

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NO SETOR PÚBLICO: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
RIO GRANDE DO SUL**

FELIPE VIEGAS DA SILVA

PORTO ALEGRE

2020

FELIPE VIEGAS DA SILVA

GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NO SETOR PÚBLICO: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como um dos requisitos para obtenção do título de Mestre, na modalidade Acadêmica.

Orientador: Prof^a Dra. Maria Beatriz Rodrigues

PORTO ALEGRE

2020

CIP - Catalogação na Publicação

Silva, Felipe Viegas da
Gestão por competências no setor público: o caso da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul / Felipe
Viegas da Silva. -- 2019.
125 f.
Orientadora: Maria Beatriz Rodrigues.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa
de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre,
BR-RS, 2019.

1. gestão por competências. 2. competências. 3.
setor público. 4. universidade pública. I. Rodrigues,
Maria Beatriz, orient. II. Título.

“Existe uma coisa que a longa existência me ensinou: toda a nossa ciência, comparada a realidade, é primitiva e inocente; e, portanto, é o que temos de mais valioso” (Albert Einstein).

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	OBJETIVOS.....	14
1.1.1	Objetivo Geral	14
1.1.2	Objetivos Específicos.....	14
2	REVISÃO TEÓRICA.....	15
2.1	SÍNTESE DO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	15
2.1.1	A reforma gerencial	17
2.2	HISTÓRICO DOS MODELOS DE GESTÃO DE PESSOAS	21
2.2.1	Modelo estratégico de gestão de pessoas.....	23
2.3	COMPETÊNCIA: ORIGEM E DIVERSIDADE DE CONCEPÇÕES.....	26
2.3.1	Competências na dimensão estratégica: o modelo de gestão por competências	30
2.3.2	A pesquisa em gestão por competências no setor público	37
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	41
3.1	COLETA DE DADOS.....	47
3.1.1	Instrumentos de coleta de dados.....	49
3.2	ANÁLISE DOS DADOS	52
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	57
4.1	APRESENTAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO PESQUISADA	57
4.2	APRESENTAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO POR COMPETÊNCIAS DA UFRGS	60
4.3	APLICAÇÕES DA GESTÃO POR COMPETÊNCIAS: REFLEXOS NAS PRÁTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS.....	69
4.3.1	Gestão por competências na seleção de servidores.....	69
4.3.2	Gestão por competências na capacitação e desenvolvimento de servidores	71
4.3.3	Gestão por competências para a nomeação e designação de cargos de confiança.....	78
4.3.4	Gestão por competências na avaliação de servidores.....	81
4.4	PERCEPÇÕES DOS SERVIDORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO.....	84
4.4.1	Benefícios percebidos para a organização.....	84
4.4.2	Apoio ao projeto pela alta administração	88
4.4.3	Para além da Reitoria: disseminação do modelo nas unidades acadêmicas.....	89
4.5	BARREIRAS À IMPLANTAÇÃO.....	94
4.6	PARA ONDE VAMOS? PERSPECTIVAS ACERCA DO MODELO NA UFRGS	101
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	107

REFERÊNCIAS	113
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS – SERVIDORES E GESTORES TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS	118
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS – SERVIDORES DOCENTES	120
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA – SERVIDOR TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	122
APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO – PARTICIPAÇÃO ENTREVISTA	123
APÊNDICE E – TERMO DE CONSENTIMENTO INSTITUCIONAL	124
APÊNDICE F – CATEGORIAS DE ANÁLISE PELO SOFTWARE NVIVO	125

RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo investigar o processo de implantação do modelo de gestão por competências na Universidade Federal do Rio Grande do Sul até o seu estágio atual. Para tanto, adotou-se o método qualitativo e a estratégia de estudo de caso único (YIN, 2010). De forma a compreender o problema, adotou-se o modelo teórico de Brandão e Bahry (2005) e demais autores com abordagens convergentes àqueles. Nesse sentido, buscou-se primeiramente caracterizar o modelo desenvolvido pela instituição e seus aspectos teóricos e metodológicos à luz dos preceitos da administração pública, o qual se mostrou divergente dos modelos teóricos tradicionais, em sua totalidade, sobretudo por não considerar a etapa de avaliação e retribuição por competências, porém dialogando com alguns de seus preceitos nos subsistemas de gestão de pessoas, como na formulação estratégica, diagnóstico e desenvolvimento de competências. Os resultados evidenciaram diversos desdobramentos para as práticas de gestão de pessoas da instituição, em especial no que tange à seleção, capacitação, desenvolvimento de gestores e formação de um banco de talentos. Nesse processo, foram obtidas as percepções da gestão responsável pela implantação, cujos membros se mostraram positivos com relação à trajetória e os benefícios percebidos até o momento. Por outro lado, foram identificadas as principais barreiras à implantação, com destaque para os entraves relacionados à cultura organizacional e à necessidade de sistemas de informação para suportar a implantação e a disseminação do modelo entre os servidores em geral. Por fim, no decorrer da pesquisa, houve a mudança na política nacional de desenvolvimento de pessoal por parte do governo federal, através de novas orientações relacionadas à gestão de pessoas. As percepções evidenciadas pela gestão, no entanto, foram no sentido de não haver grande impacto em termos de continuidade do projeto de implantação, considerando que a UFRGS atingiu um nível de maturidade que lhe permite seguir e aperfeiçoar o modelo por competências.

Palavras-chave: Gestão por competências; administração pública; setor público; competências; universidade pública.

ABSTRACT

This research had the goal of investigate the implementing process of the competency management model at the Federal University of Rio Grande do Sul up to the current period. To achieve this objective, it was adopted the qualitative method and the single case study strategy (YIN, 2010). In order to understand the problem, it was applied the theoretical model of Brandão and Bahry (2005) and other authors with related convergent approaches. To begin with, it was first chosen to characterize the model developed by the institution and its theoretical and methodological aspects in the light of the precepts of public administration, in which the type of content differs from the traditional theoretical models in their complete form, mainly for not considering an evaluation and remuneration stage for competences, but dialoguing with some of its precepts in the subsystems of people management, such as in strategy formulation, diagnosis, and competences development. The results exhibited several developments for the institution's people management practices, regarding the selection, training, manager development, and training of a talent bank. In addition, the perceptions of the management responsible for the implementation were involved in this process, organized through a working group, whose perceptions were shown to be positive in relation to the course and the benefits perceived so far. On the other hand, there were identified the main barriers to implementation, with emphasis on barriers related to organizational culture and the need for information systems to endure the implementation and dissemination of the model among servers in general. Lastly, during the research, there was a change in the national personnel development policy by the federal government, through new guidelines related to people management. As the perceptions evidenced by the management, however, were leading to the sense of not causing a great impact in terms of the continuation of implementing this project, considering that UFRGS has reached a maturity level that allows to follow and to perfect the competency model.

Keywords: competency management; public administration; public sector; competency; public university.

1 INTRODUÇÃO

A administração pública tem sido objeto de constantes reformas nas últimas décadas, em diversos países do mundo. No contexto brasileiro, este processo inicia-se com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP, 1937), em um movimento alinhado aos ideais de burocracia de Weber (1982), passando por novas tentativas, em especial com a edição do Decreto Lei nº 200/1967, que configurou o primeiro esforço de reforma sob a ótica gerencial (COSTA, 2008; KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Nessa esteira, chega-se às reformas da década de 1990, com a criação do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE, 1995), que preconizava uma mudança de paradigma, de uma administração burocrática – marcada, ainda, por traços patrimonialistas – para o modelo gerencial, com reorientação na forma de controle administrativo e do próprio papel do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1996; 1998; 2006; COSTA, 2008; KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Os movimentos de reforma gerencial iniciaram na década de 1980 em países avançados como Inglaterra e Estados Unidos, através das proposições de modelos, como a *New Public Management* e a *New Public Administration*, influenciando o Brasil e o restante do mundo na adoção de práticas gerenciais oriundas da administração privada, com a retórica da busca por eficiência e qualidade na gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 2006; PAES DE PAULA, 2005; COSTA, 2008; LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Essas mudanças paradigmáticas da administração pública, apresentadas sinteticamente, aproximaram as políticas de gestão pública ao contexto da administração privada, à luz da Reforma gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996; 1998; COSTA, 2008). Por esse ângulo, a gestão por competências se insere como um modelo ou ferramenta que auxilia nesse processo, ao contribuir para a modernização de processos que vão desde a seleção de pessoal até questões de carreira e desempenho (BRANDÃO; BAHRY, 2005; BRANDÃO, 2009).

As organizações, em meio a toda complexidade e evolução tecnológica do ambiente em que se encontram, sejam públicas ou privadas, passaram por inúmeras transformações. As tradicionais formas de se pensar gestão de pessoas (GP), com foco predominante no controle, derivada da lógica taylorista, precisou ser repensada, dada a sua inadequação à atual dinâmica dos mercados. Nessa linha, é possível observar a evolução desta área que surge

como um departamento de pessoal, com atuação restrita a atividades funcional-burocráticas, até a concepção do modelo atual de gestão estratégica de pessoas, em que há o reconhecimento do fator humano como estratégico aos negócios, em uma busca por conciliação funcional e de objetivos individuais e organizacionais (LEGGE, 2005; FISHER, 2002).

Em relação à evolução da área de GP, Wood-Júnior, Tonelli e Cooke (2018) apresentam que a área tem se concentrado na busca de alinhamento entre suas políticas e práticas e o novo contexto de relações de trabalho, marcado pela abertura comercial, surgimento do empreendedorismo, aumento da concorrência e busca por inovação, qualidade e eficiência. Com isso, a “atração, capacitação, valorização e retenção de talentos assumem conotação especial, constituindo o principal desafio estratégico da GP no novo milênio” (WOOD-JUNIOR; TONELLI, COOKE, 2018, p. 251). Nesse sentido, conforme Brandão e Guimarães (2001) diversas organizações têm aderido à gestão por competências, com a finalidade de planejar, selecionar e desenvolver as competências alinhadas aos seus objetivos estratégicos, como forma de, também, eliminar as lacunas existentes entre competências internas disponíveis e aquelas que são necessárias (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001).

O conceito de competência, enquanto objeto de interesse por acadêmicos, consultorias e pela prática organizacional há mais de 40 anos, não é alvo de consenso teórico, tampouco de uniformidade quanto a sua aplicação no âmbito organizacional. (RUAS *et al.*, 2010; DUTRA, 2008; BARBOSA, 2007; BRANDÃO, 2009; BORGES-ANDRADE, 2007; SANTOS, 2001).

Apesar da divergência de conceituações, percebe-se grande aderência pelas organizações atuais ao modelo de competências. Em um estudo realizado por Barbosa e Rodrigues (2005), constatou-se que, de 119 das maiores empresas localizadas no Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, 84 tinham o modelo de gestão por competências (GC) implantado ou em fase de implantação, o que representou mais de 70% desse recorte.

O relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2010) ao analisar a gestão de recursos humanos do governo federal em comparação a outros países, apontou para a rigidez que ainda permeia esse ambiente, com práticas de gestão estratégica de pessoas ainda incipientes. Nessa análise, recomendou-se a continuidade na adoção da abordagem por competências, sugerindo esforços no sentido de construir um

quadro de competências comuns para toda a administração, de modo a facilitar processos de recrutamento, gestão de carreiras e desempenho (OCDE, 2010).

Em recente pesquisa sobre o cenário de produção nacional em gestão de pessoas realizado por Demo, Fogaça e Costa (2018), constatou-se que a temática de competências, apesar de ser bastante difundida na literatura, não vem recebendo a devida atenção, enquanto que na primeira década deste milênio foi um assunto de destaque (DEMO; FOGAÇA; COSTA, 2018).

Em direção oposta, um estudo realizado por Montezano *et al.* (2018) traz que a discussão sobre a gestão por competências, no que tange ao setor público, vem crescendo ao longo dos últimos anos, especialmente a partir de 2012. Indo além do debate teórico – já que é pacífica a proposição de que a GC é adequada a grande parte das organizações (RUAS *et al.*, 2010) – a sua aplicabilidade no setor público ainda é um grande desafio, visto que são inúmeras as peculiaridades a serem consideradas para este setor em específico. Ademais, estudos anteriores apontaram algumas barreiras impostas à adoção desse modelo em organizações públicas, como culturais, dificuldades metodológicas para o mapeamento, baixo envolvimento da alta administração e demais níveis gerenciais, entre outros (PIRES *et al.*, 2005).

Nesse contexto, o Decreto nº 5.707/2006 instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), no âmbito da administração federal, em um movimento que se alinha às políticas da reforma gerencial, tendo como finalidades melhorar a eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade, o desenvolvimento permanente dos servidores, o alinhamento de competências dos servidores às competências institucionais, o gerenciamento de ações de capacitação e a racionalização dos gastos com capacitação. Como instrumento de efetivação dessa política, instituiu-se o sistema de gestão por competências (BRASIL, 2006).

A partir do instituto da PNDP, naturalmente se verificou um movimento por parte das organizações públicas em repensar seus processos de gestão de pessoas, levando à adoção, gradativamente, da abordagem de competências em suas políticas de pessoal. Conforme Mello, Fonseca e Santos (2015), o Decreto 5.707/2006 deixou lacunas quanto à implantação da gestão por competências, uma vez que não definiu prazos para a adoção por parte dos órgãos e entidades públicas, além de não estabelecer as diretrizes de como proceder para colocar em prática este novo modelo de gestão.

Os recentes estudos bibliométricos e revisões integrativas confirmaram a gestão estratégica no setor público como tendência frente aos novos desafios, como a crescente busca pelo aumento de qualidade nos serviços públicos (MOLON-DA-SILVA; MELLO, 2011; MOLON-DA-SILVA; MELLO; TORRES, 2013; MONTEZANO *et al*, 2018), o que evidencia a necessidade de abordagem das competências, visto que a implantação e o desenvolvimento deste sistema configura um desafio para os gestores públicos, tendo em vista as diversas barreiras que precisam ser apreendidas e gerenciadas. Por outro lado, é importante ressaltar que já se passaram mais de dez anos desde a edição do Decreto que instituiu a PNDP no serviço público federal e, no entanto, os estudos recentes demonstram poucos casos de sucesso deste modelo em organizações públicas, além de poucos estudos de caráter longitudinal, ou seja, que buscassem avaliar a evolução do processo de implantação ao longo do tempo, visto que essa institucionalização demanda um longo período de tempo, como qualquer mudança organizacional.

Em relação à contemporaneidade e relevância do tema, foi proposto no Senado Federal o Projeto de Lei nº 116/2017, atualmente em tramitação em Comissão Especial daquela Casa legislativa, que busca regulamentar a avaliação de desempenho dos servidores públicos e a perda do cargo por desempenho insuficiente. Nessa linha, considerando as proposições de Brandão e Guimarães (2001) de que competências e desempenho são instrumentos de um mesmo constructo – podendo também denominar-se como gestão de desempenho baseada em competências – é necessário retomar as discussões sobre a implantação destes modelo, de forma que seja possível buscar melhorias tanto na *performance* individual dos servidores quanto para as organizações no alcance de sua visão de futuro, em um cenário de práticas estratégicas ainda incipientes no setor público (OCDE, 2010) e que precisam ser fomentadas. Neste aspecto, a pesquisa acadêmica é uma forma essencial de contribuição.

Acompanhando o contexto de mudanças na administração pública e, sobretudo, como resposta aos desafios impostos pelas mudanças no mundo do trabalho, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) vem buscando aprimorar a sua gestão de pessoas. Para tanto, foi instituído, no ano de 2014, um Grupo de Trabalho (GT) para o desenvolvimento de um sistema de gestão por competências na instituição, composto por servidores da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, da Escola de Engenharia e do Centro de Processamento de Dados.

Atualmente, observa-se que o processo de implantação está em andamento, devido a questões contextuais, legais e institucionais que ainda não permitiram a sua conclusão, considerando a gestão por competências como um modelo (BRANDÃO; BAHRY, 2005). O primeiro mapeamento de competências foi realizado no ano de 2017, a fim de subsidiar a elaboração e a operacionalização de um modelo, posteriormente.

Nesse sentido, verificou-se uma oportunidade ímpar para a realização deste estudo, tanto pela facilidade em coleta de dados pelo pesquisador – por este ser servidor do quadro efetivo da instituição, algo que seria mais dificultoso para alguém externo – quanto pelo fato de o sistema ainda não ter finalizado sua implantação, o que permite um recorte longitudinal para a análise. Todavia, conforme será explanado no percurso metodológico, este trabalho não se caracteriza como pesquisa-ação, portanto, não será orientado para resolução prática de fenômeno organizacional, muito embora os resultados da pesquisa possam contribuir para reflexões e melhorias no modelo (GIL, 2008).

Ainda, o caso escolhido ocorre em uma instituição federal centenária, que vem se destacando nos *rankings* nacionais e internacionais em termos de qualidade de ensino, pesquisa e extensão, além de contar com um dos maiores orçamentos do Estado do Rio Grande do Sul. Dessa forma, o caso foi considerado representativo entre instituições públicas da região sul. Em recentes pesquisas bibliométricas, verificaram-se poucos estudos trabalhos em instituições federais de ensino (IFES), validando, portanto, a contribuição desse estudo para a agenda de pesquisas relativa ao tema (MONTEZANO; MEDEIROS; FILHO, 2018).

Dessa forma, a questão norteadora deste estudo é: **como se deu o percurso de implantação da gestão por competência na Universidade Federal do Rio Grande do Sul até o estágio atual?**

Considerando a complexidade do problema, foram definidas algumas proposições norteadoras para a realização da pesquisa: Como se caracteriza o modelo mapeado na instituição? Como se deu a operacionalização do modelo por meio das práticas de gestão de pessoas? Qual a percepção dos envolvidos na implantação quanto aos desdobramentos deste modelo? Quais as barreiras ou entraves à implantação completa do modelo de gestão por competências na instituição, considerando o contexto do setor público? É possível pensar em gestão por competências para as práticas de sucessão em cargos de confiança?

Para responder à questão problema, o pesquisador seguiu a proposição de que, embora ainda não se tenha finalizado o processo de implantação, este já resultou em

mudanças nas políticas e práticas de gestão de pessoas (BRANDÃO; BAHRY, 2005; PANTOJA, 2015), assumindo contornos, ao longo desse íterim, passíveis de análise e contribuição para o campo acadêmico.

Para tanto, a presente pesquisa adotou a abordagem qualitativa, de natureza exploratório-descritiva, através de estudo de caso único (GIL, 2008; YIN, 2010). Como recorte temporal da pesquisa, buscou-se compreender o processo de implantação do sistema de gestão por competências iniciado em 2014 até o final de 2019, caracterizando um recorte longitudinal, a fim de se compreender o tema em sua complexidade.

A estrutura analítica foi guiada pelas indicações de Yin (2001; 2010) para estudos de caso único, compondo-se, sequencialmente pela revisão teórica, incluindo achados bibliométricos atualizados, pelos objetivos propostos, pelo percurso metodológico, pela apresentação e análise dos dados e, por fim, as considerações finais obtidas.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

Investigar o processo de implantação do modelo de gestão por competências na Universidade Federal do Rio Grande do Sul até o seu estágio atual.

1.1.2 Objetivos Específicos

- a) Caracterizar o modelo de gestão por competências mapeado pela UFRGS e seu estágio atual.
- b) Identificar e analisar a operacionalização do modelo por meio das práticas de gestão de pessoas;
- c) Analisar a percepção dos membros do Grupo de Trabalho responsável pela implantação, frente aos desdobramentos após a adoção do modelo;
- d) Identificar e analisar a barreiras à implantação da gestão por competências na Instituição e as perspectivas no atual contexto.

2 REVISÃO TEÓRICA

Neste capítulo é apresentada a revisão da literatura dos principais tópicos que norteiam o tema desta pesquisa, iniciando pela contextualização e considerações sobre as transformações ocorridas na administração pública brasileira, uma vez que o estudo é realizado em uma instituição federal de ensino superior, de natureza autárquica, em regime de Direito público. Na segunda seção, são abordados os modelos de gestão de pessoas, com atenção maior à gestão estratégica de pessoas, dado que o tema “competência” está inserido nesta perspectiva de estudos da área de Gestão de Pessoas. Por fim, passa-se à revisão específica sobre competências, desde a concepção em nível individual até as reflexões sobre modelos de gestão no setor público. Ainda nesta seção, finaliza-se com a revisão deste tema nas bases de dados, apresentando os principais achados relacionados ao setor público nos periódicos e encontros nacionais da área de administração nos últimos anos.

2.1 SÍNTESE DO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O histórico da administração pública brasileira nos remete a sucessivas crises e reformas, até a sua configuração nos dias atuais. Compreender estes movimentos, sobretudo os esforços de reformas e mudanças de paradigmas, é importante para se compreender a realidade atual.

A origem da administração pública brasileira se dá a partir da transferência da Corte de Lisboa para o Rio de Janeiro, no chamado período colonial, em 1808. Neste contexto, a organização administrativa caracterizava-se predominantemente patrimonialista, na qual o governante torna-se o “Senhor que tudo pode, e o Estado é como se fosse sua propriedade particular, em detrimento dos direitos dos cidadãos, que, em troca destes, recebem benesses aqui e ali, em lugar de exigir os serviços e benefícios que são devidos à sociedade pelo poder público” (KRULL, 2010, p. 33).

Em 1822 inicia-se o período Brasil Império, com independência em relação à Portugal, porém sem nenhuma ruptura com as práticas patrimonialistas que se mantiveram. Nesse

modelo, conforme sintetizado por Klering, Porsse e Guadagnin, o Estado funciona como uma “extensão do poder do soberano” com indefinição entre o que é público e privado, entre o político e o administrador. Nessa linha, a corrupção e nepotismo tornam-se inerentes a esse tipo de gestão (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010, p. 5-6).

Assim, conforme os autores, o Brasil vivenciou o modelo patrimonialista, em especial até 1889, quando da Proclamação da República. A mudança da forma de governo para República, com a tutela do Exército, todavia, não alterou a face do Estado brasileiro, mantendo-se as práticas anteriores que predominariam este modelo até a década de 1930 (TORRES, 2004; COSTA, 2008; KRULL, 2010).

Foi somente na década de 1930, após a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, que ocorreu a primeira tentativa de reforma na administração pública, através da criação do Departamento de Administração e Serviço Público (DASP), abrindo-se uma nova e maior distinção entre administração e política (KLERING *et al*, 2010). Com a criação do DASP, houve a estruturação básica do aparelho Estatal, com novas regras para admissão e a institucionalização do concurso público, bem como treinamento de servidores. Esta fase ficou conhecida como a reforma burocrática (COSTA, 2008; CAPOBIANGO, 2010).

Esse novo modelo burocrático traz, na sua concepção, as ideias de profissionalização, carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo, caracterizando-se pelo poder racional-legal, sob a ótica de Max Weber. Partindo-se da desconfiança em relação aos administradores, em especial pelas práticas clientelistas do modelo anterior, tornam-se necessários controles rígidos nos processos e práticas de trabalho (BRESSER-PEREIRA, 1996). Com isto, surgem as principais disfunções, algumas até hoje atribuídas ao setor público, como o mecanismo de controle – transformando-se na “própria razão de ser da administração” – que inviabiliza o cumprimento da missão básica de uma organização pública: servir à sociedade (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010, p. 6).

Por outro lado, conforme Bresser-Pereira (1996), ainda que alguns mecanismos do ideal burocrático tenham sido implementados com a reforma – como o instituto do concurso público e o treinamento sistemático de servidores – não se chegou a adotar uma política de recursos humanos consistente, que respondesse às necessidades do Estado. Nessa lógica, o patrimonialismo, embora tenha sofrido alguma transformação, conseguiu manter a sua força no quadro político brasileiro e na cultura das organizações. A reforma burocrática, portanto, nunca chegou a ser efetivamente concluída (BRESSER-PEREIRA, 1996).

2.1.1 A reforma gerencial

Tendo em vista as inadequações do modelo burocrático, sobretudo pelas suas disfunções já explicitadas, a administração pública sofreu sucessivas tentativas de reformas a partir de 1930. A reforma iniciada em 1967, após o Golpe Militar de 1964, consubstanciada através do Decreto-Lei nº 200, constitui-se um marco na tentativa de superação da burocracia enquanto modelo, sendo considerada como o primeiro esforço rumo à reforma gerencial no país (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Mediante o Decreto-Lei nº 200/1967, realizou-se a transferência de atividades e atribuições para a administração indireta, na forma de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, com vistas a obter maior flexibilidade e dinamismo, por meio da descentralização e desconcentração administrativa. Novos princípios, nessa lógica, foram inseridos, como o planejamento e o orçamento, descongestionamento de chefias superiores, além de coordenação e controle (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

É importante ressaltar que, conforme Bresser-Pereira (1996), a crise do modelo burocrático começou ainda no regime militar, não apenas porque este foi incapaz de superar o patrimonialismo que sempre existiu, mas pelo fato deste regime não ter buscado aprimorar a burocracia profissional, através da valorização das carreiras e abertura de concursos públicos. Como reflexo dessas medidas, inviabilizou-se o fortalecimento de uma burocracia forte, como se propunha na primeira reforma de 1930 (BRESSER-PEREIRA, 1996). Em termos de recursos humanos, por conseguinte, verificou-se a coexistência de uma administração indireta com núcleos de competência e eficiência, e uma administração direta (núcleo central do governo) mantida de forma arcaica e ineficiente (COSTA, 2008; KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010; BERGUE, 2011).

No início da década de 1980, verificou-se uma nova tentativa de reformar a burocracia estatal, em direção ao modelo gerencial, através da criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização (PrND), buscando a simplificação dos processos, maior eficiência e descentralização de autoridade. Em segundo momento, criou-se o Programa Nacional de Desestatização, com vistas a conter a expansão descontrolada da administração indireta. Todavia, com o posterior período de transição

democrática (1985-1990) estes esforços, por falta de apoio político, acabaram sobrestados (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010; BERGUE, 2011).

Um fato importante neste período foi a criação da ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) com o objetivo de aperfeiçoar e profissionalizar os servidores públicos, visando a modernização, tendo em vista que a administração direta, por longo período, acabou preterida em relação aos avanços nas empresas estatais (BRESSER-PEREIRA, 1996; KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

A crise agravou-se, entretanto, a partir da Constituição Federal de 1988, quando se buscou frear as práticas patrimonialistas, que acabaram favorecidas pela extensão das atividades públicas por meio de empresas públicas e fundações, nominadas de administração indireta. Nesse sentido, conforme Klering et al (2010) sintetizam, a Carta Magna racionalizou o ingresso e fixação de servidores; todavia, acabou promovendo o engessamento do aparelho Estatal, ao unificar as regras burocráticas tanto para administração direta quanto para as empresas estatais. Ainda, estendeu-se o regime jurídico único (RJU) para todos os civis, incluindo nesse bojo as autarquias e fundações (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Mesmo após as mudanças constitucionais, como o instituto do concurso público como forma de ingresso, foram evidenciadas resistências e práticas patrimonialistas remanescentes. Bergue (2007) tece algumas críticas ao argumentar, por exemplo, a permanência de cargos em comissão e suas políticas subjetivas de nomeação, que interferem na gestão de pessoas nas três esferas de poder, prejudicando os princípios meritocráticos e as carreiras no setor público (BERGUE, 2007; 2011).

Na década seguinte, o debate sobre a Reforma do Estado foi liderado por Bresser-Pereira, seja na condição de professor ou de Ministro de Estado. Seus argumentos foram apresentados no PDRAE (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – 1995), que visava inaugurar a administração gerencial no país (COSTA, 2008; BRESSER-PEREIRA, 1996, 1997, 1998a, 1998b).

Após a estabilização econômica do país obtida pelo Plano Real, finalizado em 1994, pôde ser retomada, no ano seguinte, a agenda de reformas. Assim, a quarta tentativa, segunda na concepção gerencial, foi iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso, quando da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sob coordenação do Ministro Bresser-Pereira. A diferença essencial neste novo modelo está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para se concentrar nos resultados,

com a adoção de práticas oriundas da administração privada. Todavia, a reforma também deve ser compreendida à luz do contexto de redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento social e econômico, passando a atuar como agente promotor e regulador deste desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 1998; KLERING; PORSE; GUADAGNIN, 2010; RIBEIRO *et al*, 2013).

O modelo gerencial brasileiro, conforme Ribeiro *et al* (2013) sofreu duas grandes influências internacionais: a Nova Administração Pública (NAP) – baseada na *New Public Administration*, de origem norte-americana, que influenciou a reorganização administrativa daquele país, buscando transformar o governo em uma organização mais racional e eficaz; a Nova Gestão Pública – *New Public Management*, no Reino Unido, de orientação mais liberal, mas que, seguindo a linha do modelo americano, também se concentrou na busca de maior eficiência administrativa, com a adoção de práticas oriundas da gestão privada.

Bresser-Pereira (1996) viu na reforma o objetivo de reconstrução do Estado brasileiro, por meio de uma ampla reestruturação, através da descentralização, privatização e valorização da esfera pública não governamental, do controle fiscal e da implantação de técnicas gerenciais que melhorassem a *performance* do Estado, em uma busca por mudança de paradigma, passando da AP burocrática para a AP gerencial (SOUZA, 2017).

Embora a literatura sobre gestão pública trate os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial separadamente, não é possível verificar um rompimento total de um em relação aos outros. Bem como, não é possível avaliar as reformas em termos de sucesso ou insucesso, a não ser aquelas que não surtiram qualquer efeito legal ou prático. Nessa perspectiva, “à medida que o país se transformava econômica, social e politicamente, a administração pública se ampliava, se diferenciava e se aparelhava, sempre aumentando a oferta de bens e serviços” (COSTA, 2008, p. 41). Conforme sintetizado no documento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), vinculado ao MARE,

o paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios de confiança e de descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivo à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão cliente, do controle por resultados, e da competição administrada (MARE, p. 17).

A reforma gerencial, nesse seguimento, não renega a burocracia de forma sistemática, pelo contrário, propõe-se a manter as boas práticas (e não suas disfunções), acrescentando-as de novas concepções, objetivando maior eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos. Notadamente, esse modelo não é imune a críticas, e atualmente já se discutem formas de gestão alternativas na administração pública, como a vertente societal e o Estado em rede (PAES DE PAULA, 2005; KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Uma década após a Reforma Gerencial na AP brasileira, no ano de 2006, instituiu-se a Política de Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional por meio do Decreto 5.707. A partir dessa normativa, adotou-se a gestão estratégica por competências, na qual os planos de ação da área de gestão de pessoas devem se alinhar às estratégias das instituições, acompanhando e formalizando o movimento que aconteceu nas organizações privadas em geral, de transformação da perspectiva da área de recursos humanos. O referido Decreto e seus desdobramentos serão melhor explorados na seção específica sobre competências.

Em síntese, o contexto a gestão de pessoas na AP brasileira pode ser caracterizado de maneira semelhante à evolução dos estudos em administração pública, onde prevalecia até 1930 o patrimonialismo; entre 1930 e 1989 foi o período burocrático e, após 1990, prevalece o gerencialismo (LUSTOSA BANDEIRA *et.al*, 2017), embora as discussões alternativas a este último paradigma continuem avançando. Nessa linha, a partir da reforma gerencial, começam as discussões sobre questões relacionadas à eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos, bem como a gradativa adoção de práticas e ferramentas concebidas para as organizações privadas atuantes em mercados competitivos (COSTA; 2008; KLERING, PORSSE, GUADAGNIN, 2010).

Nesse contexto, começam os estudos e aplicações da gestão estratégica para o setor público, influenciando, também, em novas concepções em termos de recursos humanos. Dessa forma, emerge o debate sobre competências e as possibilidades da sua adesão para a melhoria das organizações públicas e suas políticas de pessoal (LUSTOSA BANDEIRA *et.al*, 2017).

A partir desse entendimento contextual da AP brasileira, necessário para situar o campo de estudos deste trabalho, o próximo capítulo apresenta o histórico dos modelos teóricos em gestão de pessoas, com o foco recaindo sobre o modelo estratégico.

2.2 HISTÓRICO DOS MODELOS DE GESTÃO DE PESSOAS

Primeiramente, entende-se como “modelo” de GP a maneira pela qual uma empresa ou instituição pública se organiza para gerenciar e orientar o comportamento humano no trabalho. Dessa forma, a empresa define os princípios, estratégias, políticas e práticas de gestão que nortearão toda a sua atuação (FISHER, 2002).

