



## XXI Colóquio Internacional de Gestão Universitária

Desafios da Gestão da Educação Superior na América Latina e Caribe pós-pandemia:  
Inovação, Integração e Interculturalidade

Cidade de Loja - Equador  
18, 19 e 20 de janeiro de 2023



# DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS POR COMPETÊNCIAS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS: O PARADOXO DO DISCURSO *VERSUS* PRÁTICA.

**JOSE PEREIRA DO CANTO**

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

[jpcanto1@gmail.com](mailto:jpcanto1@gmail.com)

**CAROLINA SUELEN DA SILVA**

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

[carolina.silva@ufsc.br](mailto:carolina.silva@ufsc.br)

**MARCOS BAPTISTA LOPEZ DALMAU**

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

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

## RESUMO

As universidades federais brasileiras fazem parte de um sistema maior de organizações e têm que seguir a legislação em vigor. Nessas instituições, a gestão por competências (GPC) ganhou destaque nos últimos anos, por isso esta pesquisa teve como objetivo analisar o discurso e a prática da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) quanto ao desenvolvimento de pessoas baseado em competências em universidades federais brasileiras. Trata-se de uma pesquisa básica, com níveis exploratória e descritiva e, se utilizou de bibliográfica, documental e levantamento de campo (*survey*) com doze universidades com datas de fundação antes de 2006. Se utilizou de métodos mistos ou convergentes na abordagem do problema (qualitativo e quantitativo) sob enfoque indutivo. Os resultados apontaram que o modelo de GPC exige flexibilidade, mas a lei exige controle; exige inovação e criatividade, porém ao se buscar fazer mais e com menos parece ir de encontro a foco nos resultados e um serviço público de alto desempenho conforme predispões os normativos legais. A exclusão das universidades cujas criação se deu após de 2006 e o próprio instrumento de coleta de dados - questionário eletrônico, são algumas das limitações encontradas para o estudo.

**Palavras-chave:** Gestão por Competências. Competência. Universidade Federal.

## 1. INTRODUÇÃO

A gestão de pessoas nas organizações busca desenvolver e reconhecer pessoas, seja individual ou coletivamente, como um caminho na construção de equipes de alta performance (DUTRA, 2016b), pois diante de um cenário que se transforma constantemente não é estranho que sejam requeridas competências profissionais de alto impacto, dentre as quais estão as capacidades empreendedora, de aprender rapidamente novos conceitos e tecnologias, de comunicação, de trabalhar em equipe, de comprometer-se com os objetivos da organização e de gerar resultados efetivos. A Administração Pública brasileira, que passou por diversos momentos e reformas administrativas, e em um cenário de transformação do serviço público, boa parte inseridas pela ideia de nova gestão pública, busca eficiência, eficácia e efetividade, com diretrizes voltadas à valorização do cidadão e o destaque para as organizações públicas por suas práticas de gestão estratégica.

É nesse sentido que promover o alinhamento do desempenho individual aos objetivos da organização por meio da definição de perfis e estratégias de desenvolvimento profissional e pessoal baseada nas competências necessárias à organização se mostra essencial. Daí surge a abordagem da gestão por competências, debatida por diversos pesquisadores, acadêmicos e gestores em geral. Contudo, este cenário de transformação exige das organizações medidas imediatas que muitas vezes chegam por profecias, modelos, pacotes prontos a serem implementados, mas que vão de encontro à prática. Este discurso contrário à prática é um paradoxo.

Nesse contexto, diversos modelos e metodologias, inerentes ao setor privado, raramente preveem aplicação em instituições com estruturas complexas, como a universidade, e em função disso pode haver limitações na aplicação de ferramentas e metodologias que apresentam alto desempenho em outras áreas. Estes fatos, por vezes, geram paradoxos organizacionais, que precisam ser devidamente gerenciados e que, a cultura organizacional e a mentalidade e maturidade dos atores sociais envolvidos têm um papel relevante, pois, a depender do contexto, pode ocasionar frustrações e rejeições (disfuncional) ou promover a mudança, a flexibilidade e a inovação.

Ademais, as práticas da gestão por competências, em desenvolvimento desde o século passado nas organizações privadas, propõem um caminho para alinhar as estratégias organizacionais aos desafios do presente e ao desenvolvimento individual dos colaboradores. No serviço público federal essas práticas ganharam força a partir de 2006, com a publicação do decreto 5.707, onde foi proposta a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, sendo atualizada em 2019, através do decreto 9.991, para “política nacional de desenvolvimento de pessoas - PNDP”, porém a implementação do modelo ainda está em estruturação e os regramentos estão em processo de adequação às diversas realidades do serviço público federal.

Diante disso seria importante entender: o que se propõe a PNDP, o que foi previsto no PDI das instituições, e o que, de fato, vem sendo implementado nas Universidades Federais? Esta pesquisa procurou entender e responder isso ao analisar o discurso e a prática da PNDP quanto ao desenvolvimento de pessoas baseado em competências em universidades federais brasileiras. Para isso, foi necessário verificar o discurso quanto ao que se propõe a PNDP; identificar a existência de objetivos, metas, ações ou iniciativas no campo da gestão por competências nos Planos de Desenvolvimento Institucional - PDI dessas universidades; e por fim, evidenciar o *gap* encontrado entre o discurso e a prática quanto ao desenvolvimento de pessoas baseado em competências em universidades federais brasileiras. Ela está subdividida em cinco seções e suas subseções, incluindo esta breve introdução, tais como: a organização universidade e a gestão universitária e paradoxos organizacionais; metodologia; resultados e discussões e, por fim, a conclusão.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

As universidades federais brasileiras são regidas por um arcabouço legal que, por um lado, são organizações com semelhanças em sua essência, por outro, são complexas como quaisquer outras, uma vez que possuem sistemas que interagem entre si, dentre eles o de gestão de pessoas, e este com seus subsistemas. Nesta seção e suas subseções é apresentada a fundamentação teórica a respeito disso, além da política nacional de desenvolvimento de pessoal da administração pública, da contextualização do fundamento do paradoxo organizacional, do paradoxo discurso *versus* prática e, por fim, do paradoxo em gestão de pessoas.

### 2.1 A ORGANIZAÇÃO UNIVERSIDADE E A GESTÃO UNIVERSITÁRIA

Em estudos organizacionais, a abordagem sistêmica enxerga a organização como um sistema maior no qual se inserem outros sistemas que interagem entre si (MOTTA; VASCONCELOS, 2011). Ela é, em geral, um agrupamento de pessoas desempenhando seu papel a fim de alcançar um objetivo. Não é apenas a execução de tarefas, é um fenômeno social e um sistema aberto, pois é composta por partes inter-relacionadas que fundamentam seu funcionamento. Esse sistema interage com o ambiente para que possa transformar recursos em bens e serviços para a sociedade (SCHERMERHORN JR., 2011). Esses recursos podem ser humanos, materiais, financeiros, informação, espaço ou tempo. Já a administração é vista como um conjunto de funções ou processos nas organizações, nos quais se inserem o planejamento, a organização, a liderança, a execução e o controle, pois o propósito maior da administração é de tomar decisões sobre recursos e objetivos. Nesse escopo, dentre outros, se admite que é um trabalho de pessoas, ou seja, pessoas que dirigem uma organização (MAXIMIANO, 2021).

Na Administração Pública, numa perspectiva mais ampla, algumas organizações, dentre as quais a universidade está inserida, podem ser entendidas “como um ambiente complexo onde interagem pessoas e grupos em constante disputa por espaço [...] onde interagem setores de interesse bastante heterogêneos” (BERGUE, 2020 p.127).

