

DOI: <https://doi.org/10.5007/1983-4535.2022.e84133>

# **A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR: A VISÃO DE OCUPANTES E NÃO OCUPANTES DE CARGOS DE GESTÃO**

**THE COMPETENCE DEVELOPMENT POLICY IN A FEDERAL INSTITUTION OF  
HIGHER EDUCATION: THE VIEW OF OCCUPANTS AND NON-OCCUPANTS OF  
MANAGEMENT POSITIONS**

**Leonardo Alexandrino de Almeida, Mestre**

<https://orcid.org/0000-0002-7165-0452>

[leonardo.alexandrino@ufjf.edu.br](mailto:leonardo.alexandrino@ufjf.edu.br)

Universidade Federal de Juiz de Fora | Gerência Administrativa e Financeira do Campus Governador Valadares

Governador Valadares | Minas Gerais | Brasil

Universidade Federal do Espírito Santo | Programa de Pós-Graduação em Administração

Vitória | Espírito Santo | Brasil

**Mônica de Fatima Bianco, Doutora**

<http://orcid.org/0000-0003-4280-7630>

[mofbianco@gmail.com](mailto:mofbianco@gmail.com)

Universidade Federal do Espírito Santo | Programa de Pós-Graduação em Administração

Vitória | Espírito Santo | Brasil

Recebido em 28/setembro/2021

Aprovado em 07/fevereiro/2022

Publicado em 30/julho/2022

Sistema de Avaliação: *Double Blind Review*



Esta obra está sob uma Licença Creative Commons Atribuição-Uso.

## RESUMO

Seguindo uma tendência internacional, há uma tentativa de implementação da gestão por competências no serviço público federal brasileiro. Nesse contexto, o objetivo deste artigo é analisar a opinião de diferentes atores organizacionais sobre o conceito de competência, as políticas e as práticas de desenvolvimento de competências empreendidas em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES). A abordagem da pesquisa é qualitativa. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com sete Técnicos Administrativos em Educação (TAE), sendo três deles ocupantes de cargos de gestão em diferentes áreas. O tratamento dos dados foi realizado com base na análise de conteúdo. Os resultados apontam para existência de diferenças entre as visões de quem ocupa ou não cargo de gestão sobre o que é ser competente, bem como sobre as formas pelas quais os servidores desenvolvem suas competências no âmbito da IFES. Conclui-se que há necessidade de aprimoramento das práticas de desenvolvimento de competências no contexto estudado. O artigo contribui para a compreensão dos desafios da gestão de competências na administração pública.

**Palavras-chave:** Competências. Gestão por Competências. Desenvolvimento de Competências. Administração Pública. Instituição Federal de Ensino Superior.

## ABSTRACT

Following an international trend, there is an attempt to implement the management by competencies in the Brazilian federal public service. Based on this context, the objective of this article was to analyze the opinion of different organizational actors about the concept of competence, the policies and practices of competency development undertaken in a Federal Institution of Higher Education. The research approach is qualitative. Semi-structured interviews were conducted with seven administrative technicians in education, three of them holding management positions in different areas. The data treatment was performed based on content analysis. The results point to the existence of differences between the opinions of those who do or do not hold management positions on what it is to be competent, as well as on the ways in which servants develop their competencies. It is concluded that there is a need for improvement of competency development practices in the context studied. This paper contributes to the understanding of the challenges of competence management in public administration.

**Keywords:** Competence. Competency-Based Management. Competence Development. Public Administration. Federal Institution of Higher Education.

## **1 INTRODUÇÃO**

O que é ser competente? Essa questão suscita inúmeras reflexões que podem ir de aspectos relacionados ao reconhecimento pelos outros às questões sobre sentir-se competente, ou do sentido jurídico do termo, relacionado a ter autorização legal para exercer alguma atividade, até à possibilidade de realizar determinadas tarefas de acordo com as expectativas (BRANDÃO; BORGES-ANDRADE, 2007; CHOUHAN; SRIVASTAVA, 2014; LE BOTERF, 2003). Nos estudos organizacionais, essa questão provocou um amplo debate, envolvendo diferentes correntes teóricas (FLEURY, M.; FLEURY, A., 2001; MORAIS; MELO; BIANCO, 2015; SALLES; VILLARDI, 2017). Este trabalho se propõe a contribuir para essa discussão a partir da corrente francófona, identificando a opinião de diferentes atores de uma instituição pública de ensino superior. Mas, por que voltar à temática de competências?

O ambiente de trabalho, mais integrado, dinâmico e global, se constitui em uma grande rede e exige do trabalhador capacidade de lidar com diferentes situações, envolvendo reflexão, planejamento, execução e avaliação (ZARIFIAN, 2012), além do intensivo uso das tecnologias de informação e comunicação. Portanto, o trabalhador precisa desenvolver competências profissionais a serem mobilizadas nas diferentes situações de trabalho (LE BOTERF, 2003), incluindo nesse contexto servidores públicos sujeitos ao gerencialismo (PAIVA; MELO, 2008).

O debate sobre competências nos remete à década de 1970, quando os primeiros trabalhos, escritos principalmente por autores norte-americanos, apresentavam competência como um conjunto de qualificações e atributos do indivíduo que lhe permitia executar uma tarefa com nível superior de desempenho (CHOUHAN; SRIVASTAVA, 2014; FLEURY, M.; FLEURY, A., 2001). Posteriormente, autores como Le Boterf, (2003) e Zarifian (2012) apresentaram novas contribuições ao conceito, relacionando competência às entregas realizadas e situações específicas de trabalho e não apenas a atributos. Esse debate subsidiou o surgimento de modelos de gestão de pessoas por competências (DUTRA; HIPÓLITO; SILVA, 2000) que atualmente ocupam posição central nas grandes organizações (CAMPION et al., 2020).

