



Universidade de Brasília

Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia – FACE

Bacharelado em Administração Pública

ANDREZA JESUS MEIRELES

**DESAFIOS NA IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO POR
COMPETÊNCIAS NO ÂMBITO DE UMA AUTARQUIA
FEDERAL**

Brasília – DF
2015



Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES

Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP

Diretoria de Educação a Distância – DED

Universidade Aberta do Brasil – UAB

Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia – FACE

Bacharelado em Administração Pública

ANDREZA JESUS MEIRELES

DESAFIOS NA IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NO ÂMBITO DE UMA AUTARQUIA FEDERAL

Monografia apresentada ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública pela Faculdade de, Administração, Contabilidade e Economia da Universidade Brasília.

Professor Orientador: Doutor Ronni Geraldo Gomes de Amorim

Brasília – DF

ANDREZA J. MEIRELES

**DESAFIOS NA IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO POR
COMPETÊNCIAS NO ÂMBITO DE UMA AUTARQUIA
FEDERAL**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração Pública da Universidade de Brasília da aluna

Andreza Jesus Meireles

Dr. Ronni Geraldo Gomes de Amorim
Professor-Orientador

Me. Átila Rabelo Tavares da Câmara
Professor-Examinador

Brasília, 14 de dezembro de 2015.

Dedico este trabalho a Vinícius Melo, meu melhor lado, à Maria Lu,
por sempre me inspirar a buscar novos horizontes e a todos aqueles
que acreditam num genuíno serviço público.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Maria de Lourdes, por sempre me inspirar.

Ao meu companheiro, Vinícius Melo, por tudo.

Aos meus irmãos, Flávia, Magna e Diego, pelo incentivo.

À minha família, dona Lúcia, Seu Vavá e Viviane, muito obrigada pelo carinho e apoio.

Agradeço também aos colegas de curso, em especial a Íris Souto, Joana D'arc Ribeiro, Márcia Dornelas, Alexandre Lamin e Diogo Sousa, por apoio nos momentos de adversidade e pela amizade.

Igualmente, agradeço ao professor Ronni Amorim pela orientação deste trabalho, bem como pela ajuda fundamental para sua conclusão. Ao professor Átila Rabelo, agradeço pelas contribuições e considerações pertinentes.

Ao apoio da secretaria do curso, em especial à Nailsa Vieira Silva e a Wallace Miranda, pela dedicação e comprometimento com o projeto.

Às amigas Camila Tôrres e Luiza Amaral, agradeço pela amizade!

Aos meus colegas da Editoria Executiva do Inep: Tania Castro, Rosa dos Anjos, Jair Moraes e Valéria Borges, obrigada pela compreensão.

Agradeço também à Clara Etienne e à Roshni Miranda, pelo apoio institucional, sem o qual essa monografia não seria possível.

Possuir um plano, definir passos, traçar metas e pensar o futuro são ações que auxiliam a mapear o caminho – assim, estabelecer uma metodologia é essencial em qualquer processo de mudança (Maria Rita Gramigna).

RESUMO

O presente estudo trata da gestão de pessoas no setor público, sob a perspectiva da gestão por competências. Tendo em vista o papel estratégico que os recursos humanos têm nas organizações, a fim de que estas alcancem seus objetivos e atinjam uma entrega efetiva de bens ou serviços públicos à sociedade, faz-se necessário analisar o sistema de gestão de pessoas no setor público: a base legal, as vantagens e as limitações deste sistema. Com vistas à gestão estratégica de pessoas, um possível caminho é a adoção da gestão por competências na Administração Pública Federal, de modo que os órgãos atuem de forma voltada ao alcance dos objetivos estratégicos, sem se esquecerem de que para tanto, as pessoas são essenciais. Assim, investigam-se os desafios na implantação da gestão por competências no governo federal. Para tanto, conta-se com o aporte da legislação sobre gestão de pessoas no setor público, bem como com o apoio da literatura especializada acerca da gestão por competências. De abordagem qualitativa, o estudo baseia-se na pesquisa bibliográfica e na pesquisa documental, lançando mão da análise documental e da análise de conteúdo a fim de investigar documento que subsidia o processo de implantação da gestão por competências em determinado órgão público. Conclui-se que o governo federal deve trabalhar em prol de instrumentalizar a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. Além disso, algumas especificidades do setor público limitam a implantação efetiva da gestão por competências. Por fim, constata-se que o estado da arte sobre a temática é muito vasto, de modo que se faz necessário o estudo de vários conceitos e de modelos a fim de adaptá-los conforme as necessidades e o negócio da organização.

Palavras-chave: competências; gestão por competências; modelos de gestão por competências; setor público.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica

Antaq – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

APF – Administração Pública Federal

BNI – Banco Nacional de Itens

Cogep – Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas e Organização

Enap – Escola Nacional de Administração Pública

Enem – Exame Nacional do Ensino Médio

Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

MEC – Ministério da Educação

OCDE – Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento Econômico

PEC/Inep – Plano Especial de Cargos do Inep

PNNDP – Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PwC – PricewaterhouseCoopers Auditores Independentes

RT – Retribuição por Titulação

TCU – Tribunal de Contas da União

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

VB – Vencimento Básico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
1.1	Formulação do problema	10
1.2	Objetivo Geral	10
1.3	Objetivos Específicos	11
1.4	Justificativa.....	11
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
2.1	Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.....	14
2.2	Gestão por Competências	16
2.2.1	Conceito de Competência.....	16
2.2.2	Gestão por Competências	17
2.2.3	Modelo de Gestão por Competências.....	19
2.3	Vantagens da Gestão por Competências	22
2.4	Desafios da Implantação da Gestão por Competências no Setor Público	24
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	27
3.1	Tipo e Descrição Geral da Pesquisa	27
3.2	Caracterização da Organização	29
3.3	Caracterização dos Instrumentos de Pesquisa	32
3.4	Procedimentos de Coleta e de Análise de Dados	34
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	37
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	45
	REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo trata da gestão de pessoas no setor público, sob a perspectiva da gestão por competências. Tendo em vista o papel estratégico que os recursos humanos têm nas organizações, a fim de que estas alcancem seus objetivos (KALIL PIRES *et al.*, 2009) e atinjam uma entrega efetiva de bens ou serviços públicos à sociedade, faz-se necessário analisar o sistema de gestão de pessoas no setor público: a base legal, as vantagens e as limitações deste sistema.

Percebe-se, no setor público, uma descontinuidade de ações no que tange ao gerenciamento de pessoas (KALIL PIRES *et al.*, 2009; SCHIKMANN, 2010). Apesar de diversos instrumentos regulatórios que preveem ferramentas de controle mais voltadas aos resultados (tais como os Decretos nº 5.707/2006¹ e o 7.133/2010²), no interior dos órgãos públicos observa-se a adoção desses instrumentos apenas num sentido *pro forma*. Assim, a instituição da gestão por competências, bem como da avaliação de desempenho ficam limitadas ao cumprimento de critérios exigidos pela legislação infraconstitucional. Tal constatação reafirma o papel dos departamentos de gestão de pessoas que, conforme Schikmann (2010, p. 16), na maioria dos casos, continuam voltados para:

[...] atividades relacionadas à folha de pagamento, benefícios da aposentadoria e afins, proposição de leis, regras e regulamentos, além de desenvolver algumas ações pontuais e emergenciais de treinamento e capacitação.

Todavia, espera-se dos órgãos públicos uma atuação mais flexível e que tenha como fim principal a realização do interesse público. Deste modo, os setores de gestão de pessoas precisam se desvencilhar de uma abordagem voltada à administração de pessoas e se alinhar à gestão estratégica de pessoas (SCHIKMANN, 2010), de modo a conduzirem a gestão de pessoas alinhada às necessidades estratégicas de seus órgãos. Ademais, vale ressaltar que características típicas das organizações públicas impedem-nas de terem uma atuação mais efetiva no que concerne à gestão de pessoas, entre estas, a autora (*ibid.*) destaca: a rigidez da legislação, a desvinculação da visão do cidadão como destinatário do serviço público; a pouca ênfase no desempenho; mecanismos de remuneração que desvinculam os vencimentos do desempenho; limites à postura inovadora; poucos mecanismos de planejamento e pouca

¹ Institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.

² Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho.

preocupação com gestão; rotatividade na ocupação de posições de chefia e o papel da gratificação.

Destarte, para subsidiar esta pesquisa, foi analisado o processo de implantação da gestão por competências no âmbito do governo federal, tomando o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), como objeto de análise.

O presente estudo está estruturado da seguinte forma: após esta seção introdutória, apresenta-se a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (que regulamenta a gestão por competências na APF), e o arcabouço teórico a respeito da gestão por competências. Em seguida, a metodologia e os procedimentos de pesquisa utilizados são apresentados. Segue-se com a análise e discussão dos dados. Por fim, apresentam-se as considerações finais e algumas recomendações.

1.1 Formulação do problema

A fim de realizar este estudo, foram analisadas a base legal da política de gestão de pessoas no governo federal; bem como documentos produzidos pelo Inep acerca da gestão por competências, com o intuito de responder a seguinte pergunta de pesquisa: quais os principais desafios enfrentados pelo órgão na efetiva implantação da gestão por competências?

Para tanto, conta-se com o aporte, principalmente, dos seguintes estudos: Bergue (2010), Brandão e Guimarães (2001), Gramigna (2007), Kalil Pires *et al.* (2009) e Schikmann (2010), além de documentos produzidos pelo Inep.

1.2 Objetivo Geral

O presente estudo tem como objetivo geral:

- Investigar os principais desafios no processo de implantação da gestão por competências no governo federal, por meio da análise de uma autarquia federal.

1.3 Objetivos Específicos

A fim de que este estudo se desenvolva, busca-se:

- Examinar o marco legal que rege a gestão por competências no setor público;
- Analisar o produto resultante de consultoria contratada pelo Inep para subsidiar a implantação da gestão por competências na autarquia; e
- Contribuir para o aprimoramento do processo de implantação da gestão por competências junto ao órgão em análise.

1.4 Justificativa

A gestão de pessoas no setor público carece da efetiva implantação de uma gestão estratégica nos órgãos do Poder Executivo. A fim de que a gestão de pessoas se torne mais voltada para a consecução dos objetivos estratégicos das organizações, deve-se trabalhar em prol do fortalecimento do setor de gestão de pessoas, de modo que tal setor seja priorizado junto à alta administração dos órgãos públicos, tendo em vista o papel essencial que as pessoas exercem no alcance da visão institucional e na concretização dos objetivos organizacionais, bem como na realização da missão institucional (SCHIKMANN, 2010).

Em consequência disso, as pessoas têm deixado de serem vistas como simples recursos e têm ganhado papel de destaque na era da informação, pois é por meio do capital intelectual que as organizações se estruturam, crescem ou, simplesmente, se mantêm. O capital humano tem se constituído em fator de destaque para a gestão da mudança, para a inovação organizacional e para a entrega de bens públicos e serviços públicos de maior qualidade aos cidadãos. Destarte, a gestão de pessoas é redimensionada diante das mudanças ambientais e da forte pressão da população pela entrega de serviços públicos com maior qualidade, abrangência e efetividade. Além disso, a integração e disseminação das tecnologias da informação e comunicação possibilitam que novos serviços públicos sejam criados e disponibilizados à população, com base num atendimento mediado por computadores e pela internet.