A universidade é uma entidade autárquica especial, faz parte da administração pública indireta, atua de forma descentralizada, possui personalidade jurídica própria, autonomia administrativa, autonomia de gestão financeira e patrimonial. Além disso, goza de autonomia didático-científica, e atende ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, conforme Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF88), em seu art. 207. Sua atuação é sob supervisão do Ministério da Educação (MEC), contudo, cabe ressaltar que ela não está hierarquicamente subordinada ao MEC, respondendo a ele sob tutela ministerial ou administrativa, o qual fiscaliza sua atuação quanto a sua finalidade, sendo ela regulada, supervisionada e avaliada na forma da lei (BRASIL, 1967; 1996, 1988, 2017)

Para além da sua estrutura organizacional e arcabouço legal, Chaui (2003) enxerga a universidade pública como uma instituição social, a qual é a expressão da estrutura e funcionamento da sociedade, devendo ser pública e laica, ter autonomia do saber, e que é onde a democracia e democratização do saber são inseparáveis. Contudo, essa instituição, diferenciada e autônoma, só é possível num estado democrático e republicano. Destaca a autora que a sociedade é seu princípio normativo e valorativo, mas tece duras críticas ao ser a universidade relegada à organização ou entidade operacional devido à reforma do estado, e ao escantear a educação como serviço não essencial, passando a ser um serviço e não mais um direito, dessa forma, podendo ser privado ou privatizado (CHAUI, 2003) passa a exercer funções extraídas da escola clássica da administração - que planeja, organiza, dirige ou comanda, coordena e controla recursos (MOTTA; VASCONCELOS, 2011) -, ou seja, uma operacionalização inerente ao capitalismo, dessa forma, desaparecendo a essência da docência, a formação (CHAUI, 2003).

## 2.2 MODELOS DE GESTÃO DE PESSOAS

Gestão de pessoas nas organizações possui uma heterogeneidade de conceitos ou concepções, principalmente no Brasil (LACOMBE; TONELLI, 2001), pois alguns autores trazem conceitos de acordo com as abordagens da administração funcional, sistêmica, ou por processos, inclusive, ainda é comum encontrar o termo recursos humanos, como em Maximiano (2011).

Essas abordagens, ou pontos de vista, se mostram relevantes para o entendimento sobre suas subdivisões ou vertentes, mas que poderiam chegar a um consenso ou uniformização dos conceitos. Por esse motivo, adotamos nesta pesquisa a abordagem sistêmica, ou seja, a nomenclatura subsistemas de gestão de pessoas, com uma mesclagem dos seus desdobramentos e integrado ao modelo de gestão por competências.

Esse modelo propõe um alinhamento de esforços para planejar, captar, desenvolver e avaliar as competências necessárias para o atendimento dos objetivos estratégicos de uma organização, em seus diferentes níveis. Nesse sentido, foram entendidos como captação de competências - selecionar competências externas, admitir, alocar e integrar; desenvolvimento de competências - definir mecanismos de desenvolvimento, disponibilizar e aproveitar; acompanhamento e avaliação - acompanhar e apurar resultados alcançados, comparar resultados alcançados com resultados esperados; e retribuição - reconhecer e recompensar o bom desempenho, e remunerar por competências (GUIMARÃES, *et al.*, 2001; BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001; BRANDÃO; BAHRY, 2005).

Para compreender esse modelo, é importante, inicialmente, conhecer a noção de competência. Neste aspecto, o Quadro 2 – Abordagens das competências, foco e autores mostra que há diversas abordagens, distribuídas pelas correntes americana, francesa e, conforme Carbone *et al.* (2016), a integradora, da qual ele se inclui. Ele ainda acrescenta uma outra, a corrente taylorista-fordista. Esta, com foco no controle, tem explicação da competência como um “conjunto de atributos necessários para ocupação de um cargo restrito, vinculado à linha de produção” (CARBONE, *et al.*, 2016, p. 39).

**Quadro 2** – Abordagens das competências, foco e autores

Abordagens	Foco	Autor(es)
Americana	Indivíduo	McClelland (1973).
	Organização	Prahalad e Hamel (1990).
Francesa	Coletivo, equipe	Le Boterf (1995); Zarifian (1999).
Integradora	Indivíduo e Organização	Guimarães <i>et al.</i> (2001); Brandão e Bahry (2005); Fleury e Fleury (2001); Fisher <i>et al.</i> (2009); Carbone <i>et al.</i> (2016); Alles (2016).
Taylorista-Fordista	Controle	Taylor (1995).

**Fonte:** Elaborado pelos autores com base na literatura (2021).

Nesse contexto, o modelo de gestão por competências (GPC) parte da formulação da estratégia organizacional com objetivos estratégicos bem definidos, a qual é requisito fundamental à implementação. Com base nas informações estratégicas é possível identificar as competências necessárias e comparar com o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHA) do quadro funcional a fim de encontrar as lacunas (*gaps*) existentes, traçar um caminho a ser percorrido e executar ações de desenvolvimento dessas competências.

## 2.3 DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

A fim de reduzir as lacunas (*gaps*), o desenvolvimento de pessoas por competências pode ser uma solução, conforme propõe o modelo descrito, além de criar um ambiente propício ao desenvolvimento das pessoas e da organização quando se tem processos baseados em competências. Nesse sentido a gestão de pessoas, no seu subsistema de desenvolvimento, deve orientar os funcionários da organização para utilização de suas competências atuais e promover ações de desenvolvimento das que precisam ser aprimoradas, para um melhor

desempenho e evolução na carreira (DUTRA, 2016a), pois “a gestão do desenvolvimento com base em competências foi elaborada inicialmente considerando o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes esperado das pessoas, o chamado CHA” (DUTRA, 2016b. p.156).

No serviço público brasileiro, inclusive nas universidades, essa noção de gestão foi introduzida pelo decreto 5.707 de 23 de fevereiro de 2006 quando trouxe a proposição de política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, tendo destaque para a capacitação dos servidores públicos em geral. Em 2019, através do decreto 9.991, foi alterado e passou a denominar-se Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) e veio com o objetivo de “promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” (BRASIL, 2019).

### **2.3.1 Política nacional de desenvolvimento de pessoas**

A PNDP além de regulamentar dispositivos da lei nº 8.112 de 1990 acerca das licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento, revogando, entre outros, o decreto nº 5.707 de 2006, teve a primeira versão - o decreto 9.991/2019 - atualizada pelo decreto 10.506 em 2020. Para compreendê-la, é importante conhecer algumas características desse decreto revogado, que trouxe alguns conceitos sobre desenvolvimento de pessoas e incentivou adoção do modelo de gestão por competências no serviço público de maneira formal, pois antes dele havia a política nacional de capacitação dos servidores, prevista no decreto nº 2.794/1998, que não mencionava o desenvolvimento de competências. O decreto 5.707 apresentou cinco finalidades, a saber: “[...] melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão; desenvolvimento permanente do servidor público; adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual; divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e racionalização e efetividade dos gastos com capacitação” (BRASIL, 2006).

O decreto 9.991, por um lado, trouxe questões importantes que não eram tratadas no 5.707, por outro, deixou de apresentar outros pontos importantes presentes no regramento anterior. Em 2020 ele foi atualizado pelo decreto 10.506, que ajustou artigos já existentes e incluiu diversos critérios e orientações. Uma das diferenças percebidas é que as diretrizes foram suprimidas do decreto, dando lugar a um objetivo único, em seu artigo primeiro, e nos seguintes, de critérios e questões operacionais. Esse objetivo passou a ser “promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”, e com isso deixou explícita a obrigatoriedade de planejamento centralizado para cursos de desenvolvimento que constituam requisito para aprovação em estágio probatório, remoção, progressão ou promoção no serviço público. (BRASIL, 2006; 2019).