No contexto da administração pública federal brasileira, há uma tentativa de promover o desenvolvimento de competências dos servidores, iniciada com a publicação do Decreto N°. 5707 de 2006 que determinou a adoção do modelo de gestão por competências no âmbito de

todas as instituições vinculadas ao governo federal (BRASIL, 2006). Embora essa normativa tenha sido revogada pelo Decreto Nº 9991 de 28 de agosto de 2019, a determinação de adoção do modelo de gestão de pessoas por competências foi mantido na nova regulamentação (BRASIL, 2019). Entretanto, como aponta Capuano (2015), a efetiva implementação desse modelo na administração pública brasileira precisa superar alguns desafios, como a resistência dos gestores e a cultura organizacional.

A discussão sobre competências no serviço público brasileiro torna-se relevante por inúmeros fatores, dentre os quais se destacam: (1) trata-se de contexto singular de gestão (LYNN JR., 2005; PECI, 2018; ZWICK et al., 2012); (2) os contextos organizacionais sofrem frequentes modificações em decorrência de mudanças políticas (SECCHI et al., 2021); (3) o próprio contexto de trabalho é altamente regulamentado e submetido ao controle social sobre as ações dos trabalhadores (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018); (4) há em curso uma tentativa de implementar o modelo de competências na administração pública federal representada pelo Decreto Nº 9991 de 28 de agosto de 2019 (BRASIL, 2019); (5) estudos recentes apontam para a necessidade de novos estudos nessa área (Andrade & Ckagnazaroff, 2018; Lima & Melo, 2017; Montezano, Medeiros, Isidro-filho, & Petry, 2019; Montezano, Medeiros, Pinheiro, & Oliveira, 2018; Montezano, Silva, Marques, & Isidro-Filho, 2019; Paes, Figueiredo, Lemos, & Oliveira, 2019).

O objetivo do artigo consiste em analisar a opinião de diferentes atores organizacionais sobre o conceito de competência, as políticas e as práticas de desenvolvimento de competências empreendidas em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES).

A contribuição teórica deste estudo consiste na identificação e discussão das divergências entre opiniões de ocupantes e não ocupantes de cargo de gestão sobre o que é ser competente e sobre a forma como ocorre o desenvolvimento de competências. Considerando a importância dos gestores para efetiva implementação do modelo (MONTEZANO et al., 2019b; SOUSA; BARBOSA, 2018; VON KRIIGER et al., 2018), este trabalho auxilia na compreensão dos desafios da gestão de competências na administração pública. No campo prático, os gestores e desenvolvedores de políticas podem, a partir dos resultados apresentados, iniciar debates de sensibilização necessários para implementação da gestão por competências e realizar adaptações nos modelos adotados, observando o contexto (Moraes & Martins-Silva, 2018).

## **2 O DEBATE SOBRE COMPETÊNCIAS E SUA INSERÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A publicação do artigo de McClelland, intitulado *Testing for Competence rather than Intelligence* em 1973 fomentou discussões sobre competência entre psicólogos e administradores nos Estados Unidos da América. O conceito apresentado por McClelland relacionava competência às características individuais que propiciam o desempenho superior na realização de determinada tarefa (CHOUHAN; SRIVASTAVA, 2014; FLEURY, M.; FLEURY, A., 2001)

A partir desse debate se desenvolveram três principais correntes: americana, inglesa e francesa. Moraes, Melo e Bianco (2015) apontam como uma abordagem funcionalista a corrente americana e a corrente inglesa. A corrente americana compreende a competência como um conjunto de atributos inerentes ao indivíduo, permitindo-se a realização de alguma atividade ou o enfrentamento de situações específicas. A corrente inglesa sustenta um sistema funcionalista de formação e avaliação de competências, identificando os elementos que as pessoas precisam ter ou desenvolver para serem consideradas competentes. Por outro lado, a corrente francesa é classificada pelos autores como construtivista, uma vez que aborda a competência como um processo em constante construção por meio da aprendizagem. Sant'anna (2010) aponta que a corrente francesa tem, no processo de aprendizagem, o mecanismo central de desenvolvimento de competências.

Zarifian (2012, 2002), por exemplo, relata que a competência envolve uma combinação de conhecimentos, de saber-fazer, de experiências e comportamentos que são aplicados em determinados contextos. A definição de competência para o autor é composta de três partes que envolvem a iniciativa e a responsabilidade do indivíduo em situações profissionais com as quais se depara, a inteligência prática que permite ao indivíduo transformar conhecimentos adquiridos conforme a diversidade de situações que enfrenta e a capacidade de mobilizar atores em determinadas situações, compartilhando desafios e assumindo áreas de responsabilidade.

Para Le Boterf (2003), a competência está relacionada à ação, a saber ser, à necessidade de mobilizar conhecimentos em diferentes situações. Nesse sentido, o autor propõe uma tríade da competência: saber, saber fazer e saber ser. A competência, portanto, está na capacidade de mobilizar os recursos com objetivo de atingir determinados resultados estabelecidos e não nos conhecimentos, capacidades e habilidades a serem mobilizados.

Alinhados à corrente francesa, representada por Le Boterf e Zarifian, Fleury e Fleury (2001 p. 188) conceituam competência como “um 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”. De acordo com os autores, o nível de saberes alcançados em uma dada sociedade ou em dada profissão em determinada época constitui um limite, mas não uma negação para a competência. Os conhecimentos e know how são transformados em competências quando de sua utilização em determinados contextos e a rede de conhecimentos na qual o indivíduo se encontra é de extrema importância para que ocorra uma comunicação eficiente e a competência seja gerada.

Na mesma linha, Dutra (2001; 2011) propõe um modelo de gestão de pessoas baseado em competências, que aborde a necessidade de pessoas e organizações desenvolverem suas competências aprimorando sua atuação. A proposta de Dutra (2001; 2011), convergente com outros autores, como FLEURY, M. e FLEURY, A. (2001) e Amaral (2006), corrobora com a percepção de Martins-Silva et al. (2014) de que, no campo da administração, competência compreende aceções acerca do trabalho empreendido pelos atores nas diversas organizações, envolvendo a discussão sobre o indivíduo e também sobre a organização. A necessidade individual e organizacional de desenvolver as competências para sua atuação propicia o surgimento do conceito de gestão por competência. Para Amaral (2006), a gestão por competências significa olhar para o trabalho por uma lente que combina os conhecimentos, o saber-fazer, a experiência e os comportamentos exercidos em contexto específico.