Antes de iniciar a discussão sobre o tema competências, objeto de estudo deste trabalho, é importante resgatar e compreender a trajetória e sucessão dos modelos de GP e suas diferentes concepções, que evoluíram ao longo do tempo. Fisher (2002) classificou as grandes correntes sobre gestão de pessoas em quatro categorias principais, correspondendo a períodos históricos distintos, a saber: modelo de gestão de pessoas como departamento pessoal; como gestão do comportamento humano; como gestão estratégica e, por fim, como vantagem competitiva. A seguir serão discutidas as principais características de cada uma delas.

A administração de recursos humanos – *Human Resource Management* (HRM) – é resultado do desenvolvimento das organizações americanas e da evolução da teoria organizacional. Oriundo dos estudos da administração científica, a HRM tem seu início com a instituição dos departamentos de pessoal, inicialmente nas grandes corporações americanas. Este modelo surge a partir da necessidade de se gerenciar os funcionários como custos, concebidos como um custo tão racionalmente gerenciável como os demais fatores de produção (FISHER, 2002; ARAUJO, 2011).

Considerando um cenário onde os custos eram o principal fator de diferenciação e competitividade, à medida que as organizações cresciam, o fator pessoal demandava maior atenção e, por consequência, surge a necessidade de um área para tratar especificamente desses assuntos. Conforme Araújo (2011, p. 25) a área “se concentrava exclusivamente no controle de custos e dos resultados produtivos das pessoas – contabilização dos ingressos, ausências, remuneração, demissões, etc.” sendo, portanto, reconhecida pelo seu caráter operacional, funcional e burocrático.

Além das tarefas funcional-burocráticas clássicas, voltadas predominantemente ao controle, Fisher (2002) aponta outras como a definição de métodos que pudessem selecionar,

entre contingente de candidatos a vagas de emprego, aqueles com maior eficiência, ao menor custo possível, tarefa esta que posteriormente evoluiria para o subsistema de recrutamento e seleção.

A utilização da psicologia humanista, como forma de compreensão e intervenção no campo organizacional, exerceu grande influência na concepção da *HRM*, levando à reorientação da área. O foco - predominantemente nas tarefas, custos e produtividade imediata - passou a ser no comportamento humano, sob influência das escolas de psicologia norte-americanas (FISHER, 2002).

Ainda consoante o autor, a linha behaviorista, da Universidade Yale, predominaria nas décadas de 1930-40, contribuindo através de instrumentos e metodologias de avaliação e de desenvolvimento de pessoas, o que se constituiu no primeiro conjunto de contribuições da psicologia aplicada às organizações e, mais especificamente, à gestão de recursos humanos (FISHER, 2002).

O modelo também conhecido como comportamental, portanto, passou a difundir a importância do capital humano para o sucesso das organizações, ao atrelar desempenho individual das pessoas aos resultados organizacionais. O novo enfoque ampliou a atuação da área, passando-se a tratar de aspectos como liderança, integração, comprometimento, entre outros (FISHER, 2002, ARAUJO, 2011).

Nos anos 1960-70, essa linha passou a ser conhecida como escola de relações humanas. Entre as contribuições, destaca-se o reconhecimento dos gerentes de linha como parte importante na intermediação das relações de trabalho, o que levou ao maior interesse em capacitação gerencial, de forma a alinhar a atuação dos gerentes de linha ao foco de atuação do RH, além de programas de avaliação de desempenho e treinamento (FISHER, 2002).

Em síntese, esse modelo preconizava o comportamento humano como o foco da gestão, através da sua valorização. Conforme Fisher (2002), caberia à empresa garantir a motivação das pessoas, e, às pessoas, manter-se envolvida com a mesma, em uma espécie de contrato de submissão de longo prazo. A partir daí surge um dos jargões até hoje utilizados: “o trabalho humano constitui-se no principal ativo de uma organização”, o qual marca a reorientação da área, antes altamente processual e burocrática. Assim, conforme o autor, p. 23 - “é em torno desses elementos básicos que se estrutura o mais influente e conhecido modelo de gestão de pessoas da história da teoria organizacional”.

2.2.1 Modelo estratégico de gestão de pessoas

Entender os motivos que levam ao desempenho diferenciado nas organizações, fazendo com que umas superem outras, é uma das principais questões em gestão estratégica. Porter (1985) é considerado um dos autores de maior influência nesse campo de estudos, e contribuiu ao disseminar o modelo de análise da indústria, através das cinco forças competitivas, e do modelo de estratégias genéricas. Esse paradigma foi dominante na década de 1980.

Na década seguinte, porém, surgem os estudos da firma, deslocando o foco para o comportamento individual da organização. Assim, conforme Kretzer e Menezes (2016, p. 65), independente do colapso dos modelos de planejamento estratégico, cresce, na década de 1990, “o interesse em explicar os pontos fortes (recursos/habilidades, aprendizado coletivo etc.) da firma individual e também explicar como estes afetam o desempenho dos competidores; como a ideia de competência essencial é colocada na prática”.

Este novo paradigma se distancia dos modelos anteriores que se baseavam no ambiente externo para a definição das estratégias, em uma análise de “fora para dentro”, com um pressuposto básico de que as organizações seriam homogêneas. A partir das concepções de Penrose (1959), a qual preconizava que a geração de riquezas pelas organizações é resultante da combinação de seus recursos internos, originou-se a *Resource-Based View Of The Firm* (RBV) ou a “visão baseada em recursos” (PENROSE, 1959; BARNEY, 1991).

Na concepção da RBV, o desempenho organizacional “não decorre apenas de forças do ambiente externo em um jogo competitivo (as cinco forças de Porter), mas, sobretudo, da maneira como a empresa descobre e alavanca recursos para satisfazer necessidades de consumidores em um mercado específico” (BRANDÃO, 2009, p. 20). O foco de análise recai, portanto, sobre os recursos e capacidades controlados pela firma, incluindo recursos tangíveis e intangíveis, que possam ser mobilizados para a definição e implementação da estratégia. (WERNERFELT, 1984; BARNEY, 1986; 1991).

Conforme Barney (1991, p. 59-60), nem todos os recursos de uma organização podem ser considerados como estratégicos, visto que, para atingir essa condição, é necessária sua contribuição para a estratégia, transformando-se, assim, em ativos específicos. O autor divide

estes ativos em tangíveis e intangíveis, humanos e não humanos, que permitem à organização agregar valor a seus produtos e serviços, e os divide em quatro categorias principais:

- a) Recursos financeiros: Representado pelas disponibilidades financeiras, de quaisquer fontes, utilizadas pela empresa na criação e implementação de estratégias.
- b) Recursos físicos: Inclui-se, aqui, toda a tecnologia utilizada na empresa, englobando desde a planta e equipamentos até sistemas informatizados e localização geográfica.
- c) Recursos humanos: Incluindo treinamento e desenvolvimento, experiência, discernimento, relacionamentos (individuais) de gerentes e funcionários.
- d) Recursos organizacionais: Enquanto os recursos humanos constituem um atributo individual, os organizacionais resultam do grupo de pessoas, incluindo, assim, a estrutura organizacional (formal), os sistemas de planejamento e controle, a cultura e reputação, bem como a estrutura informal de funcionamento dos grupos intra e inter organizacionais.

Prahalad e Hamel (1989) contribuem para esta abordagem ao definir as competências essenciais – *core competences* – com base na identificação de competências necessárias para que uma organização obtenha vantagem competitiva (PRAHALAD; HAMEL, 1989; SKORKOVÁ, 2016). Nessa concepção, a competência essencial representaria “a soma de todas as aprendizagens, tanto em nível pessoal como organizacional, que são percebidas como a *expertise* da organização” (BITENCOURT *et al.* 2013, p. 4-5).

Essa abordagem parte dos objetivos organizacionais, visão e estratégia, e tenta desenvolver um conjunto de competências que são aplicadas a toda a organização, diferentemente das competências individuais, que, em síntese, tratam apenas de atributos (conhecimentos, habilidades, capacidades, entre outros aspectos) necessários para a obtenção de sucesso no trabalho. Discutiremos em profundidade estas duas abordagens na seção específica sobre competências.

A partir dessas abordagens (PRAHALAD e HAMEL, 1989; BARNEY, 1991) da teoria organizacional, começa-se a pensar a gestão de pessoas atrelada à estratégia organizacional. No Brasil, diversos teóricos buscaram analisar a atuação estratégica da Gestão de Pessoas nas organizações (ALBUQUERQUE, 1999; FLEURY e FLEURY, 2001; FISCHER, 2002; LACOMBE e BENDASSOLI, 2004; DUTRA, 2004; TANURE, EVANS e PUCIK, 2007). Segundo Fischer (2002), nas décadas de 1970 e 80, em decorrência dos estudos da Universidade de Michigan, surge

um novo critério de efetividade que passa a ser introduzido nos sistemas de administração de recursos humanos: seu caráter estratégico. Assim, os planos estratégicos dos vários processos de gestão de pessoas deveriam derivar das estratégias corporativas da empresa, buscando-se o melhor encaixe possível.

Nessa perspectiva evolutiva, atualmente, entende-se a gestão estratégica de pessoas como as “escolhas estratégicas associadas com o uso do trabalho em organizações e com a explicação de porque algumas organizações fazem isto melhor do que outras” (BOXALL e PURCELL, 2003, p. 49). Nesse sentido, é possível observar uma transformação da área que passa de uma perspectiva denominada de Administração de Recursos Humanos, onde a ênfase recai no controle de pessoal e nos procedimentos funcionais, para uma gestão que adota como premissa o reconhecimento das pessoas como fator estratégico para os negócios, em qualquer tipo de organização (LEGGÉ, 2005) buscando a conciliação funcional e de objetivos individuais e organizacionais (FISHER, 2002).

Nessa esteira, verificam-se indícios de um rompimento com o modelo comportamentalista, uma vez que não é mais a motivação genérica do indivíduo que o modelo deveria objetivar. Definir e compreender a gestão estratégica de pessoas passa por reconhecê-la como um modelo complexo, que não se esgota pela presença de um ou outro elemento constitutivo, implica poder reconhecer a existência de múltiplas condições que moldam a forma de pensar na organização e que se projetam no seu modelo de gestão (BERGUE, 2014).

Sendo assim, a gestão estratégica de pessoas pode ser definida a partir de elementos como a adoção de uma perspectiva sistêmica, complexa e contextualizada de análise dos fenômenos organizacionais; por meio da inserção qualificada dos profissionais da área de gestão de pessoas no processo da estratégia, através de uma gestão de pessoas alinhada com a estratégia da organização, onde a função – não necessariamente a área – está próxima à alta administração. Igualmente importante, é necessária a compreensão da gestão de pessoas como um compromisso de todos os gestores, como uma função legitimada no contexto organizacional; reconhecendo as pessoas como elemento fundamental na produção de valor e continuidade da organização (BERGUE, 2014).

Igualmente importante é reconhecer a organização como um sistema social em permanente interação com o seu contexto – tempo e espaço. Essa percepção de interdependência é, rigorosamente, agregadora dos demais atributos e coerente com a noção

de “todo” a que o conceito de estratégia remete. Ao alinhar interna e externamente a gestão de pessoas às estratégias, políticas e ao processo como um todo, a gestão de pessoas passa a se caracterizar como estratégica na organização, o que pode vir a ser um aspecto de diferenciação dessa perante as demais organizações (BOXALL; PURCELL, 2011).

Em relação à integração estratégica, questão ainda atual quando se discute gestão de pessoas, pressupõem-se duas vertentes: integração externa e integração interna. A primeira delas, já percorrida neste capítulo, promove a ideia de que as políticas e práticas de GP devem ser condizentes com a estratégia de negócio. Já a segunda, reforça a necessidade de compatibilidade e consonância entre as várias práticas e políticas de GRH, devendo estas se apoiar mutuamente (LEGGE, 2005). Desta forma, deriva a necessidade de alinhamento interno (horizontal) e externo (vertical), de modo que um não teria valor sem a observação do outro (BECKER e HUSELID, 2006).

Em síntese, esta seção procurou evidenciar as transformações que influenciaram a área de gestão de pessoas, seja internamente em termos de práticas de atuação, como externamente, através do *link* com a estratégia organizacional, que caracteriza o paradigma da gestão estratégica de pessoas. Neste último, se insere a discussão sobre modelos orientados por competências, como forma de aproximar e integrar os níveis individuais e organizacionais, em linha com as estratégias e visão de futuro das organizações.

Na próxima seção, discute-se a competência nos níveis individual, organizacional e sob a concepção de um modelo de gestão.

2.3 COMPETÊNCIA: ORIGEM E DIVERSIDADE DE CONCEPÇÕES

O termo competência, no âmbito organizacional, tem seu debate iniciado por McClelland em 1973, quando da publicação do *paper* “*Testing for Competence rather than Intelligence*”, em que o autor inicia a busca por uma abordagem mais efetiva do que o tradicional teste de inteligência aplicado nas organizações. A competência, então, fora definida como “uma característica subjacente a uma pessoa que é casualmente relacionada

com desempenho superior na realização de uma tarefa ou em determinada situação”. (MCCLELLAND, 1973).

Boyatzis (1982), avançando na discussão, identificou um conjunto de 21 competências que deveriam compor o perfil ideal de um gestor, baseando-se na demanda característica destes cargos, quando da publicação do seu livro *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*, em que partia de um pressuposto de competência como comportamento observável, atrelando-a à performance superior, seguindo a linha de McClelland. O autor é considerado o precursor das competências na dimensão gerencial.

Os trabalhos destes dois autores marcaram fortemente a literatura americana sobre competências, que, nesta perspectiva, é pensada como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes, ou, ainda, um conjunto de capacidades humanas ou “estoque” de competências observáveis – e individuais - que levariam ao alto desempenho. Assim, essa corrente de pensamento adota a concepção de competências como forma de obtenção de melhores resultados, baseando-se em quais conhecimentos, habilidades e atitudes (que levou ao termo CHA, amplamente conhecido e utilizado) seriam necessárias para maximização do desempenho (FLEURY e FLEURY, 2004; SENA, 2012). Essa noção individual, todavia, torna-se inviável no atual contexto de incerteza e mudanças dinâmicas em que se encontram as organizações (BECKER; LACOMBE, 2005).

Em uma outra perspectiva, emerge a discussão sobre competência na França, na década de 70, com questionamentos atrelados aos conceitos de qualificação e formação profissional. Nessa linha, dada a insatisfação com o descompasso entre o sistema de ensino e o mercado de trabalho, buscaram aproximar aquele às necessidades reais das empresas, com o intuito de aumentar a capacitação dos trabalhadores e potencializar as chances de inserção profissional.

Na abordagem francesa, com destaque para os achados de Zarifian, se sugeriu que competências são os “*outputs*” de uma pessoa, contrapondo-se à visão norte-americana de competências como “*input*” e introduzindo conceitos vinculados à ação, aos resultados e realizações, indo além do conceito de capacitação (ZARIFIAN 2001).

Deste modo, as competências passam a ser vistas como a “entrega à organização de forma a criar valor” (COMINI e FERNANDES, 2008, p. 4). O foco, portanto, recai sobre o “momento da ação, sobre a continuidade e a mobilização das capacidades relacionada a fazer

a coisa certa, no momento certo” (Le BOTERF, 1994; ZARIFIAN, 2001; MOLON DA SILVA, 2013, p. 687).

Para justificar a emergência do conceito de competência no meio organizacional, Zarifian (2001) apresenta três principais mutações que ocorreram no mundo do trabalho:

1) A noção de evento: aquilo que ocorre de forma imprevista, não programada, vindo a perturbar o desenrolar normal do sistema de produção, ultrapassando a capacidade rotineira de assegurar sua autorregulação; isto implica que a competência não pode estar contida nas pré-definições da tarefa; a pessoa precisa estar sempre mobilizando recursos para resolver as novas situações de trabalho (ZARIFIAN, 2001, p. 41).

2) Comunicação: “comunicar implica compreender o outro e a si mesmo; significa entrar em acordo sobre objetivos organizacionais, partilhar normas comuns para a sua gestão” (ZARIFIANM, 2001, p. 43). Complementando, Antonello (2010, p. 3) traz que a “competência individual não é nada sem o conjunto de aprendizagens sociais e de comunicações que a nutrem de todos os lados”.

3) A noção de serviço: “o atendimento ao cliente externo ou interno da organização precisa ser central e estar presente em todas as atividades; para tanto, a comunicação é fundamental” (ZARIFIAN, 2001, p. 41).

Le Boterf (1999, p. 48) complementa trazendo que “o profissional competente não é aquele que possui conhecimentos ou habilidades, mas aquele que sabe mobilizá-los em um contexto profissional”. É possível, portanto, verificar pontos de convergência dos autores da abordagem francesa, como a importância do contexto, que envolve situações de competitividade e estresse, sendo, então, a competência como resultado de diversos saberes, acumulados durante a trajetória profissional.

Outra definição amplamente utilizada pela corrente francesa a retrata como

um conjunto de saberes mobilizados em situação de trabalho: 1) os conhecimentos específicos para a execução de uma tarefa; 2) as aptidões, a inteligência pessoal e profissional; e 3) a vontade de colocar em prática e desenvolver novas competências (LE BOTERF, 1994, p.28).

Nessa lógica, pode-se entender competência como algo muito além dos conhecimentos, habilidades e atitudes (CHA), sendo esta “uma síntese que resulta de combinação, interação e prática de tais componentes em uma situação real, enfatizando o

resultado e não o insumo” (KILIMNIK, SANT’ANNA e LUZ, 2004, p. 12). Assim, só se pode falar em competência quando esta entrar em ação, através do saber-ser ou, ainda, na mobilização do seu aparato de saberes e atributos individuais, em dado contexto, de forma a obter resultados (DUTRA *et al.*, 2006).

Para Zarifian (2001) as mudanças pelas quais passaram as organizações tornaram o trabalho cada vez mais próximo do inusitado, do imprevisível, ou seja, torna-se difícil de prescrever com precisão o conjunto de tarefas e atribuições de algum cargo, considerando toda a lógica contingencial que permeia o ambiente organizacional. Assim, não há sentido “vincular a competência ao cargo e sim à pessoa que terá que compreender as demandas do contexto sobre ela e saber mobilizar seu repertório para atender às mesmas de forma adequada” (DUTRA *et al.*, 2006, p. 3).

Le Boterf (1995, *apud* FLEURY e FLEURY, 2001, p. 187), situa competência numa encruzilhada, formada por três eixos: pela pessoa (sua biografia e formação); pela formação educacional e pela experiência profissional acumulada. Ainda, segundo o autor, “competência é um saber agir responsável e que é reconhecido pelos outros”, incluindo o aspecto social nessa concepção.

Nos estudos brasileiros, os autores procuraram pensar competência com base nas duas correntes teóricas de forma integrada (BRANDÃO e GUIMARÃES, 2001; FLEURY 2000 e 2002; FLEURY e FLEURY, 2001; RUAS 2002 e 2005; DUTRA 2001 e 2004; HIPÓLITO 2001).

As competências, portanto, serão sempre determinadas pelo contexto social, visto que os conhecimentos não adquirem, por si só, o status de competência, a não ser que haja a sua comunicação, utilização e validação. Assim, destaca-se a importância da rede de conhecimento na qual o indivíduo está inserido para que esse processo de validação ocorra, através da comunicação eficiente (FLEURY e FLEURY, 2001).

Assim, ampliando a definição de competência sob uma concepção estratégica, Fleury e Fleury (2001, p.188) a concebem como o “saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos e habilidades, que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo”. O quadro abaixo apresenta, de forma detalhada, os verbos utilizados neste conceito, amplamente utilizado nas principais publicações brasileiras.

Quadro 1: Conceito de competência

Saber mobilizar recursos	Criar sinergia e mobilizar recursos e competências.
Saber comunicar	Compreender, trabalhar, transmitir informações, conhecimentos
Saber aprender	Trabalhar o conhecimento e a experiência, rever modelos mentais; saber desenvolver-se
Saber se engajar	Saber empreender, assumir riscos e comprometer-se
Saber assumir responsabilidades	Ser responsável, assumindo os riscos e consequências de suas ações e sendo por isso reconhecido
Ter visão estratégica	Conhecer e entender o negócio da organização, o seu ambiente, identificando oportunidades e alternativas

Fonte: Fleury e Fleury (2001, p. 188, adaptado pelo autor)

Com base nessa revisão, identifica-se a diversidade de concepções em torno do próprio conceito de competência. Para fins deste trabalho, adota-se as proposições de Fleury e Fleury (2001); Zarifian (2001) e Dutra (2004; 2006). É possível identificar convergência entre os autores, visto que a corrente de estudos brasileira se inspirou nas proposições da linha francesa (ZARIFIAN 2001; LE BOTERF 1995) ao incluir novos elementos, como o suporte organizacional e a mobilização em determinado contexto, para a definição de competência. No capítulo seguinte, aborda-se a competência no contexto da estratégia organizacional e como modelo de gestão.

2.3.1 Competências na dimensão estratégica: o modelo de gestão por competências

O conceito de competência organizacional, contrastando a discussão sobre competência individual, introduz a “noção da empresa como um portfólio de competências” (FLEURY e FLEURY, 2000, p. 5). A origem desse conceito nos remete aos estudos de Prahalad e Hamel (1990) que apresentam o conceito de “*core competence*” e à teoria da visão baseada

em recursos (BARNEY, 2001) que, conforme capítulo anterior, remete à necessidade de a empresa considerar suas capacidades internas na concepção de sua estratégia.

Assim, as competências da organização consistem na “capacidade de combinar diferentes recursos e essa combinação pode gerar uma vantagem competitiva em relação aos concorrentes” (MOLON DA SILVA, 2013, p. 40). Nessa ótica, há o *link* com as propostas de Prahalad e Hamel (1990; 2000), em que cabe à organização desenvolver suas competências essenciais, por meio das pessoas, de forma a garantir diferenciação e competitividade.

Como requisitos, porém, as *core competences* garantiriam o diferencial estratégico às organizações ao atenderem três condições: proporcionar acesso a uma variedade de mercado; contribuir significativamente para o consumidor final e, por fim, ser de difícil imitação pelos concorrentes. Na obra de Prahalad e Hamel (1990) são apresentados *cases* de empresas multinacionais norte americanas que desenvolveram essa competência, como o caso da Sony, Honda e WallMart. No entanto, Ruas (2005) defende que essas condições tornam o conceito muito excludente, quando aplicado à realidade da maioria das organizações, e propõe, como contraponto, o conceito de competências organizacionais (CO), na forma de competência coletiva (CC), que seriam aquelas associadas aos elementos da estratégia (visão, missão, valores). A partir de observações empíricas, Ruas (2005) propõe dois outros tipos de CO, a saber: as competências organizacionais seletivas, que viabilizam a diferenciação de uma organização no seu mercado específico de competição (nacional, regional ou internacional) e as competências organizacionais básicas, que garantem a sobrevivência e estabilidade da empresa no seu campo de atuação.

Mills *et al.* (2002) procurou sistematizar os diversos conceitos de competências organizacionais ao propor um quadro-síntese, conforme Quadro 2.

Quadro 2: síntese das competências organizacionais

Competências essenciais	Competências e atividades mais elevadas, no nível corporativo, que são chave para a sobrevivência da empresa e centrais para sua estratégia
Competências distintivas	Competências e atividades que os clientes reconhecem como diferenciadoras de seus concorrentes e que provêm vantagens competitivas
Competências organizacionais ou das unidades de negócios	Competências e atividades-chave, esperadas de cada unidade de negócios da empresa
Competências de suporte	Atividade que é valiosa para apoiar um leque de competências

Capacidades dinâmicas	Capacidade de uma empresa de adaptar suas competências pelo tempo. É diretamente relacionada aos recursos importantes para a mudança
------------------------------	--

Fonte: MILLS *et al.* (2002, p. 13)

Feita a distinção entre competências individuais e organizacionais e tendo em vista a interdependência entre elas, podemos falar de gestão por competências, que configura como uma nova alternativa aos tradicionais modelos de gestão e se propõe a “orientar esforços para planejar, captar, desenvolver e avaliar, nos diferentes níveis da organização (individual, grupal e organizacional), as competências necessárias à consecução de seus objetivos” (BRANDÃO *et al.*, 2008, p. 878).

O conceito de Gestão por Competências possui diferentes contornos, “sendo ora a mola mestra de todo o sistema de gestão de pessoas, ora apenas um instrumento a mais na gestão” (FLEURY e LACOMBE, 2003, p.11).

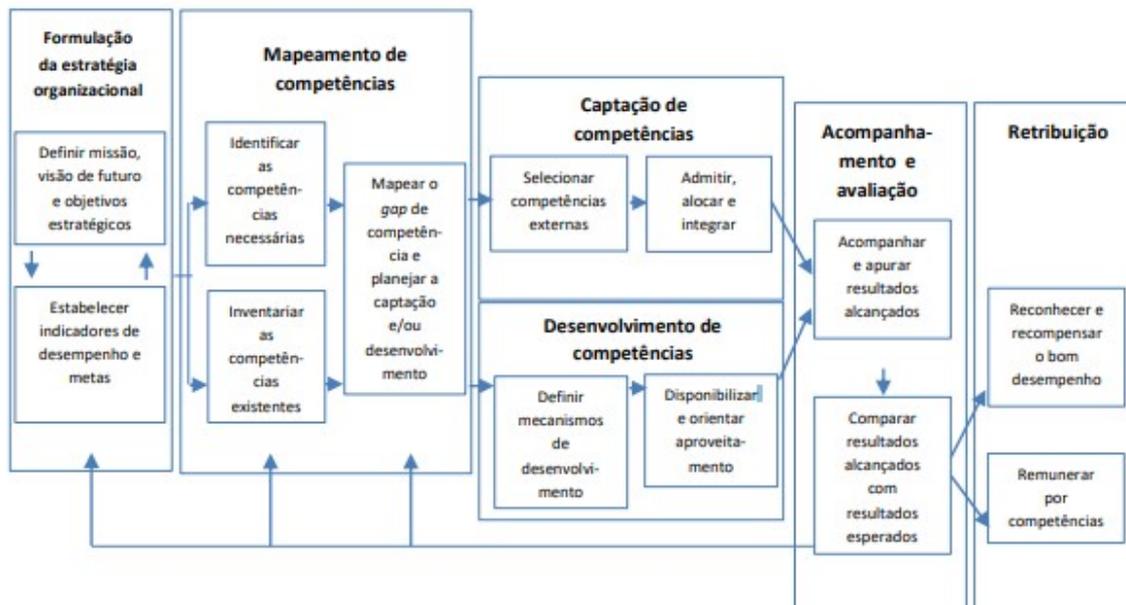
Em relação à adoção da GC na contemporaneidade, Skorková (2016, tradução própria), traz que

Nos últimos 20 anos, houve uma expansão mundial na utilização de modelos de competência no setor privado. Do mesmo modo, vários governantes já assumiram o campo das competências e observam resultados positivos em eficácia e clareza de regras nos processos de recrutamento, comunicação clara e abrangente com servidores, treinamentos sob medida e processos de desenvolvimento. (SKORKOVÁ, 2016, p. 126)

Assim, percebe-se a relevância adquirida pelo tema nesse ínterim. Acerca do setor público, em específico, observa-se a adoção desse modelo no governo de vários países, como Estados Unidos, Bélgica, França e Reino Unido (CAPUANO, 2015).

Conforme Brandão e Bahry (2005) a gestão por competências constitui um processo contínuo, cuja etapa inicial é a formulação da estratégia. Champion *et al.* (2011) argumentam que um modelo de GC também pode ser visto como uma importante inovação, pois se trata de uma nova maneira de a organização visualizar e gerir as habilidades dos seus quadros de funcionários, além de contrapor-se ao tradicional sistema de análise e descrição de cargos – que atrela competências ao cargo ou função organizacional. Após, pode-se estabelecer indicadores de desempenho para avaliação da situação atual, além de identificar quais são as competências necessárias para a concretização da estratégia definida.

Figura 1: Modelo de gestão por competências e os subsistemas de gestão de pessoas



Fonte: Brandão e Bahry (2005, p. 181)

A partir disso, através de instrumentos de gestão e demais ferramentas como o *balance score card* é possível identificar a lacuna de competências, expressas pelo distanciamento verificado entre competências necessárias à consecução da estratégia e competências – internas – disponíveis. A figura 1 ilustra o modelo, associando aos subsistemas de gestão de pessoas.

O mapeamento de competências, assim, torna-se a principal etapa, vez que ali serão diagnosticadas as competências que sustentarão todo o processo de desenvolvimento individual e organizacional (BRANDÃO; BAHRY, 2005; MELLO; SILVA, 2010).

A terceira etapa depende das ações efetivadas na anterior, de forma que na inércia da organização em promover a captação ou o desenvolvimento de competências, o *gap* tende a crescer, dada a complexidade do ambiente em que atuam, que exige respostas rápidas e novas competências de modo constante. Além disso, as competências disponíveis podem tornar-se obsoletas ao longo do tempo, visto que é necessária a realização periódica de mapeamento (BRANDÃO; BAHRY, 2005).

A etapa de acompanhamento e avaliação torna explícita a “relação de interdependência entre a gestão por competências e a gestão do desempenho, até porque o desempenho expressa, em última instância, a competência de pessoas, equipes e

organizações” (BRANDÃO, 2009, p. 23). Sendo assim, esses dois sistemas ou tecnologias de gestão não são independentes, mas sim complementares, dentro de um contexto maior de gestão estratégica, o que corrobora a importância de um modelo integrado (BRANDÃO, 2009).

É importante ressaltar, conforme alerta Brandão (2009), que todo modelo é, fundamentalmente, uma simplificação da realidade. Dessa forma, o referido diagrama não pretende esgotar as possibilidades de etapas e processos que a GC pode configurar nas organizações, mas sim ilustrar a sua lógica de funcionamento. Para fins deste trabalho, o referido modelo é adotado como norteador, sem deixar de considerar possíveis adaptações às organizações públicas.

Dutra (2004) considera a gestão por competências como central na definição das políticas de seleção e desenvolvimento de pessoas, além de ser um elemento integrador da gestão de pessoas com os objetivos estratégicos das organizações. Segundo o mesmo autor, porém, um dos maiores desafios é a identificação correta das competências demandadas pela instituição e pela própria sociedade, como forma de garantir o alcance dos objetivos estratégicos e subsidiar programas de capacitação e desenvolvimento (DUTRA; 2004; PANTOJA *et al.*, 2012).

A utilização de modelos de gestão por competências impacta significativamente os principais subsistemas e processos de gestão de recursos humanos, como o planejamento, a avaliação de desempenho, a educação corporativa, a identificação e alocação de talentos, a orientação ao trabalhador visando a sua ascensão profissional, a melhoria da remuneração e a obtenção de benefícios, bem como a excelência e a qualidade do trabalho. Assim, a gestão por competências pode ser considerada um instrumento de mudança cultural e um meio de propiciar mais flexibilidade, adaptabilidade e espírito corporativo às instituições (MELLO; FILHO, 2010, p. 622-623).

Nessa perspectiva, com a gestão por competências vincula-se, por um lado, os objetivos estratégicos das instituições, e por outro, o desenvolvimento de competências internas. No caso de instituições públicas, este modelo torna-se uma alternativa de gestão mais flexível e empreendedora, que possibilita melhoria na eficiência e qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos (MELLO; FILHO, 2010).

O Decreto nº 5.707/2006, considerado como precursor da GC na administração pública, definiu esta como uma “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”. Também discorre sobre cinco finalidades de sua implantação, que são:

- “I - melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão;
- II - desenvolvimento permanente do servidor público;
- III - adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;
- IV - divulgação e gerenciamento das ações de capacitação;
- V- racionalização e efetividade dos gastos com capacitação” (BRASIL, 2006a).

Esta normativa se insere em um contexto mais amplo da reforma gerencial da administração pública, iniciada a partir de 1995 com o PDRAE, em que há a busca governamental por práticas oriundas da iniciativa privada, com a retórica da busca por maior eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos. A GC pode ser vista como uma dessas ferramentas. Ainda, o Inciso III sinaliza o alinhamento estratégico, condição essencial para se pensar em gestão por competências.