Já instrução normativa (IN) nº 21, de 1º de fevereiro de 2021, ao estabelecer orientações aos órgãos do SIPEC, quanto aos prazos, condições, critérios e procedimentos para a implementação da PNDP, de que trata o Decreto nº 9.991/2019, trouxe conceitos importantes para o entendimento de como os órgãos centrais percebem os caminhos para a implementação da política nacional de desenvolvimento de pessoal, tais como: necessidade de desenvolvimento; ação de desenvolvimento, capacitação ou treinamento regularmente instituído; necessidades transversais; competências transversais de um setor público de alto desempenho; competências de liderança; e delegação aos dois níveis hierárquicos imediatos com competência na área de gestão de pessoas (BRASIL, 2021).

Ademais, para compreender o fenômeno do paradoxo entre o discurso desses instrumentos gerais, em conjunto com os institucionais, e a prática, trouxemos uma base teórica sobre o fundamento do paradoxo, o paradoxo discurso versus prática e, em seguida, este aplicado à gestão de pessoas, apresentada na próxima seção e subseções.

## 2.4 PARADOXOS ORGANIZACIONAIS

Em estudos organizacionais a teoria do paradoxo, embora não seja recente, sendo utilizada desde os anos 1950 (VASCONCELOS; MOTTA; PINOCHET, 2003), ganhou grande destaque no final do século passado e início deste, principalmente devido à dinâmica das organizações e à necessidade de acompanhar a globalização, de aumentar a competitividade e lidar com mudanças constantes impostas por aquele cenário. Isso fez com que houvesse uma revolução organizacional a fim da implementação da racionalização e simplificação da vida organizacional, o que fez surgir fenômenos como o aumento de eficiência e criatividade, a construção de equipes locais com pensamentos globais, mas ações locais. Isso é paradoxo, segundo Lewis (2000), que se utiliza de estudos realizados por Ford e Backoff (1988), dentre outros, como plano de fundo para embasar suas discussões a respeito do assunto, embora o foco desta pesquisa não seja o aprofundamento sobre esse tema, o qual pode ser consultado na pesquisa da autora.

Contudo, explorar paradoxo para discutir questões organizacionais pode ir além de invocar questões simplistas para conhecer a complexidade, a diversidade e a ambiguidade da vida organizacional, pois é possível examinar os impactos da pluralidade e da mudança para compreender perspectivas divergentes (LEWIS, 2000). Para isso, algumas questões norteadoras que podem facilitar o entendimento do assunto, tais como:

Como as organizações podem operar eficientemente e adaptar-se continuamente? Por que algumas tentativas de aumentar o envolvimento e o comprometimento dos funcionários intensificam a resistência e a desconfiança? Por que os procedimentos formais destinados a assegurar um tratamento justo dos funcionários frequentemente provocam reivindicações de injustiça? (LEWIS, 2000, p. 767) [*tradução nossa*].

Para responder a essas questões se faz necessário se obter respostas, inicialmente, de outras, tais como: o que vem a ser paradoxo? Como identificá-lo? E como ele se representa?

A estrutura do paradoxo é apresentada por Lewis (2000), ao destacar elementos da psicologia, da filosofia e de estudos organizacionais, por três componentes: tensões, ciclos de reforço e gerenciamento. As tensões são os dois lados de uma mesma moeda, mas cada lado diz respeito às percepções dos atores envolvidos, as quais se exprimem de formas antagônicas. Os ciclos de reforço são tensões que agem como estímulos para a mudança ou não, tendo estímulos defensivos ou reativos. Isso, por sua vez, pode gerar conflitos individuais e grupais. E por fim, o gerenciamento, que procura explorar o reforço positivo para além dos ciclos de reforço de forma a catalisar e fomentar criatividade e a mudança. Para isso, pode seguir três caminhos: a aceitação, o confronto ou a transcendência. O primeiro, compreende-se a necessidade de mudança e há consenso entre os atores envolvidos (equipe e líder), contudo, isso pode se tornar vicioso ao ponto de não estimular o debate contrário, por isso, o segundo - o confronto, pode alterar essa dinâmica a fim de uma consciência social que estimule a mudança. E o terceiro, propõe aos envolvidos não romper esse ciclo virtuoso de autorreflexões críticas e reflexão social sobre melhorias organizacionais (LEWIS, 2000).

Paradoxos são, portanto, realidades socialmente construídas a partir de percepções simplificadas dos atores sociais, que, ao tentarem atribuir sentido à sua experiência, representam os sistemas complexos nos quais estão inseridos em torno de duas percepções contraditórias que passam a orientar sua ação. (VASCONCELOS; MOTTA; PINOCHET, 2003, p. 96).

Para identificar um paradoxo é importante localizar e aglutinar fenômenos. Para isso, se destacam três abordagens: narrativa, psicodinâmica e multiparadigma. A primeira é utilizada para estudos de casos textuais escritos, a segunda, para análise de conflitos entre atores envolvidos, e a última se baseia no uso de perspectivas teóricas antagônicas como forma de sensibilização (LEWIS, 2000). Para esta pesquisa, a primeira abordagem parece mais aderente ao escopo, uma vez que se pretende analisar o discurso e a prática, de forma a confrontar o que está escrito e que está sendo feito.

#### 2.4.1 O paradoxo do discurso *versus* prática

Conforme visto, o fundamento do paradoxo advém de estudos da psicologia, da filosofia e de estudos organizacionais. Miron-Spektor *et al.*, (2018) explicam que estudos empíricos e práticos são raros a respeito do fundamento do paradoxo organizacional e, em um robusto estudo, com amostragens envolvendo EUA, Reino Unido, Israel e China, o qual mostrou o que, de forma prática, causam tensões e demandas conflitantes entre os indivíduos, a escassez de recursos (limitações de tempo e financeira) é a principal causa. Neste aspecto, a tendência dessas tensões são de afetar os resultados de desempenho, ao passo que, àqueles indivíduos que são encorajados pelas tensões, que as valorizam e as aceitam, elas tendem a contribuir para o seu desempenho e inovação no cargo (MIRON-SPEKTOR *et al.*, 2018). Ou seja, as tensões paradoxais possuem seus benefícios e malefícios, e depende da mentalidade dos atores envolvidos na prática.

Nesse contexto, nos últimos anos as tensões aumentaram com a busca desenfreada por mudanças, do modelo industrial para pós-industrial, incitadas pela maior competitividade das organizações, as quais buscavam se “desacoplar” das práticas controladoras para organizações aprendentes, inovadoras e interativas. No entanto, essa busca desencadeou modelos teóricos “ideais” que não foram implementados na prática (VASCONCELOS, *et al.*, 2004; MARCONDES, *et al.*, 2006). Dessa forma, o paradoxo do discurso *versus* prática diz respeito a existência de dualidades contraditórias e incoerentes, além de “promessas e discursos gerenciais que produzem expectativas que não se realizam, alguns grupos de atores sociais desenvolvem reações defensivas que aumentam o nível de frustração, tensão e estresse no sistema organizacional” (VASCONCELOS, *et al.*, p.4). Para um melhor entendimento, Aguiar e Mello Júnior (2006, p. 6) efetuaram uma compilação desse conceito, o qual Kops (2019, p. 119) chamou de “lógica de causa e efeito” conforme Quadro 3 – Paradoxo do discurso *versus* prática, a seguir:

**Quadro 3** – Paradoxo do discurso *versus* prática

<b>Paradoxo</b>	<b>Conceito</b>	<b>Causas</b>	<b>Consequências</b>
Discurso <i>versus</i> prática	Existência simultânea de duas realidades contraditórias: o discurso da organização e a sua prática em relação ao mesmo objeto.	Discursos gerenciais que produzem expectativas que não se realizam.	Alguns grupos de atores sociais podem desenvolver reações defensivas que aumentam o nível de frustração, tensão e estresse no sistema organizacional.