Capuano (2015) analisou a adoção de modelos de gestão por competências em países da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento e destaca três características comuns que levaram a adoção desses modelos na administração pública: o contexto nacional de crise econômica; a vontade política de mudanças nos modelos de gestão pública e a preocupação com o desenvolvimento de lideranças para funções gerenciais. Entre os países analisados pelo autor, o Reino Unido foi o primeiro a implementar gestão por competências no serviço público civil, seguido por Estados Unidos e Bélgica na década de 1990 e a França a partir de 2001.



### **3 DISCUSSÃO SOBRE COMPETÊNCIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

A política de desenvolvimento de pessoal do Governo Federal apresentada no Decreto 9991 de 2019 representa uma nova tentativa de implementar um modelo de competências na administração pública brasileira. Entretanto, mesmo revogando o citado Decreto Nº 5707 de 2006, a definição de gestão de competências trazida nesta normativa guarda similaridades com a norma revogada, relacionando gestão de competências com a gestão da capacitação para desenvolver um conjunto de conhecimentos, habilidades e comportamentos necessários ao trabalho no serviço público (BRASIL, 2006, 2019). Araújo-Júnior e Martins, (2014) e Montezano, Medeiros, et al. (2019) observam que nos últimos anos há um crescente interesse pelo tema gestão de competências e alguns estudos vêm analisando a implementação desse modelo na administração pública brasileira (ANDRADE; CKAGNAZAROFF, 2018; LIMA; MELO, 2017; MONTEZANO et al., 2018), incluindo a gestão universitária (Montezano, Silva, et al., 2019; Morais & Martins-Silva, 2018; Paes et al., 2019; Paiva & Melo, 2008).

Andrade e Ckagnazaroff (2018) analisaram o processo de seleção e monitoramento de resultados de servidores designados como empreendedores públicos (EPs) e verificaram que o modelo de competências para a seleção atende às expectativas dos dirigentes e dos candidatos. Porém, observaram problemas como dificuldade de mensuração das entregas e atuação desalinhada da estratégia de governo e da ação inicialmente proposta para o cargo.

Ao investigar fatores que afetam a implementação do modelo de competências em um órgão público federal, Lima e Melo (2017) identificaram, a partir da percepção de servidores, resistência à mudança e falta de patrocínio da alta administração como alguns dos pontos chave nesse processo. Em outro órgão público federal, Von Kriiger et al. (2018) identificaram a descontinuidade na gestão dos órgãos públicos e a necessidade de apoio da administração superior e de sensibilização como entraves para implementação da gestão por competências na administração pública. Os autores concluem que a implantação da gestão por competências no setor público continua sendo um desafio cuja superação não está em horizonte próximo.

No contexto das IFES, Montezano et al. (2019) identificaram a restrição de pessoal, a falta de apoio da gestão, a resistência de servidores e a falta de planejamento como algumas das dificuldades para implementação da gestão por competências nos institutos federais pesquisados.

Ao analisar a implementação da gestão por competências nos processos de gestão de pessoas de uma universidade federal, a partir da percepção de servidores técnicos administrativos, Sousa e Barbosa (2018) observaram a necessidade de melhores adaptações nos modelos para implementação na administração pública. Esse ponto também é debatido por Morais e Martins-Silva (2018) que analisam o processo de formação das representações sociais de competências de servidores que atuam na atividade meio de uma IFES. Os autores destacam a necessidade de se refletir sobre a importação de práticas gerenciais para organizações públicas.

Apesar do avanço em relação à compreensão do construto “competência” e sobre a gestão por competências na administração pública, observa-se que existem muitos desafios para implementação de um modelo de competências nas instituições públicas brasileiras. A superação desses desafios passa, necessariamente, por compreender a opinião dos servidores públicos sobre a temática. Em relação às IFES, embora Morais e Martins-Silva (2018) tenham investigado as representações sociais de competências de servidores da atividade meio, não foram identificados estudos que analisassem, simultaneamente, a opinião dos que ocupam ou não cargos de gestão sobre o conceito, as políticas e as práticas de gestão de competências nessas instituições. Nesse sentido, busca-se responder ao objetivo deste artigo a fim de contribuir para o aprofundamento do debate acadêmico e também para a prática na gestão pública.

#### **4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Optou-se pela abordagem qualitativa a fim de aprofundar nas questões do contexto estudado e devido ao alinhamento com o objetivo proposto. Segundo Flick (2007), a pesquisa qualitativa permite abordar o tema tratado com grande profundidade e é adequada para o estudo das relações sociais devido à pluralização das esferas da vida. A escolha pela técnica de produção de dados por meio de entrevistas semiestruturadas possibilita identificar a opinião dos participantes sobre o assunto. Segundo Kvale (2007), a entrevista é uma técnica adequada para capturar as experiências e os significados vividos no mundo cotidiano dos sujeitos.

Definida a abordagem e a técnica de produção de dados, foi elaborado um roteiro semiestruturado de entrevista a partir de um alinhamento entre os objetivos do trabalho e o referencial teórico, utilizando principalmente dois autores da abordagem francófona sobre



competências (Le Boterf, 2003; Zarifian, 2012; Zarifian, 2002). O roteiro utilizado foi composto de quatro partes: perfil dos respondentes (ex. idade, profissão, tempo de serviço); opiniões sobre competências e desenvolvimento de competências (3 questões, ex: -Para você, o que é ser competente?); opiniões sobre as políticas de desenvolvimento de competências (duas questões, ex: - O que você tem a dizer sobre as normas e orientações formais da instituição sobre desenvolvimento de competências?); informações sobre as práticas de desenvolvimento de competências (4 questões, ex: - Como são desenvolvidas competências profissionais na sua equipe de trabalho?). As 10 questões norteadoras foram ajustadas pelo pesquisador conforme o contexto de cada entrevista.