No estudo realizado por Camões e Meneses (2016), foram identificados alguns objetivos implícitos da normativa, para além daqueles referenciados acima, sendo eles:

- O transbordamento da metodologia para outros subsistemas de gestão de pessoas do Governo Federal;
- Ampliação do poder de agenda da temática junto aos dirigentes;
- Envolvimento de outros atores no processo, não apenas aqueles vinculados à área de Recursos Humanos;
- Aproximação entre escolas de governo e executores (CAMÕES; MENESES, 2016, p. 46).

Apesar das diretrizes definidas, o Decreto não especificou um projeto estruturado para a implementação da nova política de desenvolvimento de pessoal, o que se relaciona com a dificuldade encontrada pelas organizações públicas na implementação da gestão por competências (BRANDÃO; BAHRY, 2014). Nesse sentido, percebeu-se a dificuldade de implantação nos diversos órgãos e entidades públicas, até mesmo no subsistema de capacitação, lembrando que o Decreto restringiu, de certa forma, a gestão por competências à “gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores” (BRASIL, 2006; CAMÕES; MENESES, 2016).

Conforme Camões e Meneses (2016, p. 48), a avaliação foi de que “a extrapolação para os demais subsistemas seria mais complexa do que se imaginava inicialmente, devendo o comitê concentrar-se na capacitação”. À época dos debates no Comitê Gestor da PNDP, houve propostas de alteração do próprio Decreto, mas que não foram concretizadas, nem o texto alterado (CAMÕES; MENESES, 2016).

No mesmo Decreto 5.707/2006, foram definidos três instrumentos para a implementação da política: (i) os planos anuais de capacitação; (ii) os relatórios dos planos anuais de capacitação; e (iii) o sistema de gestão por competência. No entanto, conforme Pantoja *et al.* (2012), no Brasil, em 2011, apenas 20% dos órgãos públicos vinculados ao Sistema de Pessoal Civil da União informaram ter realizado o plano anual de capacitação (PAC) com base em modelo de competências. Conforme Dalmoro (2019, p. 29, grifo nosso),

Em 2017, segundo resposta à consulta específica realizada via Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC, 2018), **apenas 9% dos órgãos públicos informaram ter implementada a gestão por competências em sua totalidade** e 34% informaram que a implementação foi feita apenas *parcialmente*.

Na visão dos implementadores de gestão por competências nos órgãos, o estudo de Camões e Meneses (2016), aponta para os aspectos políticos que interferiram, de modo geral, no avanço da PNDP. Foi identificado o interesse dos grupos de poder como fundamental para a política nos órgãos, pois quando o tema foi considerado relevante pela alta direção, houve uma priorização do tema e, conseqüentemente, uma maior legitimação da área de gestão de pessoas. A relação também foi inversa nos casos em que não houve interesse da alta cúpula, em que as ações para implementação não se concretizaram e a área de gestão de pessoas, por conseguinte, acabou sendo deslegitimada (CAMÕES; MENESES, 2016).

Capuano (2015), ao analisar a experiência da gestão por competências em países desenvolvidos, propõe sua compreensão para além da capacitação e desenvolvimento,

Esse modelo de gestão também apresenta uma característica notável quanto à sua utilidade: ele pode extrapolar os limites epistemológicos da capacitação e do desenvolvimento e subsidiar também as demais etapas do ciclo de gestão de pessoas, oferecendo parâmetros mais técnicos e realistas para o planejamento da força de trabalho, recrutamento e seleção, remuneração, avaliação e retribuição por desempenho, promoção, apontamento para cargos de alta gestão e sucessão (CAPUANO, 2015, p. 373).

Consoante Munck e Galleli (2015, p. 541), como um primeiro passo, e fundamental na aplicação de um modelo de competência, é o “entendimento comum por parte dos usuários sobre o significado de tal modelo, sobre sua capacidade de aprimorar práticas atuais e sobre os benefícios confiáveis e válidos advindos dele”. Tal observação vai ao encontro de outros achados, que corroboram as dificuldades de aplicação de um sistema de competências na administração pública brasileira.

Assim, conforme Munck *et al* (2011), é necessária a transformação na estrutura organizacional das organizações, bem como na sua cultura, como forma de suportar a adoção de um modelo de competências. Os autores ainda ressaltam que a multiplicidade de conceitos que permeiam o próprio termo “competência” é mais um fator que dificulta nos processos de implantação desse modelo de gestão, tendo em vista os diversos contornos teóricos que podem ser utilizados na concepção de um modelo.

Sena (2013) ao estudar o sistema de gestão por competências no poder judiciário brasileiro, concluiu que “não há um parâmetro normativo para a implantação da citada ferramenta, a qual deve decorrer das orientações teóricas sobre o tema e das experiências de outras organizações, sejam elas públicas ou privadas”. Assim, o autor constatou que o modelo teórico de Brandão e Guimarães (2001), apesar de ter suas concepções voltadas às organizações privadas, pode ser adaptado ao contexto das organizações públicas. Ainda, o autor alerta que um dos principais desafios aos administradores públicos é conseguir integrar a carreira dos servidores e os diferentes subsistemas de GP ao modelo baseado em competências.

Por fim, na próxima seção, apresentam-se os resultados de pesquisas bibliométricas sobre o tema de gestão por competências no setor público, considerando a importância da pesquisa acadêmica buscar avançar nas discussões, de forma a contribuir com a agenda de pesquisas.

2.3.2 A pesquisa em gestão por competências no setor público

Molon-da-Silva e Mello (2011), em uma revisão integrativa sobre o tema na administração pública, apresentam algumas experiências vinculando competência à atuação

estratégica da GP em diferentes órgãos e setores de organizações públicas. Apesar da constatação de práticas estratégicas, as autoras concluem que ainda há um longo caminho a ser percorrido, tendo em vista os diversos obstáculos – individuais e coletivos - característicos deste setor. Alertam ainda que o sucesso para o desenvolvimento de competências parte do reconhecimento prévio que se trata de “um processo evolucionário com eventos planejados e espontâneos que visam transformar comportamentos e atitudes, o que leva tempo e exige paciência ao longo das ações organizacionais do dia a dia” (MOLON-DA-SILVA; MELLO, 2011, p. 178).

Sena (2012) analisou a produção científica sobre competências em instituições públicas nos seguintes periódicos: Revista de Administração Pública (RAP), Revista o Serviço Público (RSP) e Cadernos EBAPE, todas com qualificação Capes (Qualis) no nível A ou B, além de se caracterizarem como revistas de potencial interesse em temas correlatos ao setor público. O recorte temporal estabelecido foi de 1996 à 2011, compreendendo 20 artigos, analisados e categorizados por meio de análise de conteúdo.

Em termos quantitativos de publicações, percebe-se uma certa evolução linear no estudo de Sena (2012): entre 1996 a 1999, uma publicação; entre 2000 e 2005, cinco; entre 2006 à 2008, sete; por fim, o período final de 2009 à 2011 abrangendo oito publicações. Confirma-se, portanto, a influência da edição do Decreto 5.707/2006 na produção dos anos imediatamente posteriores. Os artigos, em geral, tratam o tema de forma bastante heterogênea, corroborando os achados de Ruas *et al* (2010), com tendência a adotarem os conceitos de competência individual e organizacional de forma mesclada, buscando atrelar-se ao conceito de gestão de - ou por - competências. Além disso, a ampla gama de conceituações dificulta uma sistematização eficaz para a consolidação do tema e de uma agenda de pesquisas.

Na mesma linha, o estudo realizado por Mello, Fonseca e Santos (2015) buscou analisar as publicações acerca de competências nos anais do Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho – EnGPR, promovido pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ANPAD, entre os anos de 2007 à 2013, totalizando 59 artigos. A partir do estudo constatou-se a predominância de estudos qualitativos e atrelados à concepção de competências individuais (consubstanciada no termo CHA), além de debates teóricos superando o campo prático de aplicação. Considerando o recorte metodológico, verificou-se maior incidência de estudos teórico-empírico em organizações privadas em

relação às públicas. As conclusões indicam que barreiras tradicionais relacionadas ao setor público, como regulação específica e estabilidade no cargo podem justificar o menor número de trabalhos. Em contrapartida, corroborando estudos anteriores (SENA, 2012; MOLON-DA-SILVA; MELLO, 2011; MOLON-DA-SILVA, MELLO, TORRES, 2013) apontam para o longo caminho a ser percorrido por organizações públicas e a importância do debate acadêmico nesse processo.

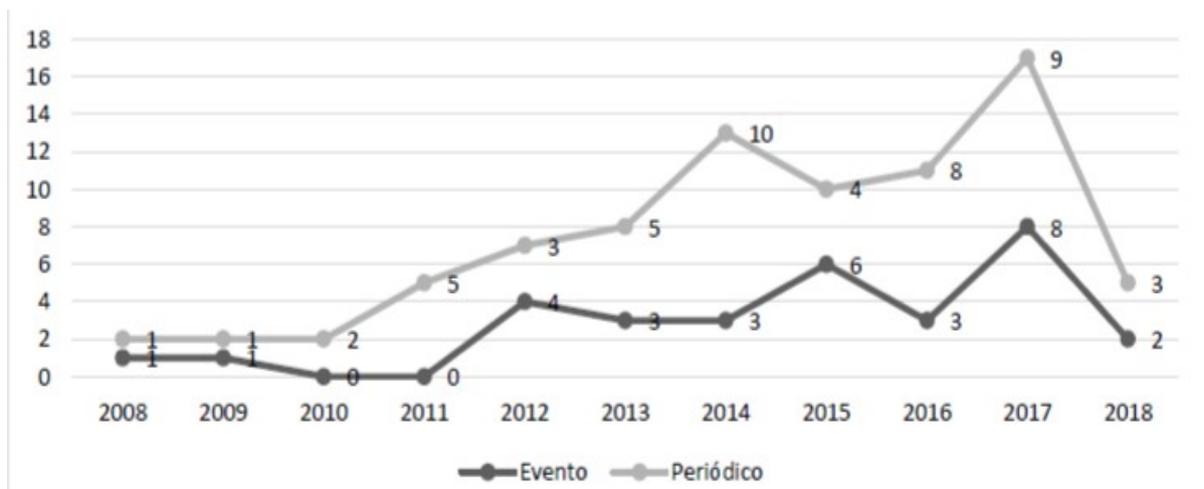
Em um estudo realizado por Ubeda e Ferreira (2016), buscou-se identificar os desafios para a inserção da perspectiva da competência na gestão estratégica de pessoas, com foco em organizações públicas, através de um estudo bibliométrico em periódicos científicos classificados com *Qualis* Capes entre A1 e B3, entre os anos de 2002 a 2015. O estudo tratou o tema de forma mais abrangente, incluindo outros temas que mantém relação com competências, como remuneração e carreira, treinamento, clima organizacional e gestão do conhecimento. Entre as conclusões do estudo, aponta-se que os temas remuneração e clima organizacional foram os mais pesquisados neste período, nestes estratos selecionados, enquanto o tema gestão por competências foi de menor incidência nas publicações, corroborando a escassez de trabalhos quando se trata de organizações públicas.

Em um dos mais recentes estudos bibliométricos, Montezano, Medeiros e Filho (2018) realizaram amplo levantamento de artigos acerca da gestão de competências no contexto do setor público. Para tanto, buscaram nas bases de dados Periódicos Capes, SPEEL, SCIELO, Google Acadêmico, Anais da ANPAD, Anais dos Seminários de Pesquisas em Administração (SEMEAD), Anais do Conselho Nacional de Secretários de Estado (CONSAD). O levantamento considerou os principais congressos em administração do país, no intuito de identificar trabalhos que ainda não tivessem tido tempo hábil de publicação em periódicos, considerando a lacuna temporal entre avaliação e publicação de um artigo. Assim, foram selecionados 82 artigos, sendo 31 deles publicados em eventos científicos e 51 em periódicos. A figura 2 apresenta a distribuição das publicações estratificado por ano de divulgação.

Entre as publicações em eventos, destaca-se o ENANPAD e o Encontro nacional de Administração pública (ENAPG), ambos organizados pela ANPAD, representando 45% das publicações no referido período, confirmando a relevância e contemporaneidade do tema na academia. É aparente, ainda, o baixo número de publicações entre 2008 e 2011, situação que se alterou com a maior expressividade das publicações entre 2014 e 2017. Essa última análise contraria os achados de Ruas *et al* (2010), que sugeriram o possível esgotamento das

discussões sobre competências, haja vista a comprovação da sua aplicabilidade nas organizações. Nesse ponto, a aplicabilidade no setor público, pelo contrário, permanece como grande desafio ainda hoje.

Figura 2: Produção brasileira em gestão por competências no setor público



Fonte: Montezano, Medeiros e Filho (2018, p. 7)

Em relação ao objetivo dos artigos, identificou-se que 34,1% trataram a gestão por competências de modo geral; 57,3% abordaram apenas uma etapa da GC, enquanto os demais trataram de duas, três ou cinco etapas deste ciclo de GC, partindo da classificação proposta por Brandão e Bahry (2005), o qual compreende: formulação da estratégia, o diagnóstico de competências, a captação e desenvolvimento de competências, o acompanhamento e avaliação, seguidos da recompensa, conforme Figura 1. No que se refere ao campo de aplicação, as pesquisas em geral foram realizadas em organizações federais (69,4%), seguidas de estaduais (13,9%) e municipais (4,2%). Quanto a esfera de poder, tem-se o poder executivo concentrando a maioria dos estudos (75%), enquanto o legislativo e o Ministério Público apresentaram as menores incidências (1,4% ambos). (MONTEZANO; MEDEIROS; FILHO, 2018)

Entre as conclusões, destaca-se inicialmente a confirmação de que a GC neste setor é considerada estratégica e contribui para a melhoria da qualidade do serviço público prestado, havendo, em contrapartida, barreiras e facilitadores que precisam ser gerenciados para a efetiva implantação desse modelo. Quanto a aplicabilidade, corroborando estudos anteriores (ver MELLO, FONSECA e SANTOS, 2015), os autores apontam que o Decreto 5.707 deixou

lacunas nesse sentido, já que não definiu prazos nem mecanismos de implementação, deixando muitas questões em aberto para as organizações. Em razão disso, os estudos quanto a aplicabilidade continuam dispersos, havendo mais discussões de fundamentos teóricos do que investigação de *cases* reais de sucesso, deixando questões latentes, como: “por que a efetiva implantação do modelo de gestão por competências não está ocorrendo na prática?” e “quais foram as reais contribuições do Decreto nº 5.707/2006 para a gestão por competências no setor público?” (MONTEZANO; MEDEIROS; FILHO, 2018, p. 13).

Em síntese, os achados corroboram o interesse e a relevância deste tema para as organizações públicas. Embora o marco regulatório tenha ocorrido há mais de dez anos, através do Decreto 5.707/2006, há praticamente unanimidade entre os autores quanto aos desafios para a efetiva implantação desse modelo de gestão. Os estudos ainda são dispersos e a multiplicidade de conceitos que permeiam este tema acaba dificultando a realização de estudos de maior amplitude e possíveis de generalização. Esse ponto é influenciado pela relativa autonomia delegada aos órgãos e entidades da administração pública, visto que não houve uma determinação normativa de “como” e qual modelo seguir quando da adoção da GC. Entre os principais achados, tem-se que a maioria dos estudos (57,3%) se preocupou em analisar apenas uma das etapas características desse modelo (MONTEZANO; MEDEIROS; FILHO, 2018), o que indica a necessidade de estudos de maior profundidade deste fenômeno, considerando toda a sua complexidade e o tempo de implantação envolvido, como no caso escolhido, em que se busca analisar a trajetória de implantação, por meio de um recorte longitudinal.

A crítica ao fato de a maioria dos estudos empíricos terem sido realizados em uma única organização ou estrutura de poder (executivo, judiciário, etc) esbarra na lacuna legal que norteia a política de desenvolvimento de pessoal, em que não há determinação dos procedimentos a serem adotados ou modelos prontos, dada a própria natureza distintas dos órgãos da administração pública. Dessa forma, a análise de *cases* específicos, como devido rigor metodológico, segue com potencial de contribuição para o tema, uma vez que já há consenso de que a abordagem por competências contribui positivamente para a gestão de pessoas. Ainda, entre os achados de bibliometrias, verificam-se poucos os estudos aplicados em IFES, reforçando a necessidade de novas pesquisas direcionadas a essas organizações.

Com base nos achados bibliométricos, evidencia-se a contribuição da presente estudo para agenda deste tema, através do estudo em uma instituição federal de ensino centenária e

representativa da região sul, com recorte longitudinal, que permite profundidade maior de análise da trajetória de implantação.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Minayo (2001, p. 16) apresenta o conceito de metodologia como o “caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”. Dessa forma, o método inclui as concepções teóricas, o conjunto de técnicas e procedimentos que possibilitam a compreensão e construção da realidade, além do “sopro” do potencial criativo do pesquisador.

Enquanto abrangência de concepções teóricas de abordagem, a teoria e a metodologia caminham juntas (...). Enquanto conjunto de técnicas, a metodologia deve dispor de um instrumental claro, coerente, elaborado, capaz de encaminhar os impasses teóricos para o desafio da prática (MINAYO, 2001, p.16).

Na reflexão metodológica, a supervalorização de técnicas produz um excesso de formalismo, visto que a prática científica não se reduz a uma sequência de operações e procedimentos imutáveis, o que consubstancia a visão “burocrática” do método (BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1977). Seu desprezo, ao contrário, leva ao empirismo sempre ilusório nos seus resultados, ou a “especulações abstratas e estéreis” (MINAYO, 2001, p. 16).

Conforme observado por Feyerabend (1989) o progresso da ciência está mais associado à violação de regras que a sua rígida observância, ou seja, na sua visão, não há norma metodológica que não tenha sido violada em alguma circunstância. Assim, precisa-se de parâmetros para garantir o avanço e a validade do conhecimento, sem, porém, ignorar a marca da criatividade do pesquisador, necessário em qualquer trabalho investigativo (MINAYO, 2001).

Esta pesquisa se caracteriza como abordagem predominantemente qualitativa, embora seja possível a apresentação de alguns dados de natureza quantitativa, de forma complementar. A tabela a seguir sintetiza o percurso metodológico adotado.

A pesquisa qualitativa, utilizada amplamente nas ciências sociais, se preocupa com um nível de realidade que não pode ser quantificado, trabalhando com o “universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (MINAYO, 2001, p. 21-22). Assim sendo, este tipo de pesquisa não busca a representatividade estatística e, sim, o aprofundamento da compreensão de um

grupo social ou de uma organização (GIL, 2002). Tal abordagem se justifica pela pretensão desta pesquisa de analisar a implantação da GC sob a ótica dos servidores atuantes e inseridos no ambiente onde o fenômeno ocorre, havendo, portanto, uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito (GIL, 2002).

Abordagem	Qualitativa		
Tipo	Teórico-empírico		
Estratégia de pesquisa	Estudo de caso		
Natureza	Exploratório-Descritiva		
Unidade de análise	Universidade Federal do Rio Grande do Sul		
Sujeitos	Informantes-chave (GT de implantação)		
Objetivos específicos	1) Caracterizar o modelo de gestão por competências mapeado pela UFRGS e o seu estágio atual; 2) Identificar e analisar a operacionalização do modelo por meio das práticas de gestão de pessoas;	3) Analisar a percepção da gestão responsável pela implantação frente aos desdobramentos após a adoção do modelo. 4) Identificar e analisar as barreiras à implantação da GC na instituição.	
Técnica(s)	Entrevista	Pesquisa documental	Entrevista
Instrumento	Roteiro semi-estruturado	Roteiro de pesquisa documental	Roteiro semi-estruturado
Fontes de evidência	Servidores da Instituição que participaram do GT responsável pela implantação da GC.	Documentos institucionais, físicos e eletrônicos; documentos públicos (Leis, Decretos).	Servidores da Instituição que participaram do GT responsável pela implantação da GC
Análise dos dados	Análise de estudo de caso Yin (2010)		

Quadro 3: Síntese dos procedimentos metodológicos

Fonte: elaborado pelo autor, com base nas categorizações de Gil (2008); Minayo (2001); Yin (2010), adaptado de Araújo (2018)

A pesquisa qualitativa é fundamentalmente interpretativa, adotando um raciocínio em grande parte indutivo – o qual, a grosso modo, parte de observações de casos particulares para concluir uma teoria ou verdade geral, em oposição ao raciocínio dedutivo, que parte de

premissas lógicas para se obter uma conclusão. Partindo disso, o pesquisador filtra os dados através da sua “lente pessoal”, situada em determinado contexto sociopolítico e histórico, não sendo possível, portanto, evitar interpretações pessoais na análise dos achados (CRESWELL, 2007, p. 187).

Nessa linha, cabe ao pesquisador qualitativo refletir o seu próprio papel na pesquisa, visto que o “eu” pessoal e o “eu” pesquisador são inseparáveis. Essa introspecção, junto com o “reconhecimento de vieses, valores e interesses tipifica a pesquisa qualitativa atualmente”, o que representa honestidade na pesquisa, “reconhecendo que toda observação é carregada de valores” (CRESWELL, 2007, p.187).

Quanto aos objetivos, esta pesquisa caracteriza-se como exploratório-descritiva (GIL, 2008), visto que inicialmente foi feito um levantamento exploratório sobre a temática de competências no setor público, apresentados no capítulo anterior, para, posteriormente, definir os objetivos e o delineamento da pesquisa. Godoy (1995) corrobora esse entendimento, ao sintetizar as diferenças quanto aos objetivos.

Quando estamos lidando com problemas pouco conhecidos e a pesquisa é de cunho exploratório, este tipo de investigação parece ser o mais adequado. Quando o estudo é de caráter descritivo e o que se busca é o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade, é possível que uma análise qualitativa seja a mais indicada. Ainda quando a nossa preocupação for a compreensão da teia de relações sociais e culturais que se estabelecem no interior das organizações, o trabalho qualitativo pode oferecer interessantes e relevantes dados (GODOY, 1995, p.63).

Assim, a primeira etapa da pesquisa foi predominantemente exploratória, a fim de se compreender o fenômeno e subsidiar a elaboração dos instrumentos de coleta de dados. Na segunda etapa, todavia, a abordagem descritiva parece ser a mais adequada para tratar a compreensão da GC em sua complexidade na organização, envolvendo as relações sociais, contextuais e culturais do setor público, daí resultando a caracterização exploratório-descritiva.

Em relação ao tipo de estudo, esta pesquisa se caracteriza como do tipo teórico-empírico, ao partir de preceitos teóricos para a análise de um fenômeno e seus desdobramentos em um determinado contexto. Este tipo de estudo permite o diálogo entre concepções teóricas e uma realidade a ser investigada (MINAYO, 2001). Embora esta proposta de pesquisa tenha o potencial de contribuir para a resolução de um problema organizacional, além de o pesquisador também ser servidor da administração central da instituição, optou-se

por não classificá-la como pesquisa-ação, tendo em vista que os objetivos exploratório-descritivos foram delineados visando à compreensão do objeto em sua complexidade, e não direcionados a obtenção de respostas práticas para o problema.

Alinhado a abordagem qualitativa, como estratégia de pesquisa se adotou o estudo de caso, que, conforme Yin (2001, p. 32) é “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. O autor propõe a adequação desta técnica para problemas envolvendo as expressões “como” e “por que”, por serem de cunho mais exploratório, diferentemente de problemas que tratam de perguntas atreladas a expressões como “o que” e “onde” (YIN, 2001).

Uma crítica frequente no meio acadêmico quando se trata de estudos de caso é que eles fornecem pouca base para uma generalização científica, principalmente nos casos únicos. A resposta para isso, conforme Yin (2001, p. 29) é complexa, pois, de fato, os feitos científicos raramente são baseados em um único experimento, mas “baseiam-se, em geral, em um conjunto múltiplo de experimentos, que repetiu o mesmo fenômeno sob condições diferentes”. Assim, os estudos de caso, bem como os experimentos, são generalizáveis a proposições teóricas, e não a “populações ou universo”, de forma que podem validar uma teoria, ou até criar uma nova. Além disso, o mesmo autor alerta para uma das maiores preocupações nesta estratégia de pesquisa: a falta de rigor metodológico, pois muitas vezes o pesquisador negligencia este método ao permitir “evidências equivocadas ou visões tendenciosas” para influenciar os resultados, além de não seguir adequadamente as proposições para a coleta e a análise dos dados (YIN, 2001, p. 29; GODOY, 2006).

Quanto aos tipos de estudo de caso, Yin (2001, p. 61-62) os classifica em quatro: a) projetos de caso único (holísticos); b) projetos de caso único (incorporados); c) projetos de casos múltiplos (holísticos); d) projetos de casos múltiplos (incorporados). Assim, para confirmar, contestar ou estender a teoria, pode-se escolher um caso único representativo, ou ainda, aquele que potencialmente represente um “teste decisivo de uma teoria significativa”. Um outro fundamento apresentado pelo autor, para a escolha de caso é este ser revelador, “quando o pesquisador tem a oportunidade de observar e analisar um fenômeno previamente inacessível à investigação científica” (YIN, 2001).

Já os casos múltiplos devem seguir a lógica da replicação e não da amostragem, analisando mais de um caso único. Apesar de conferirem maior robustez à pesquisa,

rebatendo a uma das críticas deste método, geralmente exigem maior tempo e amplos recursos para a sua aplicação, indo além daqueles que um estudante ou pesquisador possuem (YIN, 2001).

Destarte, optou-se pela escolha de um caso único, tendo em vista as limitações de tempo para um estudo múltiplo e as características da organização, que foi considerada representativa entre as instituições públicas do Estado do Rio Grande do Sul, e de natureza holística, pois, preliminarmente, não se verificou subunidades lógicas na organização onde o fenômeno será analisado. Ademais, o fato de o pesquisador também ser servidor facilitou o acesso a dados institucionais, que não seriam facilmente acessíveis, além de a proximidade com as pessoas-chave neste campo, configurando-se uma oportunidade única de estudo.

Considerando que o estudo de caso é essencialmente multimétodo (YIN, 2010), como instrumentos de coleta foram adotadas duas diferentes técnicas: 1) entrevistas semiestruturadas, com roteiro elaborado a partir dos objetivos e do referencial teórico apresentado; 2) análise documental, com critérios de seleção e análise definidos. O uso de mais de uma fonte de evidência atende às recomendações de YIN (2010) quanto à validade do constructo.

3.1 COLETA DE DADOS

Yin (2010) apresenta três princípios que podem maximizar os benefícios das fontes de evidência, aplicando-se a todas as técnicas de coleta. O primeiro se relaciona com a característica multimétodo do estudo de caso, em que há a necessidade de se adotar mais de uma fonte de evidência, buscando, assim, obter a triangulação dos dados. O autor lança crítica ao uso de técnicas isoladas em estudos de caso, o que pode gerar fragilização metodológica (YIN, 2010).

O segundo princípio é referente à criação de um banco de dados para a etapa de coleta de dados, de forma a resguardá-los. Esses dados devem ser registrados na sua forma “bruta”, sem manipulação ou análise pelo pesquisador, de forma que permitam novas análises futuras. Os relatos e percepções do pesquisador, nessa lógica, devem ser registrados de forma apartada nesse banco de dados. O último se relaciona ao encadeamento de

evidências, a fim de aumentar a credibilidade das informações do estudo, partindo de premissas semelhantes àsquelas usadas em investigações criminais (YIN, 2010).

Assim, as evidências coletadas durante o estudo devem ser suficientemente apresentadas, de forma que permitam a reconstrução do mesmo. Além disso, tais evidências devem ser compatíveis com os procedimentos específicos e as questões propostas no trabalho, a fim de se comprovar que a coleta seguiu ao percurso proposto inicialmente (YIN, 2001).

Assim, como primeiro passo, foram realizados contatos presenciais com servidores da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da instituição escolhida, para verificar a potencialidade de contribuição do *case* para a pesquisa acadêmica, bem como a disponibilidade e interesse institucional para que a pesquisa pudesse ser realizada. O fato de o pesquisador também integrar o quadro efetivo de servidores da instituição facilitou essa aproximação e, posteriormente, o desenvolvimento da pesquisa, muito em função da facilidade de acesso aos dados e às pessoas-chaves para a compreensão do problema.

Após os primeiros contatos, foi elaborado o Termo de consentimento institucional, para fins de autorização para a realização da pesquisa junto à UFRGS, especificando os objetivos da mesma e os métodos de coleta envolvidos. O termo foi encaminhado à Pró-reitoria de gestão de pessoas, sendo posteriormente autorizado e assinado pelo Pró-reitor, conforme Apêndice E.

Antes de especificar os instrumentos de coleta de dados, é importante definir os sujeitos da pesquisa (YIN, 2010). No presente estudo, estes foram escolhidos pelo critério de tipicidade ou intencional, que “consiste em selecionar um subgrupo da população que, com base nas informações disponíveis, possa ser considerado representativo de toda a população” (GIL, 2008, p. 94). Este critério tem como vantagem o baixo custo de seleção, todavia, requer conhecimento prévio da população, assim como dos grupos e subgrupo selecionado.

Em relação aos sujeitos da pesquisa, estes foram selecionados com base em critérios definidos previamente:

- 1) Ser integrante do Grupo de Trabalho responsável pela implantação da GC, priorizando, na medida do possível, os ocupantes de cargos de gestão;
- 2) Conhecimento e experiência em gestão por competências;
- 3) Vínculo ativo com a UFRGS.

Assim, foram selecionados servidores integrantes do GT, priorizando, quando possível, aqueles que integraram a equipe desde o início do processo, que iniciou em 2014, e os ocupantes de cargos de gestão.

3.1.1 Instrumentos de coleta de dados

A partir das principais fontes de evidências indicadas por Yin (2001, 2010), adotou-se a entrevista e a análise documental. A entrevista é essencialmente uma forma de interação social, na qual o pesquisador busca coletar dados, e a outra parte se apresenta como fonte de informação, em um diálogo assimétrico. Por sua flexibilidade, é considerada a técnica de excelência na investigação social, “atribuindo-lhe valor semelhante ao tudo de ensaio, na química e ao microscópio na biologia” (GIL, 2008, p. 109).

Como vantagens esperadas, podem-se elencar: 1) a obtenção de dados relevantes aos diversos aspectos da vida social; 2) um efetivo meio de se obter dados em profundidade sobre o comportamento humano; 3) os dados obtidos poderem ser submetidos à classificação, quantificação (GIL, 2008).

Considerando que o GT é composto por dezessete servidores, entre técnicos-administrativos e docentes, foram entrevistados seis da carreira técnica e os dois da carreira docente, devido ao seu conhecimento e atuação direta no processo de implantação.

Deste modo, considerando os objetivos propostos, foram selecionados, como informantes-chave, os servidores seguindo os critérios de inclusão já apresentados, que pudessem realmente contribuir para o entendimento do fenômeno em profundidade. Após, foram encaminhados *e-mails* aos selecionados com a apresentação da pesquisa e os objetivos e, quando necessário, realizou-se contato telefônico para reforçar o convite e os agendamentos.

As entrevistas foram conduzidas no período de outubro de 2019 à janeiro de 2020, em salas de reuniões da própria Universidade e em horário comercial, com exceção de uma única entrevista, que foi realizada de forma virtual, utilizando a plataforma *whatsapp* (áudios e mensagem escrita) com um dos servidores que atuava fora do campus central da universidade. A duração aproximada de cada entrevista presencial foi de uma hora.

Seguindo as orientações de Creswell (2014) para a confiabilidade de estudos qualitativos, as entrevistas foram gravadas com o uso de dispositivo digital Iphone 8 e posteriormente transcritas em sua literalidade pelo próprio autor, totalizando cinquenta e quatro páginas. Em uma espécie de “banco de dados”, estas foram armazenadas de forma apartada das interpretações e registros pessoais do pesquisador, alinhando-se às indicações de YIN (2010). Além disso, adotou-se o diário de campo durante todo o processo de coleta, com os registros pessoais do pesquisador que, posteriormente, também foram utilizados na análise.

O diário de campo consistiu, basicamente, nos registros das coletas documentais, como datas de acesso, nível de restrição, correlação dos mesmos com os objetivos do trabalho, entre outros aspectos. Em relação às entrevistas, buscou-se registrar, no diário, as percepções do pesquisador durante e imediatamente após a realização das mesmas, a fim de manter os devidos registros para a posterior etapa de análise dos achados.