**Fonte:** Lacombe e Tonelli (2004); Vasconcelos e Vasconcelos (2004a); Vasconcelos e Crubellate (2004) *apud* Aguiar e Mello Júnior (2006, p. 6).

Dessa forma, esse paradoxo perpassa por toda organização e, de certa forma, as mais afetadas são as pessoas, portanto, é coerente analisar essa perspectiva das pessoas, pois “este tipo de contradição é frequente em situações nas quais se tenta consolidar novos modelos de gestão de pessoas sem, no entanto, atentar para a complexidade característica das organizações” (VASCONCELOS; MASCARENHAS; VASCONCELOS, 2004, p.3).

#### 2.4.2 Paradoxo em gestão de pessoas

As pesquisadoras Lacombe e Tonelli (2001), por meio de um estudo sobre o discurso e a prática, evidenciaram grande heterogeneidade nas práticas adotadas na gestão de pessoas. Por um lado, destacam que muitas vezes os modelos adotados são apenas discursos da alta

direção ou da gerência que não correspondem à realidade das práticas adotadas. Por outro, apesar dos conceitos diversos propostos para a área, o que reforçam essas práticas, é caracterizada por ambiguidades, tanto no discurso, quanto na prática.

Vasconcelos, Mascarenhas e Vasconcelos (2004) destacam diversos efeitos indesejados por um discurso que gera expectativas dos indivíduos mas que não se consolidam que, além de afetar o clima organizacional, geram resistência e conflitos organizacionais que podem impedir a mudança organizacional, apesar de estudos mais recentes realizados por Miron-Spektor, *et al.* (2018) demonstrarem que há efeitos disfuncionais e funcionais para a organização os quais estão atrelados à forma de como os indivíduos encaram esse paradoxo.

Isso destaca a importância da cultura organizacional, a qual influencia o modo de como as pessoas irão se comportar, uma vez que envolve mudanças que, muitas vezes, alguns grupos (ou subculturas) podem agir de modos diferentes dentro de uma mesma organização. Neste aspecto, ao abordar o como identificar um paradoxo organizacional, Lewis (2000) deu destaque para a abordagem multiparadigma, a qual traz três perspectivas da cultura organizacional: a integrativa, que remete à uma cultura coesa; a diferenciação, que faz alusão ao conflito e divisão; e a fragmentação, com elementos da cultura fragmentados.

Vasconcelos, Mascarenhas e Vasconcelos (2004) destacam que essas subculturas ou subgrupos agem de forma autônoma, porém interconectados, formando um sistema social maior. Neste aspecto, Schein (2009, p.11) destaca que “qualquer unidade social que tenha algum tipo de história compartilhada terá desenvolvido uma cultura”, sendo esta, de difícil mudança. Contudo, é justamente aqueles integrantes insatisfeitos os agentes de potencial mudança (VASCONCELOS; MASCARENHAS; VASCONCELOS, 2004).

Sobre a importância do uso do fundamento ou teoria do paradoxo para esta pesquisa, há diversas vantagens que, além de servir de ferramenta para teorizar, ou seja, enriquecer a teoria organizacional, orienta a investigação empírica, oferece uma resposta às tensões organizacionais, encoraja a buscá-las a fim de aumentar a criatividade e o desempenho, bem como repensar a forma de dirigir certas mensagens aos profissionais. Isso pode ser feito por diversos meios, dentre eles, os estudos de casos, a fim de explorar essas tensões, a sua gestão e seu impacto (SMITH; LEWIS, 2011).

### **3. METODOLOGIA**

Tomando como referência os respectivos objetivos da pesquisa, em termos metodológicos, quanto aos fins, ela pode ser caracterizada como básica, por reunir um conjunto de estudos a respeito de determinado tema, sem preocupação com seus possíveis benefícios; quanto ao nível ou propósitos mais gerais, exploratória, por proporcionar maior familiaridade com o problema, o que fez necessário o levantamento de bibliografias de autores clássicos e contemporâneos a fim verificar convergências e divergências sobre o tema, além de se utilizar como modelos para estimular a compreensão e, descritiva, pela sua característica de descrever uma determinada população ou fenômenos (GIL, 2018, 2019).

Nesse contexto, esta pesquisa se propôs a analisar o discurso e a prática da PNDP quanto ao desenvolvimento de pessoas baseado em competências em Universidades federais brasileiras. Para isso, foram elencados três objetivos específicos, a saber: verificar o discurso quanto ao que se propõe a PNDP; identificar a existência de objetivos, metas, ações ou iniciativas referente à PNDP nos PDIs das universidades federais brasileiras; e por fim, evidenciar o gap encontrado entre o discurso e a prática quanto ao desenvolvimento de pessoas baseado em competências em universidades federais brasileiras.

Em relação aos meios ou métodos empregados para a consecução dos objetivos da pesquisa foram utilizadas técnicas tais como: a pesquisa bibliográfica, com a apresentação e revisão dos conceitos pertinentes ao tema; documental, por meio de análises de documentos das instituições pesquisadas e normas legais; e o levantamento de campo (*survey*), que



consiste na interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer, selecionados num universo de pesquisa. Quanto ao referencial teórico, foram utilizadas bibliografias de autores clássicos e contemporâneos quanto ao tema, além de uma pesquisa em algumas bases de dados a respeito do tema gestão e desenvolvimento de pessoas, gestão por competências no serviço público, em universidades, e nos subsistemas de gestão de pessoas, e paradoxos organizacionais. Além disso, foi realizada uma pesquisa documental através dos PDI das universidades e da legislação correlata. No que diz respeito à forma de abordagem do problema ou natureza dos dados, se utilizou de métodos mistos e convergentes, uma vez que se procurou aprofundar o entendimento sobre o tema e a fim de validar os resultados encontrados, além de ser mais adequados para investigação de fenômenos contemporâneos, visando aliar as vantagens da coleta e análise de dados tanto quantitativos (amostragem representativa, quantificação, generalização) quanto qualitativos (pequenas amostras, profundidade). Dessa forma, os dados foram coletados a partir do ambiente natural (levantamento), por meio de questionários estruturados aplicados aos sujeitos da pesquisa e analisados sob o enfoque indutivo; as percepções dos sujeitos consultados obtidas através de questionários foram analisadas qualitativamente, com vistas a validação de modelos teóricos (GIL, 2018, 2019; MARCONI; LAKATOS 2019).

### 3.1. DESCRIÇÃO DOS MÉTODOS EMPREGADOS

#### 3.1.1. Universo e amostragem

Por conseguinte, analisando o ambiente da pesquisa, de acordo com o Ministério da Educação, no Brasil há 69 universidades federais, sendo 11 no Norte (15,94%); 20 no Nordeste (28,99%); 19 no Sudeste (27,54%); 11 no Sul (15,94%); e 8 no Centro-oeste (11,59%). De posse destes dados, foram estabelecidos alguns critérios (C) para estabelecer a amostra da pesquisa, tais como: data de criação antes de 2006 (C1); Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI vigente (C2); objetivos, metas, ações ou iniciativas no campo da gestão por competências inseridas no PDI (C3); e abrangência de todas as regiões do país (C4). Nesse sentido, foi feito um primeiro recorte das universidades que já existiam antes da publicação do Decreto 5.707 de 23 de fevereiro de 2006, resultando em 54, representando 78,3% do total de universidades brasileiras.