A escolha do campo de pesquisa deve-se à acessibilidade para produção dos dados. Adicionalmente, o contexto escolhido se mostra adequado ao objetivo de pesquisa, pois existem normas em vigor que orientam a adoção da gestão de competências no serviço público federal, inclusive nas IFES (BRASIL, 2019). Trata-se de uma Universidade Federal, localizada no interior do estado de Minas Gerais. Os sete entrevistados foram selecionados por acessibilidade e todos atuam em um campus fora da sede da instituição. O campus foi criado em 2012 e vem enfrentando muitos desafios para sua consolidação, inclusive relacionados à infraestrutura e fixação de pessoal (ALMEIDA, 2016; ZARANTONELI, 2019).

Na seleção dos sujeitos de pesquisa, buscou-se abranger servidores Técnicos Administrativos em Educação (TAE's) ocupantes e não ocupantes de cargos de gestão. Após autorização da instituição foi realizado contato, por e-mail, com três servidores ocupantes de cargos de gestão. No corpo do e-mail, apresentaram-se os propósitos da pesquisa e realizou-se o convite para participação voluntária, que foi aceito prontamente por todos. Para contato com os participantes não ocupantes de cargo de gestão, foi enviada uma mensagem, em um grupo do aplicativo Whatsapp, convidando voluntários a participarem da pesquisa. Após as respostas recebidas no grupo, os quatro voluntários receberam informações mais detalhadas por meio de conversa privada no mesmo aplicativo. Os que aceitaram participar receberam e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Foram realizadas, presencialmente, três entrevistas com ocupantes de cargo de gestão e quatro com servidores não ocupantes de cargo de gestão durante o mês de outubro de 2019 no local de trabalho dos participantes, por escolha deles. Com consentimento dos participantes, as entrevistas foram gravadas e tiveram duração mínima de 22 minutos e

máxima de 55 minutos, com média de 35 minutos. Os participantes da pesquisa atuavam em diferentes setores da atividade meio da IFES, como administrativo, comunicação e tecnologia da informação. O tempo de atividade na instituição variou entre 4 e 7 anos. A idade dos participantes variou entre 25 e 42 anos. Para mencionar as falas dos participantes, preservando o anonimato, são utilizadas as siglas GT para os ocupantes de cargo de gestão e TA para os não ocupantes de cargo de gestão, seguidas de uma numeração sequencial.

A análise foi desenvolvida conforme procedimentos sugeridos por Gibbs (2009), realizando a transcrição, leitura flutuante e codificação do material. Foram gerados 34 códigos descritivos. Após a codificação das entrevistas transcritas, realizou-se a categorização reunindo diferentes códigos descritivos que continham características comuns. Nesse procedimento, emergiram 12 categorias. Por fim, foram definidos quatro códigos analíticos estabelecendo vínculos entre os dados obtidos por meio das entrevistas e a teoria. Os resultados da pesquisa são apresentados e analisados no próximo tópico a partir dos códigos analíticos.

## **5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

O Quadro 1 apresenta um resumo da codificação e categorização que emergiram na análise das entrevistas, bem como a quantidade de ocorrências de cada categoria entre ocupantes e não ocupantes de cargos de gestão.

A partir do código analítico “Ser competente”, observa-se que os entrevistados relacionam o conceito de competência com a capacidade de entrega. Ao ser questionado o que é ser competente? O entrevistado TA 02 responde que “É conseguir fazer aquilo que você tem que fazer”. No mesmo sentido, o entrevistado TA03 responde que “É realizar aquilo que se propõe em certa atividade”. Esses entendimentos se alinham aos conceitos debatidos no referencial teórico, especialmente à conceituação de competência proposta por Fleury e Fleury (2001).

Para o GT03, ser competente “tem muito a ver com expectativa”. Essa afirmativa corrobora com a fala do GT01 que relata que é necessário “fazer as coisas que devem ser feitas, no tempo que foi determinado, de forma eficiente e eficaz”. Essa ideia também encontra suporte nas falas de não ocupantes de cargo de gestão, porém com algumas características específicas. A fala do TA01 destaca que a pessoa competente é aquela com quem todos podem contar, considerando também as expectativas de colegas.

**Quadro 1** Codificação e categorização dos resultados

| Código Analítico                              | Categoria                                   | Ocorrências |    | Exemplos de Códigos Descritivos                |
|---|---|-------------|----|--|
|   |   | TA          | GT |  |
| Ser competente                                | Saber                                       | 12          | 27 | Conhecimento e habilitação.                    |
|   | Saber fazer                                 | 16          | 8  | Habilidades e realizar atividade.              |
|   | Saber ser                                   | 13          | 20 | Atitudes e relacionamento.                     |
| Políticas                                     | Aspectos positivos das políticas e práticas | 9           | 10 | Avaliação positiva e Carreira.                 |
|   | Aspectos negativos das políticas e práticas | 19          | 16 | Crítica e Restrições.                          |
| Gestão  | Gestão de pessoas                           | 4           | 2  | Alocação de pessoal e Atividades relacionadas. |
|   | Liderança                                   | 5           | 5  | Apoio e estímulo da chefia.                    |
| Diagnóstico e desenvolvimento de competências | Diagnóstico                                 | 13          | 6  | Demanda e Erros.                               |
|   | Busca de aprendizagem                       | 16          | 4  | Autodidata, online e observação.               |
|   | Facilitadores                               | 17          | 26 | Autonomia e valorização.                       |
|   | Formação                                    | 26          | 31 | Capacitação e qualificação.                    |
|   | Mobilização                                 | 3           | 16 | Troca de experiência e relacionamento.         |

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

Acho que ele precisa ter iniciativa, ser uma pessoa responsável. Ser uma pessoa que todo mundo pode contar com ela, aquilo que pede é feito, tem iniciativa, proatividade. Eu acho que essa é uma pessoa competente e acho que a maioria da equipe vai considerar essa pessoa competente (TA01).