O roteiro de entrevista (Apêndices A, B e C) foi elaborado com base no instrumento, validado e aplicado, pelo pesquisador Sena (2013), que realizou um estudo sobre a implantação da gestão por competências no Poder Judiciário brasileiro, com várias adaptações à realidade de uma universidade pública, que difere significativamente da estrutura do poder judiciário. Após a elaboração do instrumento, foi realizado o pré-teste do mesmo, através de uma entrevista “piloto” com um dos servidores, de forma a avaliar o entendimento das questões propostas, bem como identificar possíveis vieses ou ajustes necessários para o melhor delineamento. Após este teste, foram corrigidos alguns aspectos formais nas questões, ajustando-os conforme os objetivos definidos e as percepções do primeiro entrevistado.

Após o pré-teste, foi preciso adequar o roteiro de entrevista de acordo com a atuação dos servidores na instituição, como no caso dos docentes, que não atuam diretamente nas práticas de gestão de pessoas, embora integrem o GT. Mesma situação ocorreu com um dos servidores da área de tecnologia da informação, em que as questões foram readequadas a sua área de conhecimento e contribuição para o projeto, sempre, porém, com o cuidado de observar os objetivos específicos deste trabalho.

O Quadro 4 sintetiza as informações relativas aos participantes das entrevistas. Algumas informações funcionais foram propositalmente omitidas, com o intuito de preservar a identificação pessoal dos respondentes. Ressalta-se que todos os participantes do estudo

possuíam pós-graduação completa ou em curso, além de contarem com mais de dois anos de experiência com gestão por competências, atendendo integralmente aos critérios de inclusão.

Cargo/Função	Identificação no texto
Diretor - EDUFRGS	E1 - EDUFRGS
Coordenadora técnica do GT – Coordenação de Desenvolvimento pessoas PROGESP	E2 - COORD. PROGESP
Servidora do Núcleo de Planejamento e Gestão - PROGESP	E3 – NPG PROGESP
Dirigente de Gestão de Pessoas	E4 – Diretor PROGESP
Servidora do Núcleo Planejamento e Gestão - PROGESP	E5 – NPG PROGESP
Docente - Escola de Administração	E6 – DOCENTE EA
Coordenador acadêmico do GT – Gestor e docente - Escola de Engenharia	E7 – DOCENTE EE
Servidor Centro de Processamento de dados	E8 - CPD

Quadro 4: Caracterização dos entrevistados

Fonte: Elaborado pelo autor

Os participantes foram escolhidos por tipicidade ou intencional, conforme Gil (2008), seguindo os critérios de inclusão definidos *a priori*, conforme mencionado. Todos receberam e assinaram o Termo de consentimento de entrevista, autorizando a sua gravação e posterior divulgação, preservando suas identificações pessoais.

A escolha dos entrevistados também buscou abarcar diferentes percepções, envolvendo, assim, servidores da EDUFRGS, PROGESP, CPD, Escola de engenharia e Escola de Administração, entre servidores técnicos-administrativos e docentes. Ainda assim, tendo em vista que a maioria dos integrantes do grupo de trabalho (GT) está lotada na PROGESP, esta área acabou contando com 50% do grupo selecionado, mantendo sua representatividade em relação à totalidade dos membros do GT.

Como segunda técnica de coleta, adotou-se a pesquisa documental que, conforme a visão de Yin (2010) se dá principalmente como forma de corroborar e valorizar as evidências oriundas de outras fontes. O acesso a documentos institucionais, até mesmo aqueles que se

encontram arquivados, é importante para um estudo de caso completo. Ainda, é possível fazer inferências a partir dessa técnica de coleta (YIN, 2010).

Neste trabalho, adotou-se a coleta de dados secundários, através do acesso a documentos públicos e institucionais, com o cuidado de solicitar o devido acesso quando assim foi necessário. Entre os documentos selecionados, incluem-se Leis e Decretos, plano de gestão da Instituição, plano de desenvolvimento Institucional, dados estatísticos, relatórios de sistema de recursos humanos, sistema de questionários UFRGS, banco de talentos, entre outros. Considerando os princípios de Yin (2010), há de se manter os registros detalhados dos arquivos utilizados, como as fontes, datas e os critérios adotados para a sua utilização na pesquisa, com o intuito de garantir o encadeamento das evidências. No quadro a seguir, são apresentados os documentos que foram objeto de análise documental, em rol não exaustivo, com a caracterização do respectivo acesso.

Quadro 5: Seleção de documentos para a análise documental

Seleção de documentos	Acesso
Decreto 5.707/2006 - Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal	Público
Plano de Gestão UFRGS 2016-2020	Público
Plano de Desenvolvimento Institucional UFRGS 2016-2026	Publico
Plano Anual de Capacitação UFRGS 2018-2019	Público
Relatórios de Sistema de Gestão por Competência	Restrito
Resultados do Censo de Desenvolvimento dos servidores	Público
Painel de Dados – UFRGS em números (dados estatísticos)	Público
Relatórios do Sistema de Recursos Humanos (SRH)	Restrito
Banco de talentos UFRGS	Restrito

Fonte: Elaborado pelo autor

3.2 ANÁLISE DOS DADOS

Uma técnica de análise, seja ela qual for, é, em última instância, um método de interpretação (MOZZATO & GRZYBOVSKI, 2011), que possui procedimentos comuns, envolvendo a preparação dos dados e posterior análise, momento este que “consiste em extrair sentido dos dados de texto e imagem” (CRESWELL, 2007, p. 194).

Alinhando-se à abordagem qualitativa, optou-se pela técnica de análise para estudos de caso, proposta por Yin (2001; 2010), que recomenda a adoção de uma estratégia analítica de forma a considerar as evidências de forma justa. Consoante o autor, a análise dos dados consiste no exame, categorização, classificação ou recombinação de evidências conforme proposições teóricas iniciais.

A abordagem de Yin (2001) alinha-se às proposições de Miles e Huberman (1984), que representam uma corrente alternativa para análise de estudos de caso, na qual os autores sugerem o uso de diferentes técnicas analíticas, tais como:

- Pôr a informação em diferentes ordens
- Fazer uma matriz de categorias e colocar as provas dentro de tais categorias
- Criar mostradores de dados - mapas e outros engenhos - para examinar os dados
- Tabelar a frequência de diferentes acontecimentos
- Examinar a complexidade de tais tabulações e as suas relações, calculando números de segunda ordem, tais como meios e variâncias
- Pôr informação em ordem cronológica ou usar outro esquema temporal (YIN, 2001, p. 125).

Como principal estratégia analítica geral para estudos de caso, Yin (2010) propõe “basear-se em proposições teóricas”. Tal estratégia consiste em seguir as proposições teóricas que levaram ao estudo de caso, à questão problema e aos objetivos propostos. Assume-se, assim, que os objetivos definidos e o delineamento da pesquisa foram baseados em tais proposições, que incluem um conjunto de questões investigativas, revisões da bibliografia e novas perspectivas para o problema. Por lógica, essa estratégia é indicada somente quando as proposições teóricas relativas ao tema são suficientes, ou seja, quando já foram verificados estudos e teorias previamente à realização da pesquisa.

Considerando que o tema de gestão por competências já vem sendo discutido há cerca de duas décadas, o autor norteou-se, principalmente, pelos preceitos teóricos de Brandão e Bahry (2005), Fleury e Fleury (2001), Zarifian (2001), Dutra (2004), sem excluir os demais autores que compuseram o referencial teórico. Entre os métodos de condução de análise do estudo de caso, Yin (2001) sugere a “adequação ao padrão”, que “consiste em comparar um padrão fundamentalmente empírico com outro de base prognóstica (ou com várias outras previsões alternativas). Se os padrões coincidirem, os resultados podem ajudar o estudo de caso a reforçar sua validade interna” (YIN, 2001, p. 136).

Dessa forma, a estratégia adotada foi basear-se em proposições teóricas, e, para tanto, julgou-se adequado o uso do método de adequação ao padrão, buscando estruturar, antes mesmo de o início do trabalho de campo, um quadro de referência teórica, que serviu de base para a elaboração dos instrumentos e delimitação do tema. O mesmo quadro foi utilizado, e até mesmo complementado, nas etapas de coleta e análise das evidências (YIN, 2001; 2010), vez que a revisão teórica acompanha todas as demais etapas da pesquisa.

Para fins de análise dos achados, o método auxiliar de adequação ao padrão foi utilizado como norteador para a busca das evidências sobre o caso, com base nos objetivos específicos propostos, sempre buscando comparar com as teorias consolidadas sobre tema, que compuseram o quadro de referência. Nessa perspectiva, compararam-se as evidências sobre como ocorreu o processo de implantação da gestão por competências (GC) na UFRGS até o estágio atual, ainda não finalizado, com os preceitos teóricos acerca dos modelos de GC e os achados correlatos específicos ao setor público (YIN, 2001, 2010).

As informações coletadas foram organizadas e categorizadas em 13 grupos temáticos, conforme as proposições teóricas e os objetivos específicos, com o uso do software NVivo, versão 12 Pro – *software* utilizado para análise qualitativa de dados, projetado para ajudar a organizar, analisar e encontrar informações em dados não estruturados ou qualitativos tais como entrevistas, respostas abertas de pesquisa, artigos, etc.

Conforme Lage (2011), o NVivo é um dos softwares mais utilizados no meio acadêmico, tendo sido adotado por centros de pesquisa na maioria das grandes universidades do país. Apesar dessa disponibilidade, constata-se que ainda é baixo o número de pesquisas qualitativas apoiadas em algum tipo de *software* (LAGE, 2011).

Entre as principais estruturas disponíveis no programa, estão os *nodes* ou “nós”, que podem ser configurados como “nó isolado” ou “árvore de nós”. Os nós são estruturas para o armazenamento das informações coletadas durante a pesquisa, podendo ser entendidas como categorias, estas que recebem os dados coletados da pesquisa. Quando uma categoria comporta subcategorias, é utilizada a árvore de nós, ou *tree node* (LAGE, 2011). Na presente pesquisa, utilizou-se a estrutura de nós isolados, bem como a de árvore de nós, nos casos em que foi possível a abertura do grupo temático em subcategorias, conforme Apêndice F.

Assim, tendo em vista a estratégia analítica definida, o método auxiliar de análise (YIN, 2010), bem como a ferramenta informacional de apoio, passe-se à descrição do percurso metodológico em relação aos objetivos específicos.

O objetivo de caracterizar o modelo de gestão por competências da UFRGS foi essencialmente descritivo, e dividido em duas etapas. A primeira começou antes mesmo da fase de coleta, através da análise de documentos da instituição, como *site*, sistemas e plano de gestão, apoiando-se também no livro “conhecer para desenvolver” (BASSO *et al*, 2019), este que divulgou os resultados obtidos após a primeira rodada de mapeamento. A segunda etapa foi triangular os dados obtidos nas entrevistas e os dados documentais com as proposições teóricas sobre os modelos de GC (BRANDÃO; BAHRY, 2005; BRASIL, 2006a) de forma a entender a concepção da instituição em relação ao modelo pretendido para implantação e o seu estágio atual.

Nesse processo, o segundo objetivo teve um percurso semelhante ao primeiro, com a primeira etapa documental, com base no livro de resultados do mapeamento (BASSO *et al*, 2019), sendo complementado através da triangulação de dados das entrevistas com as referências teóricas. Novamente, adotou-se o conceito de GC como modelo (BRANDÃO; BAHRY, 2005), para fins de análise e, posteriormente, subdivisão em seções temáticas. Assim, foi possível apresentar e discutir os reflexos da gestão por competências, em termos de práticas e ações de gestão de pessoas.

O terceiro objetivo, de analisar as percepções dos membros do GT responsável pela implantação do modelo de GC, foi alcançado essencialmente através da realização de entrevistas com os membros, que posteriormente foram transcritas e categorizadas no *software* Nvivo. Os dados obtidos, assim como os outros achados documentais, foram triangulados com as referências teóricas, que, para este objetivo específico, basearam-se predominantemente em estudos anteriores em outras organizações do setor público, como Pires *et al* (2005), Pantoja (2015), Landfeldt e Odelius (2017), entre outros.

O último objetivo, nominado “identificar e analisar as barreiras à implantação da GC na instituição” foi alcançado através de entrevistas com os membros da gestão implementadora (GT), partindo do pressuposto de que estes, pela sua experiência e atuação, conseguiram apreender os entraves para a efetivação desse processo, bem como possuem um conhecimento da estrutura geral da universidade e sua complexidade. As entrevistas foram transcritas e categorizadas no *software* Nvivo, de forma a obter, através da estratégia analítica de “basear-se em proposições teóricas” (YIN, 2010), as barreiras em categorias temáticas. Assim como nos demais objetivos, os dados foram triangulados com o quadro teórico de referência sobre o tema, de forma a obter interpretações precisas e válidas.

Dessa forma, em todos os objetivos é possível verificar que houve a triangulação dos dados, seguindo a estratégia proposta por Yin (2010) e o método auxiliar de análise, além de o uso da ferramenta computacional (NVivo).

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A apresentação e análise dos dados foram estruturadas neste capítulo a partir de seis seções temáticas, definidas de modo a atender aos objetivos específicos. Inicialmente, há a apresentação do campo de estudo, de forma a compreender, em linhas gerais, a atuação e estrutura organizacional da UFRGS, em categoria construída essencialmente pela coleta documental. A segunda seção apresenta o modelo de gestão por competências (GC) concebido pela universidade, através de um breve histórico sobre a sua construção prática e metodológica e as etapas previstas para a implantação.

A terceira, nesse sentido, trata dos reflexos da GC através das práticas de gestão de pessoas, concentrando as discussões em torno dos resultados e mudanças obtidas por meio do novo modelo. A quarta seção se concentra nas percepções identificadas pela gestão implementadora (GT) durante essa trajetória, desde as concepções teóricas aos primeiros resultados práticos da GC. A quinta, concentra-se nas “barreiras à implantação do modelo”, buscando a identificação e reflexão acerca dos entraves a sua efetivação por completo. A última, por fim, trata das questões relacionadas ao futuro do modelo de GC na instituição, seu estágio atual e os possíveis reflexos da nova política nacional de desenvolvimento de pessoal (PNDP, 2019) do governo federal.

4.1 APRESENTAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO PESQUISADA

A organização escolhida para a realização deste estudo é a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, uma instituição pública centenária, de natureza autárquica, com reconhecimento nacional e internacional. Atualmente, a UFRGS conta com 5 *campis*, 29 unidades acadêmicas, e um corpo discente composto de aproximadamente 52 mil alunos, entre graduação e pós graduação. Nas avaliações de qualidade do ensino superior no Índice Geral de Cursos (IGC), nos últimos oito anos, ininterruptamente, a UFRGS alcançou a maior pontuação entre todas as universidades federais do país, se destacando no cenário nacional e internacional.

A administração superior da UFRGS é composta pelo Conselho Universitário (CONSUN), Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), Conselho de Curadores (CONCUR) e Reitoria. O CONSUN é o órgão máximo normativo e deliberativo da Instituição, composto pelo Reitor, que também atua como o Presidente deste Colegiado, vice-reitor, pelos Diretores das unidades acadêmicas descentralizadas, pelos presidentes das Câmaras de graduação e pós-graduação, de pesquisa e de extensão, por representantes docentes, discentes e técnico-administrativo, pelos diretores de ensino do Colégio de Aplicação (ensino fundamental, médio e profissional), pelo Presidente do Hospital Universitário da UFRGS (Hospital de Clínicas de Porto Alegre), pelos diretores gerais dos campi fora da sede em Porto Alegre, além de contar ainda com representantes da comunidade do Estado do Rio Grande do Sul (UFRGS, 2015?). Compete ao CONSUN, por exemplo, estabelecer as diretrizes da Universidade e supervisionar sua execução, em consonância com o Estatuto e no Regimento Geral, além de atuar como instância máxima recursal no âmbito da Universidade.

Nesse sentido, ressalta-se a importância da figura do Reitor para a condução estratégica da organização, “uma vez que ele tem o poder de deliberar objetivos gerais para gestão universitária, entretanto esses objetivos deverão ser aprovados por uma instância regimentalmente a ele superior: o CONSUN”. Assim, nessa estrutura, legitimou-se tal órgão colegiado como instância máxima normativa e deliberativa (UFRGS, 2015?; JAEGER, 2019, p. 80).

À guisa de exemplo, o Plano de Gestão, elaborado pelo Reitor, serve de norteamento estratégico para Universidade pelo período de seu mandato, todavia deverá ser submetido à aprovação do CONSUN e estar em consonância com as diretrizes do Plano de Desenvolvimento Institucional (JAEGER, 2019, p. 80).

Atualmente, a estrutura administrativa da UFRGS é composta por 29 unidades acadêmicas, como escolas, faculdades e institutos, diretamente responsáveis pela sua atividade-fim, atuando nas áreas de ensino, pesquisa e extensão. Conforme é possível verificar no organograma (Figura 3) não existe hierarquia entre as Unidades, representadas na parte inferior do mesmo. Cada unidade é composta por um conselho da unidade, atuando como instância máxima nesse âmbito, junto com as quatro comissões integrantes, uma direção e vice, os departamentos (JAEGER, 2019; UFRGS, 2015?).

Nessa estrutura, tanto a nível de Reitoria como na direção das Unidades acadêmicas, tais cargos são submetidos à votação, para um mandato de quatro anos, permitida a reeleição, em um processo democrático. Conforme o cargo, há uma diferença em relação ao peso dos principais grupos, como, por exemplo, na escolha da Reitoria, em que há maior peso (70%) na participação docente, enquanto os 30% restantes são divididos igualmente entre discentes e técnicos administrativos. Os docentes são necessariamente lotados nos departamentos, porém podem atuar em áreas administrativas, como chefias de departamento, pró-reitorias, coordenação de pós-graduação, entre outras funções.

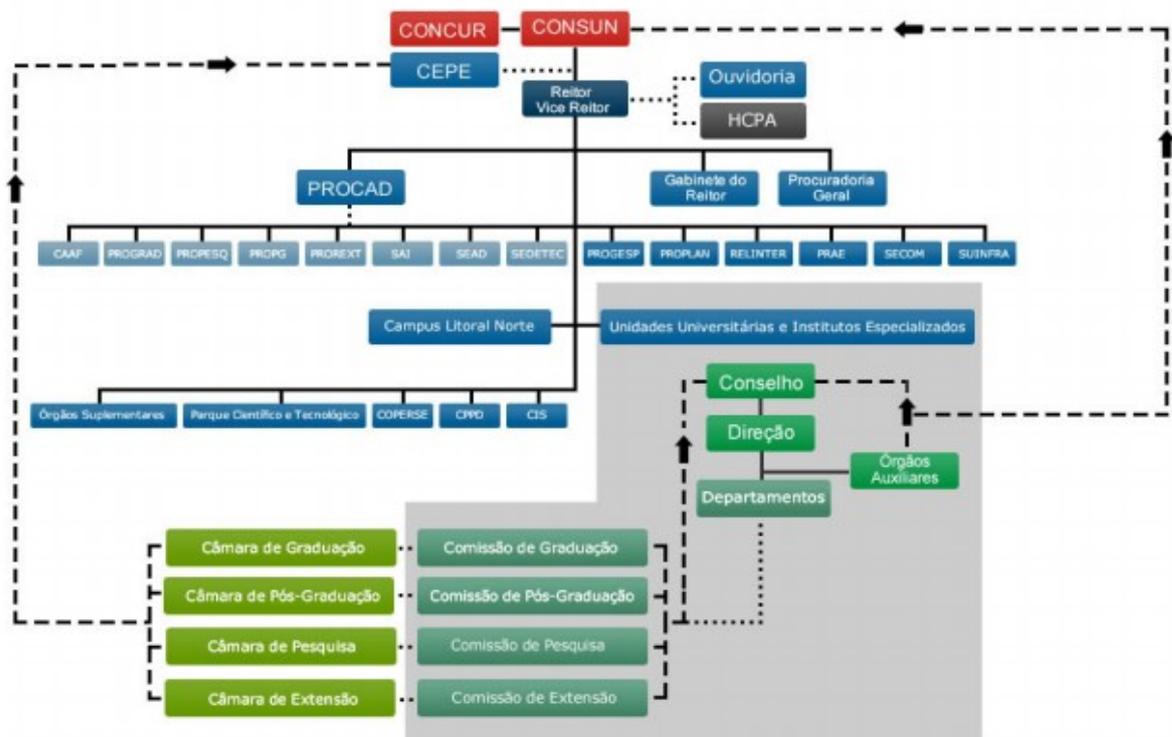


Figura 3: Organograma da UFRGS
Fonte: UFRGS [s.d]

A Reitoria é o órgão executivo que coordena e supervisiona todas as atividades universitárias. A Reitoria compreende: o gabinete do Reitor; as Pró-Reitorias; a Procuradoria-Geral; os Órgãos Suplementares; os Órgãos Especiais de Apoio. O reitor e vice são eleitos, na forma da lei, dentre os docentes da universidade, segundo normas previamente definidas pelo CONSUN.

Segundo o painel de indicadores UFRGS (2019), ao final de 2019, a Universidade contava com uma força de trabalho composta por 2.959 docentes e 2.542 técnicos administrativos, totalizando 5.501 servidores no seu quadro. Em relação ao corpo docente, 91% possuem doutorado. No corpo técnico administrativo, considerando todos os cargos – nível fundamental, médio, técnico e ensino superior – 74% possuem uma formação de ensino superior, entre eles, 25% com especialização, 19% com mestrado e 6% com formação de doutorado, o que reforça a qualificação como sendo um dos grandes diferenciais da instituição.

Visando incentivar à qualificação permanente do seu quadro de servidores, foi criada, no ano de 2013, por meio da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, a Escola de Desenvolvimento de Servidores (EDUFRGS), que atua em diversos programas e ações, incluindo qualificação formal, através de incentivo educacional, com contrapartida financeira, para o apoio na realização de cursos de educação formal dos servidores, além de possibilitar a isenção na realização de especializações *lato sensu* da própria Universidade. Ainda, foi criado em 2016, em parceria com a Escola de Engenharia, o curso de Mestrado *stricto sensu* em Gestão de Operações em Universidades Públicas, exclusivo para servidores do seu quadro de pessoal.

Além da qualificação, a EDUFRGS atua no eixo de aperfeiçoamento de pessoal, através de ações de curta duração, como cursos, oficinas, palestras e fóruns, na modalidade presencial ou à distância, voltada aos servidores técnicos e docentes e suas necessidades em termos de competências individuais e organizacionais. No ano de 2019, a EDUFRGS foi certificada pela ENAP como instituição parceira e apta para a promoção e realização de cursos no âmbito da administração pública federal, como reconhecimento de sua atuação na formação dos servidores. Até o momento da pesquisa, porém, não se identificou ações da EDUFRGS direcionadas a servidores externos à universidade.

4.2 APRESENTAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO POR COMPETÊNCIAS DA UFRGS

O projeto de um sistema de Gestão por Competências começou a ser delineado na UFRGS, em 2014, com a instalação de Grupo de Trabalho (GT), por meio da Portaria nº 1.189, de 20 de fevereiro de 2014. O GT foi formado, inicialmente, por servidores da Pró-Reitoria de

Gestão de Pessoas (PROGESP), da Escola de Engenharia e do Centro de Processamento de Dados, sob a coordenação acadêmica de um dos docentes do Departamento de Engenharia de Produção da UFRGS, e coordenação técnica da PROGESP, ganhando novas configurações com o passar dos anos.

Antes de tudo, é importante entender a concepção da organização sobre o termo competência, tendo em vista a diversidade de conceitos entre as diferentes linhas teóricas que o tratam. Assim, conforme Basso *et al.*(2019) a UFRGS adotou, desde o início das discussões, o conceito de Zarifian (2001), segundo o qual:

A competência profissional é uma combinação de conhecimentos, de saber-fazer, de experiências e comportamentos que se exerce em um contexto preciso. Ela é constatada quando de sua utilização em situação profissional a partir da qual é passível de avaliação. Compete, então, à empresa identificá-la, avaliá-la, validá-la e fazê-la evoluir (BASSO *et al.*, 2019, p. 16).

O referido teórico se enquadra na abordagem francesa sobre competências, que inclui elementos como a importância do contexto organizacional onde as competências, de fato, são exercidas, indo além do tradicional conceito de conhecimentos, habilidades e atitudes, como “estoque” de qualificações, da corrente americana. Ainda, a concepção da organização entende que, para que haja a concretização de uma competência, é necessário envolvimento tanto da organização, como dos indivíduos que nela atuam, seguindo os pressupostos de DUTRA (2004).

A gente num primeiro momento precisava se apropriar dos conceitos, já que nós tínhamos ali um grupo misto, de diferentes áreas, que atuam em diferentes setores, então a gente precisava se apropriar e fazer uma escolha teórica. Então nós entendemos, que dentre as perspectivas americana e francesa, que a francesa do Zarifian nos atendia melhor no que queríamos, pois ele considera que a competência se manifesta no fazer, então não é apenas a formação da pessoa, ou as competências pessoais, no sentido de habilidades, que vão definir que a pessoa realmente irá entregar o que se espera (E3 – NPG PROGESP).

A partir dessa concepção, a organização definiu a gestão por competências, como o “modelo que possibilita identificar a lacuna de competências existente em uma instituição e planejar, de forma eficiente, a melhor maneira de diminuí-la, de modo a atender às demandas institucionais, e resolver eventuais problemas na gestão administrativa e na gestão de pessoas” (UFRGS, 2015?).

De acordo com o Plano de Gestão UFRGS 2016-2020, que é um instrumento de planejamento de médio prazo, elaborado em consonância com o plano de desenvolvimento institucional 2016-2026, este de longo prazo, definiu-se como objetivo a implantação da gestão por competências na universidade, “a fim de aprimorar o ingresso e a alocação de pessoal, o desenvolvimento integral dos servidores e a gestão do desempenho” (UFRGS, 2017), sob responsabilidade da Pró-Reitoria de gestão de pessoas. Assim, em 2016, dois anos após o início dos trabalhos do GT, legitimou-se a iniciativa com a sua inclusão no planejamento estratégico da instituição.

O projeto, inicialmente, previa o sistema de gestão por competências através de três frentes principais de ação, sendo elas: 1) plano de capacitação dos servidores; 2) plano de dimensionamento da força de trabalho e 3) aprimoramento do programa de avaliação de desempenho, mas com o decorrer do tempo, foi ganhando novas configurações. No que tange ao dimensionamento, tendo em vista as mudanças de orientação governamental nesse sentido, o projeto foi sobrestado. Assim, o projeto foi delineado focando na capacitação de servidores, formação de um banco de talentos, avaliação do suporte organizacional, aprimoramento das mobilidades (remoções) e aprimoramento das seleções públicas.

A partir dos objetivos do sistema, o GT elaborou a ferramenta “Censo de desenvolvimento de servidores”, concebido como uma etapa para a implantação da gestão por competências, mas que também pode ser compreendida como a etapa de mapeamento de competências, conforme Brandão e Bahry (2005).

O objetivo principal da pesquisa foi mapear o nível de qualificação, de aperfeiçoamento e de desenvolvimento dos servidores da Universidade, as preferências individuais em relação ao trabalho, bem como, a percepção em relação ao suporte institucional. Além disso, o Censo serviu para validar e consolidar, junto aos servidores respondentes, as competências governamentais, institucionais, gerenciais, de ensino e técnicas, pertinentes à UFRGS, dando ao público-alvo a possibilidade de avaliar a relevância das competências para a atuação profissional (BASSO *et al*, 2019).

Como principal ferramenta para coleta de dados e validação de competências, a pesquisa teve a sua primeira aplicação, no âmbito de toda a instituição, no período de julho a agosto de 2017, através da disponibilização via portal do servidor.

O Censo foi aplicado por meio de formulário eletrônico, estruturado em quatro dimensões: formação e atuação profissional; competências e necessidades de

capacitação; preferências individuais e suporte institucional. Cada uma dessas dimensões comportou questões gerais e específicas, de acordo com o tema abordado e com o perfil do respondente – docente ou técnico-administrativo. O preenchimento do Censo deu-se pelo Portal do Servidor - sistema interno da Universidade (BASSO *et al*, 2019).

A participação da pesquisa de mapeamento foi de caráter voluntário, não havendo qualquer obrigação funcional dos servidores em participar da mesma. Dessa forma, anteriormente ao período de aplicação do Censo, elaborou-se um plano de comunicação para estimular a sensibilização e a adesão dos servidores, através de diferentes ações, como notícias no site da UFRGS, no Jornal da Universidade, na Rádio da Universidade; apresentação de programa na UFRGS TV, apresentação no Fórum dos Gerentes Administrativos, vídeo informativo, *banner*, *folder* e *e-mail-marketing*, este último, conforme ilustrado na Figura 4.

CENSO DE DESENVOLVIMENTO DE SERVIDORES

Quem participa?
Todos os servidores da Universidade estão convidados a participar, técnico-administrativos e docentes!

O que é o Censo de Desenvolvimento?
É uma pesquisa que está sendo realizada para conhecer ainda melhor o servidor da Universidade. Essa pesquisa também substitui o Levantamento de Necessidade de Capacitação 2018.

O que compõe a pesquisa?
As informações são coletadas a partir de um formulário estruturado em 4 dimensões:

1. Formação e Atuação Profissional
2. Competências e Necessidades de Capacitação
3. Preferências Individuais
4. Suporte Institucional

Quero participar! Como faço?
O Censo estará disponível para preenchimento de 03/07/17 a 31/07/17 no portal do servidor.

Acesse Aqui!

Ao conhecer melhor o servidor, a Universidade poderá:

- Subsidiar a elaboração do Plano Anual de Capacitação;
- Promover internamente cursos e atividades mais próximas das necessidades de trabalho;
- Promover melhorias nas políticas e práticas de gestão de pessoas;
- Trabalhar para a melhoria do suporte institucional ao desenvolvimento dos servidores;
- Valorizar a formação, as competências e preferências profissionais dos servidores.

Figura 4: Divulgação do Censo de desenvolvimento
Fonte: Basso et al (2019)

Assim, foram definidas três etapas para o sistema de gestão por competências, conforme a Figura 5.

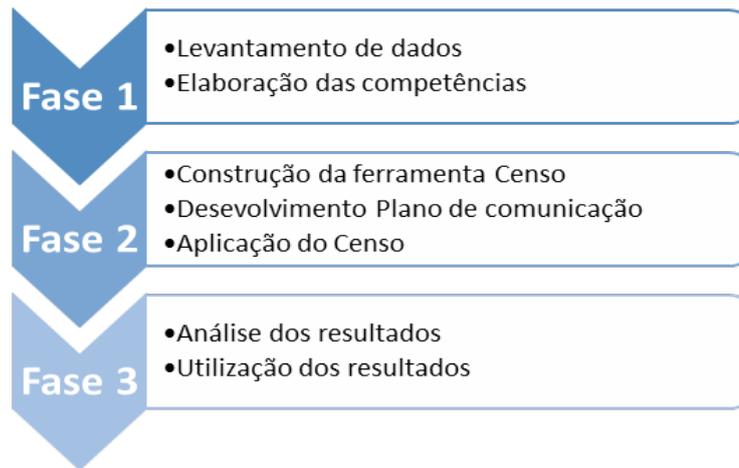


Figura 5: Fases previstas para a gestão por competências
Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Basso et al (2019)

A Fase 1 consistiu, primeiramente em um estudo sobre a estrutura organizacional e diretrizes da UFRGS, bem como levantamento de dados, através de entrevistas, com Diretores de 49 unidades acadêmicas e administrativas sobre as competências demandadas. Indo além, foram analisados relatos de capacitações, relatórios de avaliações de desempenho de servidores e chefias, a fim de se definir um quadro de competências desejadas pelos gestores. Assim, a partir dos levantamentos e estudos realizados pelo GT, foram elaboradas as competências da Universidade, divididas em cinco categorias: governamentais, institucionais, gerenciais, técnicas e de ensino.