Diante disso, a gestão de pessoas na APF deve ir além do seu papel tradicional ligado ao pagamento de servidores e colaboradores, benefícios, ou criação de regras e regulamentos. As mudanças ambientais demandam que a gestão de pessoas atue de forma a buscar a “construção de mecanismos efetivos de motivação de servidores; e o alinhamento das atividades de gestão de pessoas às estratégias das organizações e às diretrizes gerais estabelecidas pelos governos” (KALIL PIRES *et al.* 2009, p. 12).

Com o intuito de se alcançar o alinhamento necessário da gestão de pessoas à gestão estratégica da organização, a gestão por competências é o instrumento que pode estabelecer tal elo nas organizações, de modo a promover a gestão estratégica de pessoas. A gestão estratégica de pessoas está voltada para o alcance dos objetivos e metas organizacionais, medidos no curto, médio e longo prazo e definidos com base no planejamento estratégico da organização (KALIL PIRES *et al.*, 2009; SCHIKMANN, 2010). A partir da definição de tais objetivos, a organização desenvolve o planejamento de ações, metas e formas de controle para o alcance dessas ações. Tais objetivos se desdobram em ações nos diferentes níveis organizacionais, a saber, estratégico, tático e operacional (SCHIKMANN, 2010).

A fim de se realizar tais objetivos, a organização precisa conhecer o perfil de seus colaboradores, pois estes são essenciais nessa consecução. Por isso, a gestão por competências ganha espaço na APF, tendo em vista que a partir do levantamento das competências necessárias à realização dos objetivos organizacionais, chega-se às competências essenciais para o alcance de tais objetivos.

De acordo com Prahalad e Hamel (1995 *apud* VIEIRA; MACHADO, 2011, p. 6), as competências essenciais (*core competences*) se constituem no “aprendizado coletivo na organização, especialmente em como coordenar as diversas habilidades de produção e integrar as múltiplas correntes de tecnologia”, estando também estão associadas à “organização do trabalho e à entrega de valor”. Ademais, os autores citados defendem que a aquisição e o aprimoramento das competências essenciais estão ligados à alocação de talentos na organização, pois são nos talentos da organização que as competências essenciais se manifestam, referindo-se às habilidades que os trabalhadores de uma organização possuem.

Gramigna (2007, p. 25) trabalha com o conceito de grupos de competências de suporte, que são “aquelas que dão sustentação às competências técnicas exigidas para cumprir funções específicas”. Dentro desse grupo incluem-se: as competências essenciais, as competências diferenciais e as competências básicas. As essenciais são aquelas “identificadas e definidas como sendo as mais importantes para o sucesso do negócio e devem ser percebidas pelos clientes”. Por sua vez, as competências diferenciais são aquelas estratégicas, que definem a

vantagem competitiva da organização, “são constituídas por um conjunto de capacitações que auxiliam a empresa a alcançar seus resultados e fazer o diferencial no mercado”. Já as competências básicas referem-se àquelas necessárias para a manutenção da organização, sendo percebidas no ambiente interno de modo a estimular o “clima de produtividade”.

Deve-se destacar também que a gestão por competências se alinha à gestão por resultados, tendo em vista que estabelece as ações a serem executadas, a fim de se alcançarem os objetivos organizacionais, bem como define os critérios para a avaliação dos resultados de tais ações por intermédio da avaliação de desempenho. Deste modo, a avaliação de desempenho pode ser usada não apenas como elemento vinculado à progressão do servidor, ou ao alcance de objetivos pré-definidos, mas também como uma maneira de identificar áreas carentes de capacitação. Assim, a gestão por competências pode configurar caminhos para o desenvolvimento profissional, por meio do aprimoramento contínuo do quadro de pessoal (SCHIKMANN, 2010). Igualmente, pode contribuir para a realocação e a redistribuição de servidores (*ibid.*) de acordo com as competências que têm e com base na complexidade dos serviços a serem desempenhados.

A gestão por competências visa ao gerenciamento da carreira de servidores, de modo a lhes oferecer oportunidades de desenvolvimento de médio e longo prazo. Além de atender aos objetivos da organização, ela também atende aos propósitos de desenvolvimento pessoal de servidores, o que pode impactar na sua motivação e desempenho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A APF, diferentemente da iniciativa privada, caracteriza-se pelo atendimento de diversos princípios, entre eles, destaca-se o princípio da legalidade que reza que a administração pública só pode atuar quando da existência de lei que determine ou autorize sua atuação, de modo que à administração pública cabe obedecer ao estipulado em lei, dentro dos limites estipulados em tal instituto (ALEXANDRINO, PAULO, 2012).

Assim, ao se debater acerca da gestão de pessoas no setor público, torna-se essencial o conhecimento da legislação que regulamenta tal atividade na APF. A fim de realizar tal discussão, esta seção basear-se-á na apresentação das diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP). Em seguida, serão apresentados o conceito de competências, além do de gestão por competências que norteiam este estudo, bem como trataremos de modelo de gestão por competências, apresentado por Gramigna (2007). Para concluir a seção, discutiremos as vantagens da gestão por competências e os principais desafios para sua implantação no setor público.

2.1 Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal

A PNDP foi regulamentada por meio do Decreto nº 5.707/2006, e, neste, a gestão por competências é definida como: “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”.

O decreto é dividido em seções que abarcam as seguintes temáticas: a. objeto e âmbito de aplicação; b. diretrizes; c. escolas de governo; d. instrumentos; e. comitê gestor; f. treinamento regularmente instituído; g. licença para capacitação; e h. reserva de recursos.

Tal política visa ao aumento da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados; ao desenvolvimento do quadro de pessoal da APF (a qual abrange a administração direta, autárquica e fundacional); a adequação das competências dos servidores aos objetivos da instituição; a divulgação e gerenciamento de ações de capacitação, além da racionalização e efetividade de gastos com capacitação (BRASIL, 2006).

Entre as diretrizes estabelecidas no decreto em análise (BRASIL, *op.cit.*), destaca-se o apoio ao servidor em iniciativas voltadas para o desenvolvimento de competências institucionais e individuais, garantido por meio da educação continuada, que pode se dar tanto por meio da capacitação interna quanto externa. A capacitação interna pode ocorrer caso a instituição tenha em seu próprio quadro servidores com as competências necessárias para o desenvolvimento desejado. No que tange à capacitação externa, o decreto estabelece que seja dada prioridade às escolas de governo (tal como a Escola Nacional de Administração Pública/Enap). Contudo, apesar dessa priorização, o decreto também prevê a celebração de convênios entre os órgãos públicos e as instituições federais de ensino para a promoção de capacitação de servidores. Além disso, o decreto também elenca entre suas diretrizes a capacitação gerencial do servidor, a fim de que este se qualifique para o exercício de atividades de direção e assessoramento; do mesmo modo, há o estímulo a ações de educação continuada para o aprimoramento profissional.

Deve-se frisar que o decreto incentiva a inclusão de atividades de capacitação como requisito para a promoção funcional de servidores e, somado a isso, leva em consideração o resultado de ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor em atividades complementares. Tal aspecto ressalta a ligação entre a gestão por competências e a gestão do desempenho, de modo a conectar a avaliação permanente dos resultados e as ações de capacitação.

Outras diretrizes a nortearem a PNDP referem-se à oportunidade de requalificação dos servidores redistribuídos e à oferta de cursos introdutórios ou de formação aos servidores que ingressarem no serviço público, o que inclui aqueles sem vínculo efetivo com a administração pública (BRASIL, 2006).

A PNDP deve ser viabilizada por intermédio dos seguintes instrumentos: plano anual de capacitação da instituição (que inclui os temas e metodologias de capacitação a serem implementados), assim como pela ampla divulgação entre os servidores das oportunidades de capacitação, tanto em âmbito interno quanto em termos de escolas de governo ou de instituições federais conveniadas.

O decreto nº 5.707/2006, no artigo 9º, também regulamenta afastamentos de servidores para treinamentos regularmente instituídos, definidos como aqueles cujo horário de realização inviabilizam o cumprimento da jornada semanal de trabalho do servidor. O referido decreto também regulamenta a licença remunerada para capacitação, a qual é concedida ao servidor público após cada quinquênio de efetivo exercício, com vistas à ação de capacitação.

De acordo com o decreto em tela, compete ao Comitê Gestor a avaliação dos relatórios anuais dos órgãos e entidades; a orientação aos órgãos e entidades da APF na definição e alocação de recursos para fins de capacitação de seu quadro de servidores; a disseminação da PNNDP entre os dirigentes de órgãos e entidades, os titulares das unidades de recursos humanos, os responsáveis pela capacitação e os servidores públicos federais; além do zelo pela observância ao disposto no referido decreto. Deve-se mencionar que é também atribuição do Comitê Gestor a fixação, a cada biênio, de percentual do total de recursos orçamentários aprovados e destinados à capacitação. Os órgãos e entidades da APF devem reservar tal percentual para o atendimento de ações de capacitação.

A PNNDP se instrumentaliza por meio do Plano Anual de Capacitação (elaborado por cada órgão e entidade da APF), do Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação e do Sistema de Gestão por Competência.

Segundo Pantoja *et al.* (2012, p. 2), o Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação é um instrumento de monitoramento que objetiva “gerar informações gerenciais sobre os processos de capacitação e desenvolvimento do servidor público federal”, além de “sinalizar aos órgãos da APF aspectos a serem melhorados internamente nas etapas de implementação do modelo da gestão da capacitação por competências”.

Quanto ao Sistema de Gestão por Competência, deve-se destacar que cabe à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o desenvolvimento e a disponibilização de tal sistema, no entanto, este ainda não foi de fato implantado.

2.2 Gestão por Competências

2.2.1 Conceito de Competência

Antes de iniciarmos a discussão da literatura acerca da gestão por competências, faz-se essencial delimitar o sentido atribuído ao termo *competência* neste estudo, tendo em vista os diversos trabalhos de caráter científico acerca da temática e os múltiplos sentidos atribuídos ao termo.

Concordamos com Le Boterf (1995 *apud* FLEURY; FLEURY, 2001, p. 187), que situa a competência como derivada de três eixos compostos pelo indivíduo (o que inclui sua biografia e socialização), por sua formação educacional e por sua experiência profissional. Nesse sentido, e baseados em Le Boterf, Fleury e Fleury (*op. cit.*) consideram a competência como “um saber agir responsável e que é reconhecido pelos outros. Implica saber como mobilizar, integrar e transferir os conhecimentos, recursos e habilidades, num contexto profissional determinado”.

Conforme Bergue (2010, p. 477), as três dimensões constituintes do conceito de competência abarcam: conhecimentos, habilidades e atitudes. Segundo este teórico, a dimensão ‘conhecimentos’ refere-se a “elementos conceituais ou técnicos que uma pessoa detém ou precisa ter para o exercício de determinada atividade. [...] sob uma certa perspectiva, os conhecimentos podem ser considerados o vetor mais facilmente operacionalizável no caso da administração pública”. Já a dimensão ‘habilidades’ refere-se à “capacidade de conversão do conhecimento em ação”. Por último, a dimensão ‘atitudes’ envolve “atributos de personalidade e postura pessoal e profissional”, além de representar “o impulso do agente para a ação”.