A partir da análise do que os participantes consideram para identificar o que é ser competente, observa-se a necessidade de atender a diferentes expectativas, não apenas dos superiores hierárquicos, mas também dos colegas, usuários dos serviços, dos subordinados e do próprio trabalhador, alinhada à perspectiva de capacidade de entrega e de mobilização de competências presentes na corrente francófona (Fleury & Fleury, 2001; Le Boterf, 2003; Zarifian, 2012). Com a impossibilidade de avaliação prévia da competência (Zarifian, 2012), há uma continuidade do julgamento que o trabalhador recebe em cada situação de trabalho.

Cada instância de reconhecimento (superiores, colegas, subordinados, usuários e o próprio trabalhador) estabelece seus próprios critérios de julgamento; o que torna complexo para o trabalhador atender a todas as expectativas simultaneamente. A capacidade de

equilibrar o resultado do trabalho de acordo com as expectativas envolvidas de forma continuada nas diferentes situações de trabalho com as quais se deparar fará com que o trabalhador seja, ou não, considerado competente pelo coletivo de trabalho. Nesse ponto, os resultados vão ao encontro do que foi observado por Moraes e Martins-Silva (2018). Assim como no contexto aqui analisado, os autores verificaram aderência das representações sociais de competências dos servidores e os conceitos disseminados na literatura acadêmica.

Em relação aos aspectos positivos das políticas e práticas de desenvolvimento de competências, o entrevistado GT01 relata que “A universidade remunera muito bem as pessoas que se qualificam, pois incorpora [uma gratificação] ao salário. Também é uma questão legal, uma política de governo que transcende os muros da universidade”. No mesmo sentido, o TA04 aponta que a estrutura da carreira na instituição incentiva o servidor a estudar: “Eu vejo um incentivo que é a questão da carreira. [...] Você sobe de níveis na medida que você vai estudando. Então, pelo desenvolvimento, pela montagem da carreira ela te incentiva a estudar”. Embora em menor número, houve também avaliação positiva em relação aos cursos ofertados pela instituição e da política implementada pelo governo federal. O TA03 relata que os cursos de capacitação “contribuíram e ainda contribuem para o desenvolvimento das pessoas”.

Quanto aos aspectos negativos da política interna de desenvolvimento de competências, emergiram críticas relacionadas principalmente à superficialidade dos cursos de capacitação oferecidos e à dificuldade de aplicação dos conhecimentos no cotidiano do trabalho. O entrevistado TA02 relata que “o que é feito para desenvolver as nossas competências são coisas muito superficiais. Eu não vejo nada direto e específico”. Entre os ocupantes de cargo de gestão, também surgiram críticas em relação aos cursos oferecidos pela instituição. O GT03, por exemplo, relata que “Na nossa área os cursos de capacitação da universidade, ministrados pela PRORH, não servem muito bem para nós”. Amaral (2006) aborda a política de desenvolvimento de competências do governo federal como uma oportunidade de alinhamento dos eventos de capacitação aos objetivos das organizações públicas. As falas dos participantes apontam para uma deficiência em relação a esse ponto na instituição estudada, corroborando achados que apontam para a necessidade de superar desafios para efetiva implementação da gestão por competências nas IFES (MONTEZANO et al., 2018; PERSEGUINO; PEDRO, 2017).

Em relação às políticas, não foi possível notar diferença clara entre as opiniões dos dois grupos estudados. Outro ponto convergente foi o apontamento de restrições que dificultam a implementação prática das políticas de desenvolvimento de competências. O TA01, por exemplo, relata que “[as políticas de desenvolvimento de competências da organização] são um pouco precárias. É falado sobre isso, porém, não são dadas as condições para se aprimorar as competências”. A fala do GT02 aponta o número reduzido de pessoal da equipe como uma restrição relevante “Como a nossa equipe é extremamente limitada em relação a pessoal, acaba não sobrando muito tempo para que possamos buscar opções para o desenvolvimento de capacitações”. A limitação financeira foi abordada pelo GT01 “Olha, não é fácil. Nossa instituição tem uma limitação financeira” e corroborada pelo GT03 “Mais recentemente aumentaram as restrições de diárias e passagens, mas dá para fazer [cursos] a distância”. Observa-se aqui, convergência entre as restrições apontadas pelos servidores entrevistados e aquelas observadas em estudos anteriores, como a restrição de pessoal e a limitação financeira (MONTEZANO et al., 2019b).

Emergiram das falas dos entrevistados questões relacionadas à gestão que não estavam entre os objetivos iniciais da pesquisa. A alocação de pessoal, por exemplo, é apontada por alguns entrevistados como um ponto fraco em relação à gestão de pessoas. Convidado a falar algo mais sobre a temática, o entrevistado GT01 afirma que “ouve falar que quando o servidor entra, eles fazem uma análise de currículo e encaminha para o setor mais adequado”, mas “antes do concurso sair eles já sabem onde a pessoa vai ser lotada”. A fala do entrevistado TA01 também aborda esse ponto afirmando que “deveria pegar a pessoa, identificar aquilo que ela sabe fazer e colocar ela no setor mais adequado. Eu vejo isso um pouco, mas não tanto. Deveria ser mais”. A expectativa dos participantes em relação à alocação adequada de pessoal se alinha com os achados da literatura, que inclui a melhoria de alocação de pessoal entre os benefícios esperados da adoção da gestão por competências em instituições públicas (MONTEZANO et al., 2018, 2019b).

Um ponto positivo apontado pelos profissionais que não ocupam cargo de gestão em relação ao desenvolvimento de competências se refere à postura adotada pela chefia imediata que facilita a capacitação e qualificação dos subordinados. O TA01, por exemplo, relata que “quando um servidor quer ampliar sua qualificação a gente vê que ele consegue flexibilidade. Então, só de não atrapalhar o servidor já é um incentivo”. No mesmo sentido, o TA03 aponta o incentivo da gerência como um ponto forte para o desenvolvimento de competências

afirmando que o “gerente antigo buscava incentivar bastante isso para gente, tanto pleiteando treinamento, quanto buscando preparar a equipe para as atividades que seriam atribuídas ao setor”. Embora tenham apontado fatores positivos nas políticas de desenvolvimento de competências, os ocupantes de cargo de gestão não se reconhecem como facilitadores de implementação das políticas, como observado na opinião dos técnicos que não ocupam cargo de gestão. Esse ponto torna-se especialmente interessante porque diferentes autores (ANDRADE; CKAGNAZAROFF, 2018; CAPUANO, 2015; MONTEZANO et al., 2018, 2019b) apontam a falta de envolvimento da alta administração como um dos entraves à efetiva implementação da gestão por competências na administração pública. Aqui observa-se um papel positivo dos ocupantes de cargo de gestão em nível intermediário, que reconhecem a necessidade do desenvolvimento de competências dos servidores, pois acompanham mais de perto o trabalho cotidiano.