As competências **governamentais** basearam-se naquelas adotadas pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG); as competências **institucionais** foram elaboradas, considerando os objetivos estratégicos do Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2026 e do Plano de Gestão 2016-2020 da UFRGS; as competências **gerenciais** foram propostas a partir das competências esperadas para os gestores, identificadas nos relatos das capacitações realizadas com servidores em estágio probatório e suas chefias, referentes às práticas de gestão, e nas avaliações de desempenho das chefias oriundas do Sistema de Avaliação de Servidores Técnico-Administrativos da UFRGS; as competências **técnicas** foram definidas, considerando as áreas de atuação na Universidade e as atribuições dos cargos, descritas no Ofício Circular nº 15/2005, do Ministério da Educação, na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) e no Exame Nacional de Desempenho do Estudante (ENADE); por fim, as competências de **ensino** foram elaboradas com base nas práticas de ensino, extraídas das avaliações dos docentes, realizadas pelos discentes da Universidade, fornecidas pela Secretaria de Avaliação Institucional da UFRGS. As competências de ensino foram elaboradas pelo GT e validadas pela Pró-Reitoria de Graduação da Universidade (BASSO et al, 2019).

Já na segunda fase, conforme foi mencionado, a instituição procedeu na construção e aplicação da ferramenta Censo de desenvolvimento, como forma de realizar o mapeamento de competências e verificar *gap* existente na organização (BRANDÃO; BAHRY, 2005). Antes disso, foram desenvolvidas ações do plano de comunicação, com diversas estratégias de divulgação.

Para ilustrar, abaixo são apresentadas as competências governamentais, institucionais e gerenciais no modelo. Dada a diversidade de cargos existentes no atual plano de carreira dos técnicos-administrativos de instituições federais de ensino (IFES), o estudo empreendido resultou em 302 competências técnicas, referentes a 72 áreas de atuação distintas, considerando que há cerca de 200 cargos ainda ativos, com grande diversidade de atuação no âmbito da universidade, que para fins desta pesquisa, optou-se em não detalhá-las.

Inicia-se com a apresentação das competências gerenciais, dispostas no Quadro 6, elaboradas de acordo com os objetivos estratégicos da organização, entendidas como aquelas competências individuais necessárias a todos os ocupantes de cargos de gestão.

Competência	Descrição
Acompanhamento do Desempenho	Acompanhar o desempenho do servidor, tendo como prática frequente avaliar as atividades e fornecer feedback de forma impessoal, objetiva e assertiva, tanto de aspectos positivos, quanto do que necessita ser aprimorado.
Comunicação	Comunicar-se de forma direta e eficaz em diferentes situações, compartilhando informações e promovendo espaços de diálogo.
Negociação	Construir acordos com benefícios mútuos, lidando com interesses diversos de forma ética e flexível.
Planejamento	Elaborar, conjuntamente com a equipe, planos com objetivos e metas claros, mensuráveis e alinhados às diretrizes institucionais, prevendo formas de acompanhamento
Empoderamento	Estimular o engajamento dos servidores com o trabalho e com a instituição a partir do compartilhamento de informações, responsabilidades e decisões com a equipe.
Gestão de conflitos	Gerir conflitos promovendo espaços de diálogo entre os envolvidos, tendo uma postura empática e estimulando a colaboração mútua.
Incentivo ao desenvolvimento	Incentivar o desenvolvimento do servidor, aprimorando e potencializando suas competências por meio de oportunidades de aprendizagem e aplicação prática.
Liderança	Motivar e influenciar pessoas, de forma ética e positiva, em prol de um ambiente cooperativo e do alcance dos objetivos institucionais
Gestão do conhecimento	Promover práticas de gestão do conhecimento como a captura, criação, disseminação e aplicação de conhecimentos

Tomara de decisão	Tomar decisões assertivas, analisando os fatores envolvidos e os possíveis impactos, preferencialmente de forma coletiva.
Legislação de pessoal	Utilizar legislação e normas de pessoal, internas e externas, como elementos orientativos na gestão da equipe e nas rotinas de trabalho.
Valorização e reconhecimento	Valorizar o servidor e a equipe e adotar práticas de reconhecimento para desempenhos de destaque.
Visão estratégica	Visualizar cenários futuros, identificando oportunidades e ameaças aos objetivos da Instituição.

Quadro 6: Competências gerenciais
Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Basso et al (2019)

Assim, também foram definidas as competências transversais governamentais, com base na orientação do então Ministério do Planejamento, conforme Quadro 6, elaboradas para servir de orientação pelos órgãos e entidades públicas na implantação de seus modelos. Tais competências, portanto, são aquelas básicas e requeridas por todos os servidores no âmbito da administração pública direta, autárquica (aqui, o caso da UFRGS) e fundacional (PANTOJA, 2015).

Competência	Descrição
Ética	Agir segundo o conjunto de regras que orientam a conduta no âmbito do serviço público federal.
Atendimento ao público	Atender, com presteza e cordialidade, as demandas apresentadas pelos usuários.
Comunicação	Interagir oralmente e por escrito, comunicando com clareza e precisão, informações e ideias relacionadas ao trabalho.
Visão sistêmica	Perceber a interação e a interdependência das diferentes unidades e setores que compõem a estrutura universitária e a sua relação com a sociedade.
Orientação para resultados	Trabalhar de forma planejada e integrada com a equipe, buscando atingir os objetivos setoriais e institucionais.

Quadro 6: Competências governamentais transversais
Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Basso et al (2019)

Nessa esteira, apresenta-se as competências institucionais da UFRGS, elaboradas em consonância com o Plano de desenvolvimento institucional 2016-2026 e com o plano de

gestão, que são, respectivamente, o planejamento estratégico de longo e médio prazo, dispostas no Quadro 7.

Competência	Descrição
Internacionalização	Ser capaz de contribuir para a inserção internacional, nacional e regional, expandindo parcerias e acordos, ampliando a integração e o caráter multilinguístico das ações da universidade.
Sustentabilidade	Ser capaz de desenvolver suas atividades de trabalho considerando a sustentabilidade econômica, social e ambiental da universidade e da sociedade.
Gestão do conhecimento	Ser capaz de incentivar a disseminação de conhecimentos e práticas, de forma a ampliar a comunicação e a integração acadêmica e administrativa e com a sociedade.
Inovação	Ser capaz de incentivar a inovação, fomentando a pesquisa, o desenvolvimento tecnológico, o empreendedorismo, realizando parcerias e fortalecendo o vínculo entre a universidade e a sociedade.
Transversalidade	Ser capaz de incentivar a transversalidade, com o desenvolvimento de modelos de trabalho entre as áreas, visando à integração de conhecimentos, atividades e serviços.
Inclusão	Ser capaz de promover a cultura de inclusão, incentivando o diálogo, a convivência, a acessibilidade e a interação na diversidade
Planejamento e avaliação	Ser capaz de promover a cultura de planejamento e de avaliação, de forma integrada, participativa e contínua, alinhada aos objetivos institucionais.
Gestão eficiente	Ser capaz de promover a melhoria contínua dos processos de trabalho, visando a sua otimização, à gestão eficiente de recursos e à transparência.

Quadro 7: Competências institucionais
Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Basso et al (2019)

Desta feita, a etapa 3 – fase atual do processo de implantação – é aquela em que a organização tem se concentrado na análise dos resultados obtidos com o mapeamento realizado, de forma a reavaliar e reestruturar as suas práticas de gestão de pessoas, adotando uma orientação por competências. A operacionalização disso e os reflexos nas práticas de gestão de pessoas serão discutidas em profundidade no próximo capítulo.

O Censo foi respondido por 2.318 servidores, que correspondem a 51% do total de técnicos administrativos na Universidade, e 41% do total de docentes. Esse número permite um diagnóstico abrangente da situação, das características e das percepções dos servidores da UFRGS, sendo representativo para a análise e a implementação de ações de melhorias na gestão de pessoas da UFRGS (BASSO et al, 2019, p. 33)

Conforme as proposições de Brandão e Bahry (2005, p. 189), “o questionário é talvez a técnica mais utilizada para mapear competências”, e para a sua construção torna-se necessário a aplicação prévia de uma ou mais técnicas, como análise documental, observação e entrevista, “com o objetivo de identificar elementos para compor seus itens”. O autor ainda ressalta a importância do uso de escalas para que se possa avaliar o grau de importância das competências por parte dos respondentes.

Observa-se, de antemão, uma representatividade significativa quanto à adesão dos servidores em responder ao questionário censo, ficando pouco acima de 50%, preservando uma amostragem estatisticamente válida. A construção e aplicação da ferramenta Censo de desenvolvimento foi a forma de a organização realizar a etapa de mapeamento de competências, seguindo os pressupostos de Brandão e Bahry (2005), tendo em vista que houve uma etapa inicial de análise documental e realização de entrevistas com pessoas-chaves da organização. Indo além, ressalta-se que a primeira etapa do modelo dos referidos autores é a formulação da estratégia, com definições de missão, visão de futuro e objetivos estratégicos, o que se verificou no caso da UFRGS, consubstanciado pelo seu PDI e plano de gestão. Todavia, não se observou indicadores de desempenho nos documentos de planejamento, tampouco nos relatos de entrevista (BRANDÃO, BAHRY, 2005).

O censo foi para todos, mas não foi uma obrigação, mas sim uma proposição. Teve em volta de 49%, um número grande, mas não é a totalidade, então esperar que todos preencham 100% para daí se utilizar dos resultados, também não seria viável, pois aí todo o trabalho, aqueles resultados, seriam inúteis e também não seriam valorizados aqueles que responderam (E3 – NPG PROGESP).

O relato acima corrobora a necessidade de buscar o envolvimento e a adesão ao sistema por parte dos servidores, visto que a gestão por competências também envolve uma mudança de cultura da organização (SILVA; MELLO, 2013; PANTOJA, 2015). O trecho supracitado mostrou que, apesar da relevância obtida, o censo não foi respondido pela totalidade dos servidores. Nesse momento, optou-se por seguir o projeto com os dados obtidos, como forma de valorização daqueles que responderam e buscando avançar nas demais etapas previstas. Destarte, a ferramenta além de realizar o mapeamento, resultou na validação das competências, como institucionais, gerenciais e de ensino, sendo considerada a primeira etapa para a adoção da GC.

Na próxima seção, será abordada a operacionalização do modelo por meio das práticas de gestão de pessoas, com o objetivo de identificar e analisar os principais reflexos da orientação por competências na instituição.

4.3 APLICAÇÕES DA GESTÃO POR COMPETÊNCIAS: REFLEXOS NAS PRÁTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS

A adoção de um modelo de gestão por competências traz inúmeros reflexos na dinâmica da organização. Desta forma, impacta diretamente na forma de se pensar a gestão de pessoas, que deverá utilizar a noção de competência em todas as suas práticas de gestão, tais como a seleção, movimentação, desenvolvimento, avaliação, gestão da carreira e remuneração (DUTRA, 2004).

Assim, nas seções seguintes serão apresentados os reflexos da gestão por competências em cada uma das práticas de gestão estratégica de pessoas da organização objeto desta análise.

4.3.1 Gestão por competências na seleção de servidores

Observa-se nos últimos anos, no Brasil, um crescimento exponencial na procura de vagas no serviço público, em todas as esferas (federal, estadual e municipal). Este crescimento levou a disputas cada vez mais acirradas por uma vaga e, para tanto, podem ser atribuídos vários fatores, que, porém, não serão analisados neste trabalho, tendo em vista estarem fora dos objetivos inicialmente propostos.

De forma a exemplificar essa disputa, no último concurso realizado pela UFRGS, para o cargo de técnico administrativo, que requer apenas a escolaridade de ensino médio completo, para a região de Porto Alegre/RS, realizado em 2018, foi registrado um total de 10.845 inscritos, para o total de 25 vagas em edital e formação de cadastro reserva, representando uma concorrência de 434 candidatos/vaga. Este cenário é observado em diversos outros

órgãos públicos, evidenciando que não há qualquer dificuldade em recrutar novos servidores para seus quadros funcionais (SENA, 2013).

Já em relação à seleção, temos a exigência constitucional de concurso público, podendo ser realizado na forma de provas ou na combinação de provas e títulos, o que tem relação mais direta apenas com uma das dimensões da competência, o conhecimento do candidato (PIRES *et al*, 2005; SENA, 2013), enquanto as demais, como habilidades e atitudes são, até o momento, desconsideradas.

Na perspectiva da gestão por competências, é necessário pensar em alternativas para a seleção de servidores, sem deixar de lado o instituto do concurso público, que ainda é um importante instrumento contra as práticas patrimonialistas, observadas no histórico da administração pública, e com resquícios até os dias atuais (BRESSER-PEREIRA, 1996; 1998).

No caso selecionado, a universidade, após o término do mapeamento de competências realizado em 2017, utilizou-se dos dados obtidos no que tange ao *gap* de competências, para a mudança no programa de provas para dois cargos: assistente em administração (nível médio) e administrador (nível superior). Os cargos foram escolhidos como pilotos, por estarem em maior número de vagas naquele edital específico, e por atuarem nas mais distintas áreas da instituição. O primeiro deles, ainda, é o cargo em maior número no quadro geral de vagas, e atua em praticamente todas as unidades, por ser um cargo mais abrangente em atividades.

Em relação ao cargo de administrador, foram incluídos alguns conteúdos com base nas lacunas de competências identificadas na aplicação do Censo, como gestão da diversidade e avaliação de desempenho por competências. Ressalta-se, porém, que esse reflexo se deu apenas em dois cargos, e que resta, como um dos desafios, ampliar o uso desses dados para os demais cargos, não necessariamente todos. É preciso pensar em modernizar as seleções, priorizando alguns cargos com maior quantitativo de vagas ou relevância estratégica para a instituição, com base no seu planejamento e contexto atual de demandas da Universidade e do setor público.

Outra prática observada na instituição, e que já ocorria antes da reorientação para competências, é a realização de entrevistas com servidores ingressantes. A principal mudança foi a possibilidade de usar as competências mapeadas para determinado cargo como forma de avaliar os ingressantes, encaminhando-os para desenvolver suas atividades em áreas compatíveis com o seu perfil e competências individuais.

Então, tem a possibilidade de se verificar, a partir da entrevista, o perfil do servidor, por exemplo, para um cargo de engenheiro civil, poderíamos avaliar se o servidor seria encaminhado para uma área mais técnica mesmo, ou alguma mais administrativa ou acadêmica, de acordo com o seu perfil. Então esse é o papel da entrevista de ingresso, capturar um pouco das competências que a pessoa traz, e casar com as competências que as unidades estão precisando (E2 - COORD. PROGESP – PROGESP).

Assim, quando chega um novo servidor, eu já tenho aqui qual é a demanda daquela unidade, a gente já trabalhou com a Unidade o que ela precisa, quais as competências desejadas, quais as atividades serão desenvolvidas, aí a gente verifica a aderência do servidor com essas necessidades, claro, quando é possível e temos mais de um servidor nomeado para o mesmo cargo, onde tenho então margem para esta seleção (E2 - COORD. PROGESP – PROGESP).

Não obstante se tenha um esforço de alocação dos servidores com base no perfil e competências, esta ação é limitada quando é nomeado apenas um servidor para um único cargo, em que não haverá margem de escolha. Além disso, pode-se questionar se a entrevista realizada é realmente capaz de identificar as competências do servidor, tendo em vista que competência é manifestada no fazer, na entrega e na ação naquele contexto de trabalho (ZARIFIAN, 2001, DUTRA, 2004).

4.3.2 Gestão por competências na capacitação e desenvolvimento de servidores

O Decreto 5.707/2006, também considerado o primeiro esforço na adoção da gestão por competências, através da sua política nacional de desenvolvimento de pessoal (PNDP) definiu gestão por competências como a “gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes” (BRASIL, 2006a). Dessa forma, direcionou os esforços para a política de capacitação, sem menção expressa aos demais subsistemas de gestão de pessoas.

Conforme Pantoja (2015), nos processos de desenvolvimento e capacitação, a abordagem por competências já é bastante discutida, principalmente no âmbito da administração federal, devido à orientação instituída pela PNDP de 2006.

Segundo dados do Relatório de Execução dos Planos Anuais de Capacitação do ano de 2011, **20%** dos órgãos federais elaboram seus Planos Anuais de Capacitação com base em Competências (PANTOJA; IGLESIAS, 2013), sabendo disso, é possível encontrar, no setor público, **várias experiências de aplicação do modelo ao processo de capacitação, em diversas fases de implantação** (PANTOJA, 2015, p. 43, grifo nosso).

O objetivo da capacitação por competências é suprir as lacunas necessárias para a organização alcançar seus objetivos e sua visão de futuro. Ou seja, sua atuação é voltada para a redução das lacunas entre o que o servidor é capaz de fazer – suas competências individuais – e o que lhe é esperado, ou seja, as competências necessárias (PANTOJA, 2015; DUTRA; 2008).

Todavia, pelos relatos de entrevista e documentos analisados, entendeu-se que a organização procurou utilizar um conceito mais amplo, buscando ir além da capacitação.

Com certeza, ele (o Decreto 5.707) tem um parágrafo que diz, que entende a gestão por competência como a gestão da capacitação. Mas o modelo da UFRGS não. A UFRGS só começou a fazer ali, de forma mais organizada e estruturada, por 2014, e ali nós já sabíamos que o que se queria não era a capacitação por competências, mas tudo, claro, dentro das limitações do setor público, mas pensar de uma forma integrada a gestão de pessoas, não só a capacitação. Porque a capacitação só baseada em competência ela não vai se concretizar, e não seria um modelo (E1 – EDUFRGS).

O principal reflexo foi observado no planejamento das capacitações, que passou a utilizar os dados obtidos pelo censo, prioritariamente.

O Censo possibilita diagnosticar a lacuna de capacitação para cada competência, motivo pelo qual as ações de capacitações passaram a ser promovidas com base nas competências mapeadas e nas necessidades de desenvolvimento. Com isso, o Censo substituiu o Levantamento de Necessidades de Capacitação (LNC), instrumento utilizado em anos anteriores para identificar demandas de capacitação, a partir de indicações individuais dos servidores (BASSO *et al*, 2019).

Assim, o novo plano de capacitação passou a ser orientado ao desenvolvimento de competências e estruturado para um período de dois anos, intitulado como “Plano anual de capacitação – PAC”, de responsabilidade da EDUFRGS, a mesma que operacionaliza e desenvolve as ações de aprimoramento, capacitação e desenvolvimento dos servidores. Cabe ressaltar que o PAC foi definido pelo extinto Ministério do Planejamento, como instrumento de apoio à PNDP, através da Portaria nº 208/MP de 25 de julho de 2006, junto com o sistema de gestão por competências.

Como exemplo, os dados obtidos no mapeamento de 2017, serviram como base para o PAC 2018-2019. Além desses dados obtidos a cada dois anos, nas rodadas do censo de desenvolvimento, outros dados subsidiam a elaboração do PAC, como demandas de capacitação advindas das avaliações de desempenho e de estágio probatório dos servidores técnico-administrativos; demandas provenientes do plano de desenvolvimento institucional (PDI) da Universidade e, ainda, solicitações de capacitação encaminhadas pelas unidades acadêmicas e administrativas (BASSO *et al*, 2019).

O PAC, nessa linha, é um dos instrumentos da PNDP utilizado pela UFRGS, que já vinha sendo utilizado anteriormente, porém, a partir de 2018, passou a ser planejado com base no *gap* de competências identificadas no mapeamento.

O PAC/EDUFRGS 2018/2019 subsidia a estruturação de novos planos e programas e o aperfeiçoamento de outros já existentes, tanto no que se refere às ações de capacitação para a carreira técnico-administrativa, quanto para a carreira docente. Nesse sentido, torna-se um instrumento de apoio ao Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento da UFRGS (Anexo à Decisão nº 047/2007 – CONSUN), possibilitando capacitações para diversos planos e programas institucionais, como o Plano de Formação Integral de Servidores da UFRGS, o Programa de Atividades de Aperfeiçoamento Pedagógico (PAAP) para docentes em estágio probatório, o Programa de Desenvolvimento de Gestores, entre outros (BASSO *et al*, 2019).

Para a construção do PAC, foi adotado o ciclo de capacitação proposto por Borges-Andrade (2006), através de três etapas: (1) avaliação das necessidades, (2) planejamento e execução e (3) avaliação de treinamento, desenvolvimento e educação (TD&E). Relativamente à primeira etapa, foram utilizados os dados obtidos no censo, bem como dos demais instrumentos e solicitações da organização.

Quanto ao planejamento e execução, o PAC subdivide-se em dois grandes eixos: qualificação e aperfeiçoamento. O primeiro, definido como o “processo de aprendizagem baseado em ações de educação formal, por meio do qual o servidor adquire conhecimentos e habilidades, tendo em vista o planejamento institucional e o desenvolvimento do servidor na carreira” (BRASIL, 2006a). Enquanto o segundo como o “processo de aprendizagem, baseado em ações de ensino-aprendizagem, que atualiza, aprofunda conhecimentos e complementa a formação profissional do servidor, com o objetivo de torná-lo apto a desenvolver suas atividades” (BRASIL, 2006a).

Assim, o primeiro eixo é relacionado à educação formal dos servidores através de ações de médio ou longo prazo, em todos os níveis educacionais. Neste grupo, as principais formas de apoio são: incentivo educacional, através de reembolsos para a realização de cursos de educação formal, como graduação e pós-graduação; isenções na participação de cursos de especialização *lato sensu* ofertados no âmbito da própria universidade, bem como realização de curso de mestrado profissional *in company*.

Por outro lado, o eixo de qualificação é composto por ações de curta duração, voltadas ao aperfeiçoamento do servidor, através de treinamentos específicos aplicados ao desempenho, e ações curtas de desenvolvimento no trabalho. Nesse eixo, concentram-se praticamente todas as ações da EDUFRGS, através de trilhas de formação contendo cursos, *workshops*, palestras, mesa redonda, entre outros formatos, direcionados ao quadro de servidores técnicos e docentes.

Analisando o PAC UFRGS 2018-2019, verifica-se que a orientação para o desenvolvimento de competências está relacionada apenas com as ações de aperfeiçoamento, conforme ilustrado na figura a seguir. Enquanto que, nas ações de qualificação, não foi evidenciada relação direta com a gestão por competências.

Desta feita, em relação ao curso ofertado de mestrado *in company*, após análise dos últimos editais, não houve relação com o mapeamento realizado por meio do censo de desenvolvimento. Porém as linhas de pesquisa e os respectivos projetos dos alunos deveriam estar em consonância com os objetivos do PDI e do plano de gestão da UFRGS, o que torna tal qualificação alinhada à estratégia institucional, sem, contudo, estar orientada ao desenvolvimento de competências.

Assim, embora a capacitação possa abrir outro leque de discussões entre qualificação, educação e aperfeiçoamento, e suas respectivas diferenças conceituais, em termos gerais este subsistema é um dos mais – se não o principal – beneficiado na adoção de um sistema baseado em competências. No caso da UFRGS, isso foi comprovado pelos documentos e entrevistas realizadas.

Então, eu acho que a gente avançou mais na parte de desenvolver os servidores, de capacitar, já que a gestão por competências não está completa ainda (...) e com o PAC sendo desenvolvido totalmente com base nos dados do censo, assim como o programa de desenvolvimento de gestores também, em que se considerou as lacunas, que foram mapeadas competências que seriam importantes e aí através das lacunas que o censo trouxe, pode-se focar em algumas ações para desenvolver,

então se tu pensar em GC a gente avançou na parte de capacitação (E5 – NPG PROGESP).

Quando a gente iniciou o projeto, em 2014, de pensar a gestão por competência, a gente queria fazer aplicado a todos os subsistemas (de RH) e a gente pensou que seria mais fácil, mas vimos que seria bem complexo até conseguir aplicar a todos os subsistemas e fazer isso funcionar. Então o senso foi o primeiro produto da gestão por competências e ele tá alimentando muito mais fortemente a área de desenvolvimento, muito mais do que no outros subprocessos (E2 - COORD. PROGESP – PROGESP).

Voltando ao ciclo de capacitação de Borges-Andrade (2006), a última etapa consiste na avaliação, que também adota formas diferentes no âmbito da qualificação e do aperfeiçoamento. No primeiro caso, conforme o PAC 2018-2019, a avaliação se dá com base nos indicadores relativos às mudanças de nível de educação formal dos servidores e a contribuição dos programas existentes para esse incentivo. Portanto, pode-se concluir que está desacoplada da abordagem por competência.

Já em relação às ações de aperfeiçoamento, atualmente são avaliadas por meio de quatro instrumentos, de acordo com o PAC UFRGS 2018-2019,

- a) Avaliação de reação: “realizada após a execução da ação de aperfeiçoamento, indica o grau de satisfação do aluno em relação ao ministrante, à estrutura física e à execução do evento, bem como avalia a contribuição da ação para o aprimoramento das suas atividades de trabalho e para o desenvolvimento de determinadas competências”;
- b) Avaliação de aprendizagem: “realizada ao longo ou ao término de algumas ações de aperfeiçoamento, a partir da realização de testes de conhecimento, sejam em ações presenciais ou a distância”;
- c) Avaliação de execução da ação: “relatório preenchido pelo(s) ministrantes e/ou coordenadores das ações de aperfeiçoamento, onde é relatado o andamento da atividade realizada e onde são apontados aspectos positivos e oportunidades de melhorias para futuras reedições”;
- d) Reunião pedagógica: “realizada entre a equipe da EDUFRGS e ministrantes e/ou coordenadores das ações de aperfeiçoamento, visando discutir pontos de melhoria e adequações que possam ser realizadas em futuras reedições”.

Dessa forma, os dois primeiros se relacionam com o indivíduo participante, atrelando-se mais diretamente ao eixo do conhecimento. As demais são avaliações entre EDUFRGS e os próprios ministrantes, com suas percepções durante o processo. Nenhum dos instrumentos, até o momento, consegue avaliar em termos de desenvolvimento das competências propostas. Todavia, a cada nova rodada de mapeamento (programados a cada dois anos), os *gaps* de competências poderão ser reavaliados, mas com um possível *delay* em termos de necessidades da instituição. Para tanto, a literatura oferece formas específicas e mais eficazes de avaliação de capacitação e treinamentos, com dois níveis que não foram considerados nos instrumentos previstos no PAC, a saber: avaliação de comportamento e de resultados (KIRKPATRICK, 1993; ABBAD, 1999), sendo que a dimensão do comportamento é que merece maior atenção, pela relação com a noção de competências (ZARIFIAN, 2001; LE BOTERF 1994; DUTRA, 2001; 2004), que se expressam na ação.

Por fim, o ciclo de Borges-Andrade (2006) é proposto de forma que os subsistemas consigam manter, entre si, um fluxo de informações, sendo a avaliação a etapa responsável pela retroalimentação do sistema. Neste caso, o aperfeiçoamento dos níveis de avaliação tem o potencial de aprimorar o modelo de capacitação orientada à competências como um todo.

No próximo item, será abordado especificamente o programa de desenvolvimento de gestores.

4.3.2.1 Programa de Desenvolvimento de Gestores

Com a aplicação do primeiro mapeamento e validação das competências – apresentadas em seção anterior – em 2017 e, posteriormente, em 2019 – a instituição conseguiu obter o *gap* de competências a nível gerencial e setorial. A partir dos dados e de novos estudos empreendidos, elaborou-se um programa de desenvolvimento de gestores (PDG), como uma nova iniciativa buscando aprimorar a gestão de pessoas, alinhada com os objetivos previstos no PDI e no plano de gestão, este último que previu a “implantação do Programa de Desenvolvimento de Gestores, a ser executado de forma continuada e permanente na Universidade” (UFRGS, 2017).

O Programa tem por objetivo capacitar os gestores da UFRGS nas competências **governamentais, institucionais e gerenciais**, prioritárias para o desempenho das atividades e demais responsabilidades inerentes à função que ocupam. Entre os cargos técnicos e docentes, a Universidade conta com 902 gestores. Desses, 454 responderam a essa edição do Censo, correspondendo a uma adesão de 50,3%, quantitativo relevante para a construção do Programa (BASSO et al., 2019, p. 77, grifo nosso).

O programa foi previsto para atuar na abordagem de competências gerenciais, institucionais e governamentais, inerentes à natureza dos cargos de gestão. De forma a ilustrar, o Quadro 8 apresenta um recorte de ações constantes do PAC, relacionadas ao programa de desenvolvimento de gestores. O documento completo consta anexo ao final deste trabalho.

COMPETÊNCIA	LACUNA DE CAPACITAÇÃO (% CENSO DE DESENVOLVIMENTO)	AÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO	TIPO	CARGA HORÁRIA	LINHA DE DESENVOLVIMENTO	ANO DE EXECUÇÃO
TOMADA DE DECISÃO	67%	Desenvolvimento de Gestores: negociação e tomada de decisão	Oficina	A desenvolver	Gestão	2019
LEGISLAÇÃO DE PESSOAL	67%	Desenvolvimento de Gestores: responsabilidades dos gestores frente aos órgãos de controle	Minicurso	A desenvolver	Gestão	2019
		Desenvolvimento de Gestores: legislação de pessoal	Minicurso	A desenvolver	Gestão	2019
		Desenvolvimento de Gestores: legislação aplicável à saúde do servidor	Minicurso	A desenvolver	Gestão	2019
VALORIZAÇÃO E RECONHECIMENTO	65%	Desenvolvimento de Gestores: valorização, acompanhamento e desenvolvimento dos Servidores	Oficina	A desenvolver	Gestão	2019
		Desenvolvimento de Gestores: boas práticas nas relações de trabalho	Palestra	A desenvolver	Gestão	2019
		Desenvolvimento de Gestores: acompanhamento do desempenho, feedback e gestão de conflitos	Curso	16h	Gestão	2018 e 2019
VISÃO ESTRATÉGICA	65%	Desenvolvimento de Gestores: visão estratégica	Palestra	A desenvolver	Gestão	2019
		Desenvolvimento de Gestores: governança no setor público	Minicurso	A desenvolver	Gestão	2019
GESTÃO DO CONHECIMENTO	62%	Desenvolvimento de Gestores: gestão do conhecimento	Palestra	A desenvolver	Gestão	2019
		Desenvolvimento de Gestores: gestão do conhecimento	Curso	A desenvolver	Gestão	

Quadro 8: Programa de desenvolvimento de gestores no PAC

Fonte: PAC UFRGS (2018-2019)

As ações do programa são promovidas na modalidade de aperfeiçoamento, estruturadas de acordo com as competências e a necessidade de capacitação. A participação se dá de forma voluntária pelos ocupantes dos cargos de gestão, que também podiam escolher livremente conforme entre as ações ofertadas.

Desta feita, observa-se alinhamento do programa com o mapeamento de competências, atendendo às proposições de Pantoja (2015) e Brandão e Bahry (2005), de modo a possibilitar desenvolvimento de novas competências ou o aperfeiçoamento daquelas já existentes. Por outro lado, novamente, não foram identificadas métricas de avaliação atreladas às ações constantes do PDG, o que pode prejudicar a avaliação do ciclo da capacitação, conforme Borges-Andrade (2006).

4.3.3 Gestão por competências para a nomeação e designação de cargos de confiança

O debate sobre a meritocracia no serviço público não é novidade; pelo contrário, diversos autores já se propuseram a analisar o seu histórico contextual-legal (BRESSER-PEREIRA, 1996; 1998; COSTA, 2008, KLERING, PORSE, GUADAGNIN, 2010; LUSTOSA BANDEIRA et.al, 2017) e, também, a propor soluções aos entraves remanescentes até os dias atuais.

Nessa ótica, a Constituição Federal de 1988, apesar da previsão expressa acerca da necessidade de realização de concurso público, deixou margem discricionária aos administradores, mantendo a livre nomeação e exoneração para cargos de confiança e funções gratificadas. Em relação ao primeiro, estes podem ser destinados tanto para servidores pertencentes aos quadros funcionais do órgão, quanto externos. Já as funções são destinadas, exclusivamente, aos servidores vinculados àquele órgão ou entidade.

Conforme o atual contexto brasileiro, é possível afirmar que, nesse ponto, o texto constitucional manteve resquícios de práticas patrimonialistas, indo contra o princípio meritocrático (BRESSER-PEREIRA, 1996; 1998; BERGUE, 2011) para a gestão de cargos públicos.

Apesar das críticas em relação aos cargos comissionados e funções, Bresser-Pereira (2006) defende que os mesmos podem servir como uma forma de recompensa aos bons profissionais, garantindo que estes possam acumular o seu cargo efetivo com a remuneração advinda do cargo ou função. Tal proposição é ainda mais relevante, quando consideramos as estruturas remuneratórias do serviço público, com poucas margens à remuneração variável

ou recompensas pecuniárias pelo bom desempenho, geralmente atreladas a planos de carreira estáticos (BERGUE, 2011).

