próprios aleatórios e empíricos dos 10 primeiros componentes das escalas de CHAs

Componentes	Valores próprios aleatórios	Valores próprios empíricos
1	1,758	5,871666
2	1,633	2,069334
3	1,539	1,786668
4	1,460	1,276296
5	1,389	1,159899
6	1,324	1,092074
7	1,263	1,059526
8	1,205	0,968386
9	1,151	0,936069
10	1,100	0,845264

Figura
Scree plot das escalas de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHAs)
com respondentes em fim de mandato



Diante dessas informações foi realizada análise dos eixos principais (PAF) com rotação Promax, na qual obteve-se um $KMO = 0,83$. Foram testadas extrações de 1, 2, 3 e 4 fatores. A solução com 2 fatores explicou 31,76% da variância total e foi a que obteve os melhores índices de confiabilidade nos fatores e cargas fatoriais mais elevadas dos itens. Além disso, os fatores extraídos foram os que apresentaram melhor congruência com o modelo teórico que embasa a pesquisa, que supõe a existência e combinação de CHAs. Por esta razão a solução adotada foi a bifatorial. A tabela 4 apresenta os fatores e itens associados a eles, bem como os índices de confiabilidade dos fatores e cargas fatoriais dos itens. Observa-se ainda que dois itens apresentaram carga fatorial inferior ao limite mínimo considerado de 0,30.

O resultado da análise de confiabilidade apresentou nos fatores 1 e 2 os índices 0,84 e 0,69, respectivamente. As cargas fatoriais dos itens variaram entre 0,32 a 0,77, com dois itens apresentando cargas inferiores ao limite de 0,30 considerado.

Tabela 4
Fatores, itens, índices de confiabilidade dos fatores e cargas fatoriais dos itens das escalas de CHAs com respondentes em fim de mandato

Itens	Cargas Fatoriais
Fator 1: Realizar a gestão tecnopolítica (alpha = 0,84)	
H07 – desenvolver relações institucionais com o Legislativo, outros partidos e representações da sociedade civil visando o interesse do governo	0,65
H02 – formar uma boa equipe assessora	0,60
H06 – planejar as ações de governo	0,60
H08 – fazer-se entender pela população	0,57
H04 – captar recursos	0,56
H03 – administrar os recursos financeiros	0,53
H05 – priorizar os projetos de acordo com as demandas da população	0,53
H10 – transmitir confiança para a população	0,52
H09 – manter relação direta com a população constantemente	0,52
H01 – liderar a equipe com firmeza	0,49
C05 – aspectos básicos de administração geral (gestão de pessoas, gestão financeira etc.)	0,48
C06 – as relações políticas locais	0,47
H11 – aplicar mecanismos legais na administração	0,42
C01 – as áreas específicas das secretarias municipais	0,32
C02 – administração pública (princípios, legislação etc.)	0,32
C04 – as demandas do município	0,32
Fator 2: Ter uma atitude democrática e republicana (alpha = 0,69)	
A02 – ser transparente na prestação de contas	0,77
A07 – ter disposição para o aprendizado contínuo	0,68
A01 – ter responsabilidade em relação aos compromissos assumidos com a população	0,53
A06 – ser proativo em relação aos problemas do município	0,52
A05 – ter respeito ao Legislativo	0,45
A03 – ser honesto na utilização dos recursos públicos	0,41
A04 – ter uma conduta descentralizada na tomada de decisão	0,38
Itens sem carga superior a 0,30 nos dois fatores	
A08 – ter respeito no trato com as pessoas	
C03 – a situação financeira da prefeitura	

Os indicadores de confiabilidade obtidos, 0,84 no fator 1 e 0,69 no fator 2, indicaram consistência interna adequada dos fatores, embora o primeiro deles tenha alcançado um indicador muito mais apropriado que o segundo. Considerando a possibilidade de que a relativa fragilidade do alpha obtido no fator 2 pudesse ser devida à pouca variabilidade da amostra, já que todos os respondentes eram pessoas experientes no exercício das funções em análise, foi realizado um segundo conjunto de análises fatoriais nas quais foram utilizados tanto os dados da coleta de validação com sujeitos experientes quanto os dados posteriormente obtidos com pessoas que tinham assumido suas funções há somente um mês depois da sua posse. Neste último caso, os sujeitos eram, em grande parte, pessoas ocupando pela primeira vez cargos dessa natureza. Essa coleta de dados foi feita após uma segunda negociação com o partido político e foi realizada nas sedes dos municípios e não em encontros nacionais, como foi realizada a coleta de dados com os participantes experientes.