Os resultados encontrados em relação às políticas e à gestão vão ao encontro de estudos anteriores (Capuano, 2015; Montezano, Silva, et al., 2019; Morais & Martins-Silva, 2018; Paes et al., 2019) que apontam que, apesar do esforço empreendido para implementação da gestão por competências no serviço público, ainda existem desafios a serem superados. Nesta pesquisa, os desafios aparecem como a superficialidade das ações de desenvolvimento de competências implementadas e a falta de relação direta com as atividades desenvolvidas pelos trabalhadores no cotidiano. Os colaboradores afirmam que as capacitações e treinamentos disponibilizados abordam temáticas teóricas e genéricas que pouco contribuem para aprimorar a forma como lidam com o cotidiano do trabalho. Apontam para a necessidade de treinamento prático.

Em relação ao diagnóstico da necessidade de desenvolvimento de competências, as mudanças nas normas que regem as atividades do órgão e exigem uma adaptação dos processos de trabalho foi uma das necessidades apontadas. O GT01, por exemplo relata que “Quando uma lei muda e está relacionada ao nosso trabalho, na hora a gente já identifica a necessidade de capacitação. É praticamente automático na universidade. O próprio servidor já fala que, se vai mudar a lei, eu preciso aprender”. Apontamentos no mesmo sentido também surgiram entre os não ocupantes de cargo de gestão como pode ser observado na fala do TA03, que relata que “isso ocorre, principalmente, quando há uma demanda por conhecimento em alguma área em que ocorreu mudanças de legislação recentemente”. Outra forma de diagnóstico identificada foi o cometimento de erros e o retrabalho gerado por eles. O

entrevistado TA02, por exemplo, relata: “é assim: pesquisei na internet, discuti e fiz errado, e vi que mesmo discutindo, mesmo pesquisando está errado. Aí é identificado o erro e você conserta”.

Tanto ocupantes como não ocupantes de cargo de gestão apontam que são os servidores que lidam com determinados trabalhos no cotidiano, que identificam a necessidade de desenvolver suas próprias competências. Nesse aspecto, a questão legal se relaciona com a forma de diagnóstico por demanda, em que os servidores reconhecem suas limitações para exercer determinadas atribuições e solicitam ações de desenvolvimento de competências, especialmente cursos de capacitação e treinamento. Ao ser questionado quando e como são identificadas as necessidades de desenvolvimento de competências, o entrevistado TA 03 aponta ser “Quando “o trem pegou fogo”, que não tem mais para onde correr aí são identificadas as necessidades de treinamento.” O participante destaca que o diagnóstico “normalmente parte do servidor. [...] A gente tem solicitado para fazer, para ver se a gente consegue dar andamento a algumas coisas aqui dentro do setor”.

As formas como os servidores buscam desenvolver novas competências envolvem o aprendizado autodidata, principalmente buscando informações on-line e por meio de observação. O GT03 relatou que desenvolve competências “pesquisando sobre o assunto de forma autodidata”. No mesmo sentido, o entrevistado TA02 ao ser questionado sobre esse tema responde: “Eu pesquiso. Eu pesquiso na internet e discuto”. Observou-se que o recurso aos termos “autodidata” e “online” foi mais presente entre os ocupantes de cargo de gestão do que entre os não ocupantes desses cargos. Adicionalmente, observa-se o apoio no coletivo, por meio da discussão com os colegas. Esse aspecto corrobora o desenvolvimento de competências como um processo de aprendizagem, conforme preconizado pela corrente francófona (SANT’ANNA, 2010).

Também entre os ocupantes de cargo de gestão, os termos “autonomia” e “valorização” apareceram como facilitadores do processo de desenvolvimento de competências, especialmente na fala do GT01 que destaca “...tem uma outra forma de desenvolvimento que tem a ver com o reconhecimento das pessoas que procuram se capacitar, se qualificar. Aqui dentro essas pessoas, geralmente, são mais valorizadas.” Em relação à autonomia, o GT01 relata “a autonomia gera um desenvolvimento de competências nas pessoas. Por que? Pelo seguinte motivo: a autonomia, ela gera liberdade”. O entrevistado destaca a importância de dar liberdade ao trabalhador para tomar decisões sobre o próprio



trabalho e escolher a melhor forma de realizar suas atividades. No que pese esse posicionamento não ter aparecido em outras falas, ele corrobora com Zarifian (2002) que ressalta a necessidade de autonomia no trabalho para que as competências possam ser mobilizadas.

Em ambos os grupos pesquisados, os cursos de capacitação foram apontados como forma de desenvolver competências relacionadas às novas atividades ou para as quais não poderiam contar com apoio de colegas da equipe ou mesmo de outras instituições. O colaborador TA01 relata que o desenvolvimento de competências ocorre “se capacitando, fazendo cursos, buscando se aperfeiçoar, buscando se aplicar a legislação e buscando aprender sempre.” O GT03 destaca o papel da capacitação externa:

Nós temos oportunidade de fazer capacitação externa em órgão do governo. Nós fazemos bastante aqui [...] e são cursos muito bons. Mas, a principal oportunidade de desenvolvimento de competências é através dessas oportunidades de capacitação (GT03).

Essas falas vão ao encontro da corrente francófona de competências que destaca que para o profissional ser considerado competente faz-se necessária a mobilização de um conjunto de saberes teóricos ou práticos importante no desenvolvimento das atividades (LE BOTERF, 2003).