Nesse sentido, uma importante aplicação da gestão por competências está em possibilitar o uso desse instrumento como critério para a nomeação de cargos de confiança e funções gratificadas, em todas as esferas de poder (SENA, 2013), o que representaria um salto de qualidade e governança.

A UFRGS, atualmente conta com duas estruturas de carreira: a dos técnicos-administrativos e a docente. Nenhuma delas instituiu, porém, a remuneração variável.

Na pesquisa, os entrevistados foram indagados sobre essa questão no âmbito do sistema em implantação na Universidade, acerca da possibilidade de substituição do uso da gestão por competências nas nomeações discricionárias.

Acho que sim, que a gente tem que caminhar para isso, inclusive os levantamentos de governança que o TCU tem feito, eles tem essa questão, eles questionam se nós temos planos sucessórios, e a gente ainda não têm. Eu acho que é por aí, pela gestão por competências, é que poderá se obter subsídios para isso. E aí é um desafio cultural, pois tem muito esse atravessamento político, então é muito difícil, principalmente, eu acho que isso já está mais disseminado nos cargos de hierarquia menor, como chefes, nas unidades acadêmicas, por exemplo, em que foram criadas as gerências administrativas, em que eles buscaram pessoas com aquelas competências para atuar nesses núcleos (E2 - COORD. PROGESP – PROGESP).

Aqui na UFRGS, não me parece ser uma indicação política direta como é nos outros (órgãos), onde é puramente político, mas aqui, por exemplo, chefia de departamento tem eleição, para Diretor de unidade também, então eu não vejo nos cargos de confiança, mas sim nas FGs. Então além de ser altamente desejável, e justo, pois se toda a universidade e todos os cargos chegarem a esse nível de implementação, esses cargos de gestão não tem que ficar de fora, pelo contrário, eles têm que dar o exemplo, até porque assim tu tem gestores mais preparados, tu não pode ser chefe de departamento só por que tu é legal, etc. Mas idealmente, um chefe teria sim que ter conhecimentos de gestão, liderança, competências técnicas, legislação... então é justo que esse modelo deva ser usado, mas aí vai depender o quanto cada unidade é receptiva para usar a gestão por competências como um todo (E6 – DOCENTE ESCOLADE ADMINISTRAÇÃO).

No âmbito das unidades acadêmicas, os cargos de Diretor e vice, assim como chefes de departamento, coordenação de cursos, entre outros, são eletivos, através de votação pelos pares. Os cargos mais voltados às atividades acadêmicas, portanto, preservam critérios transparentes e democráticos, o que não os afasta da possibilidade de, também, adotarem abordagem por competências, como pré-requisitos, por exemplo, às candidaturas.

Os demais cargos voltados à gestão, excetuando-se os de diretores de unidades e Reitor, são nomeados livremente, sem necessidade de pré-requisitos técnicos ou de competências. Nesse bojo, a mudança para um modelo orientado por competências, se adotada de forma ampla e estruturada, seria capaz de trazer diversos benefícios para esses cargos, profissionalizando a gestão (BERGUE, 2011).

A maioria dos respondentes convergiu favoravelmente à adoção do sistema de competências para essas nomeações, inclusive com sugestão de uso do programa de desenvolvimento de gestores como um pré-requisito.

O que poderia ser feito é o programa de desenvolvimento de gestores ser um requisito para essa nomeação, para uma função ou cargo de gestão. Os dados do censo propiciam que se encontrem pessoas que tenham certas habilidades, domínios que seriam importantes para aquela função, e isso se aplica para as funções, nomeações de gestão, pelo menos como consulta, porque o processo de sucessão é bem mais amplo, mas os dados do censo propiciam pelo menos para consulta, pode se utilizar (E3 – NPG PROGESP)

Não obstante se mostrarem favoráveis, a substituição do modelo ainda não parece factível no âmbito da UFRGS. A percepção, de forma geral, é que a organização deveria utilizar as informações do censo de desenvolvimento de servidores e do banco de talentos para tais nomeações, adotando critérios mais técnicos e transparentes.

Não diria substituir, mas eu diria que ele traz um conjunto de informações importantes para subsidiar (...) tu passa a ter muito mais informações sobre cada pessoa, as competências que ela detém, conhecimentos que ela possui em áreas diversas, então é uma informação que pode ajudar muito quem tem que tomar decisão, mas claro que existem aspectos assim que extrapolam apenas as questões técnicas, então eu não enxergo o sistema tomando decisão, mas sim o sistema de GC apoiando a decisão. Até porque ele pode estar integrado aos dados básicos dos servidores, aí ali tu teria todos os cursos que ele já realizou, titulação, etc (E7 – DOCENTE ENGENHARIA).

Na esteira desse debate de qualificação da gestão, foi criado o programa banco de talentos, onde ficam registradas as informações pessoais, profissionais, acadêmicas e de interesses dos servidores que responderam à pesquisa de mapeamento. A ferramenta possibilita, aos gestores, buscar por pessoas que atendam a determinados requisitos em termos de competências, de forma semelhante ao sistema criado igualmente pelo Governo

Federal em 2019 – “SIGEPE – Banco de talentos”. Todavia, pelos relatos, de forma unânime, evidenciou-se que o sistema está sendo muito pouco utilizado, basicamente para consultas e algumas remoções internas. Até o momento da pesquisa não havia sido utilizado em nenhuma nomeação para cargo ou função gratificada.

Conclui-se que há consenso sobre os benefícios na adoção de ferramentas do sistema de competências para as nomeações, todavia, ainda não foram implementadas. Se, por um lado, já existem iniciativas no Governo federal de seleções públicas para alguns cargos comissionados, com exigência de competências específicas para esses gestores, indo ao encontro das recomendações da OCDE (2010), no âmbito UFRGS, isso não foi identificado ou efetivamente proposto, embora se tenham ferramentas disponíveis para isso.

4.3.4 Gestão por competências na avaliação de servidores

A gestão do desempenho humano surgiu nos últimos anos como um “conceito alternativo às técnicas tradicionalmente utilizadas para a avaliação de desempenho” (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001, p. 12). O termo gestão, assim, buscou ampliar a avaliação de desempenho para um conceito de conotação processual, que incluiria as atividades de planejamento, de acompanhamento e de avaliação propriamente dita, em substituição aos antigos modelos, que tinham como objetivo avaliações restritivas do desempenho alcançado versus planejado, sem possibilitar acompanhamento a correções para assegurar os resultados esperados.

No modelo de gestão por competências, a avaliação do desempenho (AD) torna-se fundamental, uma vez que torna explícita a essa relação de interdependência, já que “o desempenho expressa, em última instância, a competência das pessoas, equipes e organizações” (BRANDÃO, 2009, p. 23). Por conseguinte, os dois sistemas complementam-se em um contexto de gestão estratégica, garantindo a integração do modelo atrelado às práticas de gestão de pessoas.

A avaliação de desempenho na UFRGS, dos técnicos, na forma que ela tá hoje, ela é relativamente nova, ela é de 2011/2012, então já temos um modelo bem interessante, que é benchmark para várias IFES, que é quase uma 360º. Agora, para eu avaliar por competências, eu teria que ter um mapeamento bem mais aprofundado, não da carreira técnica mas principalmente do trabalho técnico, que se faz em cada lugar, e a universidade ela tem muitas especificidades, então isso limita um pouco, pois para que tu não faça uma injustiça no momento da avaliação teríamos que ter as competências muito bem mapeadas, uma outra etapa de implementação da GC. Ela é uma etapa que nós não conseguimos desenvolver. Hoje nossa metodologia não inclui a avaliação, ela teria que dar espaço para a avaliação (E1 – EDUFRGS).

No modelo definido e em processo de implantação na UFRGS, a avaliação de desempenho chegou a ser inicialmente prevista. Tanto que, pelos relatos de entrevistados, chegou a ser formado um outro GT, responsável especificamente pela elaboração de um projeto de avaliação integrado ao sistema de competências. No entanto, por motivos evidenciados nos trechos a seguir, acabou sendo descontinuado.

Então, nós tínhamos até um GT especificamente da avaliação de desempenho, trabalhando em paralelo, em que tinham dois servidores estatísticos, porque justamente a ideia era a gente aprimorar o programa de avaliação de desempenho, para trazer as competências mapeadas para que a gente conseguisse fechar esse ciclo. Mas aí esse GT parou, porque o governo começou a anunciar que já tinha um programa de desempenho, pois desde o governo Temer se começou a ideia de programas nacionais, ou seja, temos que teríamos um único programa de avaliação de desempenho único para servidores federais (...) Pois resolvemos então esperar vir esse modelo, para verificar o que restará de autonomia para internamente adequar o programa a nossa realidade. Até o momento, porém, não chegou nada para nós. (E2 - COORD. PROGESP – PROGESP).

O modelo já tem uma maturidade interessante, e avaliação na verdade temporariamente ela tem deixado de ser um foco de aperfeiçoamento, porque o próprio governo federal tem estudado uma alternativa (...) então, a gente vê que não faz sentido investir uma energia grande agora, enquanto tiver essa ideia de avaliação vinda do governo. Se ela seria por competência ou não, ainda não se sabe. Se ela for por competências, certamente seria desvinculada da estratégia dos órgãos. Talvez por competências gerais no serviço público, mas daí perderiam as especificidades dos órgãos (E1 – EDUFRGS).

Dessa forma, tendo em vista orientações advindas do governo federal, a implantação desse subsistema acabou, até o momento desta pesquisa, sobrestada. Ainda nos relatos, se evidenciou que, com isso, a organização passou a direcionar seus esforços para a capacitação e o desenvolvimento, indo ao encontro das orientações contidas no Decreto 5.707/2006, que,

posteriormente foi revogado pelo Decreto 9.991/2019, que será discutido em profundidade no último capítulo de análise.

Acho que o escopo do projeto não contempla a avaliação da competência. Então aí o modelo integral, a que talvez tu se refiras, este sim inclui a avaliação, mas este não é o objetivo da UFRGS. Acho que nós não vamos ir para este caminho. Ainda queremos **amadurecer e melhorar o uso das informações de remoção, concursos, desenvolvimento, práticas de valorização** (já que a gente não tem como ter retribuição pecuniária), mas de valorização em vários aspectos, como acompanhamento e reconhecimento, e acho que a avaliação talvez demore ou nem se concretize (E1 – EDUFRGS, grifos do autor).

Para o desenvolvimento de servidores o projeto é perfeito, pois ele tem a participação de servidores, das chefias para a validação ou não da ação da capacitação, a proposição é possível via EDUFRGS, de acordo com as necessidades de cada local, a gente tem liberdade de propor ações também. Então para o desenvolvimento de servidores a GC é mais simples. Para a AD, considerando que o mérito está atrelado, aí também se torna mais complexo, mas também é possível, acho que a UFRN tem a experiência de implantar na AD. Pelos relatos que eu tenho eles fizeram um movimento de implantar no processo de AD, mas não sei se utilizaram só para a AD, para ter subsídio para os desenvolvimentos dos programas, ou se atinge a progressão por mérito, não recordo (E3 – NPG PROGESP).

No entanto, com base no modelo de Brandão e Bahry (2005), na ausência de processo de avaliação, é prejudicada também a retribuição pelo bom desempenho, uma vez que não há como recompensar o que não se pode avaliar. Os integrantes do GT, por sua vez, reconhecem a importância de pensar a avaliação dentro do modelo proposto, contudo, também foram evidenciadas dificuldades de ordem legal para a vinculação de avaliação com a carreira e progressões.

A avaliação, dentro de um programa de GC, para ela funcionar a contento, ela precisa estar **desacoplada de progressões**, bonificações, coisas desse tipo, de outra forma fica complicado, os Diretores de unidade fazerem avaliação, as chefias em geral, fazerem uma avaliação precisa de seus subordinados, se eles sabem que essa avaliação eventualmente pode prejudicar os subordinados, na sua carreira e tudo mais, então isso é uma coisa difícil, porque ao mesmo tempo eu preciso fazer avaliações tão honestas quanto possível, e ao mesmo tempo eu quero que minha equipe progrida na carreira, até porque progredindo na carreira a probabilidade de essa equipe se manter o vínculo com a UFRGS, e eventualmente não decidir ir trabalhar em outro lugar, aumenta (E7 – DOCENTE ENGENHARIA, grifos do autor).

Logo, na percepção dos entrevistados, seria difícil adotar avaliação de desempenho vinculada ao plano de carreira dos servidores, sobretudo em relação às progressões na carreira, tanto dos técnicos quanto dos docentes. Primeiro, por que há uma discussão de

ordem legal quanto a essa possibilidade, tendo em vista que as carreiras possuem regramento próprio, aprovados por Leis e Decretos federais. Por outro lado, há a possibilidade de avaliações desvinculadas à carreira e progressões, porém sem possibilidades, assim, de retribuição pecuniária, por falta de previsão legal, o que prejudicaria o modelo e a sua integração (BRANDÃO; BAHRY, 2005).

Na próxima seção, serão discutidas as percepções dos servidores quanto aos desdobramentos ocorridos ao longo do processo de implantação.

4.4 PERCEPÇÕES DOS SERVIDORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO

Após a apresentação do modelo, bem como dos seus reflexos nas práticas e políticas de gestão de pessoas da organização, é fundamental analisar as percepções dos servidores envolvidos, uma vez estes desempenham papel estratégico de pensar o projeto como um todo, delineando os passos necessários para a sua aplicação, atendendo aos objetivos institucionais.

Conforme as categorizações desenvolvidas no *software* NVivo, por eixos temáticos, as próximas seções buscam apresentar e analisar as percepções evidenciadas em relação aos benefícios percebidos para a organização; apoio ao projeto pela alta administração; e, por fim, a disseminação do modelo entre os gestores de unidades acadêmicas.

4.4.1 Benefícios percebidos para a organização

Diversos foram os estudos empreendidos em analisar a implantação da gestão por competências e seus reflexos para as organizações que adotaram (CAMÕES e MENESES, 2016; CAMPION, 2015; MOLON-DA-SILVA, 2011; MUNCK, 2005; MUNCK e MUNCK, 2008; SENA, 2013). Nessa linha, diversos benefícios são percebidos na adoção um modelo orientado a

competências, uma vez que podemos entendê-lo como uma forma de operacionalizar a gestão estratégica de pessoas. (PANTOJA, 2015).

Ao serem indagados sobre essa questão, os entrevistados foram unânimes ao reconhecerem benefícios para a instituição. Entre os que tiveram maior incidência de respostas, estão as práticas de gestão de pessoas com maior alinhamento estratégico, além de maior integração entre os setores e ações desta área.

Eu acho que, antes da GC, eu acredito que, embora os processos pudessem ter a sua eficiência relacionada ao produto esperado, havia talvez um distanciamento maior com a estratégia da UFRGS, e de uma própria atuação estratégica da área de GP (...) pois acho que uma gestão estratégica de pessoas ela prevê isso, cada vez mais uma integração entre os setores (E1 – EDUFRGS).

O principal benefício, é que nós percebemos que cada vez mais a gestão da universidade está chegando num nível de excelência, a partir do momento que nós estamos trabalhando para que a universidade consiga atingir os objetivos traçados no PDI e Plano de gestão, a gente percebe que isso está ocorrendo porque, enfim, buscamos trazer conhecimento as pessoas que aqui estão para que se possam atingir as competências que nós buscamos (E4 – DIRETOR PROGESP).

Conforme Carbone *et al* (2009), a partir de um modelo por competências, a área de gestão de pessoas pode reorientar suas políticas, práticas e ações com maior integração entre os seus subsistemas, visando a consecução de seus objetivos estratégicos. Os relatos vão ao encontro dessa proposição, ao apontarem como benefício a aproximação da área e sua atuação com a estratégia institucional, gerando também uma percepção de ganhos em termos de excelência devido a esse alinhamento.

Os entrevistados também identificaram como benefício essencial a possibilidade de realizar o diagnóstico das competências, este que vem sendo realizado a cada dois anos e alimenta os demais subsistemas de gestão de pessoas.

Benefícios são muitos, mas acho que os mais importantes deles é tu passar a trabalhar com um volume de informações muito maior, que acaba ajudando muito na tomada de decisão, tu passa a entender que competências são necessárias para os servidores possam realizar suas atividades, e, ao mesmo tempo, que competências existem na instituição ou que ainda não existem e precisam ser desenvolvidas (E7 – DOCENTE ENGENHARIA).

A Gestão por Competências tem sua validade na medida em que auxilia a instituição a compreender melhor quais os insumos de conhecimento que são necessários para executar as atividades profissionais, bem como os *gaps* de conhecimento existentes nos colaboradores para realizá-las (E8 – CPD).

O ganho que eu vejo, então, é a universidade estar chegando mais próximo da identificação do *gap* e da proposição dos cursos (E6 – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO).

O diagnóstico, ou mapeamento, é uma das etapas mais críticas e importantes de um modelo, que tem por objetivo obter o *gap* de competências, ou seja, a diferença entre competências disponíveis (internamente) e aquelas necessárias para o alcance da estratégia (BRANDÃO; BAHRY, 2005). Tendo em vista que os recursos são limitados, o benefício percebido, através dos relatos, tem relação com as ações de capacitação e desenvolvimento dos servidores, que se beneficiam do mapeamento correto e periódico. Com isso, é possível de a organização direcionar as ações de desenvolvimento para aquelas competências necessárias à consecução da sua visão estratégica (CARBONE *et al*, 2009).

Por outro lado, também se evidenciou o reconhecimento de melhorias na disponibilidade de informações, como resultantes, principalmente, da ferramenta de mapeamento de competências.

Eu acho que o principal benefício é tu ter a informação, porque tu tem muito servidor, e teve muita mudança de quadro, e não tinha nenhuma ferramenta que tivesse os dados dos servidores em relação às preferências, perfis, como se tem agora depois de que foi pensado no censo (...) então acho que o principal benefício foi esse, de poder reunir dados, que antes tínhamos de forma dispersa, em sistemas desatualizados, e então ter um instrumento que tu pudesse conhecer os servidores e ter um ponto inicial (E5 – NPG PROGESP).

Nessa linha, trabalhar com orientação por competências exige uso de tecnologias sofisticadas, de modo que permita trabalhar com grande volumes de dados e informações. No caso da UFRGS, todas as ferramentas e sistemas necessários para suportar o modelo foram desenvolvidas internamente, por meio do centro de processamento de dados.

Para a captura de informações dos servidores utiliza-se uma adaptação do sistema de questionários que a própria Universidade desenvolveu no passado. Essa customização visou possibilitar novos formatos de questões e integração maior com o banco de dados, para reutilização das competências já mapeadas. Para os relatórios gerenciais utilizamos uma ferramenta de Business Intelligence que permite gerar relatórios estatísticos a partir da integração com diferentes bancos de dados (E8 – CPD).

Além da melhoria na disponibilidade de dados e informações, tanto de servidores, gestores e institucionais, um achado correlato apontou para o incentivo a uma nova cultura de gestão baseada em dados, como forma de profissionalização.

A partir dos dados, foram sendo criados vários *insights* sobre o que fazer com aquilo, de **começar uma nova cultura**, de que tu precisa de dados, de estar embasado em algo e não somente no “*feeling*”, pois a UFRGS é muito grande, e pelo seu tamanho isso seria difícil (E5 – NPG PROGESP, grifos do autor).

Nesse ponto, é possível observar um *link* com questões relativas à cultura organizacional, uma vez que a maior disponibilidade de dados influencia e incentiva uma mudança cultural, no sentido de maior profissionalização da gestão, tendo como base evidências e dados para a tomada de decisão, tanto no âmbito da área de GP quanto nas demais unidades acadêmicas que tiverem acesso aos dados do censo de desenvolvimento. Essa questão cultural será resgatada e aprofundada no próximo capítulo sobre as barreiras à implantação.

Para sintetizar os achados, a Tabela 1 apresenta os benefícios percebidos, ordenados por frequência dos relatos. Na disposição de frequências, percebe-se que houve casos em que o entrevistado apontou mais de um benefício.

Benefícios identificados	Quantidade de relatos
Possibilitar o mapeamento de competências	4
Maior alinhamento estratégico	3
Maior integração entre os subprocessos de gestão de pessoas	2
Melhoria na disponibilidade de informações	2
Desenvolvimento de competências necessárias para a instituição	1
Clareza na organização do trabalho	1
Incentivo à mudança cultural	1

Tabela 1: Benefícios percebidos para a instituição
Fonte: Elaborado pelo autor

Destarte, os dados corroboram a predominância de benefícios mais relacionados às melhorias das práticas de gestão de pessoas, indo ao encontro dos achados de Montezano (2019) que obteve resultado semelhante ao analisar os ganhos percebidos na adoção da GC em instituições públicas federais. Todavia, com exceção da “maior clareza na organização do

trabalho”, apontado por um único respondente, não se evidenciaram outras vantagens direcionadas aos servidores ou à sociedade e cidadãos usuários de serviços públicos.

4.4.2 Apoio ao projeto pela alta administração

A adoção de um sistema por competências pode ser considerada uma inovação na gestão (CAMPION *et al*, 2011), vez que se trata de uma nova maneira de a organização visualizar e gerir seu quadro de colaboradores, além de contrapor-se ao tradicional sistema de competências atreladas a cargos e funções. Com efeito, torna-se necessário o apoio político por parte da alta administração (CAMÕES; MENSES, 2016).

Por conseguinte, os entrevistados foram indagados sobre suas percepções em relação ao apoio que o projeto recebeu, desde o início dos trabalhos até o momento da pesquisa.

Sempre, especialmente na alta administração, apoio integral, mais que apoio, um acompanhamento e interesse grande, inclusive por conhecer as ferramentas e saber como estava sendo desenvolvido (E4 – DIRETOR PROGESP).

Apoio total da alta direção, pró-reitores e Reitor. Em ambas as gestões houve o apoio, com certeza. O apoio e a valorização do projeto, de dar visibilidade, de incluir dois docentes, e de mobilizar eles (E1 – EDUFRGS).

Excelente apoio, sempre teve. A dificuldade é mais a nível de desenvolvimento de sistema em si, que envolve o CPD, e eles tem uma sobrecarga de trabalho de sistemas, que competem entre si, para serem desenvolvidos (E7 – DOCENTE ENGENHARIA).

Total. Inclusive foi uma proposta do pró-reitor, de implantar (o modelo) e quem constituiu esse grupo foi o Reitor, em 2014 (...) e depois no novo PDI e no Plano de gestão, se fez questão em colocar como objetivo estratégico, então se tem uma perspectiva muito boa (E3 – NPG PROGESP).

Nesta questão, a “alta administração” foi delimitada ao âmbito da Reitoria e unidades da administração central, como pró-reitorias e secretarias vinculadas, desconsiderando as Direções das unidades acadêmicas, que serão tratadas na próxima seção.

Os achados, assim, evidenciam que houve apoio político pela alta gestão, corroborando as proposições de Camões e Meneses (2016), de que o apoio político dos grupos de poder é essencial para a legitimação das ações de gestão de pessoas. Na ótica dos autores, sem isso, os órgãos tenderiam a não concretizar a implantação da gestão por competências, além de deslegitimar a própria área de gestão de pessoas (CAMÕES; MENESES, 2016).

4.4.3 Para além da Reitoria: disseminação do modelo nas unidades acadêmicas

Considerando a gestão por competências como um sistema, ou modelo, em fase ainda de implantação na UFRGS, os participantes foram questionados sobre a disseminação do mesmo no âmbito das unidades acadêmicas, que são estruturas descentralizadas, como institutos, faculdades e escolas. Cada uma dessas unidades conta com uma estrutura administrativa comum, através de uma gerência administrativa e núcleos ou setores específicos, como financeiro, infraestrutura e gestão de pessoas. Embora não haja uma padronização dessas estruturas, é possível entender que cada unidade mantém uma certa autonomia administrativa, uma vez que conta com uma Direção própria. Porém, todas elas estão subordinadas à Reitoria, órgão executivo máximo, que detém poder para ditar todas as diretrizes de atuação e execução da Universidade (UFRGS, 2015?).

Antes dessa discussão, torna-se necessário retomar a fase atual de projeto da GC, que fora apresentada, brevemente, na caracterização do modelo da UFRGS. O GT constituído para o desenho e implantação do sistema de GC é composto por servidores técnicos administrativos e docentes, sendo que maioria deles está vinculada às áreas da administração central, principalmente PROGESP e EDUFRGS, embora dois membros sejam pertencentes a unidades acadêmicas como Escola de administração e Escola de engenharia.

Após a realização de duas rodadas de mapeamento (censo de desenvolvimento), nos anos de 2017 e 2019, a instituição tem atualmente concentrado os seus esforços na reavaliação e reestruturação de suas práticas de gestão de pessoas, estas que foram apresentadas e analisadas no capítulo anterior, adotando a nova abordagem por

competências. Portanto, a universidade encontra-se na fase 3 do projeto, que consiste na análise e utilização dos dados já obtidos para reorientação da área de GP ao modelo de competências mapeado (BASSO *et al*, 2019).

A partir disso, considerando a importância do envolvimento de toda a comunidade de servidores para que o modelo seja efetivamente implantado e gere os resultados pretendidos, os participantes do estudo foram incentivados a relatar suas percepções sobre o conhecimento do projeto de gestão por competências pelos gestores das unidades acadêmicas. Conforme Camões e Meneses (2016) são fundamentais o apoio e envolvimento dos grupos de poder para que ocorra a implantação da GC. No caso da UFRGS, os questionamentos foram em relação ao nível de conhecimento por parte dos Diretores de unidades (cargos eletivos, com mandatos de quatro anos) e aos gerentes administrativos, estes que são ocupados obrigatoriamente por servidores técnico-administrativos da instituição.

O objetivo de verificar as percepções do grupo responsável pela implantação, sobre a como está o conhecimento entre os gestores, se relaciona com a necessidade de apoio político dos grupos de interesse (CAMÕES; MENESES, 2019) e pela relevância atribuída a esses cargos de gestão.

O que a gente vê é que tem um numero bem significativo de professores e de diretores participando do programa de formação de gestores (PDG), mas eu não sei o quanto atinge os diretores de unidades, porque ainda se tem uma tendência de delegar esses espaços aos gerentes, chefes de departamento (...) acho que ainda temos que trabalhar mais, acho que ta pegando mais os gestores de setores, os gerentes, etc (E2 - COORD. PROGESP – PROGESP).

Ai eu vou falar por inferência, mas eu acredito que não seja muito não. Mesmo quando tem esses programas, o próprio PDG, ele tem eixos que são voltados para gestores de nível médio e nível mais alto, então tem aqueles cursos voltados para o Diretor da unidade fazer ou Pró-reitor, e tem aqueles para chefes de departamentos, gerentes de unidades (...) Então, as pessoas que têm acesso a esses cursos, essas possivelmente terão um pouco mais de conhecimento, já aquelas que não fazem, ou por falta de interesse ou falta de vaga, acho pouco provável que tenham esse conhecimento, então acho que é bem esparso e, sinceramente, acho que a maioria não conhece (E6 – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO).

Com base nos relatos, reforça-se que ainda há relativamente pouco conhecimento dos gestores de unidades em relação ao movimento de implantação da GC. Em paralelo, há

iniciativas de disseminar o conhecimento relativo ao sistema de competências, através de capacitações e, principalmente, pelo programa de desenvolvimento de gestores.

Considerando a EDUFRGS como ator importante, uma vez que é responsável pelo PDG, foram solicitados, junto à mesma, os dados sobre o percentual de gestores que já haviam participado de alguma capacitação no PDG sobre competências, resultando nos dados a seguir.

- Público 1 - Dirigentes e Vice-Dirigentes da administração central, Unidades regionais e acadêmicas (97 gestores): adesão a pelo menos uma ação do programa: **38%**.
- Público 2 - Todos os gestores, incluindo o público 1 (902 gestores): Adesão a pelo menos uma ação do programa: **31%**.

Conforme Perseguino e Pedro (2017), para se pensar a implantação da GC, é preciso considerar a premissa de que não existem modelos prontos que se adaptem a um universo tão complexo como uma universidade federal. Ainda assim, entre as etapas do processo, é preciso promover ações voltadas à sensibilização dos servidores para o novo modelo, o que pode ser a chave para rompimento da “cultura do serviço público”, que tende a prejudicar os processos que envolvem mudanças (MELLO; MOLLON-DA-SILVA, 2013).

Com base nos relatos, identificou-se uma possível falha na etapa de sensibilização da comunidade, o que prejudicou a disseminação de conhecimento acerca do modelo entre os gestores e, por consequência, os servidores vinculados. Tal etapa, porém, já havia sido prevista, através do plano de comunicação, realizados em dois momentos anteriores às rodadas de mapeamento. O que é possível questionar, a partir das evidências, é a eficácia desse plano, uma vez que o conhecimento ainda é esparso e desigual entre as unidades e suas direções.

A intenção foi de se utilizar de instrumentos mais macros como livro (resultados do censo), *e-mail*, *site* e fóruns para divulgar, mas eu imagino que poucas pessoas relacionam, hoje, esse questionário censo com a implementação de um projeto de GC, e acho que temos que avançar ainda nesse sentido (...) pois acredito que poucos fariam esse *link* (...) **ficou mais na amplitude da PROGESP mesmo, e não teve uma etapa de sensibilização maior com a comunidade** (E3 – NPG PROGESP, grifos do autor).

Na análise do caso, verifica-se que além de o pouco conhecimento por parte dos dirigentes das unidades da administração central, acadêmicas e regionais (público 1 supracitado) este tende a ser esparso e sem uniformidade entre os ocupantes dos cargos, uma vez que a participação no PDG é de caráter voluntário. Em unidades em que há maior interesse da gestão em entender o projeto, e participar das capacitações, tende a se ter um conhecimento maior sobre a implantação do modelo. Assim, por mais que na concepção do projeto tenha sido pensado na Universidade de modo geral, incluindo todas as unidades, o modelo ainda está muito centralizado na administração superior, notadamente na Reitoria.

O modelo que a UFRGS está adotando ele ainda é bastante centralizado. Ele é muito usado na PROGESP, nos subprocessos de GP, muito mais nas políticas e programas do que na execução, na ponta, lá com os gestores. Por este motivo acho que o conhecimento por parte deles é pequeno. Porque geralmente chega no gestor quando tem avaliação, e nós não temos avaliação por competências. Então, como a gente não tem essa avaliação, acho que esse é um dos principais motivos do distanciamento do gestor, por ele não ter essa visão, esse conhecimento da GC (E1 – EDUFRGS).

Eu acho que é bem pouco (...) mas acredito que é um trabalho até de capacitação ne, tu chega assim numa unidade e vai falar de GC as vezes a pessoa (dirigente) não vai saber o que é, então as pessoas tem que ser desenvolvidas para isso, e eu acredito que tem que ser assim, e tem que **descentralizar, tem que ter os Dirigentes lá com a mesma visão do Pró-Reitor, então todos têm de estar no mesmo guarda-chuva da GC**, e isso nós ainda precisamos fazer (E5 – NPG PROGESP, grifos do autor).

Os relatos, quase unânimes, evidenciaram a centralização dos dados obtidos através dos mapeamentos e demais ferramentas pela PROGESP e EDUFRGS. Embora, de fato, tenha havido iniciativas de divulgar os resultados obtidos, como na divulgação do livro “Conhecer para Desenvolver” (BASSO *et al*, 2019), o sistema e os dados não chegaram a ser utilizados a nível de unidades acadêmicas, onde o conhecimento é bastante esparso, sem uma base mínima de conhecimento comum, de alinhamento em relação ao projeto, seus objetivos, tanto para a instituição como para os servidores.

Eu acho que ainda é relativamente baixo porque o que acontece é o seguinte: o sistema ele tem uma primeira fase que foi implantada, as informações estão todas disponíveis, a PROGESP utiliza muito bem essas informações, mas ele também tem a **previsão de um módulo de consulta, para que os diretores de unidades pudessem consultar informações referentes aos seus servidores**, entender o que eles precisam, que competências existem dentro da unidade, quais precisam ser desenvolvidas, e esse módulo 2 de consulta, ele ainda não está disponível, ainda é

um projeto que precisa ser desenvolvido no CPD, e isso faria com que as unidades conhecessem muito bem a GC (E7 – ESCOLA DE ENGENHARIA, grifos do autor).