Desse recorte, foi realizada uma busca aos PDI vigentes em março de 2021 em seus sites institucionais, sendo encontrados 43, representando 62,3% do total de universidades que atendiam a esse critério e, juntamente a essa busca, uma análise sobre os possíveis objetivos, metas, ações ou iniciativas no campo da “gestão por competências”, sendo encontrados em PDIs de 22, representando 31,9% do total, e, dessa forma, atendendo a todos os critérios estabelecidos. Em seguida, foram selecionadas as 22 universidades que atenderam a todos os critérios, contemplando, de forma proporcional, todas as regiões do país, como pode ser visualizado na Tabela 1 - Universo e amostra após aplicação dos critérios da pesquisa.

**Tabela 1** - Universo e amostra após aplicação dos critérios da pesquisa

Distribuição geográfica		C1		C2		C3		C4		Respondentes		
Norte	11	16%	8	15%	5	12%	3	14%	3	14%	3	25%
Nordeste	20	29%	14	26%	11	26%	6	27%	6	27%	3	25%
Sudeste	19	28%	19	35%	15	35%	6	27%	6	27%	2	17%
Sul	11	16%	8	15%	7	16%	4	18%	4	18%	3	25%
Centro-Oeste	8	12%	5	9%	5	12%	3	14%	3	18%	1	8%
<b>Total</b>	<b>69</b>	<b>100%</b>	<b>54</b>	<b>10%</b>	<b>43</b>	<b>100%</b>	<b>22</b>	<b>100%</b>	<b>22</b>	<b>100%</b>	<b>12</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pelos autores (2021)

Assim, se observa que 15 universidades foram criadas após 2006, portanto, não selecionadas para a pesquisa. Das selecionadas, 11 não estavam com seus PDIs vigentes ou ainda estavam em construção, e 43 atenderam a esse critério, com ênfase para as regiões Sudeste e Sul, com 15 das 19, e 7 das 11, representando, aproximadamente, 80% e 64%, respectivamente. Já para os critérios C3 e C4, com mesma quantidade, explica-se pelo fato de

que o C4 foi atendido por contemplar universidades de todas as regiões do país, ao passo que não seria atendido caso não houvesse universidades contempladas no critério C3 em alguma das regiões. Por fim, destaca-se a região Norte, que houve adesão de todas selecionadas à pesquisa, em contraponto às do Sudeste e Centro-Oeste.

### 3.1.2. Sujeitos, coleta e análise de dados, e limitações do estudo

Para coleta de dados, foi elaborado um questionário estruturado com questões abertas e subdividido por categorias de análises, tais como: sobre o decreto nº 5.707 de 23 fevereiro de 2006; e sobre o decreto nº 9.991 de 28 agosto de 2019 e alterações. Ao total, foram 45 perguntas que abordaram desde a disponibilização de contato de email ao desejo de receber os resultados da pesquisa. A elaboração desse questionário levou em consideração o modelo de gestão por competências apresentado

De posse do questionário para coleta de dados, a partir da seleção da amostra do universo da pesquisa, foram contatados por email os(as) gestores(as) diretos(as) de gestão de pessoas, preferencialmente os que atuam diretamente com alguma ação relacionada à gestão por competências, para responder ao questionário eletrônico disponibilizado ou a concessão de uma entrevista (em formato remoto) até determinada data. Pelo não retorno por parte de alguns contatos, foi realizado o reenvio do questionário. Desses (as) gestores (as) contatados (as), 13 aceitaram, mas 12 responderam, e 9 não responderam a solicitação/contato. Portanto, 54,5% das universidades qualificadas responderam à pesquisa, o que representa 17,4% do universo da pesquisa, conforme apresenta o Quadro 5 - Detalhamento da amostra da pesquisa.

**Quadro 5** - Detalhamento da amostra da pesquisa

Universidades Federais brasileiras em 2021	69
Universidades Federais com fundação antes de 2006	54
Universidades Federais com PDI vigente em março de 2021	43
Universidades Federais com objetivos, metas, ações ou iniciativas no campo da gestão por competências em seus PDI	22
Universidades Federais contatadas	22
Universidades Federais que responderam: <i>Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS</i> <i>Universidade Federal do Ceará - UFC</i> <i>Universidade Federal do Pará - UFPA</i> <i>Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO</i> <i>Universidade Federal de Santa Maria - UFSM</i> <i>Universidade Federal Fluminense - UFF</i> <i>Universidade Federal do Amazonas - UFAM</i> <i>Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre - UFCSPA</i> <i>Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF</i> <i>Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN</i> <i>Fundação Universidade Federal de Rondônia-UNIR</i> <i>Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS</i>	12
Modo de coleta de dados	Questionário eletrônico

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2021).

Foram realizadas as análises dos dados e informações e apresentados na seção 4, “apresentação dos resultados e discussões”, desta pesquisa. A análise de conteúdo demonstrou-se ser o melhor caminho, pois requer análise de forma sistemática e objetiva das respostas dos questionários, em alguns casos com descrição literal, noutros, com interpretação. Neste caso, se fez “necessário recorrer a teorias” (BARDIN, 2011, p. 68) e discussão para melhor compreensão. Para isso, os respondentes foram codificados como E1 - entrevistado 1, E2 - entrevistado 2, e assim sucessivamente. Já na análise quantitativa, se pautou em fazer uso da estatística (descritiva – para descrever a população do estudo; e a inferencial para tirar conclusões sobre a população, com base na análise e observação da amostra).

Por fim, algumas limitações que podem ser descritas no que diz respeito a exclusão das universidades cuja criação se deu após de 2006, conforme descrição dos critérios da amostra, por conseguinte, elas podem ter implementado ou está em implementação a gestão por competência, o que caracteriza uma lacuna para estudos futuros.

#### 4. RESULTADOS

Adiante são apresentados os resultados e as discussões a respeito do tema distribuídos pelas subseções sobre análise do discurso e a prática na gestão por competências (4.1) e os instrumentos legais (4.2), sendo nesta, apresentada uma análise dos impactos dos decretos nº 5.707 de 2006 (4.2.1) e nº 9.991 de 2019 (4.2.2), bem como das potencialidades deste último (4.2.3). Na sequência são apresentados os paradoxos e os instrumentos legais (4.2.4).

##### 4.1. GESTÃO POR COMPETÊNCIAS - O DISCURSO E A PRÁTICA

A estratégia organizacional é elemento essencial no modelo proposto por Guimarães *et al.* (2001) e, no contexto das universidades, ela é concebida por meio do PDI, instituído pela Lei 10.681/2004 como um dos principais eixos de referência em termos de planejamento, figurando como documento básico para o processo de avaliação e o estabelecimento de critérios, sendo proposto pela referida lei como objeto de avaliação institucional, junto com a missão da instituição (BRASIL, 2004; SEGENREICH, 2005). Ele é utilizado tanto nas avaliações externas, em geral, quanto na autoavaliação institucional, e desde 2017 se tornou obrigatório para as instituições de ensino superior a demonstração da evolução do seu desenvolvimento institucional através do relato institucional, documento que passou a ser exigido com a implementação do novo instrumento de avaliação institucional externa - credenciamento e transformação de organização acadêmica (MEC, 2014a, 2014b).