O desenvolvimento de competências na prática, com relação à troca de experiências e relacionamento, foi apontado principalmente entre os não ocupantes de cargo de gestão. Isso pode ser identificado na fala do colaborador TA01: “Eu acho que à medida que a pessoa vai fazendo as suas atribuições a pessoa tá ganhando prática e fica cada vez mais competente”. No mesmo sentido o TA02 afirma que o desenvolvimento de competências ocorre “trocando informação, discutindo que a gente consegue chegar a soluções. [...] E o resto é pesquisando mesmo e aprendendo na marra”. O entrevistado TA04 também corrobora nessa linha: “Independente de ter feito o curso, a demanda a gente consegue atender, com alguma dificuldade, olhando com uma pessoa aqui e outra ali, no final nós tentamos resolver, sempre tentando atender.”

Os resultados da pesquisa mostram que, mesmo que exista um esforço para desenvolver competências dos servidores por meio de cursos de capacitações e, ainda que essas iniciativas contribuam para o processo, as principais formas de desenvolvimento de competências empreendidas, na prática, se relacionam ao cotidiano de trabalho. Cada momento em que o servidor precisa dar conta de uma situação singular de trabalho torna-se

uma oportunidade de novos aprendizados e de mobilização dos recursos necessários para lidar com a situação. Nesse sentido, o resultado se alinha ao preconizado pela corrente francófona sobre a mobilização de competências nos contextos singulares de trabalho (LE BOTERF, 2003; ZARIFIAN, 2012, 2002), mesmo com o modelo de gestão por competências preconizado pelo Decreto 9991 estando focada na gestão da capacitação (BRASIL, 2019) e não na mobilização de competências.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste artigo, buscou-se analisar a opinião de diferentes atores organizacionais sobre o conceito de competência, as políticas e as práticas de desenvolvimento de competências empreendidas em uma IFES. Quanto ao que significa “ser competente” foram identificadas diferenças entre a opinião de ocupantes e não ocupantes de cargo de gestão. Enquanto os primeiros relacionam essa ideia à capacidade do trabalhador entregar resultados para a organização de forma eficiente e eficaz, atendendo às recomendações da chefia, os não ocupantes de cargo de gestão relacionam a ideia ao atendimento de expectativas, não apenas da chefia, mas também de colegas de trabalho e usuários dos serviços. Observou-se que existem expectativas de diferentes agentes que o profissional tem que atender para ser considerado competente. No cotidiano de trabalho, o profissional busca equilibrar de forma continuada os resultados entregues a esses diferentes agentes que são o próprio trabalhador, a chefia, os colegas, os usuários dos serviços e subordinados.

Quanto à avaliação das políticas de desenvolvimento de competências empreendidas pela instituição, houve apontamentos positivos e negativos de ambas as partes, ocupantes ou não ocupantes de cargos de gestão. Entre os pontos positivos, destaca-se a estruturação da carreira como motivador para o desenvolvimento de competências, por meio de incentivos à capacitação e qualificação. Entre os pontos negativos, destaca-se a falta de treinamento prático e a superficialidade dos cursos de capacitação oferecidos que, segundo os participantes, possuem abordagens genéricas e eminentemente teóricas. Os resultados convergem com a literatura, demonstrando a necessidade de superar desafios para efetiva implementação do modelo de competências na administração pública.

Em relação à forma como são desenvolvidas as competências no trabalho, novamente verificou-se divergências. Enquanto ocupantes de cargo de gestão enfatizaram a aprendizagem autodidata e buscas na internet, os não ocupantes desses cargos apontaram para

a troca de experiências com colegas, compartilhamento de informações e a aprendizagem prática, por tentativa e erro. Esses resultados corroboram os apontamentos abordados no referencial teórico em relação à mobilização de competência. Ao lidar com as situações singulares, os trabalhadores mobilizam os fatores que lhes permitem ser competentes naquela situação e isso torna-se um aprendizado para situações futuras.

A partir das análises realizadas, respondeu-se o objetivo proposto identificando e debatendo as diferenças de opiniões entre ocupantes e não ocupantes de cargos de gestão. Identificou-se, também, que os trabalhadores entrevistados desenvolvem suas competências profissionais a partir do contato cotidiano com situações singulares de trabalho, buscando atender às diferentes expectativas envolvidas e mobilizando seus conhecimentos prévios, uma rede de relacionamentos e apoio. Nesse processo, as políticas empreendidas pela instituição, especialmente no que tange à capacitação, não possui papel preponderante, entretanto o comportamento dos ocupantes de cargo de gestão é considerado como facilitador do processo por aqueles que não ocupam cargo de gestão. Assim, os resultados da pesquisa contribuem para as discussões acadêmicas acerca da implementação da gestão de competências no serviço público, explorando especificamente as opiniões de ocupantes e não ocupantes de cargo de gestão em uma IFES e clarificando aspectos relevantes para implementação da política de desenvolvimento de competências.