Por seu turno, Levy-Leboyer (*apud* GRAMIGNA, 2007, p. 21) considera competências como “repertórios de comportamentos e capacitações que algumas pessoas ou organizações dominam melhor que outras, tornando-as eficazes em determinada situação”.

Assim, em convergência com os conceitos apresentados, Dutra (2001) defende que a competência só se materializa efetivamente se o indivíduo apresentar a capacidade de entrega à organização.

2.2.2 Gestão por Competências

De acordo com Kalil Pires *et al.* (2009, p. 20), “a gestão por competências visa a orientar esforços para planejar, captar, desenvolver e avaliar, nos diferentes níveis da organização, as competências necessárias à consecução de seus objetivos”.

Segundo Schikmann (2010, p. 22), a gestão por competências está baseada na “adequação do perfil do quadro de pessoal às necessidades da organização em termos dos conhecimentos, habilidades e atitudes que devem estar presentes para a realização das

atividades típicas”. Ademais, a autora destaca a importância da gestão por competências na administração pública como meio de buscar novas formas de atender os cidadãos, de modo a adequar os perfis profissionais às novas demandas da sociedade e promover a superação do enfoque meramente legalista na gestão de pessoas no setor público e alinhá-lo à gestão por resultados.

Brandão e Guimarães (2001) definem a gestão por competências como integrante de um sistema maior da gestão organizacional que, por intermédio da estratégia organizacional, direciona diversas ações, a saber: “recrutamento e seleção, treinamento, gestão de carreira e formalização de alianças estratégicas”. Nessa esteira, os autores defendem um modelo de gestão de recursos humanos, baseados em competências, que tenha como foco as competências essenciais a fim de reger os processos de planejamento, seleção, desenvolvimento e remuneração de recursos humanos.

Igualmente, Schikmann (2010, p.18) argumenta que a gestão por competências contempla os processos relativos ao recrutamento de pessoal, à estratégia de desenvolvimento profissional e pessoal, à estratégia de realocação e redistribuição do pessoal, à avaliação de desempenho, à estrutura de carreira, à remuneração e aos incentivos, entre outros. Além disso, a autora (*op. cit.*, p. 22) complementa que a gestão por competências se realiza por meio dos seguintes instrumentos e mecanismos: o mapeamento de competências, que identifica as competências necessárias à organização e as presentes no quadro de pessoal, e o banco de talentos, que se constitui em um banco de dados com as informações detalhadas sobre os perfis profissionais do quadro de pessoal, utilizado quando a organização necessita planejar a alocação de pessoal ou realizar a realocação das pessoas.

Tais ações visam ao desenvolvimento das competências necessárias para o alcance dos objetivos organizacionais. Similarmente, Kalil Pires *et al.* (2009, p.20) estabelecem que a gestão por competências se propõe a “a alinhar esforços para que competências humanas possam gerar e sustentar competências organizacionais necessárias à consecução de objetivos estratégicos”.

2.2.3 Modelo de Gestão por Competências

Antes de abordarmos especificamente a competência enquanto modelo de gestão, cumpre destacar as premissas de tal modelo, as quais, segundo Gramigna (2007, p. 25) envolvem a:

1. Conscientização de que cada tipo de negócio necessita de pessoas com perfis específicos;
2. Crença de que cada posto de trabalho existente na empresa tem características próprias e deve ser ocupado por profissionais que apresentem determinado perfil de competências;
3. Reconhecimento de que aqueles que ocupam funções gerenciais são responsáveis pela oferta de oportunidades que permitam o desenvolvimento e a aquisição de novas competências;
4. Percepção de que sempre haverá demanda para o desenvolvimento de novas competências e que o que hoje é essencial para a boa execução de um trabalho poderá agregar novas exigências amanhã.

A autora supracitada (*op. cit.*) defende que tais premissas sejam difundidas e se tornem parte da cultura geral da organização, a fim de refletirem nas atitudes e no comportamento de todos.

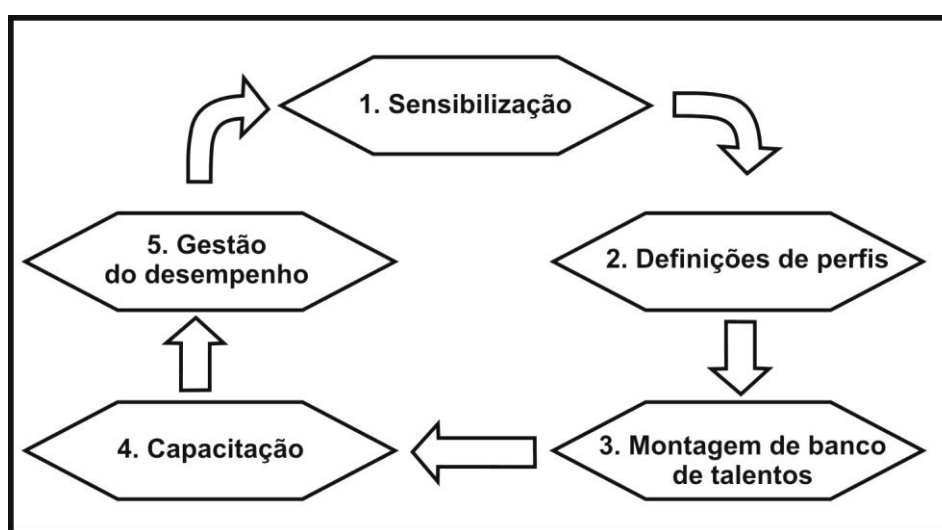
Conforme Kalil Pires *et al.* (2009, p. 20), a gestão por competências enquanto um modelo de gestão visa orientar os esforços para planejar, captar, desenvolver e avaliar, nos diferentes níveis da organização (individual, grupal e organizacional), as competências necessárias à consecução dos objetivos organizacionais.

Destarte, a gestão por competências cresce na gestão estratégica de pessoas ao auxiliar os diversos processos gerenciais típicos desse setor, tais como o recrutamento e a alocação de servidores, a avaliação de desempenho, as seleções públicas, o levantamento de competências, a análise e a descrição de cargos.

Diante dos vários modelos de gestão por competências propostos pela literatura especializada, optamos por focalizar o modelo desenvolvido por Gramigna em seu livro *Modelo de competências e gestão dos talentos*. A escolha por tal modelo deve-se à sua simplicidade e clareza das etapas de cada bloco de implantação. Além disso, deve-se destacar o enfoque dado pela autora aos talentos da organização. O Inep, por representar um Instituto voltado ao desenvolvimento de estudos e pesquisas, à produção dos censos escolares de todo o ciclo escolar, à criação de exames para avaliação da educação básica e do ensino superior, à edição de periódicos científicos da área educacional, assim como ao monitoramento do Plano

Nacional de Educação (PNE), entre outras atribuições, deve atuar ativamente no desenvolvimento de quadro de servidores, e, principalmente, na retenção desse quadro. Tal necessidade vai ao encontro da proposta da autora supracitada.

Gramigna (2007, p.25) propõe um modelo de gestão por competências, cuja metodologia de implantação baseia-se em cinco “blocos de intervenção”, compostos das seguintes ações (as quais podem se dar de forma simultânea ou passo a passo): sensibilização, definição de perfis, avaliação de potencial e formação do banco de talentos, capacitação e, por fim, gestão do desempenho (vide Figura 1):



Fonte: Gramigna (2007, p.33).

Figura 1 – Ciclo do Modelo de Gestão por Competências

A primeira etapa do modelo proposto por Gramigna (2007) é a fase de sensibilização. Nessa etapa, conta-se com a apresentação do modelo às principais pessoas da administração (gestores, formadores de opinião, porta-vozes) de modo a gerar discussões acerca do modelo, adaptações, esclarecimentos e divulgação interna acerca deste a fim de sensibilizar os servidores e colaboradores da organização sobre o processo de implantação da gestão por competências no órgão. Gramigna defende que se a sensibilização for bem organizada, a implantação do modelo será facilitada. Além disso, ela esclarece que nessa etapa também faz-se necessário o alinhamento das diretrizes e missões setoriais junto à missão organizacional; a comprovação de que as atividades das unidades estão descritas de forma objetiva; a avaliação de eventuais riscos do projeto, bem como estratégias para lidar com estes riscos caso eles se concretizem, e, por fim, a negociação das responsabilidades, envolvendo a participação da

direção e o esclarecimento acerca do papel do setor de gestão de pessoas como mediador do processo.

A etapa seguinte está relacionada à definição de perfis, que consiste na caracterização das competências essenciais e básicas necessárias para o exercício de cada função e para o delineamento de perfis. O mapeamento e a definição de perfis de competência podem ocorrer por meio de várias intervenções, a saber: por meio de reuniões com consultores externos junto a diretores e gerentes; reuniões com consultores internos; e por meio de *workshops* e seminários promovidos internamente, seja com agentes externos de mudança ou internos. Após a definição dos perfis de competências, deve-se atribuir pesos de acordo com as exigências de cada unidade de negócios.

Deve-se ressaltar que através do mapeamento de competências, pode-se definir e identificar as competências da empresa, das pessoas, além de se detectar as lacunas a fim de direcionar as ações de desenvolvimento (GRAMIGNA, 2007).

Em relação à terceira etapa do modelo em discussão, prevê-se a avaliação de potencial e a formação do banco de talentos. Para tanto, são realizadas entrevistas, diagnósticos e seminários de identificação de potenciais. O resultado dessas ações refletirá principalmente na criação do banco de talentos.

No que tange ao desenvolvimento de bancos de talentos, Gramigna (*ibid.*) destaca que estes são fundamentais para que as organizações conheçam seu capital humano, além de servirem de embasamento para a tomada de decisões gerenciais visto que eles possibilitam o uso de critérios objetivos na escolha de profissionais para serem alocados em novos cargos ou funções. Adicionalmente, são ferramentas que podem ser usadas na elaboração de planos de treinamento e de desenvolvimento de pessoal, tendo como enfoque o *gap* de competências. Ademais, os bancos de talentos subsidiam a montagem de equipes multidisciplinares; além de oferecerem indicadores referentes ao desempenho que podem auxiliar na contratação de novos profissionais.

A capacitação é a penúltima etapa do modelo de gestão por competências em análise. Tal etapa baseia-se nas informações levantadas pelo banco de talentos e que permitem a distribuição das pessoas em quatro categorias: talentos, futuros talentos, mantenedores e abaixo da média.

Na categoria de talentos incluem-se os indivíduos com alto potencial e desempenho correspondente ao esperado. Em relação aos futuros talentos, estão incluídos aqueles com alto potencial e desempenho abaixo do esperado. Já na categoria dos mantenedores incluem-se os indivíduos com potencial abaixo do esperado, mas com bom desempenho. Por último, a

categoria dos indivíduos abaixo da média envolve aqueles que têm baixo potencial e baixo desempenho.