Neste sentido, foi realizada uma análise nos PDI das instituições pesquisadas a fim de verificar o atendimento aos critérios C2 - PDI vigente; e C3 - objetivos, metas, ações ou iniciativas no campo da gestão por competências inseridas no PDI, sendo, portanto, participantes dessa pesquisa aquelas instituições que atenderam 100% por conter tais informações em seus PDI, conforme demonstrado no Quadro 6 – Instituições respondentes, com o PDI vigente e ações em gestão por competências, a seguir:

**Quadro 6** – Instituições respondentes, com o PDI vigente e ações em gestão por competências

Entrevistado (a)	Universidade	PDI	Iniciativas PDI	Objetivos PDI	Metas PDI
E1	UFRGS	2016-2026	SIM	NÃO	NÃO
E2	UFC	2018-2022	NÃO	NÃO	SIM
E3	UFPA	2016-2022	SIM	NÃO	NÃO
E4	UNIRIO	2017-2021	SIM	NÃO	NÃO
E5	UFSM	2016-2026	SIM	SIM	NÃO
E6	UFF	2018-2022	SIM	NÃO	NÃO
E7	UFAM	2016-2025	NÃO	SIM	SIM
E8	UFCSPA	2020-2029	NÃO	SIM	SIM
E9	UNIVASF	2016-2025	NÃO	SIM	SIM
E10	UFRN	2019-2029	SIM	NÃO	NÃO
E11	UNIR	2019-2022	NÃO	SIM	SIM
E12	UFMS	2020-2024	SIM	NÃO	NÃO

**Fonte:** Elaboração pelos autores com base nas informações da pesquisa (2021).

Cabe destacar que, para fins deste estudo, que pretende analisar o discurso e a prática no que tange o desenvolvimento de pessoas baseado em competências nas universidades federais, entende-se como discurso o que governo federal propõe por meio do arcabouço legal infraconstitucional - leis, decretos, medidas provisórias e instruções normativas e o que as instituições apontam nos seus PDIs.

Após a verificação de que todos os entrevistados estavam vinculados às instituições que possuíam alguma iniciativa, objetivo ou meta relacionados a implementação da gestão por

competência, investigou-se o que de fato havia sido implementado, no que tange ao subsistema de desenvolvimento de pessoas, foco do presente estudo. Percebeu-se que o modelo de gestão por competências está implementado ou em implementação em apenas 50% dessas instituições, sendo que os demais entrevistados 25% afirmaram que não, porém houve tentativa de implementação e, por fim, 25% afirmaram que não existe, e não houve tentativa de implementação do modelo.

Com base nessas informações apresentadas, aos (às) entrevistados (as) das instituições que afirmaram “sim”, foi feito o convite para continuar na pesquisa até o final. Para àqueles(as) que afirmaram “não”, porém houve tentativa de implementação, algumas perguntas foram suprimidas, mesmo assim, foi feito o convite para dar continuidade na pesquisa a partir da seção gestão por competências ‘não’ implementada a fim de investigar as possíveis causas. Por fim, àqueles(as) que afirmaram “não e não houve tentativa de implementação”, foram convidados(a) a finalizar sua participação na pesquisa, sendo assim, a partir deste momento serão apresentados dados que se referem apenas nove instituições que continuaram a responder a pesquisa [E1, E2, E3, E5, E6, E7, E8, E9, e E10].

Foi possível perceber, já no início da pesquisa, que há diferença considerável entre o discurso e a prática, visto que do total de instituições, todas selecionadas para participarem da pesquisa por possuírem em seu PDI ações referentes ao modelo de gestão por competências (GPC), apenas 50% estavam realizando ações neste sentido no momento da coleta dos dados, sendo que em 25% [E7, E8 e E9] houve alguma tentativa frustrada de implementação, e nos outros 25% nada foi feito neste sentido.

O subsistema de desenvolvimento, escolhido como foco deste estudo em função do decreto nº 9.991/2019, encontrava-se em estado avançado de implementação nas seis instituições pesquisadas que informaram que iniciaram a implementação em pelo menos um dos subsistemas de gestão de pessoas, pois os resultados mostram que 67% delas iniciou a implementação do subsistema desenvolvimento por competências [E2, E5, E6, E10], enquanto as demais instituições já concluíram [E1, E3].

Diante das 100% que previam alguma ação em GPC (modelo ideal a ser praticado), 50% estão colocando em prática; os 25% que tentaram, porém desistiram e os 25% que não iniciaram, buscou-se entender, dentro do contexto universitário, os possíveis motivos do exposto, e para tal os entrevistados foram questionados sobre alguns pontos relativos aos decretos nº 5.707/2006 e o mais recente decreto nº 9.991/2019. Para além disso, buscou-se informação que pudesse ter sido emitida pelas instituições de modo conjunto, tendo como base o aspecto levantado por Schein (2009, p.11), de que “qualquer unidade social que tenha algum tipo de história compartilhada terá desenvolvido uma cultura”, dentro do contexto de ação autônoma, porém interconectada de subgrupos ou subculturas (VASCONCELOS, *et al.*, 2004).

## 4.2. OS INSTRUMENTOS LEGAIS

Esta subseção pretende analisar o entendimento dos entrevistados sobre os instrumentos legais propostos pelo governo federal, referente aos impactos para a implementação, a viabilidade de implementar e os pontos que podem ter atuado como impeditivos para a consecução dos objetivos traçados pelas instituições de ensino nos respectivos PDIs.

### 4.2.1 Impactos do Decreto nº 5.707/2006

O decreto 5.707 gerou algumas ações dentro das universidades, sendo as menções mais frequentes ao início do processo de mapeamento das competências (56%) e a elaboração ou ajuste do plano anual de capacitação (44%). O estímulo ao modelo de gestão por competências também foi mencionado (22%), bem como a criação de comissões ou grupos de trabalho para estudo do decreto (22%). Foi constatado que em 100% das universidades

pesquisadas houve ações de capacitação para os envolvidos na implementação do decreto na instituição, por meio de visitas técnicas e treinamentos ao longo do tempo, sendo alguns deles ofertados pela ENAP.

Os dados coletados por meio do questionário foram bastante diversos, porém complementares. Quando perguntado sobre as vantagens que o decreto 5.707/2006 trouxe, foi citado como “muito importante, pois introduz o tema no serviço público, bem como traz conceitos importantes sobre desenvolvimento de pessoas” [E1], sendo o “pontapé inicial para tratar a temática gestão por competências como um assunto estratégico na gestão de pessoas” [E5]. Outro ponto destacado foi “a percepção por parte do (poder) executivo da importância de que desenvolvimento dos servidores deveria acontecer de forma contínua” [E6], o que é também refletido na resposta de outros entrevistados quando pontuam a “valorização do capital intelectual da instituição” [E7] e “o desenvolvimento de pessoal” [E8], impactando diretamente na “questão da eficiência, por meio da melhoria contínua do servidor, tanto pela educação formal quanto pelos treinamentos” [E3], além do fato de que neste decreto os afastamentos eram realizados de maneira mais flexível, como a possibilidade de afastamento parcial [E1].

Especificamente sobre a GPC, foi destacado que o decreto “estimulou a discussão do projeto de gestão por competências [...] e sua implementação” [E1], apontando para uma padronização metodológica via “utilização do mesmo modelos por todas as instituições” [E3], e deixando claro este entendimento do executivo “por meio de uma política nacional” [E6], forneceu “finalidades e diretrizes” [E1] que possibilitam aos gestores “embasar decisões e políticas de gestão de pessoas” [E1], fornecendo “subsídios para uma política de desenvolvimento de pessoas na instituição” [E10]. Outro destaque, tanto nas vantagens quanto nas dificuldades encontradas para implementação do modelo de GPC está ligado ao mapeamento de competências, pois com ele “é possível identificar quais são as lacunas de competências [...] e as necessidades de capacitação serem direcionadas para esse desenvolvimento que estarão diretamente relacionados aos objetivos da instituição” [E9], porém é neste processo que muitas instituições apontam sérias dificuldades no que tange aos recursos disponíveis, sejam eles financeiros ou de pessoal.