As limitações desse estudo estão relacionadas ao reduzido número de entrevistas realizadas, não ter entrevistado ocupantes de cargos de nível estratégico e estar focado nas atividades meio da IFES. Essas limitações abrem espaço para desenvolvimento de estudos futuros que podem incluir entrevistas com esses ocupantes de cargos de nível estratégico das IFES e servidores da atividade fim, aprofundando as investigações em relação aos fatores que dificultam e facilitam o desenvolvimento de competências no contexto das instituições públicas. Adicionalmente, faz-se necessário explorar a percepção de servidores sobre o modelo de competências que vem sendo implementado na administração pública em diferentes contextos e esferas de governo, a possibilidades de adoção de modelos alternativos e o papel dos gestores nos diferentes níveis para efetiva implementação desses modelos.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**, p. 23–57, 2018.
- ALMEIDA, L. A. Gestão da informação e gestão do conhecimento: O caso do campus da UFJF em Governador Valadares. 1. ed. Juiz de Fora: **Novas Edições Acadêmicas**, 2016.
- ANDRADE, C. R. DE; CKAGNAZAROFF, I. B. Seleção e monitoramento de empreendedores públicos à luz da gestão por competências. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 3, p. 469–485, 2018.
- ARAÚJO-JÚNIOR, J. A.; MARTINS, I. Gestão Por Competências na Administração Pública: Uma Análise Bibliométrica a Partir do Decreto Lei 5 . 707 / 2006. **Gestão.Org**, v. 12, n. 2, p. 153–162, 2014.
- BRANDÃO, H. P.; BORGES-ANDRADE, J. E. Causas e efeitos da expressão de competências no trabalho: para entender melhor a noção de competência. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 8, n. 3, p. 32–49, 2007.
- BRASIL. **Decreto No 5707 de 23 de fevereiro de 2006**, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707impresao.htm). Acesso em: 30 de junho de 2021
- BRASIL. **Decreto No 9.991, de 28 de agosto de 2019**, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm#art35](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm#art35). Acesso em: 30 de junho de 2021
- CAMPION, M. C. et al. Competency modeling: A theoretical and empirical examination of the strategy dissemination process. **Human Resource Management**, v. 59, n. 3, p. 291–306, 2020.
- CAPUANO, E. A. Gestão por competências no setor público: experiências de países avançados e lições para o Brasil. **Revista do Serviço público**, v. 66, n. 3, p. 371–394, 2015.
- CHOUHAN, V. S.; SRIVASTAVA, S. Understanding Competencies and Competency Modeling — A Literature Survey. **IOSR Journal of Business and Management**, v. 16, n. 1, p. 14–22, 2014.
- DUTRA, J. S.; HIPÓLITO, J. A. M.; SILVA, C. M. Gestão de pessoas por competências: o caso de uma empresa do setor de telecomunicações. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 4, n. 1, p. 161–176, 2000.
- FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. Construindo o conceito de competência. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 5, n. spe, p. 183–196, 2001.

FLICK, U. **Managing Quality in Qualitative Research**. London: SAGE Publications Ltd, 2007.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Armed, 2009.

KVALE, S. **Doing Interviews**. London: SAGE, 2007.

LE BOTERF, G. **Desenvolvendo a Competência dos Profissionais**. Porto Alegre: Armed, 2003.

LIMA, D. D. M. S.; MELO, J. A. MENS DONÇA. O modelo de gestão de pessoas por competências: um estudo de caso em um órgão público federal sobre os fatores que afetam a implantação deste modelo. **Revista Gestão Industrial**, v. 13, n. 4, p. 26–49, 2017.

LYNN JR., L. E. A concise history of the field. In: FERLIE, E.; LYNN JR, L. E. (Eds.). *The Oxford handbook of public management*. Oxford: **Oxford University Press**, 2005. p. 5–25.

MONTEZANO, L. et al. Percepção de Servidores de uma Organização Pública Federal Quanto à Implantação da Gestão por Competências. **Gestão e Sociedade**, v. 13, n. 34, p. 2766–2792, 1 dez. 2018.

MONTEZANO, L. et al. Panorama da Produção Científica da Gestão por Competências na Administração Pública Brasileira (2008 a 2018). **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 22, n. 2, p. 280–298, 2019a.

MONTEZANO, L. et al. Aspectos determinantes da implantação da gestão por competências em institutos federais. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, v. 12, n. 3, p. 21–44, 2019b.

MORAIS, P. A. P.; MARTINS-SILVA, P. DE O. O Processo de Formação de Representações Sociais de Competência para Profissionais de uma Instituição Federal de Ensino. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 2, p. 88–100, 2018.

MORAIS, P. A. P.; MELO, T. A.; BIANCO, M. F. Noções/Significado(s) de Competência(s): uma revisão teórica. **Revista Cesumar Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**, v. 20, p. 1–18, 2015.

PAES, R. V. O. et al. Panorama da atuação do profissional de secretariado executivo na Universidade Federal do Pará através da gestão por competências. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 10, n. 3, p. 163–191, 2019.

PAIVA, K. C. M.; MELO, M. C. O. L. Competências, gestão de competências e profissões: perspectivas de pesquisas. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 12, n. 2, p. 339–368, 2008.

PECI, A. Pesquisa em Administração Pública: o papel receptor e indutor da **Revista de Administração Pública**. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 16, n. spe, p. 500–508, 2018.

PERSEGUINO, S. A.; PEDRO, W. J. A. Análise crítica da gestão por competências em universidades federais. **Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 13, n. 29, p. 22–44, 2017.

SALLES, M. DE A. S. D.; VILLARDI, B. Q. O desenvolvimento de competências gerenciais na prática dos gestores no contexto de uma Ifes centenária. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 2, p. 467–492, 2017.

SANT'ANNA, A. S. O. Movimento em Torno da Competência e Formação de Administradores: Algumas Reflexões. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 10, p. 1–11, 2010.

SECCHI, L. et al. Reforma Administrativa No Brasil: Passado, Presente E Perspectivas Para O Futuro Frente À Pec 32/2020. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 83, p. 1–17, 2021.

SOUSA, M. G. T. DE O.; BARBOSA, M. D. F. N. A Aplicação Da Gestão Por Competências Nos Processos De Gestão De Pessoas. REUNIR **Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade**, v. 8, n. 3, p. 31–46, 2018.

VON KRIIGER, C. C. P. et al. Desafios à implantação de modelos de gestão por competências no setor público federal: o caso de uma autarquia federal. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 3, p. 707–740, 2018.

ZARANTONELI, R. C. G. **A estrutura universitária multicampi e seus dilemas: possíveis impactos de uma desvinculação organizacional do Campus Governador Valadares da UFJF**. [s.l.] Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019.

ZARIFIAN, P. O. **Objetivo Competência: por uma nova lógica**. São Paulo: Atlas, 2012.

ZARIFIAN, P. O. **Modelo da competência: trajetória histórica, desafios atuais e propostas**. São Paulo: Senac, 2002.

ZWICK, E. et al. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 2, p. 284–301, jun. 2012.