Dependendo do perfil de cada grupo de pessoas, haverá uma estratégia de capacitação a ser seguida. No caso do grupo de pessoas abaixo da média sugere-se que os motivos do baixo desempenho sejam apurados e se não há outro local na organização em que as pessoas desse grupo possam se encaixar, pois mesmo com baixos desempenhos, estas poderão ser aproveitadas em outras áreas. No caso do grupo alocado no perfil de mantenedores, faz-se necessário a elaboração de programas de desenvolvimento a fim de ampliar o domínio de competências por parte dos funcionários, bem como o acompanhamento sistemático dos resultados desse grupo. Quanto ao perfil de futuros talentos, Gramigna (2007) recomenda um diagnóstico para que se mapeiem as causas do desempenho abaixo do esperado. Além disso, sugere-se o acompanhamento do colaborador por meio de aconselhamento, ações de desenvolvimento, negociação de metas de melhoria de desempenho e demais ações que possam motivar os indivíduos desse grupo. O último grupo é composto pelos talentos, os quais representam a riqueza da organização e por esse motivo deve ser gerido com atenção, pois nele podem estar os futuros gestores e diretores do órgão. Para este grupo deve ser pensado um programa de desenvolvimento específico a fim de reter o maior número de seus membros na organização.

A última etapa do modelo de gestão por competências proposto por Gramigna (2007, p.33-34) é a gestão do desempenho. De acordo com a autora, “a gestão do desempenho prevê a mensuração de resultados por meio de ferramentas e metodologias específicas”. Além disso, “a verificação do desempenho mantém o foco nas competências definidas nos perfis, agregadas a atitudes e comportamentos que só podem ser observados no cotidiano de trabalho”.

2.3 Vantagens da Gestão por Competências

A gestão por competências é um modelo de gestão que perpassa diversos processos do sistema de gestão de pessoas. Ademais, é o elo entre a gestão estratégica e a gestão de pessoas.

Ademais, gestão por competências, por meio da instituição do banco de talentos traz uma série de vantagens para a organização, conforme ensina Gramigna (2007, p. 99):

- Instrumentaliza a empresa para identificação, absorção e aproveitamento máximo das potencialidades dos colaboradores. Para tanto, é necessário manter uma base de dados informatizada que permita consultas rápidas e objetivas.
- Aperfeiçoamento do colaborador na função, com conseqüente aumento da produtividade.
- Prospecção dos colaboradores na carreira e próximas opções profissionais.
- Elevação do moral e da satisfação de pessoas e grupos, adequando-se novas funções e novas missões aos potenciais dos seres humanos.
- Ampliação do domínio das competências.
- Maior rendimento e produtividade.
- Melhoria do potencial humano.
- Maior integração das funções.

Para Kalil Pires *et al.* (2009, p. 32-33) os benefícios da gestão por competências estão ligados ao fato de esta poder ser instrumento de auxílio para subsidiar a alocação de servidores, inclusive nas funções de confiança (as quais são de livre nomeação). O provimento de servidores nessas funções pode ser aperfeiçoado, por meio da adoção de bancos de talentos e pelo trabalho de orientação de profissionais da área de recursos humanos. Isso possibilita o preenchimento de funções e de cargos públicos com base em critérios meritórios e no perfil de competências necessário para exercício da função ou do cargo. Conseqüentemente, há redução no peso do critério “relação de confiança” e aumento do critério “competências adequadas”:

Trata-se, portanto, da superação gradativa do conceito de “cargo de confiança” e da afirmação do conceito de “cargo de competência”. Tal conceito amplia as possibilidades de aproveitamento e valorização de contribuições distintas e inovadoras; estimula o desenvolvimento de relações maduras, baseadas no profissionalismo e propícias à reflexão crítica e ao crescimento pessoal.

Outra vantagem destacada por esse grupo de teóricos envolve a maior atenção dada “às variáveis comportamentais que envolvem traços de personalidade, valores das pessoas, interesses, entre outras características” (KALIL PIRES *et al.*, *op. cit.*, p.29). Tais variáveis passam a ganhar peso considerável em termos de perfil adequado para o exercício de determinada função.

Concluimos esta subseção com uma série de vantagens levantadas por Kalil Pires *et al.* (2009, p. 33) em relação a possíveis resultados conseqüentes da adoção da gestão por competências nos sistemas de cargos e carreiras, bem como no sistema remuneratório do serviço público:

- Clareza na definição dos pré-requisitos necessários para a progressão na carreira (competências);
- Criação de critérios baseados em competências para o exercício de cargos de confiança;
- Desenvolvimento de sistemática de comparação/ avaliação do sistema de remuneração e reconhecimento da organização em relação ao praticado pelo mercado – público e privado, nacional e internacional;
- Desenvolvimento de sistemática de remuneração vinculada ao aprimoramento e reconhecimento de competências que são determinadas para a melhoria do desempenho da organização (competências estratégicas);
- Desenvolvimento de banco de talentos que permita a identificação e a formação dos potenciais sucessores para os cargos gerenciais e críticos da organização.

2.4 Desafios da Implantação da Gestão por Competências no Setor Público

Em contraponto às vantagens que podem advir da adoção de um modelo de gestão por competências, há os desafios que precisam ser superados para que a gestão de pessoas no setor público tenha um paradigma de cunho estratégico e voltado ao desenvolvimento de pessoa.

Destarte, são vários os desafios enfrentados pela APF na implantação da gestão por competências no setor público. Um exemplo negativo a ser ilustrado e que vem da própria administração central trata da instituição da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. Infelizmente, esta política encontra-se incompleta desde sua concepção e os instrumentos previstos para sua materialização, como a criação do Sistema de Gestão da Capacitação por Competências, não se materializaram por completo.

Outro desafio a ser superado na APF refere-se às barreiras impostas pelo formato dos processos seletivos para contratação no setor público. Isso decorre do formato legal imposto às seleções públicas que se caracterizam por enfocarem conhecimentos e habilidades em detrimento das atitudes dos servidores, de modo que nem sempre os concursos públicos são efetivos em selecionarem os candidatos com o perfil mais adequado para o exercício do cargo.

Em termos da implantação do modelo de gestão por competências em si, Kalil Pires *et al.* (2009, p. 23) destacam que um dos maiores obstáculos para o setor público está ligado ao desenvolvimento de:

[...] metodologias, técnicas e mecanismos adequados à implantação do modelo de gestão por competências em organizações públicas, observadas suas especificidades culturais e atribuições particulares, surge como principal desafio para a implantação do modelo.

Já para Gramigna (2007), o principal desafio que pode ser determinante para a implantação bem-sucedida ou não do modelo de gestão por competências refere-se à adequada integração dos processos de recursos humanos. A autora defende que essa é a condição básica para a obtenção de resultados positivos, de modo que se deve “alinhar as necessidades humanas à estratégia da empresa, tornando o ambiente de trabalho um espaço de aprendizagem e de troca de experiências”. Além desse fator, ela também identificou quatro categorias de dificuldades ligadas à implantação do modelo de gestão por competências: problemas de venda e patrocínio, problemas técnicos, problemas de planejamento e problemas culturais, sintetizados conforme sua relevância para o setor público no quadro abaixo:

Quadro 1: Principais Dificuldades na Implantação do Modelo de Competências

1ª Categoria: Problemas de Venda e Patrocínio
<ul style="list-style-type: none"> • Apoio insuficiente da alta direção a gestores de recursos humanos; • Falta de ações de sensibilização junto ao público-alvo; • Adoção de postura centralizadora e de resistência em se compartilhar as informações com gerentes de outras áreas; e • Resistência e falta de apoio ao programa por parte de gerentes e demais colaboradores.
2ª Categoria: Problemas Técnicos
<ul style="list-style-type: none"> • Definição de perfis incompatíveis com a realidade das pessoas ou da organização; • Falta de adaptação dos modelos de competências e demais ferramentas às características da organização; • Verificação de competências de forma isolada dos demais processos; • Não uso de informações gerenciais relevantes de modo a gerar ineficiência e a perda do engajamento de pessoas em desafios; e • Ausência de um plano de gerenciamento da informação que possa reduzir a carga burocrática do trabalho por meio da automatização.
3ª Categoria: Problemas de Planejamento
<ul style="list-style-type: none"> • Descontinuidade de ações por falta de previsão financeira; • Implantação de forma desordenada, gerando o acúmulo de responsabilidades e atividades paralelas, que pode levar à paralisação do projeto em momentos decisivos; • Falta de estratégias sistematizadas para gerir as mudanças e visão restrita do projeto;

- **Dificuldades para compreender a dimensão das intervenções iniciais na cultura organizacional, tornando o processo estático e pouco abrangente; e**
- **Ausência de planos de sucessão e projetos de aproveitamento dos talentos.**

4ª Categoria: Problemas Culturais

- **Predominância de estilos gerenciais centralizadores, incompatíveis com a filosofia do modelo;**
- **Costume de reagir de forma reativa invés de proativa; e**
- **Presença de jogos de poder entre as áreas nas quais as equipes adotam uma postura competitiva em relação aos seus pares.**

Fonte: Gramigna (2007, p. 34-35).

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A fim de realizarmos o presente estudo, lançamos mão da pesquisa bibliográfica que fundamenta a seção Referencial Teórico, bem como da análise documental, de modo a investigar os institutos legais que regem a gestão por competências na APF. Além disso, constituem-se em instrumento de análise o seguinte documento, produzido no âmbito da consultoria realizada pela PricewaterhouseCoopers Auditores Independentes (PwC) junto ao Inep: a *Proposta de Adequações do Modelo de Gestão Estratégica e sua Articulação com o Modelo de Gestão por Competências* (BRASIL, 2012a).

3.1 Tipo e Descrição Geral da Pesquisa

A análise da implantação da gestão por competências no âmbito do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira dificulta a realização de experimentos, tendo em vista seu caráter incipiente e o fato de esta ainda não ter sido consolidada. Deste modo, o presente estudo focalizar-se-á em investigar o andamento desse processo, tendo por base documentos produzidos no âmbito institucional acerca da temática citada. Isso se deve também ao caráter de formalismo típico das organizações públicas que devem atuar conforme o que é estabelecido em estatutos legais.

A escolha da abordagem qualitativa nesse estudo converge com a fala de Bardin (2011, p. 145) que ressalta que tal perspectiva é válida na elaboração de deduções específicas sobre um acontecimento ou uma variável de inferência precisa, e não em inferências gerais, podendo funcionar em relação a *corpus* reduzidos e “estabelecer categorias mais discriminantes, por não estar ligada, enquanto análise quantitativa, a categorias que deem lugar a frequências suficientemente elevadas para que os cálculos se tornem possíveis”.

Dessa forma, o presente estudo caracteriza-se como um estudo de natureza qualitativa, a qual Chizzotti (2006, p. 26) especifica como não tendo um padrão único, pois “admite que a realidade é fluente e contraditória e os processos de investigação dependem também do pesquisador – sua concepção, seus valores, seus objetivos”. Conforme o mesmo autor, a pesquisa qualitativa adota multimétodos de investigação para estudar fenômenos no local aonde estes ocorrem, de modo a buscar o sentido do fenômeno e de seus significados.

Apesar dessa característica de adoção de diversos métodos por parte dos estudos qualitativos, o presente estudo contará com o aporte de dois métodos: a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental.

De acordo com Oliveira (2007 *apud* SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 5), a pesquisa bibliográfica consiste em modalidade de estudo e de análise de material produzido no âmbito científico, como, por exemplo, livros, periódicos, enciclopédias, ensaios críticos, dicionários e artigos científicos. Ademais, a autora explica que tal pesquisa é realizada diretamente em fontes científicas sem que se recorra aos fatos ou fenômenos da realidade empírica, de modo que a pesquisa bibliográfica oferece aos interessados o acesso direto a obras, artigos ou documentos que tratem do objeto de estudo, isto é, a pesquisa bibliográfica se volta à análise de estudos que são reconhecidamente do domínio científico.