A principal desvantagem apontada pelas instituições foi a falta de detalhes na condução da implementação do decreto (44%), onde houve significativa dificuldade no “desenvolvimento de meios efetivos de acompanhamento da política, o que acabou enfraquecendo a implantação da gestão por competências” [E3], pois o decreto “pouco demonstrou de que forma o assunto gestão por competências poderia ser conduzido” [E5], não havendo “nenhum direcionamento sobre a metodologia para implementação da gestão por competências nas instituições” [E9], pois não “detalha as diretrizes necessárias para a implementação dos conceitos trazidos” [E10].

#### **4.2.2 Impactos do Decreto nº 9.991/2019**

O decreto 9.991 desencadeou algumas ações dentro das universidades, assim com trouxe vantagens, desvantagens e algumas reações dos gestores e servidores. As menções mais frequentes foram para alteração ou criação de políticas internas (56%), a implementação ou ajuste do plano de desenvolvimento de pessoas (56%) e a análise aprofundada do decreto (56%), que em 33% das instituições ocorreu por meio da criação de comissões ou grupos de trabalhos. Foi constatado que em 100% das universidades pesquisadas houve ações de capacitação para os envolvidos na implementação do decreto na instituição, porém neste caso ficou explícito que a capacitação se deu pelo órgão central.

Como vantagens, foram apontados três pontos principais: o alinhamento do desenvolvimento com a estratégia institucional e/ou as funções do servidor; a otimização de recursos que um sistema unificado pode representar; e a previsibilidade que será atingida por

meio do planejamento antecipado. Outro ponto destacado foi a transparência nos critérios para afastamento, pontuado por 22% das instituições.

As desvantagens apontadas foram, principalmente, a burocracia e o controle excessivo, e a não adaptação do decreto a realidade das universidades federais, seja por sua complexidade - o que dificulta o mapeamento de competências por exemplo, ou pela sua natureza - que requer mecanismos mais flexíveis para o desenvolvimento das pessoas do seu quadro profissional, estando, inclusive, em “um contexto de formação continuada e mais autônoma” [E1]. Também houve críticas quanto a implementação abrupta do decreto, o que “gerou muitas dúvidas, [...] elas persistem apesar do tempo e precisam ser melhor esclarecidas [...] não é um instrumento balizador consolidado” [E2]; quanto a não previsão do afastamento parcial e a centralização de muitas ações de desenvolvimento; bem como a percepção de que o novo decreto e as instruções normativas que o regulam “trazem consigo um cunho muito operacional” [E1].

Quanto às reações dos gestores e servidores apresentadas, quando do início das ações desencadeadas, foram negativas, no entanto foram sanadas ao longo do processo por meio de capacitação, estudo do decreto e comunicação clara das mudanças. Nos gestores e pessoas ligadas a execução das obrigatoriedades do decreto, 33% das instituições apontaram certa ansiedade ou preocupação com relação ao volume de trabalho que foi gerado com as alterações propostas pelo decreto. Quanto aos servidores o motivo das reações negativas seriam as limitações propostas pelo decreto, porém nas instituições em que já havia sido iniciado um debate prévio sobre critérios de afastamento, ou debates anteriores no conselho universitário para consolidação do entendimento sobre o novo regramento, houve manifestação positiva.

#### **4.2.3 Potencialidades do Decreto nº 9.991/2019**

As perguntas que tratavam das diferenças entre os decretos 5.707/2006 e o 9.991/2019, e da potencialidade do decreto 9.991/2019 em colaborar para uma "melhor gestão das qualificações individuais" e uma "melhor gestão organizacional" foram opcionais, e foram recebidas respostas de menos de 50% dos nove entrevistados até esta etapa, por isso não serão tratadas em termos percentuais. Por ser opcionais as respostas, mas que estavam naquele contexto em específico, as principais diferenças apontadas foram o “desenvolvimento do SIPEC agora para ser um sistema de planejamento, acompanhamento e prestação de contas” [E3]; a “necessidade de criação de um processo de seleção para concessão do afastamento” [E5]; a “consideração dos afastamentos como ações de capacitação, não somente a licença para capacitação” [E3]; além da “criação de critérios que visam o alinhamento da capacitação com a estratégia da instituição” [E5]; propiciando “maior padronização” [E7]; e “maior clareza sobre a gestão por competências e critérios para afastamentos” [E9].

Com relação ao potencial de colaborar para a melhor gestão, tanto organizacional quanto das qualificações individuais, os participantes da pesquisa foram unânimes ao concordar que o decreto 9.991/2019 vai colaborar em diversas frentes. Quanto à gestão organizacional foram mencionados o “aprimoramento dos processos relacionados à capacitação e desenvolvimento dos servidores” [E3], principalmente no que diz respeito à “discussão de temas importantes, como os critérios para a concessão de afastamentos, que são importantes a nível institucional” [E5], bem como a necessidade de “planejamento prévio das unidades” [E7]. Porém, “apesar de considerar que critérios mais claros e estabelecidos ajudam a melhorar a gestão organizacional, o excesso de cobrança acaba dificultando a execução das exigências em sua totalidade” [E9].

Quanto à gestão das qualificações individuais foram apontados como potenciais que dependem de algumas ações institucionais, como a implementação de instrumentos, por exemplo o banco de talentos, e ações individuais, como que o servidor se considere parte

atuante no processo [E3]. O planejamento [E7] também foi citado como ponto importante neste sentido, por “proporcionar maior alinhamento e oferta daquilo que são consideradas necessidades organizacionais” [E5], o que permite que os servidores também tenham “condições de se planejarem melhor, com base nos critérios estabelecidos” [E9].

#### 4.2.4 Paradoxos e os instrumentos legais

Segundo a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES (2019), o fato de as universidades federais possuírem peculiaridades e regramentos específicos, no que diz respeito às carreiras dos docentes e dos técnicos administrativos em educação, bem como o previsto no SINAES e nos procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão e funções de confiança, tornou a apresentação do decreto 9.991 dissonante da realidade na qual as universidades estão inseridas, por não estar alinhado com as normas que regulam o seu planejamento institucional e por tratar o PDP com periodicidade anual. E que sugestões de alteração realizadas por ela precederam a publicação do decreto 10.506/2020, que alterou o decreto 9.991/2019, contudo, apenas a alteração proposta para o art. 22 foi inserida. Paradoxalmente, na IN 21/2021, que regulamenta o decreto, é citado como competências transversais de um setor público de alto desempenho, a visão sistêmica, o foco no resultado para os cidadãos, a comunicação e o trabalho em equipe (BRASIL, 2021), porém é percebido que estas competências não foram colocadas em prática pelo poder executivo federal em sua totalidade quando da elaboração, alteração e normatização do decreto.

Percebe-se nos dados coletados e nos apontamentos realizados pela Andifes (2019) que o decreto nº 9.991/2019, ao estabelecer o seu objetivo de promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, porém criando limitações ao desenvolvimento de servidores em comissão ou cargos de confiança, não observando as normas que regulam os documentos norteadores do planejamento institucional das instituições federais de ensino, tampouco o que é disposto em planos de carreira específicos dos órgãos sob os quais o decreto gera impactos, surge, portanto, um primeiro paradoxo organizacional, pois do modo como está estruturado poderá impedir em diversas frentes o desenvolvimento dos servidores públicos federais, em especial os que estão lotados em instituições de ensino.