Não obstante, dada a falta de conhecimento do modelo por parte dos dirigentes, o sistema prevê um segundo módulo, específico para consulta dos dados, onde o gestor poderá utilizar das informações mapeadas para uma melhor gestão da sua força de trabalho, seguindo as orientações dos subsistemas de GP por competências.

O que a gente precisa avançar, é que esses dados, de cada unidade, eles possam ser utilizados de forma gerencial, pelo diretor da unidade, gerente administrativo e núcleo de RH, para que lá na unidade eles possam pensar em ações também de desenvolvimento, a partir do *gap* de competências ne, que a sua unidade apresentou (E3 – NPG PROGESP).

Esse módulo, assim, teria uma relação maior com o vetor da capacitação e desenvolvimento orientado a competências, uma vez que iria permitir o melhor direcionamento dos servidores em ações voltadas a suprir os *gaps* verificados em relação às necessidades institucionais. Todavia, de nada adiantaria se não houvesse, em paralelo e constantemente, ações de sensibilização voltadas a toda a comunidade, sobretudo com foco em cargos-chave, como dirigentes de Unidades (CAMÕES, MENESES, 2016; PANTOJA, 2015), para uma base mínima comum de conhecimento sobre o projeto de GC em andamento na UFRGS.

É essencial resgatar que as percepções manifestadas foram do grupo envolvido na gestão e na implantação do modelo de GC, já que não foram entrevistados diretamente os gestores dessas unidades, o que representa uma limitação e abriria espaço para uma nova pesquisa, devido a abrangência da Universidade e suas mais de trinta unidades acadêmicas.

Em síntese os achados evidenciam alguns dos desdobramentos no decorrer do processo de implantação, nesta seção relacionados especificamente à dificuldade de disseminação do conhecimento sobre a GC no âmbito das unidades e seus respectivos gestores. Nesse sentido, os resultados vão ao encontro das proposições de Montezano *et al* (2019), em que os autores identificaram “restrições no processo de comunicação da GC” como dificuldade em processos de implantação no setor público. Com efeito, recomenda-se a adoção de um amplo processo de comunicação e sensibilização (MUNCK; GALLELI; BORIM-DE-

SOUZA, 2014), estruturado de forma a atingir os diferentes níveis organizacionais, gerando conhecimento para que o modelo seja adotado efetivamente. Do contrário, o processo será ainda mais dificultoso, e não será possível fechar o ciclo de um modelo de gestão por competências completo, com a etapa de avaliação (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001; BRANDÃO; BAHRY, 2005; PANTOJA, 2015).

No próximo capítulo, discutem-se as barreiras à implantação ao modelo de GC na instituição.

4.5 BARREIRAS À IMPLANTAÇÃO

Conforme Pantoja (2015), a adoção aos modelos de gestão por competências no setor público ainda é incipiente e com diferentes graus de maturidade entre os órgãos e instituições. Ainda que o marco regulatório tenha ocorrido em 2006, através da PNDP do governo federal, percebe-se diversas barreiras na implantação do modelo orientado a competência ainda nos dias atuais.

Diversos estudos buscaram compreender os entraves existentes à implantação desse modelo (CAMÕES, 2010; COSTA; ALMEIDA; JUNIOR, 2013; PERSEGUINO; PEDRO, 2017; PIRES *et al*, 2005; MOLON-DA-SILVA; MELLO; TORRES; 2013; MONTEZANO *et al*, 2018), especialmente no serviço público, sob diferentes perspectivas.

Entre as principais barreiras identificadas estão: 1) barreiras culturais; 2) dificuldades metodológicas para realização do mapeamento; 3) falta de apoio da alta administração e de demais níveis gerenciais; 4) dificuldades para articulação de novas práticas aos subsistemas de RH; 5) carência de pessoal qualificado; 6) desconhecimento sobre o tema (PIRES *et al*, 2005). Nesse sentido, a mudança de cultura organizacional talvez seja uma das barreiras mais obscuras, considerando que a GC demanda envolvimento de todos os grupos e comprometimento por parte dos envolvidos, além de, em sua essência, o modelo buscar reorientar o foco da gestão, migrando de um modelo burocrático para um “gerencial de resultados” (MOLON-DA-SILVA; MELLO, 2013). Ainda, seguindo nessa perspectiva, a GC pode

ser considerada uma inovação na gestão (CAMPION et al, 2011), disso resultando diversos desafios e barreiras, sobretudo em questões voltadas à cultura.

Para fins de delimitação do conceito, no presente estudo considerou-se o termo “barreira” como sinônimo de dificuldade, entrave e desafio, para evitar que houvesse dúvida por parte dos entrevistados.

A partir das respostas obtidas e com base no referencial teórico, através do software Nvivo foram definidas as seguintes categorias relativas às barreiras, que serão discutidas na sequência, conforme a frequência de citações, em ordem decrescente: a) culturais; b) sistemas e tecnologias de informação; c) legislação e carreira; d) necessidades de pessoal; e) desconhecimento sobre o tema.

O principal desafio da implantação da GC no setor público consiste em “como transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e que tendem a um processo de insulamento em organizações flexíveis e empreendedoras” (GUIMARÃES, 2000, p. 127). Na mesma linha, o autor aponta a necessidade de transpor padrões e modelos utilizados na gestão privada ao setor público, com todas as devidas adaptações, o que naturalmente pode entrar em choque com as diferenças de cultura entre os dois setores.

Acho que é a cultura da universidade, cultura de gestão e de dados mesmo, ciência de dados, ela é pouco desenvolvida assim, então tu falar para o gestor para ele ter tudo mapeado do servidor, acho que isso é uma cultura que a gente está desenvolvendo aos poucos, e nisso acho que acompanhamos a administração pública em geral, está se caminhando para isso agora (...) então isso é um obstáculo sim, porque tu tem que mudar uma cultura de uma universidade com gente que está aqui há muito tempo e que nunca precisou disso, aí entra um novo modelo de gestão (E5 – NPG PROGESP).

Enquanto a gente não tiver uma cultura de desempenho solidamente desenvolvida, no sentido de que a avaliação não é para punir, é para desenvolver, e isso não for uma coisa relativamente unânime, eu não vejo como uma GC ir do início ao fim (E6 – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO).

Neste ponto, os relatos foram ao encontro das proposições teóricas acerca dos desafios de cultura no setor público, que não são exclusivamente da UFRGS, mas acompanham, de forma geral, a dinâmica de todo o setor (GUIMARÃES, 2000). A dificuldade cultural também foi relacionada à gestão do desempenho, uma vez que a GC envolve, no plano ideal, uma avaliação de desempenho por competências, que inova totalmente as

tradicionais maneiras de avaliação na esfera pública. E, nesse sentido, ainda não se percebeu uma “cultura de desempenho” minimamente desenvolvida na organização, o que leva ao entrave, por exemplo, na adoção de avaliação por competências (GUIMARÃES, 2000). Por outro lado, a própria iniciativa da universidade, de implantar esse modelo de gestão, já é o início de um processo de mudança cultural e inovação na gestão (CAMPION *et al*, 2011) mas que precisa dialogar e planejar suas ações considerando que todo processo de mudança, naturalmente, gera resistências, sobretudo quando se trata de organizações públicas.

A segunda barreira mais apontada pelos respondentes foi em relação a sistemas e tecnologias da informação para suporte ao modelo de GC. Embora tenha sido evidenciado como um benefício para organização a maior disponibilidade de dados e informações, principalmente pelo mapeamento de competências, a falta de sistemas e tecnologias para integrar esses dados mostraram-se como uma barreira à implantação.

Sistemas é um obstáculo, porque a gente hoje coleta informações pelo censo, mas e quem entra depois da aplicação do censo? Ou quem não o preenche? Isso esbarra em sistemas, pois se eu conseguir ter um processo de coleta de dados institucional, regular, ok, ele irá dar conta de muitas coisas, mas eu tenho que ter uma estratégia para quem não preenche, ou preenche depois, para determinados assuntos, poder preencher a qualquer momento (E1 – EDUFRGS).

Tem desafios de ordem de sistemas, porque a gente também precisa que os dados estejam integrados, então a gente a gente precisa também estar se desenvolvendo em relatórios (E2 - COORD. PROGESP – PROGESP).

O censo ele é um instrumento muito rico, mas ele sozinho não é a GC da universidade (E6 – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO).

A partir dos relatos é possível identificar uma limitação na ferramenta censo de desenvolvimento, utilizada para o mapeamento e com aplicações a cada dois anos, em toda a universidade. Embora tenha gerado dados importantes para os subsistemas de GP, o sistema ainda precisa de ajustes, como no caso de servidores que ingressaram após o período de aplicação e precisam ter suas informações registradas. Nesse sentido, é necessário maior integração desses dados com os demais subsistemas de GP, além de possíveis novos instrumentos ou ferramentas de apoio à coleta de dados de forma mais dinâmica, dado que o contexto das organizações, em que necessidades de competências estão em constantes mudanças (BRANDÃO; BAHRY, 2005).

Eu vejo que são desafios de médio a longo prazo, não vejo nada a curto prazo. Porque até para tu preparar as pessoas para isso leva tempo, e elas têm que querer, tanto o servidor em querer responder aos instrumentos, quanto as pessoas que elaboram os instrumentos terão que ter vontade em sofisticar os mesmos (...) e isso irá demandar maior estrutura tecnológica, mais trabalho e mais tempo de análise, bem como uma coleta de dados mais adequada (E6 – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO).

Também foi apontada a necessidade de sofisticação e adequação constante dos sistemas e ferramentas para suportar a implantação do modelo. Mais do que isso, é importante ressaltar, conforme Pantoja (2015), que o modelo de GC precisa ser adaptado à realidade do setor público, não existindo fórmulas ou modelos prontos (PERSEGUINO; PEDRO, 2017). Aí, portanto, entra o desafio de se pensar soluções de tecnologia da informação para concretizar as ações pretendidas.

A terceira categoria é referente à falta de conhecimento sobre o projeto de GC em implantação por parte dos servidores, incluindo até mesmo noções gerais sobre o tema. Conforme Molon-da-Silva e Mello (2013), a etapa de sensibilização no processo de implantação é essencial, além de, nesse processo, deixar claro que a adoção desse modelo não implica, necessariamente, em avaliação de desempenho. O Decreto 5.707/2006 atrelou a GC no setor público à capacitação, embora em muitas instituições, como no caso da UFRGS, a gestão tenha buscado ir além desse subsistema, ampliando e adaptando o modelo ao seu contexto organizacional (MOLON-DA-SILVA; MELLO, 2013).

Os relatos mostraram que ainda não há uma disseminação entre os servidores em geral sobre o projeto de GC, o que tem relação direta com o capítulo anterior, em que foi discutida a percepção dos envolvidos no GT sobre falta de disseminação do modelo no âmbito das unidades acadêmicas. Ainda, há uma possível confusão dos servidores em relação à ferramenta de mapeamento (censo) e a GC em si, o que pode gerar receio dos mesmos em responder aos instrumentos de coleta, prejudicando a principal etapa do modelo, que é o mapeamento das competências (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001; BRANDÃO; BAHRY, 2005).

Desafios sim, que a comunidade seja ainda mais informada, sensibilizada para esses aspectos e que a gente deva investir de maneira mais assertiva, no sentido de dar conhecimento para que as pessoas se apropriem do que é a ferramenta de GC. As pessoas não são refratárias, pelo que a gente percebe, à implantação da GC (E5 – NPG PROGESP).

Por mais esforço e dedicação que a gente tenha, o que se houve, em conversas de corredor, é: “por que um instrumento desse tamanho? Porque esse monte de questões?” Então foi divulgada a iniciativa institucional, mas tem muita gente que está respondendo ao censo e não sabe o porquê querem saber aquilo, até porque uma coisa é o censo e a outra é vender a ideia da GC, porque se misturarmos as duas coisas, aí sim, fica mais complexo ainda (E6 – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO).

Com as evidências, percebe-se que há uma complexidade para a comunicação eficiente sobre o projeto de GC e os objetivos do mesmo, que podem gerar diversos benefícios, no âmbito da organização e mesmo dos indivíduos (BRANDÃO; BAHRY, 2005; DUTRA, 2004). Essa barreira guarda estreita relação com os entraves de cultura, uma vez que, sem o conhecimento e a sensibilização dos servidores para os potenciais benefícios da GC, dificilmente haverá a ruptura da cultura vigente no serviço público (MELLO; FILHO, 2010; MOLON-DA-SILVA; MELLO, 2013). Os achados encontram paralelo no estudo realizado por Pires *et al* (2005) que destacou algumas experiências de instituições públicas, apresentando seus diferentes estágios de implantação da GC e as dificuldades advindas durante o processo, onde também foram constatadas barreiras culturais.

A quarta barreira foi acerca dos aspectos legais e da carreira do setor público. Inicialmente, é preciso retomar que na UFRGS há basicamente duas grandes carreiras, a de técnicos-administrativos e a docente, ambas regidas por Lei Federal e com planos de carreira específicos. Nesse sentido, os relatos foram ao encontro das barreiras apontadas em achados anteriores (GIUDICE, 2012; COSTA; ALMEIDA JÚNIOR, 2013) em relação às estruturas de carreiras e os entraves legais relacionados.

Tem também as limitações legais, por exemplo, o concurso público, o que se pode fazer numa seleção por competências no concurso público? Como seria essa prova objetiva para poder selecionar as pessoas de acordo com as competências que a instituição precisa? (...) o que a gente fez foi no sentido de aperfeiçoar o programa de provas, já que isso é de liberdade da banca de fazer as questões de acordo com as necessidades da instituição, mas, assim, uma seleção mais de habilidades, de preferências pessoas seria mais complexa (E3 – NPG PROGESP).

O concurso, eu ainda acho que é uma caixa preta, assim, como que a gente vai estruturar um concurso por competências? Então ninguém faz ainda, nenhuma universidade faz dessa forma (E2 - COORD. PROGESP – PROGESP).

A institucionalização do concurso público inegavelmente foi um avanço na administração pública ao romper com práticas patrimonialistas, a partir do texto constitucional de 1988 (BRESSER-PEREIRA, 1996; 1998; KLERING; PORSE; GUADAGNIN, 2010).

Ainda assim, em diversos estudos as organizações públicas mostraram dificuldades em adaptar essa modalidade de ingresso ao modelo orientado a competências, embora se tenham *cases* de sucesso em alguns órgãos específicos, como a Escola de Administração Fazendária (ESAF), vinculada ao Ministério da Fazenda (PANTOJA, 2015).

No caso da UFRGS, o obstáculo legal relacionado ao ingresso foi parcialmente contornado, tendo em vista que, para alguns cargos, houve aperfeiçoamento do programa de provas com base no mapeamento de competências, restando o desafio de aplicar aos demais, mas não necessariamente a todos. Todavia, a inclusão de aspectos comportamentais e de habilidades parecem mais complexos de serem incluídos nos certames públicos.

Ainda nesse aspecto legal, os entrevistados apontaram como barreira a quantidade de cargos na universidade, que atualmente ultrapassam duzentos, somente em relação aos da carreira técnica. Embora alguns desses já tenham sido extintos através de Decretos no ano 2019, os seus ocupantes permanecem em atividade, e precisam ser incluídos na operacionalização da GC. Dessa forma, o mapeamento de competências técnicas torna-se mais dificultoso, pela sua quantidade e diversidade, além de se considerar que muitos foram extintos e não haverá novos ingressantes para aquelas funções.

Obstáculos, eu diria limitações, porque é possível implementar, mas numa instituição como a UFRGS é mais complexo, porque envolve mais de 5000 servidores, e só de cargos técnicos, tem mais de 200 ativos, e pensar em competências por cargo é um mundo né, a gente quando mapeou elas deu mais de 300 (...) são vários cargos distintos, com níveis de escolaridade diferentes, é um desafio nesse sentido mas é possível (E3 – NPG PROGESP).

Seguindo esse raciocínio, os relatos também apontaram dificuldades pelo fato de não haver ainda um processo de avaliação de desempenho por competências, o que, no entendimento do pesquisador, tem relação com a estrutura legal das carreiras na universidade e demais IFES, e à própria avaliação de desempenho dos servidores públicos, que segue regramento próprio e não deixa muita margem para vinculação às competências.

A GC ela envolve outros aspectos e não só a capacitação, então o desafio é sair um pouco disso, ir para a parte da AD, avaliar por competências também (E5 – NPG PROGESP).

Nesse ponto retomam-se alguns aspectos mencionados na seção 4.3.4, relativos à avaliação de servidores no modelo de competência, com os entrevistados a reconhecendo,

também, como um entrave à efetivação de um modelo completo (BRANDÃO; BAHRY, 2005; BRANDÃO, 2009).

Por fim, as necessidades de pessoal também constaram das entrevistas, no sentido de que ainda não há um setor ou uma estrutura específica para apoiar o projeto de implantação da GC. O atual GT formado é composto por servidores de diferentes áreas, como PROGESP, EDUFRGS, Escola de engenharia, CPD, que exercem suas atividades funcionais em paralelo. Até mesmo dentro da PROGESP, embora esta seja responsável pela coordenação técnica do projeto, não há nenhum servidor atuando de forma exclusiva às atividades de implantação da GC, o que se evidenciou como obstáculo.

Outra coisa é que não temos um setor trabalhando nisso diariamente, então a gente não consegue tocar no ritmo que o projeto deveria ser tocado. Então a gente tem um GT que se reúne semanalmente, e são pessoas que já estão sobrecarregadas com todo o trabalho normal do setor (...) tem universidades que já têm um departamento de GC, onde há pessoas só trabalhando com isso, aqui a gente não tem, aí não se consegue priorizar (E5 – NPG PROGESP).

De dificuldades, esse projeto é em paralelo né, então as pessoas estão em seus setores, com suas funções, e essa é uma a mais (...) então também demanda de uma disponibilidade dos servidores que atuam nesse GT, para além de suas rotinas (E3 – NPG PROGESP).

Essa barreira encontra relação com restrições orçamentárias, uma vez que para a destinação de pessoal, ou criação de um setor, demandaria contratação de mais servidores, bem como alto apoio político e institucional para sua concretização, tendo em vista que cargos públicos são criados por Leis aprovadas no Congresso Nacional. Os achados, portanto, vão ao encontro dos estudos realizados por (2013) e Montezano *et al* (2018), que identificaram essa limitação em outras instituições públicas. A Emenda Constitucional (EC) N° 95/2016, também conhecida como a lei do “teto dos gastos”, ao impor limites ao crescimento das despesas do governo federal, acaba dificultando a criação de cargos e funções e, por conseguinte, há impacto para as instituições públicas aumentarem seus quadros de pessoal, até mesmo em casos de reposição de vagas, como aposentadorias e exonerações.

Na próxima seção serão discutidas as perspectivas sobre o projeto de implantação e os possíveis impactos devido à nova política nacional de desenvolvimento de pessoal (PNDP), de 2019.

4.6 PARA ONDE VAMOS? PERSPECTIVAS ACERCA DO MODELO NA UFRGS

Acredito que crescemos bastante nesses cinco anos, hoje o grupo é mais diverso, e a gente já tá com outros desafios, pensando em tudo que envolve a vida funcional e como a GC pode estar interagindo nos processos de gestão de pessoas (E1 – EDUFRGS).

No decorrer da realização deste estudo, foi publicada a nova Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) pelo governo federal, através do Decreto nº 9.991/2019, que revogou o marco legal da GC, que foi o Decreto nº 5.707/2006. Nesse sentido, os respondentes foram indagados sobre os possíveis impactos da nova política sobre o a implantação da GC no âmbito da UFRGS, tendo em vista que o projeto em curso havia sido estruturado com base nas orientações da PNDP anterior.

Inicialmente, pela análise do novo Decreto, não há indicação expressa quanto à adoção de modelos de gestão por competências pelos órgãos e entidades públicas, como havia na PNDP anterior. Todavia, no seu Artigo 1º, quanto ao objeto e âmbito de aplicação, há a seguinte menção.

Art. 1º: Este Decreto dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas - PNDP, com o objetivo de promover o **desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência** na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2019, grifos do autor).

Nesse primeiro aspecto, a normativa faz menção ao desenvolvimento de competências individuais necessárias aos objetivos das instituições públicas, notadamente reforçando o aspecto da excelência. Portanto, indiretamente, nos remete à gestão por competências relacionada à capacitação e desenvolvimento (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001), indo ao encontro do que constara da PNDP anterior, que atrelava GC à gestão da capacitação (BRASIL, 2006a).

Indo além, o Decreto apresenta novos instrumentos para efetivação da política, conforme recortes a seguir.

Art. 2º São instrumentos da PNDP:
I - o **Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP**;

- II - o relatório anual de execução do PDP;
- III - o Plano Consolidado de Ações de Desenvolvimento;
- IV - o relatório consolidado de execução do PDP; e
- V - os modelos, as metodologias, as ferramentas informatizadas e as trilhas de desenvolvimento, conforme as diretrizes estabelecidas pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC (BRASIL, 2019, grifos do autor).

Ao contrário da política anterior, que fazia menção ao sistema de gestão por competências como instrumento de efetivação da PNPD, a nova normativa não trouxe nada nesse aspecto. Por outro lado, em seu Artigo 3º, parágrafo 2º, regulamenta que “a elaboração do PDP será precedida, preferencialmente, por diagnóstico de competências”. Novamente, um elemento que nos remete à etapa de mapeamento de competências, etapa importante de um sistema de GC (BRANDÃO; BAHRY, 2005). Ainda, o PDP vem em substituição ao plano anual de capacitação (PAC).

Questionados, os respondentes relataram não haver, em princípio, impactos na continuidade da implantação em curso na universidade, entendendo que restou uma flexibilidade maior quanto à adesão da GC ou não por parte das organizações públicas federais.

O novo Decreto ele não determina que seja implementada a GC, ele deixa em aberto, ele também deixa como sugestão. Ele continua validando esse modelo de GC como um modelo adequado para as instituições, então não vemos como impeditivo, pelo contrário, continua validando a continuidade do projeto (E3 – NPG PROGESP).

Eu diria que assim para a UFRGS não houve grande impacto, a não ser em questões que entendimento ainda está sendo refinado, no que se refere a afastamentos, mas no programa desenvolvimento ele vem para apontar, mas em algumas questões que nós já fazíamos (E4 – DIRETOR PROGESP).

Para o projeto nenhum. Acho que ele trás, cada vez mais, uma necessidade de se alinhar o desenvolvimento com os objetivos institucionais, ele traz a necessidade, para o uso de um afastamento, por exemplo, que os projetos estejam vinculados ao teu cargo ou ao escopo do teu trabalho, então ele começa a fazer essa amarração entre formação e trabalho (E1 – EDUFRGS).

Assim, não foram mencionados riscos de descontinuidade do trabalho realizado até o presente momento, muito em virtude de a normativa flexibilizar a adoção da GC. Deste modo, entendeu-se, por parte do governo, que há diferentes graus de maturidade em termos de gestão de pessoas nas organizações públicas, e conseqüentemente, na sua capacidade de implantar modelos complexos de orientação por competências, mesmo que restritos à capacitação. Essa ideia corrobora as proposições de Pantoja (2015) e Perseguino e Pedro

(2017), de que há diferentes estágios de maturidade, com algumas instituições públicas ainda em estágios iniciais, sem sequer ter realizado a etapa de desenho do modelo e concepções teóricas, enquanto outras já atingiram um estágio mais avançado, com a GC aplicada a algumas das práticas de GP, mas não todas.

Assim, hoje eles entenderam (no Ministério da Economia), que os órgãos têm maturidades muito diferentes sobre a GC, e quem tem uma maturidade suficiente para utilizar ela, que utilize; mas para quem não tem, eles desenvolveram um outro sistema, de identificação de necessidades de capacitação, para que todos os órgãos pudessem centralizar suas demandas (...) tentando contemplar as diversas realidades do setor público (E1 – EDUFRGS).

Não obstante, observaram-se menções a uma possível redução de autonomia em relação às ações de capacitação e desenvolvimento de servidores, com um novo esforço governamental de centralizar algumas ações.

Ele (Decreto) traz a questão que para tu promover uma ação de desenvolvimento interna isso precisa estar **validado anteriormente com o Ministério da economia, tirando um pouco da nossa autonomia**, pois a ideia deles é ter uma visão geral das necessidades do serviço público e eles mesmo, através de escolas de governo, executarem mais coisas, de forma centralizada (no sentido de concepção e execução), com uma racionalidade maior no uso dos recursos (...) então a UFRGS vai ter dois trabalhos: de preencher o sistema deles, de entender/preencher as nossas necessidades de capacitação, **para a partir daí elaborarmos o nosso PAC, com base em competências** (E1 – EDUFRGS, grifos do autor).

Eu não vejo com maus olhos, mas eu vejo que vai ter muitas dificuldades de implantação. Eu entendo a intenção, é muito voltada para o uso do recurso público, talvez alguns colegas não concordem comigo, mas é uma questão de profissionalização da gestão e é uma discussão que na iniciativa privada, tem há pelo menos 15 anos (...) e a própria iniciativa privada não consegue converter resultados de treinamento em resultados mais tangíveis, então eu não sei até que ponto nessa iniciativa do setor público irá se conseguir, mas assim a ideia é pelo menos chegar perto disso (E6 – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO).

Os trechos supracitados trazem, primeiramente, a necessidade de validação das ações do PDP junto ao Ministério da Economia, para, então, a universidade poder atuar na execução das mesmas, o que foi entendido como uma redução da sua autonomia. Tal mudança, porém, não impede na continuidade do plano anual de capacitação (PAC), elaborado com base em competências mapeadas. E, em outro ponto, busca regulamentar e racionalizar os gastos públicos com desenvolvimento e capacitação, a fim de vincular, cada vez mais, a capacitação

de servidores com as necessidades reais da instituição para fins de consecução de seus objetivos. Assim, novamente, percebe-se que a orientação por competências segue como modelo adequado aos propósitos da nova PNDP, ainda que sua adoção passe a ser facultativa (BRASIL, 2019).

É prestar contas assim, quando alguém vai para uma capacitação, a instituição realmente tem que ter interesse nisso, e a instituição tem que ter algum ganho, não pode ser só pessoal, então eu concordo (E6 – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO).

Nesse sentido, a nova normativa reforça a necessidade de alinhamento entre desenvolvimento e estratégia dos órgãos, indo de encontro à política anterior.

Decreto n. 9.991 de 2019

Art. 3º, § 1º. O PDP deverá:

I - alinhar as ações de desenvolvimento e a estratégia do órgão ou da entidade;

II - estabelecer objetivos e metas institucionais como referência para o planejamento das ações de desenvolvimento;

(...)

XI - analisar o custo-benefício das despesas realizadas no exercício anterior com as ações de desenvolvimento (BRASIL, 2019).

Destarte, as evidências trazem que a nova política governamental não acarretará em impactos negativos na continuidade da implantação do sistema de GC na UFRGS, nem riscos de descontinuidade, pelo menos até então. Ainda assim, o subsistema de capacitação, principalmente, poderá sofrer algum impacto tendo em vista as novas validações dos planos de desenvolvimento de pessoal, que precisarão ser aprovados pelo Ministério da economia. Dado o caráter recente dessa legislação, os respondentes não souberam precisar todos os impactos na possível redução dessa autonomia, o que deve se verificar no decorrer dos exercícios seguintes.

Considerando os conceitos de Pantoja (2015) e Perseguinto e Pedro (2017), embora não se tenha uma metodologia para a correta definição do estágio de maturidade em relação à GC nas organizações públicas, entende-se, com base nos achados da presente pesquisa, que a UFRGS encontra-se em um estágio intermediário, considerando o modelo de forma cíclica, conforme Figura 6 a seguir, uma vez que a etapa de avaliação ainda não ocorre, fato que prejudica na retroalimentação de informações e acompanhamento das ações de GP (BRANDÃO; BAHRY, 2005; PANTOJA, 2015). Na mesma figura, é sinalizado através de uma seta

à direita, o estágio onde a UFRGS deve encontrar seu próximo e maior desafio, que é no subsistema de avaliação de desempenho por competências.



Figura 6: Modelo de gestão por competências e o estágio da UFRGS
Fonte: Brandão e Bahry (2005, p. 181, adaptado pelo autor).

Por outro lado, se considerarmos apenas a capacitação por competências, aos moldes do que fora preconizado na PNPD de 2006, a UFRGS encontra-se em estágio mais avançado, uma vez que já conseguiu estruturar um plano de capacitação e desenvolvimento com base em competências, bem como construiu uma ferramenta de mapeamento periódico, com validade metodológica. Ainda assim, as ferramentas, como o censo de desenvolvimento, podem ser objeto de melhorias para atingir maior adesão dos servidores (BRANDÃO; BAHRY, 2001).

Para além dos modelos teóricos de gestão por competências, a exemplo do que fora apresentado neste tópico, é preciso ter sempre em mente o contexto do setor público, o qual não comporta a simples adoção de uma ferramenta privada sem as devidas adaptações (PERSEGUINO; PEDRO, 2017; PANTOJA, 2015).

Então, eu acho que a gente aprendeu também muito com a necessidade de pegar um conceito mais vinculado a uma possibilidade privada (que tem uma grande flexibilização, em tudo) para o contexto do serviço público. Ele é um modelo totalmente adaptado, mas acho que o ganho foi exatamente nisso (E1 – EDUFRGS)

Nesse sentido, as adaptações acompanharam todo o processo de implantação até a

fase atual, e deverão seguir nas próximas etapas, principalmente no subsistema de avaliação de desempenho. A nova PNDP vem ao encontro dessa concepção, por flexibilizar a adoção desse modelo no âmbito do setor público federal, que não precisará seguir de forma estanque. Pelo contrário, proporcionará que as organizações com maior nível de maturidade em GC – como é o caso da UFRGS – possam seguir com aos aprimoramentos do modelo, enquanto aquelas que ainda não chegaram nesse nível, poderão contar com instrumentos simplificados, direcionados mais especificamente a ações de capacitação e desenvolvimento dos servidores. Ainda assim, uma vez que se trata de uma normativa recente, os seus desdobramentos e impactos para a GC no setor público ainda não são conclusivos e demandarão a continuidade dos estudos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo investigar o processo de implantação do modelo de gestão por competências até o seu estágio atual, tendo escolhido a Universidade Federal do Rio Grande do Sul para a realização de um estudo de caso, conforme preceitos metodológicos de Yin (2010).

Assim, antes de iniciar a discussão sobre os resultados e considerações, é preciso retomar onde se situa este campo de estudos. Gestão por competências é um tema que vem sendo discutido há cerca de duas décadas, sendo inicialmente pensando sob a lógica de organizações privadas e mercados competitivos, sobretudo após os estudos relacionados à visão baseada em recursos (PRAHALAD, HAMEL, 1990). Em se tratando do setor público, o debate é ainda mais recente, iniciando na década de 2000, ganhando maior destaque ao final da alusiva década, tendo em vista a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal do governo federal (Decreto 5.707/2006).

Sendo assim, para o entendimento do problema foi preciso ir além do debate tradicionalmente apresentado sobre competências, de forma geral vinculando às ações e práticas da área de gestão de pessoas, ou mesmo de gestão estratégica das organizações, e entender o contexto do setor público, com toda a sua complexidade e dinâmica própria.

Nessa esteira, este trabalho buscou compreender primeiramente o contexto da administração pública e o seu histórico de reformas, apresentando-o, de forma sintética, para situar os caminhos percorridos até o momento atual. Nesse período, observaram-se diversas tentativas de reformas, desde à criação do DASP (1938) até as de cunho gerencial, cujos reflexos são observados até hoje, com a discussão sobre gestão de competências situada nessa nova lógica de pensar o Estado (BRESSER-PEREIRA, 1996; 1998; KLERING, PORSSE, GUADANGNIN, 2010).

Além disso, foi construído um quadro de referências sobre competências, desde a sua concepção a nível individual até os modelos teóricos de gestão por competências, integrando a dimensão estratégica. Para fins deste trabalho, adotou-se o modelo teórico de Brandão e Guimarães (2005) e suas proposições para o delineamento da pesquisa, bem como outros autores que convergem com suas concepções teóricas.

Assim, em relação ao primeiro objetivo, identificou-se que modelo em implantação na UFRGS, em sua concepção atual, difere do modelo de Brandão e Bahry (2005) em sua totalidade, por não prever, até o presente momento, as etapas de avaliação e retribuição por competência. Ainda assim, alguns de seus subsistemas de gestão de pessoas dialogam com os preceitos dos autores, como nas etapas de formulação da estratégia; diagnóstico; captação e desenvolvimento de competências (BRANDÃO, BAHRY, 2005; BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001; CAPUANO, 2015).