Por seu turno, a pesquisa documental, conforme Oliveira (*op. cit.*) define, caracteriza-se por tratar de “informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico”. Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) esclarecem que a pesquisa bibliográfica e a documental são bem próximas e se distinguem devido ao fato de a bibliográfica ser voltada a contribuições de vários autores sobre determinado tema, ou seja, prevalecendo as fontes secundárias, enquanto a pesquisa documental está voltada para a análise de materiais que não receberam quaisquer tratamentos analíticos, sendo constituída por fontes primárias. Em decorrência disso, Oliveira (2007 *apud* SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009) ressalta a necessidade de que haja um maior cuidado na condução de pesquisas documentais, tendo em vista que estas não passaram por nenhum tratamento científico prévio.

Concordamos com May (2004) que caracteriza o documento como representativo de algum padrão social ou valor de uso subjacente. “Os documentos são vistos como meios através dos quais se expressa o poder social. Eles são abordados em termos do contexto cultural no qual são redigidos e podem ser vistos ‘como tentativas de persuasão’” (SPARKS, 1992 *apud* MAY, 2004). Dessa forma, May argumenta que um texto deve ser abordado levando-se em consideração as intenções do seu autor e o contexto em que fora produzido.

Diante de tais observações, deve-se ressaltar que a produção dos documentos objeto de análise desse estudo decorreu de demanda instituída no âmbito do Inep. O Instituto tem cooperação técnica com diversos órgãos estrangeiros, como a OCDE, a Unesco, a Fundação Lemann e o PNUD. O documento objeto de análise deste estudo foi produzido por consultor do PNUD que atuou durante quatro meses na produção de dois produtos entre 2012 e 2013. O contato com o consultor não foi possível, visto que este não atua mais no órgão. Além disso, a realização de entrevistas com os gestores responsáveis pelo processo de implantação da

gestão por competências ou com os envolvidos no projeto de consultoria realizada foi inviabilizada por motivos alheios a nossa vontade.

3.2 Caracterização da Organização

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira nasceu ainda no Estado Novo, no ano de 1937. Ao longo de sua existência, o Instituto teve maior ou menor relevância na condução das políticas educacionais. Por extrapolar o escopo desse trabalho, ater-nos-emos às atribuições contemporâneas do Instituto, que se tornou autarquia federal durante o governo Fernando Henrique Cardoso, em consequência da Reforma do Aparelho de Estado, promovida pelo então Ministro Bresser-Pereira.

O Instituto desempenha funções únicas, de complexidade técnica e que impactam na elaboração de políticas públicas, não somente na área educacional, mas também em outras esferas governamentais, como o Programa Bolsa Família. A seguir, listamos as principais atividades desempenhadas pelo Instituto (BRASIL, 2015a, p. 9-11):

- Elaboração do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb);
- Realização do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem);
- Desenvolvimento de estudos, pesquisas, levantamentos estatísticos, avaliações de políticas públicas e exames;
- Coleta de dados junto às instituições de educação básica e superior do Brasil, por meio do Censo Escolar da Educação Básica, do Censo da Educação Superior, Censos Especiais, entre outros;
- Desenvolvimento de matrizes de avaliação da aprendizagem em consonância com os currículos municipais, estaduais e nacionais da educação básica;
- Desenvolvimento de matrizes de avaliação da educação superior, conforme as diretrizes definidas pelo Conselho Nacional de Educação Superior;
- Elaboração de instrumentos de avaliação como testes de proficiência e questionários socioeconômicos, devidamente padronizados e calibrados com base em metodologias de alta complexidade, de modo a produzir informações com validade para a aferição da qualidade em educação;
- Desenvolvimento e consolidação do Banco Nacional de Itens (BNI), mediante a capacitação de servidores e instituições públicas de todo o país na metodologia de elaboração de itens para testes de larga escala;

- Coordenação de logística altamente especializada para a aplicação de avaliações nacionais, como o Enem, a Prova Brasil, a Avaliação Nacional da Alfabetização, entre outras avaliações de dimensão nacional que mobilizam diversos parceiros institucionais;
- Realização de avaliações internacionais em todo território nacional em parceria com a Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).
- Representação do Brasil em estudos internacionais de educação e eventos correlatos.
- Proposição e desenvolvimento da avaliação para concurso de ingresso na carreira docente, em consonância com as diretrizes dos cursos de pedagogia e licenciaturas;
- Acompanhamento bienal da evolução no cumprimento de metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação.

Diante de atribuições que demandam constantes trocas com a comunidade científica e acadêmica, além do desenvolvimento de novas metodologias e de estudos customizados, a gestão por competências pode ser a tecnologia necessária para dar conta do cumprimento de atribuições que não são desenvolvidas por nenhum outro órgão público.

Nessa esteira, faz-se importante destacar a missão do Inep (BRASIL, 2015b):

[...] promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e equidade, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral.

Para tanto, o Instituto conta como a carreira de Pesquisa e Desenvolvimento de Informações e Avaliações Educacionais, composta pelo cargo de Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais, de nível superior; a carreira de Suporte Técnico em Informações Educacionais, que inclui o cargo de Técnico em Informações Educacionais, de nível intermediário; e o Plano Especial de Cargos do Inep (PEC/Inep), composto por cargos de nível superior, intermediário e auxiliar (BRASIL, 2006).

De acordo com o artigo 53, da Lei nº11. 357 de 2006 (a qual estrutura as carreiras do Instituto), os pesquisadores-tecnologistas e os técnicos em informações educacionais são responsáveis pelas seguintes atribuições:

I - Pesquisa e Desenvolvimento de Informações e Avaliações Educacionais, composta de cargos de Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações

Educacionais, de nível superior, com atribuições voltadas às atividades especializadas de **produção, análise e disseminação de dados e informações de natureza estatística, bem como ao planejamento, supervisão, orientação, coordenação e desenvolvimento de estudos e pesquisas educacionais em todos os níveis e modalidades de ensino e do desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliações educacionais**, bem como de sistemas de informação e documentação que abrangem todos os níveis e modalidades de ensino;

II - Suporte Técnico em Informações Educacionais, composta de cargos de Técnico em Informações Educacionais, de nível intermediário, com atribuições voltadas ao suporte, produção e apoio técnico especializado às atividades de planejamento, orientação e coordenação do desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliações educacionais, bem como de sistemas de informação e documentação que abrangem a produção, análise e disseminação de dados e informações de natureza estatística e pesquisas educacionais em todos os níveis e modalidades de ensino (BRASIL, 2006, grifo nosso).

Destarte, a fim de alcançar a consecução de todas as funções atribuídas ao Instituto, o órgão tem a necessidade de contar com um corpo de servidores que tenha qualificação adequada para o desempenho de atribuições que demandam: **produção, análise e disseminação de dados e informações de natureza estatística, bem como o planejamento, supervisão, orientação, coordenação e desenvolvimento de estudos e de pesquisas educacionais em todos os níveis e modalidades de ensino e do desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliações educacionais**. Ademais, o Inep vem se consolidando como uma

[...] instituição estratégica para o desenvolvimento da pesquisa educacional e o fornecimento de dados e informações essenciais para as políticas públicas de educação do país. [...] A atuação do Inep tem exigido de seus quadros técnicos qualificação nos processos e nos postos de trabalho, os quais requerem cada vez mais perfis especializados, a fim de garantir serviços de excelência, tendo em conta que os produtos que o Inep entrega à sociedade impactam diretamente as políticas sociais, como é o caso do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), bem como a realização do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), entre outros (BRASIL, 2015a, p. 9).

Uma das formas de atrair pessoal com titulação acadêmica compatível com a complexidade das atividades exercidas é o pagamento da retribuição por titulação (RT) para os ocupantes de cargo de nível superior e a gratificação de qualificação para os cargos de nível intermediário. O valor de tal retribuição varia em percentuais do vencimento básico (VB), conforme a titulação do servidor, de modo que a RT corresponde a 61% do VB para doutores, 45% para mestres e 24% para especialistas.

É importante destacar que dos 415 servidores das carreiras de pesquisa e do PEC/Inep, 339 são pós-graduados. Destes, 194 (46,7%) concluíram a pós-graduação *lato sensu*, 117 (28,2%) são mestres e 28 (6,7%), doutores (BRASIL, 2015a). Ao compararmos tais números com dados da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), notamos que há

bastante espaço para melhoria e investimento em termos de formação profissional no Inep. De acordo com os dados do Balanço Social da Embrapa para o ano de 2010, dos 2.215 pesquisadores do órgão, 1.789 destes eram doutores, isto é, mais de 80% do quadro de funcionários tem uma sólida formação acadêmica, fruto de investimentos da instituição na formação profissional e de pesquisa do seu quadro.

Além de mudanças estruturais que precisam ser feitas quanto aos planos de carreira dos servidores do órgão (debatidos em relatório produzido por grupo de trabalho), a implantação da gestão por competências pode servir como um fator motivacional a fim de aproveitar melhor as competências dos servidores. Ademais, conforme já citado, um sistema de gestão por competências bem estruturado pode definir critérios para a ascensão na carreira, assim como para a ocupação de cargos de direção, chefia ou assessoramento. Perspectivas de crescimento dentro de um órgão público podem servir para alavancar o desempenho individual de servidores, o que pode vir a impactar diretamente no desempenho organizacional e na entrega dos diversos serviços prestados pelo órgão à sociedade.

3.3 Caracterização dos Instrumentos de Pesquisa

Como mencionado, em 2012 o Inep contratou uma consultoria por meio de parceria com o Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), na modalidade produto, com duração de cerca de quatro meses no âmbito do projeto: Educação do Século XXI: Estudos, Pesquisas, Estatísticas e Avaliação Educacional. O objetivo da consultoria, conforme Relatório de Gestão do órgão (BRASIL, 2012a, p. 214), tratava da realização de “estudos e análises do Modelo de Gestão por Competências – Banco de Talentos proposto e elaboração de Projeto Executivo para sua implementação pelo Inep, à luz dos ditames legais existentes”. Como fruto de tal consultoria, dois produtos foram entregues ao Instituto. O primeiro documento trata de: *Proposta de Adequações de Modelo de Gestão Estratégica e sua Articulação com o Modelo de Gestão por Competência* (BRASIL, 2012a). O segundo refere-se a documento denominado: *Projeto Executivo de Implementação do Modelo de Gestão por Competência – Banco de Talentos do Inep* (BRASIL, 2013).

Devido ao escopo desse trabalho, o enfoque analítico será dado tão somente ao primeiro documento, tendo em vista que o segundo está mais voltado para propostas de ações

na forma de cronogramas visando à implantação da gestão por competências, à gestão do desempenho e ao banco de talentos, por meio da instituição de projetos.

Apesar de a investigação em curso referir-se à ação recente no Inep, a falta de acesso aos detentores de informações dentro do órgão acerca do processo faz com que os documentos sejam a maneira mais direta e eficiente de acompanhamento dos rumos gerenciais estabelecidos para o órgão o que corrobora o posicionamento de Cellard (*op. cit.*) quando declara que, frequentemente, o documento “permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente”.

Segundo Cellard (2008 *apud* SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p.2), o uso de documentos deve ser apreciado para fins de pesquisa, visto que estes trazem diversas informações para as áreas de Ciências Humanas e Sociais, além de possibilitar “ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural”.