A amostra analisada passou a contar com 435 casos, mantendo as demais características de perfil semelhantes à primeira amostra de validação (tabela 2). Foram realizadas as mesmas análises e testadas as mesmas soluções fatoriais (1, 2, 3 e 4 fatores). Mais uma vez, a solução bifatorial mostrou-se a mais robusta e, conforme esperado, apresentou indicadores superiores. Obteve-se um KMO = 0,907, alpha do fator 1 = 0,91 e do fator 2 = 0,81, além de todos os itens terem apresentado cargas fatoriais superiores a 0,30. Os fatores apresentaram ainda correlação de 0,49, $p < 0,05$. Estas informações estão representadas na tabela 5.

Tabela 5

Fatores, itens, índices de confiabilidade dos fatores e cargas fatoriais dos itens das escalas de CHAs com respondentes em início e fim de mandato

Fator 1: Realizar a gestão técnico-política (alpha=0,91)	Cargas Fatoriais
C05 – aspectos básicos de administração geral (gestão de pessoas, gestão financeira etc.)	0,76
C01 – as áreas específicas das secretarias municipais	0,71
H06 – planejar as ações de governo	0,68
H05 – priorizar os projetos de acordo com as demandas da população	0,68
C02 – administração pública (princípios, legislação etc.)	0,66
H03 – administrar os recursos financeiros	0,66
H01 – liderar a equipe com firmeza	0,62
H02 – formar uma boa equipe assessora	0,59

Continua

H11 – aplicar mecanismos legais na administração	0,59
H08 – fazer-se entender pela população	0,58
H07 – desenvolver relações institucionais com o Legislativo, outros partidos e representações da sociedade civil visando o interesse do governo	0,56
C03 – a situação financeira da prefeitura	0,56
H04 – captar recursos	0,56
C06 – as relações políticas locais	0,53
C04 – as demandas do município	0,48
H10 – transmitir confiança para a população	0,48
H09 – manter relação direta com a população constantemente	0,38

Fator 2: Ter uma atitude democrática e republicana (alpha = 0,81)	
A02 – ser transparente na prestação de contas	0,81
A03 – ser honesto na utilização dos recursos públicos	0,79
A08 – ter respeito no trato com as pessoas	0,71
A01 – ter responsabilidade em relação aos compromissos assumidos com a população	0,70
A07 – ter disposição para o aprendizado contínuo	0,64
A06 – ser proativo em relação aos problemas do município	0,54
A05 – ter respeito ao Legislativo	0,50
A04 – ter uma conduta descentralizada na tomada de decisão	0,41

Os resultados obtidos com esta segunda amostra não alteraram a melhor estrutura fatorial inicialmente obtida e evidenciaram a validade psicométrica do instrumento de modo mais consistente que a primeira.

4. Discussão

Conforme mostra a tabela 5, com a amostra mais ampla o fator 1 congregou todos os itens relativos a conhecimentos e habilidades e recebeu o título de “Realizar a gestão tecnopolítica” na medida em que reúne todos os aspectos relacionados a esta atividade, conforme sugere Matus (1996). Este autor defende que, no exercício da função de direção governamental, é necessário articular dois tipos de racionalidade: aquela ligada a aspectos técnicos, como os conhecimentos acerca da administração pública e a habilidade de captar recursos, e a racionalidade política, relativa a aspectos como a habilidade de

desenvolver relações institucionais com o Legislativo e outros atores e o conhecimento acerca das demandas do município. Matus (1996) adotou a expressão “processamento tecnopolítico” para designar a análise de um problema de governo utilizando essas duas racionalidades.

O segundo fator, por sua vez, reuniu todos os itens relativos a atitudes, os quais parecem descrever aspectos relacionados aos valores democráticos (ter uma conduta descentralizada na tomada de decisão, por exemplo) e aos princípios republicanos (ter respeito ao Legislativo e ser transparente na prestação de contas), ambos bastante específicos da atuação na área pública. O fator agrega ainda itens relacionados a atitudes identificadas com a atuação gerencial mais geral (ter disposição para o aprendizado contínuo e ser proativo em relação aos problemas do município). O nome atribuído ao fator foi “Atitude democrática e republicana”.