O modelo definido pela instituição inicialmente previa a etapa de avaliação de desempenho por competências, o que facilitaria a sua implantação de forma integrada e cíclica, aos moldes dos modelos teóricos. Todavia, como foi evidenciado ao longo do trabalho, mudanças oriundas do governo federal foram em sentido contrário, ao determinar a suspensão de investimentos nesse subsistema, o que inevitavelmente impactou o modelo. Desta feita, o processo de implantação assumiu novos contornos, e o modelo foi adaptado, com um direcionamento maior para as ações de desenvolvimento e qualificação de servidores, em consonância ao que fora preconizado pela política de pessoal do governo (Decreto 5.707/2006) que, de fato, orientou a adoção de modelos de GC voltados à capacitação (BRASIL, 2006a).

Com isso, a primeira etapa, ou produto da GC na instituição, foi a construção e validação da ferramenta de mapeamento periódico, nominada censo de desenvolvimento, elaborada de acordo com as diretrizes estratégicas. Até o momento foram realizadas duas rodadas de mapeamento: em 2017 e em 2019, e os dados obtidos serviram como subsídios para todas as demais ações da área de GP. No entanto, evidenciou-se que esse íterim de dois anos dificulta a adesão maior por parte dos servidores e torna-se incompatível com o dinamismo da própria instituição, em que há novos servidores ingressando e saindo continuamente.

O estudo identificou diversos desdobramentos que a gestão por competências pode exercer nas políticas de gestão de pessoas. Iniciando pela seleção, em que foi possível observar o aprimoramento dos programas de provas de concursos para alguns cargos, considerados como pilotos, bem como o aprimoramento das entrevistas de ingresso, sob a lógica das competências mapeadas no censo de desenvolvimento. Os resultados, todavia, são ainda parciais por terem avançado apenas em relação ao conhecimento, que é uma das dimensões da competência, que se expressa na ação (ZARIFIAN, 2001, DUTRA, 2004; 2006).

Na capacitação e desenvolvimento concentram-se naturalmente boa parte das aplicações do modelo por competências. Desse modo, na UFRGS foi reformulado o plano anual de capacitação (PAC) com base no mapeamento de competências, sendo estruturado para períodos de dois anos. Através do PAC, a atuação se divide em duas frentes: qualificação e aperfeiçoamento, sendo que foram evidenciadas aplicações da GC mais diretamente em ações de aperfeiçoamento, enquanto na qualificação os reflexos se deram apenas de forma indireta. Também foi formulado um programa de desenvolvimento de gestores (PDG) dentro do PAC, de forma a suprir o *gap* de competências gerenciais mapeadas. Contudo, não foram verificados mecanismos efetivos para a avaliação de retorno sobre as capacitações, em termos de resultados organizacionais e mesmo de competências adquiridas. Por outro lado, é preciso ressaltar que essa pesquisa se limitou às aplicações da GC na capacitação em linhas gerais, sem a discussão aprofundada sobre o desenvolvimento das competências e questões de aprendizagem e educação, algo que abre a possibilidade de novos estudos.

Pensando na trajetória e carreira dos servidores, o modelo proporcionou elementos para a estruturação de um banco de talentos, em linha com o que vem sendo desenvolvido no âmbito do governo federal, através do Ministério da Economia, que recentemente lançou uma plataforma no SIGEPE, com a mesma nomenclatura. Apesar da iniciativa da organização, o uso da ferramenta tem sido parcial, sendo ainda desvinculado das nomeações e designações para cargos e funções de confiança, de livre escolha dos gestores. Até mesmo para a movimentação interna de servidores, também nominada como remoção entre cargos efetivos, o uso se mostrou incipiente, apesar de seu grande potencial para a seleção de servidores através de competências desejadas.

Em se tratando de avaliação de desempenho, a instituição reconhece a importância de incluir a avaliação por competências entre as suas práticas, o que levaria ao aperfeiçoamento do modelo, porém as discussões a respeito foram sobrestadas e aguardam novas definições por parte do governo federal, que trabalha em um novo modelo de avaliação único para todas as instituições federais. Com base nos relatos, é possível pensar em soluções intermediárias para esse subsistema, como incluir mecanismos de avaliação por competências desvinculada de progressões da carreira e do estágio probatório, até que se tenham novas orientações governamentais. Essa visão, todavia, não é compartilhada entre os todos os membros da gestão implantadora, o que reduz as possibilidades de uma avaliação por competências, pelo menos no curto prazo.

As percepções do grupo responsável pelo projeto (GT), no geral, foram positivas ao apontarem diversos benefícios para a UFRGS, através de uma atuação da área de gestão de pessoas com maior alinhamento estratégico, bem como maior integração interna entre as suas ações, o que corroborou as proposições de que a GC é estratégica para o setor público, apesar de todas as adaptações que demanda. Além disso, os achados foram unânimes, em relação ao apoio obtido pela alta administração, o que legitima a área de GP a seguir aperfeiçoando o modelo (CAMÕES e MENESES, 2016; CAMPION, 2015; MUNCK, 2005; MUNCK e MUNCK, 2008; SENA, 2013, PANTOJA, 2015).

Considerando a dinâmica do setor público, um dos objetivos foi identificar e analisar as barreiras à implantação da GC no âmbito da universidade, tendo em vista os estudos anteriores que no geral relataram dificuldades para as organizações que buscaram aderir a esse modelo orientado por competências (CAMÕES, 2010; COSTA; ALMEIDA; JUNIOR, 2013; PERSEGUINO; PEDRO, 2017; PIRES *et al*, 2005; MOLON-DA-SILVA; MELLO; TORRES; 2013; MONTEZANO *et al*, 2018). Nesse sentido, conforme a proposição de Guimarães (2000), o desafio da GC no setor público está em como transformar estruturas burocráticas e altamente hierarquizadas em organizações mais flexíveis e empreendedoras, o que inevitavelmente leva a um choque cultural, de modo que um modelo por competências busca romper paradigmas anteriores. Desta feita, torna-se fundamental um processo constante de sensibilização dos servidores, logicamente com o apoio institucional e de perseverança por parte da alta gestão em buscar soluções para contornar os entraves, bem como de entender que a cultura não é imutável, e pode ser um fator determinante do sucesso ou insucesso da organização (FADUL *et al*, 2009; MOLON-DA-SILVA; MELLO, 2013).

Conforme Munck *et al* (2011) a multiplicidade de conceitos que permeiam o termo competência é mais um fator que dificulta os processos de implantação, e precisa ser priorizado. No caso analisado, isso foi evidenciado com base nos resultados que apontaram uma possível confusão por parte dos servidores da universidade, sobretudo entre os que atuam nas unidades acadêmicas descentralizadas, em relação à ferramenta de mapeamento (censo de desenvolvimento) e o projeto de GC em si, o que se torna um fator prejudicial para que ocorra a sensibilização e apoio da comunidade ao novo modelo. As ações de comunicação, embora tenham sido previstas e executadas, não se mostraram efetivas. Nesse sentido, é preciso o entendimento da diversidade e pluralidade características de uma universidade, que se fazem presente na dinâmica da UFRGS, onde há a atuação de

profissionais nas mais diversas áreas do conhecimento, sobretudo nas unidades acadêmicas, para que se possa, com isso, avançar na disseminação do projeto de competências, por meio de novas estratégias.

À luz dos modelos teóricos sobre competências, os achados deste estudo corroboram a concepção de que não existem modelos e fórmulas prontas para realidades tão diversas no setor público, cabendo às organizações buscarem as adaptações necessárias para a implantação desse sistema, de acordo com seu nível de maturidade em termos de práticas de GP (PANTOJA, 2015; PERSEGUINO; PEDRO, 2017). No caso da UFRGS, o sistema foi totalmente adaptado e, com base nas falas, esse processo foi um dos principais ganhos em termos de aprendizagem coletiva e aperfeiçoamento das ações da área de GP.

Nessa linha, foi possível compreender que a UFRGS se encontra em um estágio intermediário da implantação da GC, à luz dos modelos teóricos que consideram a avaliação e retribuição (BRANDÃO, GUIMARÃES, 2001; BRANDÃO, BAHRY, 2005; PERSEGUINO; PEDRO, 2017), sendo possível observar práticas de GP estratégicas, com maior aplicação da GC para as a capacitação e desenvolvimento dos servidores. Em se tratando especificamente ao subsistema de capacitação, a universidade encontra-se já em estágio avançado, consubstanciado por ações como a reformulação do PAC e programa de desenvolvimento de gestores com base em competências mapeadas (GUIMARÃES, 2001; MPOG, 2013).

Destarte, é evidenciado que apesar de todos os desafios, institucionais e da própria dinâmica do setor público, a universidade conseguiu chegar a um alto grau de maturidade em termos de gestão por competências, o que lhe permite seguir no aperfeiçoamento do modelo, ainda que a nova política de pessoal (PNDP, 2019) tenha flexibilizado a adoção desse sistema por parte das instituições federais. Sem dúvidas, porém, restam diversos desafios até que seja possível aproximar-se de um modelo completo, integrado e o principal: adaptado ao seu contexto de atuação e às finalidades de uma universidade pública.

Por fim, a nova PNDP, dado o seu caráter recente, merece atenção por parte da UFRGS e demais instituições públicas em questões relativas à autonomia, vez que esta pretende centralizar algumas ações de capacitação e realizá-las através de Escolas de governo, como a ENAP. Além disso, é preciso questionar a real necessidade de modelos de avaliação de desempenho unificados para o setor público, dado que a natureza das atividades, de acordo com o órgão ou entidade, serão completamente distintas, o que poderia, com isso, inviabilizar a integração desse mecanismo aos modelos orientados por competências.

Como aspectos limitadores da presente pesquisa, o principal é em relação aos sujeitos da pesquisa. Nesse sentido, buscou-se o entendimento sobre a implantação da gestão por competências sob o ponto de vista da gestão responsável, neste caso representada pelos membros do grupo de trabalho (GT) interdisciplinar designado para tanto. Este recorte se fez necessário tendo em vista que o processo ainda não foi finalizado, fato que prejudica o seu entendimento e disseminação entre os servidores em geral, principalmente entre aqueles que atuam em unidades acadêmicas, distantes da administração central. Ademais, restrições de tempo e mesmo metodológicas impediriam uma pesquisa abrangendo o ponto de vista da gestão e dos servidores em geral, pelo menos no momento atual, considerando que o projeto ainda não se efetivou por completo.

Além disso, há uma limitação em relação à discussão sobre qualificação, educação e desenvolvimento de servidores. No capítulo referente ao reflexo da GC no subsistema de capacitação e desenvolvimento, este ponto foi tratado de modo a entender apenas os reflexos em níveis gerais e como parte de um modelo, sem aprofundar em relação às diferenças conceituais entre desenvolvimento de pessoal, educação corporativa e retorno de treinamentos. Para estudos futuros, sugere-se a abordagem do desenvolvimento de competências de servidores, nas carreiras de técnicos administrativos e docentes, de forma aprofundada.

Com base nos achados, indica-se a continuidade dos estudos em organizações públicas, a fim de verificar os diferentes graus de maturidade em GC, sobretudo em função da nova PNDP que flexibiliza a sua adoção no âmbito federal. Indo além, sugere-se a realização de estudos de caso múltiplos entre IFES, com recortes regionais e longitudinais, com o objetivo de entender as diferentes realidades em uma mesma região, bem como disseminar, assim, as práticas mais bem sucedidas.

Conclui-se que apesar de quase duas décadas de estudos, a GC aplicada ao setor público se mantém atual, relevante e necessária, sobretudo a partir da mudança na PNDP e os possíveis reflexos que ainda ocorrerão. Como parte da agenda de pesquisas, indica-se estudos sob a perspectiva dos servidores em geral não envolvidos na gestão ou no processo de implantação do modelo, ou, ainda, estudos contemplando as duas perspectivas, da gestão e dos servidores, enriquecendo o debate.

REFERÊNCIAS

- ANTONELLO, C. S. **A metamorfose da aprendizagem organizacional**: uma revisão crítica. In R. Ruas, C. S. Antonello, & L. H. Boff (Orgs.), *Aprendizagem organizacional e competências* (p. 12-33). Porto Alegre: Bookman, 2005.
- ARAUJO, A. de P. **Competências profissionais e educação corporativa em gestão de pessoas**: um estudo empírico. 2011. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- BARBOSA, A. C. Q. ; RODRIGUES, M. A. **Um olhar sobre os modelos de gestão de competências adotados por grandes empresas brasileiras**. In: XXIV ENANPAD, 2005, Brasília. Anais... Brasília, 2005 <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2005-gpra-0376.pdf>
- BARNEY, J. B. **Firm Resources and Sustained Competitive Advantage**. *Journal of Management*, v. 17, n. 1, p. 99-120, 1991.
- BASSO, C.; DIFINI, C. D. R.; VENTORINI, E.; DAMAS, I. (org). **Conhecer para desenvolver**: resultados do 1º censo de desenvolvimento de servidores. Porto Alegre: PROGESP/UFRGS, 2019.
- BECKER, B. E.; Huselid, M. A. (2006) **Strategic Human Resources Management**: Where Do We Go From Here? *Journal of Management*, 32 (6), 898-925, December.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de Pessoas em Organizações Públicas**. 2. ed. rev. e atual. Caxias do Sul: Educs, 2007.
- BORGES-ANDRADE, Jairo et al. **Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho**: fundamentos para a gestão de pessoas. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- BOYATZIS, R. E. **The competent management**: a model for effective performance. New York: John Wiley, 1982
- BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. de A. **Gestão de competência e gestão de desempenho**: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? *Revista de Administração de Empresas - RAE*, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 8-15, jan. 2001.
- BRANDÃO, H. P., & Bahry, C. P. (2005). **Gestão por competências**: métodos e técnicas para mapeamento de competências. *Revista do Serviço Público*, 56(2), 179-194.
- BRANDÃO, H.P. **Aprendizagem, contexto, competência e desempenho**: Um estudo multinível. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil, Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Decreto nº. 5.707 de 23 de fevereiro de 2006. **Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm
- BRASIL. Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019. **Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal** e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm

Bresser-Pereira, L. C. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro 1996. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticagerencial.pdf>>

Bresser-Pereira, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo, Editora 34, 1998. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45.pdf>>

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da Administração Pública Burocrática à gerencial**. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

Bruyne, P., Herman, J., & Schoutheete, M. (1977). **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os polos da prática metodológica**. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

Camões, M. R. D. S., & Meneses, P. P. M. (2016). **Gestão de pessoas no governo federal: análise da implementação da política nacional de desenvolvimento de pessoal**. Brasília: Enap.

Campion, M. A., Fink, A. A., Ruggeberg, B. J., Carr, L., Phillips, G. M., & Odman, R. B. (2011). **Doing competencies well: best practices in competency modeling**. Personnel Psychology, 64, 225–262.

CAPOBIANGO, R. P.; et. al. A. **Reformas Administrativas no Brasil: Uma abordagem teórica e crítica**. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 6, 2010, Vitória. Anais do evento. Vitória: EnAPG, 2010. Disponível em <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg116.pdf>>

Cooper, D. R., & Schindler, P. S. (2016). **Métodos de Pesquisa em Administração – 12ª Edição**. McGraw Hill. Brasil.

COSTA, F. L. da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.42, n. 5, p.829-874, set./out. 2008.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DEMO, G.; FOGAÇA, N.; COSTA, A. C. **Políticas e práticas de gestão de pessoas nas organizações: cenário da produção nacional de primeira linha e agenda de pesquisa**. Cadernos EBAPE.BR, v. 16, nº 2, Rio de Janeiro, p. 250-263. Abr-Jun. 2018. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v16n2/1679-3951-cebape-16-02-250.pdf>>

DUTRA, J. S. **Competências**. São Paulo: Atlas, 2004.

DUTRA, J. S.; FISHER, A. L.; RUAS, R. L.; NAKATA, L. E. **Absorção do Conceito de Competência em Gestão de Pessoas: A Percepção dos Profissionais e as Orientações Adotadas pelas Empresas**. XXX Encontro da ANPAD, Salvador/Bahia. 2006.

FEYERABEND, P.K. 1989. **Contra o método**. 3ª ed., Rio de Janeiro, Francisco Alves, 487 p.

FISCHER, A. **Um resgate conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas**. In: Fleury, M., (org.). As pessoas na organização. São Paulo: Editora Gente, 2002.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. **Estratégias empresarias e formação de competências**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FLEURY, A.; FLEURY, M.T.L. **Estratégias empresariais e formação de competências: um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

KILIMNIK, Zélia Miranda; SANT'ANNA, Anderson de Souza ; LUZ, Talita Ribeiro da. **Competências profissionais e modernidade organizacional: coerência ou contradição?** Revista administração de empresas. 2004, vol.44, n.spe, p.10-21.

KIRKPATRICK, D. (1993). **Evaluating training programs: Four levels**. San Francisco: Berrett-Koehler

KLERING, L. R.; PORSE, M. C. S.; GUADAGNIN, L. A. **Novos caminhos da administração pública brasileira**. Análise: Revista Científica de Administração, Contabilidade e Economia. Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010. Disponível em: <revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/download/8231/5903>

KRULL, W. F. **A dicotomia público-privado e sua relação com a gestão pública contemporânea no programa luz para todos**. 2010. Disponível em:<<https://www.webartigos.com/artigos/a-dicotomia-publico-privado-e-sua-relacao-com-a-gestao-publica-contemporanea-no-programa-luz-para-todos/53341/>>

LE BOTERF, Guy. **De La Compétence: essisur um AttracteurÉtrange**. Paris: Éditions d' Organisation, 1994.

McCLELLAND, D. C. **Testing for competence rather than intelligence**. American Psychologist, p.1- 14, Jan. 1973.

MINAYO, Maria. C. S. **Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social**. In: MINAYO, Maria. C. S (Org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p.09-29.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) [s.i]. **Guia da gestão da capacitação por Competências**. Brasília - DF, mar. 2013. Disponível em < <http://www.gespublica.gov.br/content/guia-da-gestao-da-capacitacao-por-competencias> > Acesso em 26 mar. 2020.

MOLON-DA-SILVA, F.; Mello, S. P. T. (2011). **A noção de competência na gestão de pessoas: reflexões acerca do setor público**. Revista do Serviço Público, 62(2), 167-183.

MOLON-DA-SILVA, F.; Mello, S. P. T.; Torres, I. A. C. (2013). **O que se discute sobre Gestão por competências no Setor Público: um estudo preliminar das construções**. Revista de Administração da UFSM, 6(4), 685-693.

MONTENZANO, Lana; MEDEIROS, Barbara Novaes; FILHO; Antonio Isidro da Silva. **Panorama da gestão por competências na administração pública brasileira**. XXI Seminários em Administração (SEMEAD). São Paulo, nov. 2018. Disponível em <<https://login.semead.com.br/21semead/anais/arquivos/2047.pdf>>

MUNCK, L. **Estratégia empresarial, aprendizagem e competências: análise de suas interrelações em uma empresa de telecomunicações do Norte do Paraná**. Tese (Doutorado em Administração) – FEA - Universidade de São Paulo, 2005.

MUNCK, L.; MUNCK, M.M. **Gestão organizacional sob a lógica da competência**: aplicação na pequena empresa. Revista de Administração Mackenzie, Volume 9, n. 1, 2008, p. 64-85. São Paulo, 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ram/v9n1/a04v9n1.pdf>

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo** – Relatório da OCDE, 2010.

PAES DE PAULA, A. P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, 45 (1), p.36-49, jan.-mar, 2005.

Pantoja, M. J., Iglesias, M., Benevenuto, R., & Paula, A. D. (2012). **Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal na Administração Pública Federal**: uma caracterização da capacitação por competências na administração pública federal. V Congresso CONSAD de gestão pública.

PANTOJA, Maria Júlia. **Gestão por competências** - Brasília: Cadernos da Enap, 2015. 189 p. CDU 35:658.3.

PERSEGUINO, Silvana Aparecida; PEDRO, Wilson José Alves. **Análise crítica da gestão por competências em universidades federais**. Revista Tecnologia e Sociedade, Curitiba, v. 13, n. 29, 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2Jj6skO>. Acesso em: 11 maio. 2019.

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

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. **The core competence of the corporation**. Harvard Business Review, v. 68, n. 3, p. 1-17, maio/jun. 1990.

RIBEIRO, L. M. P.; PEREIRA, J. R.; BENEDICTO, G. C. de. **As Reformas da Administração Pública Brasileira**: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas. XXXVII Encontro da ANPAD. Anais do evento. Rio de Janeiro/RJ, 2013. Disponível em <<http://200.144.182.143/escolausp/wp-content/uploads/2015/05/Reformas-administração-pública-ANPAD-2013.pdf>>

RUAS, R. L. **Desenvolvimento de competências gerenciais e a contribuição da aprendizagem organizacional**. In: FLEURY, M. T. et al. Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências. São Paulo: Atlas, 2001

RUAS, R. L.; **Gestão por competências: uma contribuição à estratégia das organizações**. In: RUAS, R. L.; ANTONELLO, C. S.; BOFF, L. H. (org.). Aprendizagem organizacional e competências. Porto Alegre: Bookman, p. 25-68, 2005

RUAS, R. L.; FERNANDES, B. H. R.; FERRAN, J. E. M.; SILVA, F. M. **Gestão por Competências: Revisão de Trabalhos Acadêmicos no Brasil no período 2000 a 2008**. In: XXXIV Encontro da EnANPAD, Rio de Janeiro, 2010

SENA, Gabriel Astoni. **Gestão por Competências na Administração Pública: Revisão de Trabalhos Acadêmicos no Brasil**. XXXVI Encontro Nacional da ANPAD, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_GPR776.pdf>

SENA, Gabriel Astoni. **Gestão por competências na administração pública brasileira: uma análise da experiência na Justiça Eleitoral**. Dissertação de Mestrado – UFV, Viçosa, MG, 2013. Disponível em

<<https://www.locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/1987/texto%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

SKORKOVÁ, Z. (2016). **Competency models in public sector**. Procedia-Social and Behavioral Sciences, 230, 226 – 234.

UFRGS. **A UFRGS**, [s.d.]a. Disponível em: Acesso em: < <http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/organograma>> 04 mai. 2019.

UFRGS. **Estatuto e Regimento Geral**. [2015?]. Disponível em <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/estatuto-e-regimento>>. Acesso em 10 out. 2019

UFRGS. **Plano de desenvolvimento institucional - PDI 2016 – 2026**: construa o futuro da UFRGS. 2016. Disponível em <http://www.ufrgs.br/pdi/PDI_2016a2026_UFRGS.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

UFRGS. **Plano de gestão 2016-2020**, 2017. Disponível em: < <http://www.ufrgs.br/consun/legislacao/documentos/decisao-no-170-2017-anexo>>. Acesso em 10 out. 2019.

UFRGS. **UFRGS em números**, [s.d.]b. Disponível em: < <https://plone.ufrgs.br/proplan/servicos/ufrgs-em-numeros>> Acesso em: 10 dez. 2019

YIN, Robert K. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. (4ª ed.). Porto Alegre: Bookman. 2010

ZARIFIAN, P. **Objetivo competência: por uma nova lógica**. São Paulo: Atlas, 2001.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS – SERVIDORES E GESTORES TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS

Caracterização do respondente

Nome:

Escolaridade:

Cargo /função da UFRGS:

Tempo de serviço na UFRGS:

- 1) Como você percebe as práticas de gestão de pessoas na UFRGS antes de iniciada a implantação do sistema de gestão por competências?
- 2) Na sua concepção, qual o benefício percebido na adoção de um modelo de gestão por competências para a Instituição?
 - 2.1 Quais as mudanças desse modelo para as práticas de gestão de pessoas?
- 3) É possível a integração entre os subsistemas de gestão de pessoas por competências? Como você identifica isso na UFRGS?
- 4) Na sua percepção, qual o nível de conhecimento do sistema em implantação por parte dos gestores de Unidades (Diretores e gerentes administrativos) ?
- 5) Como você percebe o apoio ao projeto por parte das Direções superiores da Instituição ao longo dessa implantação?
- 6) Existem componentes do modelo de GC da UFRGS que são anteriores à implantação formal do projeto? Em caso afirmativo, quais seriam esses elementos?
- 7) Você acredita que o modelo de GC pode ser aplicado em todas as Unidades que compõem a UFRGS? A estrutura organizacional foi considerada na implantação do modelo?
- 8) Qual a sua percepção sobre os principais desdobramentos após iniciado este processo de implantação? Houve desvios entre o projeto idealizado e aquele efetivamente implantado? Conte um pouco desse percurso.
- 9) Sob a sua ótica, quais são os principais obstáculos e desafios para a implantação do modelo de GC no âmbito da UFRGS?
- 10) No tocante às nomeações/designações para cargos e funções de confiança, de livre nomeação e designação, você acredita que o modelo baseado em competências pode substituir o atual, baseado na relação de confiança e sem critérios objetivos? Há algum projeto nesse sentido?

- 11) Considerando a nova Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), através do Decreto 9.991/2019 do atual governo, revogando o Decreto 5.707/2006, quais os possíveis impactos para o projeto em implantação na UFRGS?

- 12) Considerações finais: aponte sugestões e/ou críticas às questões abordadas, além de algum aspecto adicional sobre o tema GC não mencionado nas questões formuladas.

Muito obrigado!

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS – SERVIDORES DOCENTES

Caracterização do respondente

Nome:

Escolaridade:

Cargo /função da UFRGS:

Tempo de serviço na UFRGS:

- 1) Como você percebe as práticas de gestão de pessoas na UFRGS antes de iniciada a implantação do sistema de gestão por competências?
- 2) Na sua concepção, qual o benefício percebido na adoção de um modelo de gestão por competências para a Instituição?
2.2 Quais as mudanças desse modelo para as práticas de gestão de pessoas?
- 3) É possível a integração entre os subsistemas de gestão de pessoas por competências? Como você identifica isso na UFRGS?
- 4) Na sua percepção, qual o nível de conhecimento do sistema em implantação por parte dos gestores de Unidades (Diretores e gerentes administrativos) ?
- 5) Como você percebe o apoio ao projeto por parte das Direções superiores da Instituição ao longo dessa implantação?
- 6) Você acredita que o modelo de GC pode ser aplicado em todas as Unidades que compõem a UFRGS? A estrutura organizacional foi considerada na implantação do modelo?
- 7) Qual a sua percepção sobre os principais desdobramentos após iniciado este processo de implantação? Houve desvios entre o projeto idealizado e aquele efetivamente implantado? Conte um pouco desse percurso.
- 8) Sob a sua ótica, quais são os principais obstáculos e desafios para a implantação do modelo de GC no âmbito da UFRGS?
- 9) No tocante às nomeações/designações para cargos e funções de confiança, de livre nomeação e designação, você acredita que o modelo baseado em competências pode substituir o atual, baseado na relação de confiança e sem critérios objetivos? Há algum projeto nesse sentido?
- 10) Considerando a nova Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), através do Decreto 9.991/2019 do atual governo, revogando o Decreto 5.707/2006, quais os possíveis impactos para o projeto em implantação na UFRGS?

11) Considerações finais: aponte sugestões e/ou críticas às questões abordadas, além de algum aspecto adicional sobre o tema GC não mencionado nas questões formuladas.

Muito obrigado!

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA – SERVIDOR TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Caracterização do respondente

Nome:

Escolaridade:

Cargo e função da UFRGS:

Tempo de serviço na UFRGS:

- 1) Na sua concepção, qual o benefício percebido na adoção do modelo de gestão por competências para a Instituição?
- 2) Qual a visão da área de TI sobre o processo de implantação?
 - 2.1 Em qual estágio a organização se encontra?
- 3) Quais os sistemas foram criados/adaptados para suportar o modelo de gestão por competências na instituição?
- 4) Sob a sua ótica, quais são os obstáculos para a implantação do modelo de gestão por competências no âmbito da UFRGS?
 - 4.1 O que será necessário em termos de tecnologia da informação para que ocorra a implantação total e integrada?
- 5) Considerações finais: aponte sugestões e/ou críticas às questões abordadas, além de algum aspecto adicional sobre o tema não mencionado nas questões formuladas.

Muito obrigado!

APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO – PARTICIPAÇÃO ENTREVISTA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPGA)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, Felipe Viegas da Silva, aluno do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/UFRGS), sob orientação da Prof^a Dr^a Maria Beatriz Rodrigues, gostaria de convidá-lo (a) a participar da pesquisa intitulada **“Gestão por competências no setor público: o caso da Universidade Federal do Rio Grande do Sul”** que tem por objetivo analisar a trajetória de implantação da gestão por competências nesta Instituição até o estágio atual.

Solicito por meio deste documento o seu consentimento para a participação nessa pesquisa por meio de uma entrevista semiestruturada, elaborada com base nas proposições teóricas e adaptada do pesquisador Gabriel A. Sena (2013).

Os dados coletados da entrevista serão utilizados para fins estritamente acadêmicos. Os resultados deste trabalho serão publicados, mas sem qualquer identificação pessoal dos respondentes.

Sua participação é de suma importância, tendo em vista seu envolvimento direta ou indiretamente neste processo de implantação, e a pesquisa contribuirá para a compreensão do fenômeno em sua complexidade e para a agenda de pesquisas desta temática.

Desde já agradeço sua contribuição e, caso tenha alguma dúvida, estaremos à disposição para esclarecimentos pelos telefones (51) 986075072 e (51) 33083250, e-mails felipe.viegas@ufrgs.br e beatriz.rodrigues@ufrgs.br.

Declaro que, após convenientemente esclarecido pelo pesquisador e ter entendido o que me foi explicado, consinto em participar da referida pesquisa.

_____ Data ___/___/___

Assinatura do participante

APÊNDICE E – TERMO DE CONSENTIMENTO INSTITUCIONAL



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL TERMO DE CONSENTIMENTO E DE CIÊNCIA INSTITUCIONAL

O aluno **Felipe Viegas da Silva** do curso de Mestrado em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, também servidor do quadro de pessoal da Universidade, sob orientação da prof^a Dra. Maria Beatriz Rodrigues (PPGA/UFRGS), **PROPÕE** um estudo com a finalidade de investigar o **processo de implantação do modelo de gestão por competências** nesta Instituição, bem como os seus desdobramentos para as práticas de gestão de pessoas até o momento de realização da mesma.

Para o referido estudo, adotar-se-á a estratégia de estudo de caso único, de abordagem qualitativa. Para tanto, serão analisados registros, documentos e sistemas, além da condução de entrevistas com servidores que participaram do Grupo de Trabalho responsável pela implantação do sistema de gestão por competências, bem como demais servidores que possam contribuir para o entendimento do fenômeno.

O estudo proposto não envolverá bens, custos, tampouco identificará qualquer dos respondentes. No momento da entrevista, os entrevistados receberão o Termo de Consentimento Informado com a apresentação dos objetivos, e, somente após sua assinatura, participarão do estudo.

Após a sua conclusão, o referido trabalho será disponibilizado no Sistema de Bibliotecas da UFRGS. Além disso, o estudante-pesquisador se compromete em esclarecer qualquer dúvida ou questionamento que a Instituição e os participantes venham a ter durante a realização.

Após ter sido devidamente informado de todos os aspectos deste estudo eu _____, autorizo sua realização na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e concordo com a identificação da Instituição no trabalho produzido.

Porto Alegre, _____

Pró-Reitor de Gestão de Pessoas

Felipe Viegas da Silva
Estudante Pesquisador – Matrícula 00228094

APÊNDICE F – CATEGORIAS DE ANÁLISE PELO SOFTWARE NVIVO

Categorias de análise	Arquivos	Referências
Fase atual e perspectivas para o modelo	1	2
Próximas etapas	3	4
Nova PNDP e impactos para o projeto	5	5
Caracterização do modelo da UFRGS	2	2
Percepção dos servidores do GT	5	9
Desvios entre o projeto e o efetivado	2	2
Apoio pela alta administração	5	5
Benefícios percebidos	7	7
Diferentes visões sobre a implantação	3	7
Barreiras à implantação	7	9
Disseminação do modelo nas Unidades descentralizadas	6	10
Operacionalização da GC por meio das práticas de GP	7	15
GC para cargos e funções gratificadas	6	6
PAC UFRGS	1	5