Holsti (1969 *apud* LÜDKE; ANDRÉ, 2013, p.46) argumenta que em pelo menos três situações básicas é apropriado o uso da análise documental, este estudo está amparado na primeira hipótese descrita:

Quando o acesso aos dados é problemático, seja porque o pesquisador tem limitações de tempo ou de deslocamento, seja porque o sujeito da investigação não está mais vivo, seja porque é conveniente utilizar uma técnica não obstrusiva, isto é, que não cause alterações no ambiente ou nos sujeitos estudados.

No caso do presente estudo, o acesso aos dados foi problemático, a única fonte de dados disponibilizada pelo Instituto foram os documentos que são de caráter público.

Cellard (*ibid.*) destaca que a importância dos documentos na pesquisa reside na capacidade de estes permitirem o acréscimo da “dimensão do tempo à compreensão do social”:

A análise documental favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros.

Nessa mesma esteira, Guba e Lincoln (1981 *apud* LÜDKE; ANDRÉ, 2013, p.45) também apresentam a vantagem de os documentos se manterem como “fonte estável e rica”, pois, “por persistirem ao longo do tempo, podem ser consultados várias vezes e inclusive servir de base a diferentes estudos, o que dá mais estabilidade aos resultados obtidos”.

Conforme Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 10), a análise dos documentos:

[...] propõe-se a produzir ou reelaborar conhecimentos e criar novas formas de compreender os fenômenos. É condição necessária que os fatos devem ser mencionados, pois constituem os objetos da pesquisa, mas, por si mesmos, não explicam nada. O investigador deve interpretá-los sintetizar as informações, determinar tendências e na medida do possível fazer a inferência.

Ao defenderem a análise documental, Lüdke e André (2013, p. 45) argumentam que os documentos são fontes de evidências que fundamentam as afirmações e as declarações do pesquisador, além disso, representam uma fonte de informação. Além de ser uma fonte de informação contextualizada, surge num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto. Ademais, os documentos têm como vantagem seu baixo custo, na maior parte dos casos, de modo a demandar tão somente o “investimento de tempo e atenção por parte do pesquisador para selecionar e analisar os mais relevantes”.

Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p.8) defendem que os pesquisadores que trabalham com documentos devem:

[...] localizar os textos pertinentes e avaliar a sua credibilidade, assim como a sua representatividade. O autor do documento conseguiu reportar fielmente os fatos? Ou ele exprime mais as percepções de uma fração particular da população? Por outro lado, o investigador deve compreender adequadamente o sentido da mensagem e contentar-se com o que tiver na mão: eventuais fragmentos, passagens difíceis de interpretar e repletas de termos e conceitos que lhes são estranhos e foram redigidos por um desconhecido. É impossível transformar um documento; é preciso aceitá-lo tal como ele se apresenta, às vezes, tão incompleto, parcial ou impreciso. No entanto, torna-se, essencial saber compor com algumas fontes documentais, mesmo as mais pobres, pois elas são geralmente as únicas fontes que podem nos esclarecer sobre uma determinada situação. Desta forma, é fundamental usar de cautela e avaliar adequadamente, com um olhar crítico, a documentação que se pretende fazer análise.

As reflexões acima são pertinentes e serão levadas em consideração quando da análise documental em si. Para tal etapa, contamos com o apoio da análise bibliográfica, usada como aporte para a fundamentação teórica, e da análise dos dados. Ambos os instrumentos irão subsidiar a presente investigação.

3.4 Procedimentos de Coleta e de Análise de Dados

É muito comum que pesquisadores analisando documentos recorram à metodologia da análise de conteúdo, a qual Appolinário conceitua como:

Conjunto de técnicas de investigação científicas utilizadas em ciências humanas, caracterizadas pela análise de dados lingüísticos. [...] Normalmente, nesse tipo de

análise, os elementos fundamentais da comunicação são identificados, numerados e categorizados. Posteriormente as categorias encontradas são analisadas face a uma teoria específica (APPOLINÁRIO, 2009 *apud* SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p.11).

Conforme Chizzotti (2006, p. 114-115), a análise de conteúdo é uma das formas de se interpretar o conteúdo de um texto e adota normas sistemáticas para extrair significados temáticos ou os significantes lexicais, por meio dos elementos mais simples do texto, consistindo “em relacionar a frequência da citação de alguns temas, palavras ou idéias em um texto para medir o peso relativo atribuído a um determinado assunto pelo seu autor”, além disso:

Pressupõe, portanto, que um texto contém sentidos e significados, patentes ou ocultos, que podem ser apreendidos por um leitor que interpreta a mensagem contida nele por meio de técnicas sistemáticas apropriadas. A mensagem pode ser apreendida, decompondo-se o conteúdo do documento em fragmentos mais simples, que revelem sutilezas contidas em um texto. Os fragmentos podem ser palavras, termos ou frases significativas de uma mensagem.

Com o intuito de realizar a presente investigação, esta se baseará na análise de conteúdo, isto é, “um conjunto de técnicas de análise das comunicações”, conforme ressalta Bardin (2011, p. 37). Mais precisamente, contaremos com o suporte da análise categórica temática, a qual é uma das técnicas empregadas nesse estudo. Segundo a autora, apesar de a divisão dos componentes das mensagens analisadas em rubricas ou categorias não ser obrigatória, a maior parte dos procedimentos de análise se organizam na forma de categorizações (*op. cit.*, p. 146), tendo em vista que:

A *categorização* é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns destes elementos. O *critério* de categorização pode ser semântico (categorias temáticas [...]), sintático (os verbos, os adjetivos), léxico (classificação das palavras segundo o seu sentido, com emparelhamento dos sinônimos e dos sentidos próximos) e expressivo (por exemplo, categorias que classificam as diversas perturbações de linguagem). (BARDIN, 2011, p. 147, grifos da autora).

Assim, a fim de delimitarmos nosso objeto de pesquisa, optamos pela categorização dos diversos sentidos atribuídos ao termo *competência* ao longo do documento, fruto dessa análise. Conforme Bardin (2011), a classificação de elementos em categorias traz à investigação os pontos em comum entre estes, o que permite o seu agrupamento. Ademais, a

autora esclarece que o principal objetivo da categorização é o de fornecer, mediante uma condensação, uma representação simplificada dos dados brutos.

No que tange à realização deste estudo, deve-se esclarecer que a pesquisa documental foi a via mais navegável a fim de se investigar o processo de implantação da gestão por competências no Inep. Algumas tentativas, infrutíferas, foram feitas na busca de realização de entrevistas junto à equipe da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas e Organização (Cogep), bem como junto aos gestores que participaram de reuniões promovidas com o intuito de se discutir a gestão estratégica no órgão desde 2010. Longe de ser a condição ideal, a presente análise foi possível em decorrência do acesso aos dois produtos elaborados no âmbito de consultoria externa, finalizada no ano de 2013.

É importante destacar tais limitações, pois desconhecemos o contexto interno do órgão no período de contratação de determinado serviço, além de não sabermos quais as condições de trabalho, de acesso a dados e aos servidores e demais colaboradores o consultor vivenciou. Diante dessas lacunas, prosseguiremos com a análise documental de um dos produtos realizados a pedido do Inep a fim de instituir a gestão por competências no órgão.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A presente seção é dedicada à análise do seguinte documento: *Proposta de Adequações do Modelo de Gestão Estratégica e sua Articulação com o Modelo de Gestão por Competência* (BRASIL, 2012a), produzido por consultor externo contratado pelo Inep junto ao PNUD. O prazo para desenvolvimento e entrega deste produto e do *Projeto Executivo de Implementação do Modelo de Gestão por Competência – Banco de Talentos do Inep* (BRASIL, 2013) foi de quatro meses.

Como destacado no capítulo metodológico, devido ao escopo do presente trabalho, nosso enfoque concentrar-se-á não somente na análise do primeiro documento mencionado, o qual foi concluído no ano de 2012 e contém um total de 76 páginas (incluindo os anexos).

A proposta em tela foi estruturada em 10 seções, abarcando os seguintes tópicos: 1. Introdução; 2. Modelo de Gestão Estratégica do Inep; 3. Modelo de Gestão do Desempenho do Inep; 4. Modelo Conceitual de Gestão por Competência; 5. Modelo Conceitual de Banco de Talentos. 6. Experiências de Gestão por Competência de outras Entidades (caso do Banco do Brasil); 7. Experiências de Gestão por Competência de outras Entidades (caso da Embrapa); 8. Experiência de Gestão por Competência de outras Entidades (caso do Tribunal de Contas da União – TCU); 9. Gestão de Pessoas – bases teóricas e experiências no setor público; e 10. Proposta de Adequações do Modelo de Gestão Estratégica e sua Articulação com o Modelo de Gestão por Competência – Banco de Talentos Concebido pelo Inep.

No que concerne aos procedimentos metodológicos adotados, esta investigação baseou-se na técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2011). Após procedermos à análise dos dados, passamos à criação das categorias de classificação (*op. cit.*) voltadas para o abrigo dos diversos sentidos que foram atribuídos ao termo *competência* ao longo do documento em discussão. Conforme Lüdke e André (2013, p. 50) destacam, a criação de categorias inicialmente se apoia no arcabouço teórico que fundamenta a pesquisa, todavia, esse conjunto inicial de categorias tende a se modificar “num processo dinâmico de confronto constante entre teoria e empiria, o que origina novas concepções e, conseqüentemente, novos focos de interesse”.

Inicialmente foram criadas sete categorias para o termo *competência*, contudo, à medida que a análise dos dados evoluiu, notamos algumas duplicações de categorias, fato este que nos levou à reformulação destas, reduzindo-as para três categorias: 1. *competência* como

um modelo de gestão; 2. *competência* como componente da gestão do desempenho; e 3. *competências* essenciais estabelecidas numa matriz.

Para cada categoria foi estipulado o principal sentido remetido ao termo *competência*, seguida de uma breve descrição que sintetiza o principal valor atribuído àquela categoria. Em seguida, procede-se à análise do material coletado por meio da confrontação deste junto à fundamentação teórica que sustenta os estudos acerca da gestão por competências. A seguir apresentamos a primeira categoria de análise:

Quadro 2 – *Competência como um Modelo de Gestão*

<i>1ª Categoria – Competência como um Modelo de Gestão</i>
Descrição: nota-se a referência a diversos modelos de gestão por competência. Ao longo do documento, três modelos de gestão por competência foram apresentados ou tangenciados.

Fonte: Elaboração própria.

Nessa primeira categoria de análise prevalece o sentido de *competência* como um modelo de gestão. O autor do documento faz referência a três modelos de gestão por competências distintos. O primeiro deles parece ser uma proposta de modelo elaborada pelo próprio autor. Já o segundo e o terceiro modelos baseiam-se em modelos de gestão por competências consagrados na literatura especializada: o segundo refere-se ao modelo de gestão de desempenho baseado nas competências, proposto por Brandão e Guimarães (2001), enquanto o terceiro modelo aborda o Sistema de Indicadores para o Ciclo de Políticas Públicas, proposto por Brandão e Bahry (2005).