Na estrutura fatorial obtida, o fato de todos os itens de conhecimentos e habilidades terem se agrupado em um fator e todos os itens de atitudes em outro parece sugerir o entrelaçamento de conhecimentos e habilidades na prática das atividades de trabalho e como que “envolvidos” pelas atitudes, o que parece também ser reforçado pela correlação encontrada entre os fatores. Em uma situação real, isso sugeriria algo como: um membro do primeiro escalão necessita, ao mesmo tempo, conhecer os princípios e legislação relativos à administração pública (C02) e ter a habilidade de aplicar os mecanismos legais na administração (H11), mas ele tanto pode ter atitude favorável a ser transparente na prestação de contas ou não. Em outras palavras, conhecimentos e habilidades o capacitam a realizar o desempenho esperado e a atitude define a qualidade deste desempenho.

A estrutura fatorial obtida parece estar em consonância com o referencial teórico apresentado e, assim, uma possibilidade de identificação da macrocompetência decorrente dos CHAs mensurados pode ser “Realizar a gestão tecnopolítica do governo baseada nos princípios democráticos e republicanos”. Ela emergiu da percepção de prefeitos(as) e secretários(as) municipais vinculados(as) a um partido específico e, natural e possivelmente, traduz a visão política que os(as) identifica com os valores partidários que abraçaram. É uma indicação dos limites da generalização que pode ser realizada com os dados obtidos e aqui relatados. A escala de medida de CHAs desenvolvida precisa ser testada em outros contextos partidários, antes que possa servir como ferramenta de diagnóstico de uso mais amplo.

A pesquisa relatada pretendeu dar uma contribuição para o estudo das competências, em particular aquelas relativas ao exercício de funções no mais alto nível de decisão na esfera pública municipal. A simples identificação de

um conjunto de CHAs considerados relevantes por pessoas que exercem essas funções já representa, diante do vácuo teórico e tecnológico existente, um passo neste sentido. Ainda assim, é preciso destacar que as limitações geográficas na definição da amostra podem também prejudicar a generalização dos resultados obtidos.

Entretanto, vale lembrar que, embora o número de municípios tenha sido reduzido, houve representação de todas as regiões do país. Além disso, o critério de pertencimento a um partido específico referiu-se exclusivamente ao(a) prefeito(a), não sendo este necessariamente o caso dos demais integrantes da equipe dirigente. Embora a filiação partidária de secretário(a)s não tenha sido um dado coletado, a visita feita aos municípios revelou que a maioria das equipes dessas administrações reflete as coligações realizadas durante as eleições e que essas coligações são frequentemente bastante amplas, como é comum na política brasileira nos níveis federal, estadual e municipal.

Indo além da identificação de competências relevantes, as escalas propostas e validadas mostraram-se também um instrumento precioso e inovador, que poderá medir essas competências. Isto permite supor que os resultados obtidos com a aplicação das escalas podem ser úteis na definição de mecanismos para a formação de indivíduos que tenham assumido as referidas funções, ou que pretendam assumi-las. Desse modo, poderiam servir para subsidiar políticas de governo ou partidárias voltadas para a qualificação de quadros no nível municipal.

Finalmente, o estudo ressalta a necessidade da realização de pesquisas mais abrangentes que permitam compreender não só a aquisição de competências no trabalho, de modo mais geral, mas também que lancem luz sobre o exercício de funções tão relevantes para a sociedade quanto o são as de prefeito(a) e secretário(a) municipal.

Referências

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARONI, M.; OLIVEIRA, J.M. Desenvolvimento profissional e mobilização de competências no setor público. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, 11., Ciudad de Guatemala, 2006.

BRANDÃO, H.P. *Aprendizagem, contexto, competência e desempenho: um estudo multinível*. 2009. Tese (doutorado) — Universidade de Brasília, Brasília. 2009.

DROR, Y. *A capacidade para governar*. São Paulo: Fundap, 1999.

ERAUT, M. Informal learning in the workplace. *Studies in continuing education*, v. 26, n. 2, p. 247-273, 2004.

HAIR JR., J.F.; ANDERSON, R.E.; TATHAM, R.L.; BLACK, W.C. *Análise multivariada de dados*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Geociências*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 3 set. 2008.

IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2009. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 3 set. 2009.

ILLERIS, K. Towards a contemporary and comprehensive theory of learning. *International Journal of Lifelong Education*, v. 22, p. 396-406. 2003.

MAGALHÃES, M.L., BORGES-ANDRADE, J.E. Auto e heteroavaliação no diagnóstico de necessidades de treinamento. *Estudos de Psicologia*, v. 6, p. 33-50. 2001.

MATUS, C. *Adeus, senhor presidente: governantes governados*. São Paulo: Fundap, 1996.

MATUS, C. *O líder sem estado-maior*. São Paulo: Fundap, 2000.

MATUS, C. *Política, planejamento & governo*. Brasília: Ipea, 1993.