O primeiro modelo de gestão por competências é sugerido no documento sem uma fundamentação teórica que o apoie. Além disso, da forma como foi proposto, gera certa ambiguidade por não estar claro se este é de fato voltado à gestão por competência ou se não se trataria de um modelo de gestão do desempenho. Tal modelo foi organizado em 12 componentes (BRASIL, 2012a, p. 3):

1. abordagem conceitual mais ampla de análise de desempenho dos profissionais;
2. análise de situação do modelo atual aplicado pelo Inep;
3. diretrizes gerais para o desenho do modelo;
4. competências;
5. resultados;
6. competências dos servidores do Inep;
7. ciclo de gestão do desempenho proposto;
8. papéis e responsabilidades;

9. estratégias e ações para o mapeamento das competências;
10. estratégias e ações para o Banco de Talentos;
11. principais vantagens da implantação das melhorias propostas; e
12. principais desvantagens de não implantação das melhorias propostas.

A apresentação do primeiro modelo no documento foi feita da seguinte forma: “no tocante à dimensão Gestão por Competência, foi concebido o Modelo de Gestão a ser Implementado, compreendendo [as etapas listadas acima...]” (BRASIL, 2012a, p. 3). Pela forma como foi apresentado, causa-se a impressão de que o modelo é voltado à gestão por competências, todavia, ao ler os componentes deste, observa-se a falta de clareza acerca das etapas que constituem tal modelo, bem como do arcabouço teórico que o sustente. Isso se depreende da forma como os vários termos foram listados sem que fossem esclarecidos o papel de cada um deles no modelo. Isso é o caso do termo *competências* (item 4), repetido no item 6 como *competências* dos servidores do Inep, ora, se o modelo está sendo organizado e proposto para atender ao Instituto, causa certo estranhamento a menção a competências que não sejam aquelas que interessem ao órgão. Outra incoerência notada é a ordem proposta para as supostas etapas do modelo, conforme Gramigna (2007) postula, a gestão do desempenho (itens 5 e 7) é a última etapa do modelo de gestão por competências, contudo, no modelo proposto acima não há clareza acerca disso visto que além dessa inconsistência, há a inclusão dos itens 10 e 11 (acerca das vantagens e desvantagens de implantação de melhorias) como integrante de um modelo de gestão por competências. Vantagens e desvantagens de um modelo podem ser consideradas recomendações e podem constituir a fundamentação teórica de um modelo, contudo não foi desse modo que o autor as apresentou. Outro fator que prejudica tal proposta é a confusão no emprego do termo *análise do desempenho*, o qual não é o termo corrente adotado na teoria administrativa para se referir à avaliação do desempenho.

Já o segundo modelo abordado tangencia o Modelo de Gestão de Desempenho Baseado nas Competências, proposto por Brandão e Guimarães (2001). Com base nos pressupostos de Brandão e Guimarães, o autor defende que “a gestão de competências e a de desempenho parecem complementar-se em um contexto mais amplo de gestão organizacional” (BRASIL, 2012a, p. 16) e sugere a adoção do termo:

[...] gestão de desempenho baseada nas competências, uma vez que este considera o caráter de complementaridade e interdependência entre competência e desempenho, integrando, em um único modelo de gestão, as atividades de planejamento, acompanhamento e avaliação de desempenho, a partir de um diagnóstico das competências essenciais à organização, desde o nível corporativo até o individual (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001).

O argumento defendido de que a proposição do modelo acima foi reducionista baseia-se na análise do estudo de Brandão e Guimarães (2001, p.13) que ressaltam que não é em qualquer contexto que esta concepção terá a configuração de “práticas gerenciais inovadoras”:

Para se configurarem como práticas gerenciais inovadoras, é possível inferir que a gestão de competências e a de desempenho devam ter como objetivo maior não somente a melhoria das performances profissional e organizacional, mas, principalmente, o desenvolvimento das pessoas em um sentido mais amplo. Somente assim a competência e o desempenho representariam, ao mesmo tempo, um valor econômico para a organização e um valor social para o indivíduo.

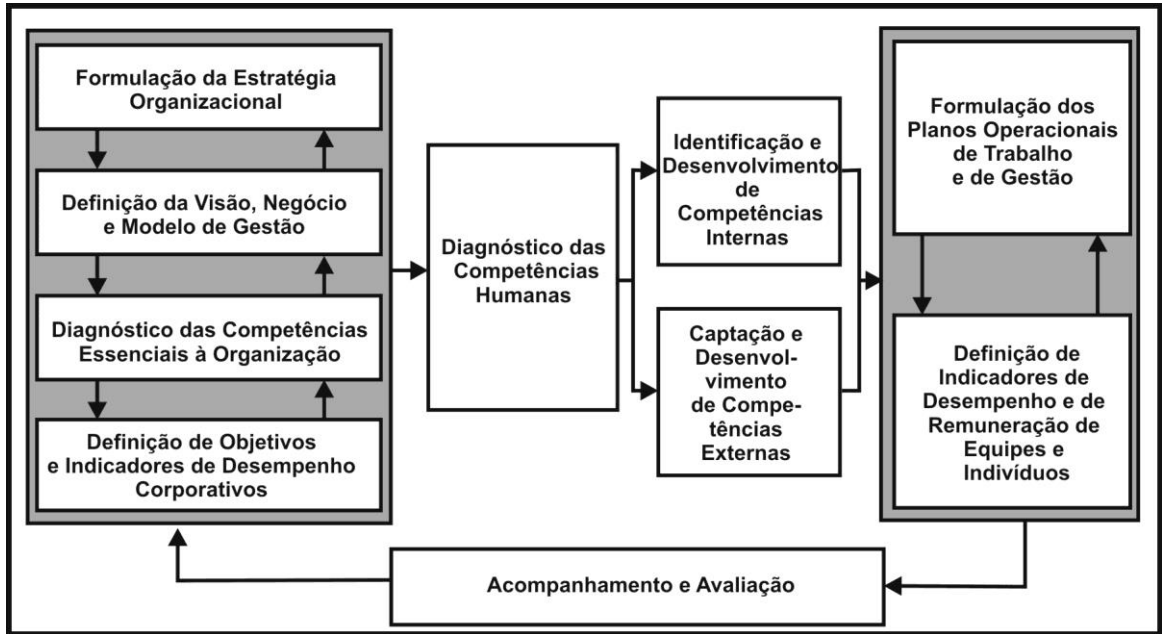
[...]

Quando utilizados com a finalidade de objetivação e individualização do trabalho, esses instrumentos apenas aprofundam o controle psicossocial da organização sobre seus empregados, o que pode até ser legítimo do ponto de vista patronal, mas retira a “roupagem moderna” da gestão estratégica de recursos humanos. Nesse caso, estaríamos diante de uma espécie de neofordismo, como o define Legge (1995), ou de novas formas de controle da mão-de-obra, sob a perspectiva de uma flexibilidade nas relações de trabalho que submete o empregado a ritmos cada vez mais intensos de trabalho com o objetivo de alcançar níveis crescentes de produtividade.

Brandão e Guimarães (2001, p.15) propõem um modelo voltado à gestão do desempenho associada à noção de competências, mas que deve ser usado junto a:

[...] práticas de aprendizagem coletiva, desenvolvimento de equipes e gestão do conhecimento, dentre outras, que ofereçam múltiplas oportunidades de crescimento profissional e estimulem as pessoas não apenas a desenvolver coletivamente competências, mas também a compartilhá-las. Do contrário, esses instrumentos de gestão poderiam até apresentar-se com uma roupagem moderna, mas, de fato, não representariam inovações nas práticas de gestão.

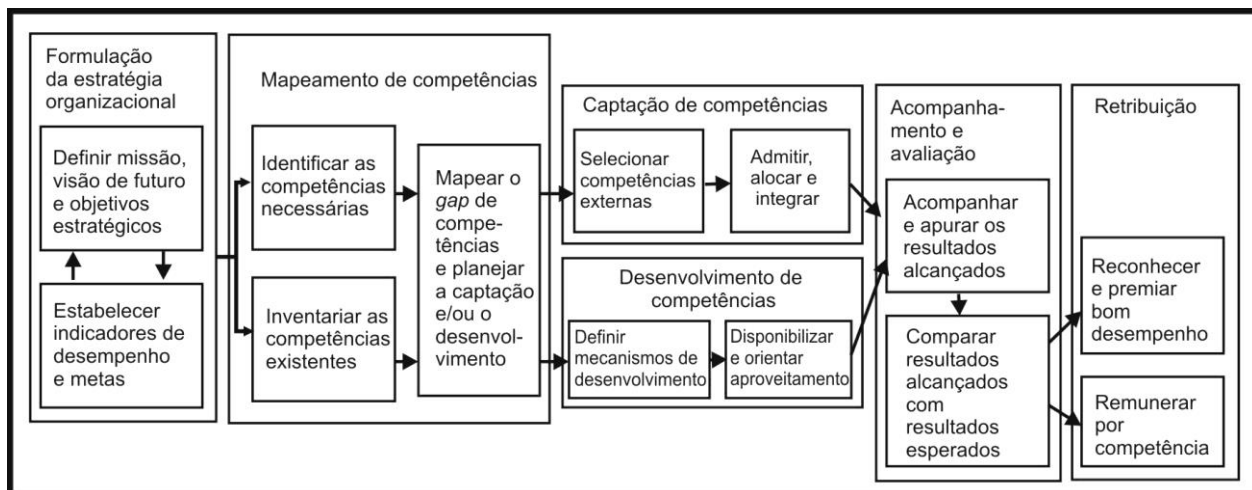
Diante da exposição, foi possível observar que o reducionismo ao modelo de Brandão e Guimarães (2001) ficou evidente ao longo de toda a proposta desenhada para o Inep. Na Figura 1, há a síntese do modelo proposto pelos autores, mas que foi pouco explorado na composição do modelo de gestão por competências para o Inep.



Fonte: Brandão e Guimarães (2001).

Figura 2 – Modelo de Gestão de Desempenho Baseado nas Competências

Em relação ao terceiro modelo de gestão por competências mencionado no documento em análise, este refere-se à proposta elaborada por Brandão e Bahry (2005), que pode ser conferida na Figura 2:



Fonte: Brandão e Bahry (2005).

Figura 3 – Construção de Sistema de Indicadores para o Ciclo de Políticas Públicas

Observa-se que Brandão e Bahry (2005) propõem a construção de um sistema de indicadores para o ciclo de políticas públicas, o qual estaria representado conforme o exposto na Figura 2.

Tais autores (2005, p. 180-181) definem o termo gestão por competências como “orientadora de esforços para planejar, captar, desenvolver e avaliar, nos diferentes níveis da organização – individual, grupal e organizacional –, as competências necessárias à consecução de seus objetivos” e esclarecem que o diagrama (v. Figura 2) representa as fases do *processo* da gestão por competências, a qual os autores consideram um “processo contínuo” que envolve a formulação da estratégia, juntamente com a missão, visão e os objetivos estratégicos. A partir destes, são estabelecidos os indicadores de desempenho e as metas. A segunda etapa se baseia no mapeamento de competências em que se identifica o *gap* de competências, “a diferença entre as competências necessárias para concretizar a estratégia formulada e as competências internas já disponíveis na organização”.

No documento em análise (BRASIL, 2012, p.16), considerou-se tão somente “as orientações acerca do mapeamento de competências”, reduzidas a descrições rápidas e a algumas recomendações acerca de como se proceder à descrição linguística das competências.

Percebe-se na 1ª categoria de análise uma descontinuidade em relação à proposição de uma metodologia para construção do modelo de gestão por competências do órgão. Ademais, há uma confusão envolvendo diversos termos, a saber: gestão de desempenho, avaliação de desempenho e gestão por competências. Há momentos durante a leitura do documento em que os três parecem ser sinônimos, no entanto, são bem distintos. Em seguida apresentamos quadro com a 2ª categoria de análise.

Quadro 3 – Competência como Elemento Estratégico

2ª Categoria – Competência como Elemento Estratégico

Descrição: *competência* é descrita como objeto essencial no rol de objetivos estratégicos do órgão.

Fonte: Elaboração própria.

Em relação à segunda categoria de análise, nota-se que é atribuído ao termo *competência* o caráter estratégico. Entre os 18 objetivos estratégicos listados no documento para o Inep, a implantação do modelo de gestão por competências está incluída nesse rol.

Outro emprego do termo *competência* voltado para o fator estratégico está ligado a uma série de indicadores de desempenho institucionais. Nesse sentido, o documento em análise lança mão do conceito de *gap* de competências, adaptando-o como um indicador, o qual é medido por meio do percentual de servidores com nota abaixo da nota de corte por competências e que aponta qual a competência os servidores precisam melhor desenvolver.

Observa-se que há uma redução do conceito de *gap* de competências. Segundo a literatura especializada, este representa a “diferença entre as competências necessárias para concretizar a estratégia formulada e as competências internas já disponíveis na organização” (BRANDÃO; BAHRY, 2005) e está voltado não somente para ser uma espécie de indicador de desempenho da organização, mas deve, acima de tudo, guiar as ações de desenvolvimento e de treinamento da organização, bem como as ações de captação de competências, seja por meio de processos seletivos internos, seja por externos.

Quadro 4 – Competências Essenciais Estabelecidas numa Matriz

<i>3ª Categoria – Competências Essenciais Estabelecidas numa Matriz</i>
Descrição: definição das <i>competências</i> essenciais do Instituto.

Fonte: Elaboração própria.

Na 3ª categoria de análise, o termo *competência* é apresentado no sentido de se encaminhar para um alinhamento conceitual. As seis competências essenciais do Inep são apresentadas: compromisso institucional, visão sistêmica, trabalho em equipe, foco no usuário e do usuário, valorização do conhecimento e abertura à mudança. Apesar de serem ponto central da discussão em termos da implantação de um modelo de gestão por competências, o embasamento teórico e a escolha dessas seis competências não foram discutidos. Ademais, as competências essenciais foram enviadas para o anexo da proposta.

Com base na leitura do documento, a construção das competências essenciais para o Instituto foi embasada nas seguintes categorias: “contribuições efetivas, conhecimentos, habilidades e atitudes para cada competência essencial”. No entanto, mais uma vez, não houve uma definição prévia de qualquer um desses conceitos.

Diante de várias definições para conhecimento, habilidade e atitude, faz-se essencial conhecer qual linha teórica o autor segue para o desenvolvimento do modelo de gestão por competências no órgão. Ademais, deve também conceituar o que entende por “contribuições efetivas”. Em relação a este termo, deve-se ressaltar que tal conceito é empregado no âmbito

do governo de Minas Gerais (2009) e neste contexto, refere-se a critérios para avaliação do servidor.

As três categorias de análise apresentadas buscaram sintetizar os principais sentidos atribuídos ao termo *competência* ao longo do texto. A falta de rigorosidade científica na escolha de tais termos gerou ambiguidades, incertezas e dúvidas quanto ao atendimento do que havia sido solicitado pelo Instituto.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O presente estudo visou apresentar os principais desafios que a Administração Pública Federal enfrenta na implantação da gestão por competências, analisando o caso do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Constata-se que apesar da instituição da Política Nacional do Desenvolvimento de Pessoal, a incompleta instrumentalização desta tem gerado lacunas na capacidade dos órgãos do governo federal em implantar um modelo de gestão por competências. Além disso, as especificidades do setor público, tal como a dificuldade de se implantar um sistema de remuneração variável efetivo e a regulamentação das contratações públicas ser limitada ao formato dos concursos públicos impõem obstáculos para a efetivação da gestão por competências no setor público.

Paralelamente, conclui-se que a implantação da gestão por competências no setor público é um processo complexo e que demanda a capacidade de articulação entre o setor de gestão de pessoas, a alta administração e demais setores do órgão, desse modo, o apoio dos dirigentes e dos gestores do órgão faz-se essencial. Além disso, é um processo que envolve várias etapas e as constantes trocas de gestores nos órgãos públicos pode ser um fator impeditivo para a consecução de um modelo de competências.

A literatura sobre a temática é bastante vasta, indicando que a gestão por competências vem crescendo como modelo para guiar os processos ligados à gestão de pessoas. Isso ajuda gestores, que podem comparar diversos modelos de gestão por competências e adaptá-los conforme as necessidades, as especificidades e o negócio da organização. No entanto, faz-se necessário um alinhamento conceitual prévio e a definição de qual linha teórica será seguida para que não seja criado um modelo baseado em referenciais teóricos conflitantes.

No caso do Inep, observou-se que o órgão optou pela contratação de um agente externo para conduzir o processo de implantação do modelo de competências. Uma vantagem advinda da contratação de consultores externos é em relação à entrega de um produto customizado, feito de acordo com as necessidades do órgão contratante e com base nas suas especificidades. Todavia, o produto entregue não resultou num produto customizado, o que era de se esperar de tal serviço.

Diante disso, recomenda-se que o órgão procure desenvolver *expertise* internamente a fim de conduzir o processo de implantação da gestão por competências por meio de equipe própria. Além disso, deve-se levar em consideração o caráter processual da gestão por

competências, de modo que esta não se resume à adoção de algumas ferramentas gerenciais, mas decorre de mudança de um paradigma na gestão de pessoas. Devido ao caráter estratégico que a gestão por competências assume, esta deve caminhar em convergência com os objetivos estratégicos do órgão. Para tanto, os servidores do Instituto parecem ser as pessoas mais indicadas na condução da gestão por competências, pois conhecem os principais gargalos referentes às ações executadas pelo Instituto, além dos procedimentos burocráticos e legais para a realização de mudanças no que tange ao setor público.

Igualmente, percebe-se a necessidade de o órgão em tela trabalhar a implantação da gestão por competências alinhada à missão, visão, valores e objetivos do Instituto. Além disso, faz-se essencial a descrição clara do objeto que se espera receber como resultado de consultorias. Para tanto, a definição de critérios objetivos para mensurar o atendimento ou não ao que foi contratado pode ser um meio de qualificar os produtos entregues por intermédio da contratação de parcerias com o setor privado.

No que concerne às fragilidades desse estudo, destaca-se o fato de este ter sido construído tão somente com base em dados de fontes documentais, sem que fosse possível contrastá-las ou complementá-las com informações oriundas de entrevistas ou de questionários. A realização de entrevistas junto aos gestores responsáveis pela escolha de contratação de consultor externo poderia ter fechado diversas lacunas que este trabalho deixou abertas.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 20ª edição rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 2ª reimp. da 1ª edição de 2011. São Paulo: Edições 70, 2011, 279 p.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 3ª edição rev. e atual. Caxias do Sul, RS: Educs, 2010. 599 p.

BRANDÃO, H. P.; BARHY, C.P. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília 56 (2): 179-194 Abr/Jun 2005.

BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. A. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? In: **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.41, n.1, p.8-15, jan. /mar. 2001.

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, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em 08 ago. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010**. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7133.htm>. Acesso em 08 ago.2014.

BRASIL. **Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006**. Dispõe sobre a criação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE e, entre outros, cria as carreiras e o Plano Especial de Cargos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/L11357.htm> Acesso em 24 ago. 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Proposta de adequações do modelo de gestão estratégica e sua articulação com o modelo de gestão por competência**. Marcelino Tameirão Machado (consultor). Consultoria Código nº 2012-026-01. 2012a. 76p.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório de Gestão do exercício de 2012** apresentado aos órgãos de controle interno e externo, nos termos do art. 70 da Constituição Federal, elaborado de acordo com as disposições da IN TCU

- 63/2010, da DN TCU 119/2012, da DN TCU 121/2012 e da Portaria TCU 150/2012. 2012b. Disponível em:
<http://download.inep.gov.br/gestao_inep/planejamento_e_orcamento/2012/RG_2012_inep_versao_final.pdf> Acesso em 24 ago. 2015.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Projeto executivo de implementação do modelo de gestão por competência**. Marcelino Tameirão Machado (consultor). Consultoria Código nº 2012-026-01.2013, 34p.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório final do grupo de trabalho sobre as carreiras do Inep**. Inep: Brasília, 2015a. 67p.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Institucional**. 2015b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/aceso-a-informacao/>>. Acesso em 24 ago. 2015.
- BRASIL. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Balanco social de 2010**. Disponível em: <<http://bs.sede.embrapa.br/2010/destaque8.html>>. Acesso em 10 out. 2015.
- CHIZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: RJ: Editora Vozes.2006.
- DUTRA, J. S. **Gestão por competências: um modelo avançado para o gerenciamento de pessoas**. São Paulo: Editora Gente, 2001.
- FLEURY, M. T.; FLEURY, A. Construindo o conceito de competência. In: **Revista de Administração Contemporânea**. Rio de Janeiro, vol. 5, núm. Esp. 2001, 183-196 p.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008. 200p.
- GRAMIGNA, M. R. **Modelo de competências e gestão dos talentos**. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007. 241p.
- KALIL PIRES, A. [et al.]. **Gestão por competências em organizações de governo**. Brasília: ENAP, 2009. 100 p.
- LÜDKE, M; ANDRÉ, M. E. D. de. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 2ª edição. E.P.U., 2013. VitalBook file.112p.
- MAY, T. Pesquisa documental: escavações e evidências. In: **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Carlos Alberto Silveira Netto Soares (trad.). 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004. 205-229 p.
- PANTOJA, M. J.; IGLESIAS, M.; BENEVENUTO, R.; PAULA, A. de. Política nacional de desenvolvimento de pessoal na administração pública federal: uma caracterização da capacitação por competências na administração pública federal. In: **V Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília, 2012. Pág. 1-45. Disponível em: <<http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/148-POL%C3%8DTICA-NACIONAL-DE->

DESENVOLVIMENTO-DE-PESSOAL-NAADMINISTRA%C3%87%C3%83O-P%C3%9ABLICA-FEDERAL-UMA-CARACTERIZA%C3%87%C3%83O-DA-CAPACITA%C3%87%C3%83O-POR-COMPET%C3%8ANCIAS-NA-ADMINISTRA%C3%87%C3%83O-P%C3%9ABLICA-FEDERAL.pdf >. Acesso em: 08 maio 2014.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA C. D. de; GUIDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. In: **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**. Ano 1, n. 1,jul./2009, 1-15 p.

SCHIKMANN, R. Gestão estratégica de pessoas: bases para a concepção do curso de especialização em gestão de pessoas no serviço público. In: **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: ENAP, 2010. 11-28p.

VIEIRA, F. O; MACHADO, D. M. G. S. A abordagem da gestão por competência para alocação de pessoal em organizações públicas. In: **VII Congresso Nacional de Excelência em Gestão**. 12 e 13 Ago/ 2011, 1-20 p.