O decreto é embasado no modelo de gestão por competências, o qual busca desenvolver habilidades, conhecimentos e atitudes diversas, requeridas para o atingimento dos objetivos das organizações para que estas se diferenciem, todavia, limita a participação de servidores com concessão de licença em ações de desenvolvimento para que possam expandir competências por iniciativa da própria instituição, o que deveria ser incumbência dos órgãos nos quais estão lotados ou em exercício, inclusive em instituições complexas e plurais como são as universidades, visto que as competências formais das autarquias federais e de suas unidades são previstas em instrumentos legais. Nessa esteira, se percebe um segundo paradoxo, ao aproximar, portanto, de um dos modelos apresentado por Carbone *et al.*, (2016, p. 39) da corrente taylorista-fordista, do qual possui foco no controle, e que define competência como um “conjunto de atributos necessários para ocupação de um cargo restrito, vinculado à linha de produção”.

Por fim, um terceiro paradoxo diz respeito à possibilidade de afastamento parcial, restrita, a partir da publicação do decreto 9.991/2019, que despontou como uma limitação do acesso aos afastamentos e, por consequência, ao desenvolvimento dos servidores, além de figurar como uma ação inflexível no decreto que, paradoxalmente, não atua no sentido de atingir o seu objetivo principal, pois nos casos em que a jornada de trabalho possibilitaria o afastamento de mais de um servidor de um mesmo setor, é necessário que os afastamentos

para capacitação sejam postergados a fim de garantir que a prestação do serviço seja mantida e, com isso, os acessos às ações de desenvolvimento sejam mais restritos do que poderiam, conforme também defendido pela Andifes (2019).

## 5. CONCLUSÃO

O modelo de GPC, proposto por Guimarães *et al.* (2001), permitiu a vinculação entre o processo de sua implementação e os subsistemas de gestão de pessoas, além de direcionar esta pesquisa. Porém foi percebido que, com base na premissa de que não é possível realizar a implementação do modelo de gestão competências sem que haja planejamento estratégico definido, fazer constar no PDI as ações que direcionam para a implementação desse modelo é essencial, porém não é suficiente, pois o contexto legal e institucional precisa estar preparado para essa implementação, caso contrário serão gerados paradoxos entre o discurso e a prática nas instituições.

Os resultados obtidos corroboram com esta visão, onde foi constatado que, apesar da implementação da GPC constar como iniciativa, objetivo ou meta nos PDIs, o modelo está em implementação em metade dessas instituições, e a outra metade, algumas delas sequer iniciou o processo de implementação do modelo. Essa impossibilidade de implementar a GPC nas instituições pesquisadas, ação prevista no planejamento institucional, é um paradoxo organizacional de discurso *versus* prática que pode estar vinculado a paradoxos que constam nos próprios normativos, distintos, ou entre artigos de um único normativo, como constatado no decreto nº 9.991/2019. Isso é constatado por meio dos dados coletados e nos apontamentos realizados pela Andifes (2019), pois, em que pese o objetivo do desse normativo, ele impõe limitações ao desenvolvimento de servidores, uma vez que, do modo como está estruturado, poderá impedir o desenvolvimento dos servidores públicos lotados nas instituições federais de ensino. Também se observou que a intenção de o poder executivo federal em centralizar o planejamento e operação das ações de desenvolvimento de pessoal por meio do SIPEC e pela ENAP conforme prevista nesse decreto, e normativos que o alteram e o regulamentam, é percebida como positiva por apresentar caminhos ausentes no decreto anterior, o 5.707. Contudo, as limitações nas ações de desenvolvimento dentro das universidades é percebida como negativa, pois estes limites, no contexto complexo de uma instituição social, como é a universidade pública, colocam em risco a autonomia do saber, defendida por Chaui (2003) e cria situações paradoxais que, se não forem bem gerenciadas por meio de ajustes nos instrumentos legais, podem confrontar com o que espera o poder executivo federal através do desenvolvimento das competências transversais de um setor público de alto desempenho.

Sendo assim, pela essência das universidades públicas federais, que devem observar, dentre outros, os princípios da eficiência e da legalidade, nos parece conveniente apontar algumas lacunas e afirmar que estarão em um eterno paradoxo de discurso *versus* prática. Pois, o modelo de GPC exige flexibilidade, mas a lei exige controle; exige inovação e criatividade, porém ao se buscar fazer mais e com menos parece ir de encontro ao foco nos resultados. Quanto mais práticas de *downsizing* são implementadas, maiores são as exigências de novas competências e com maiores níveis de complexidade (DALMAU; SILVA; CANTO, 2022). Portanto, não se enxerga na gestão das tensões paradoxais o controle ou a flexibilidade, mas uma tentativa de simultaneidade.

Ademais, embora a maior parte da pesquisa tenha se desenvolvido no período da pandemia da covid 19, uma das áreas da gestão de pessoas beneficiadas pela inovação e flexibilidade que se propõe o modelo de gestão por competências é a de treinamento e desenvolvimento, pois pode prever cenários, planejar ações de *reskilling* (desenvolvimento das competências atuais), *upskilling* (desenvolvimento de novas competências), contudo, um dos desafios mais latentes atualmente é o de promover mudanças culturais necessárias para fortalecer equipes de alta performance a fim de evitar fuga de talentos.



Por fim, em que pese esse panorama, cabe ressaltar que este estudo, em função dos recortes intencionais realizados, onde buscou-se informações de 31,9% das universidades federais brasileiras que atenderam todos os critérios metodológicos, dessa amostra foram recebidas respostas de 54,5%, o que representa 17,4% do total de universidades federais brasileiras. Portanto, por conta dos critérios estabelecidos, dentre eles, o temporal, pode não retratar a realidade de algumas instituições com data de fundação mais recente, porém apresenta um panorama considerável, visto que os recortes foram realizados com base em um modelo proposto para a GPC. Além disso, não implica afirmar que as instituições onde não havia menções à implementação do modelo no PDI não estejam com alguma iniciativa neste sentido. O fato é que, para atender ao modelo proposto, deve-se, antes de tudo, constar como estratégia da instituição insculpida no PDI.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, José Eduardo de; MELLO JÚNIOR, Edison. Mudanças e Paradoxo Organizacional: Contradições entre o Discurso e a Prática. *In: 30º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO*, 23 a 27 de setembro. *Anais...* Salvador, 2006. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/diversos/down\\_zips/10/enanpad2006-gpra-0244.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/10/enanpad2006-gpra-0244.pdf). Acesso em: 07 ago. 2021.

ALLES, Martha Alicia. **Selección por competencias: atracción y reclutamiento en las redes sociales: entrevista y medición de competencias**. 2ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Granica, 2016 (livro digital, EPUB)

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR - ANDIFES. **Ofício nº 228, de 10 de dezembro de 2019**: Apresenta proposta de aprimoramento do Decreto nº 9.991/2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da Administração Pública Federal. Brasília, DF, 2019. Disponível em: [http://www.forgepe.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/12/Of%C3%ADcio-Forgepe\\_Minist%C3%A9rio-da-Economia\\_Decreto-9991.pdf](http://www.forgepe.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/12/Of%C3%ADcio-Forgepe_Minist%C3%A9rio-da-Economia_Decreto-9991.pdf). Acesso em: 7 ago. 2021.

BARBIERI, Ugo Franco. **Gestão de pessoas nas organizações: o talento humano na sociedade da informação**. São Paulo: Atlas, 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERGUE, S.T. **Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo? **RAE-Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 41, n. 1, p.8-15, jan-mar, 2001. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902001000100002>

\_\_\_\_\_; BAHRY, Carla Patrícia. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n.2, p. 179-194, abr-jun, 2005.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 1967.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996.

\_\_\_\_\_. **Decretos nº 2.794, de 1 de outubro de 1998**. Institui a Política Nacional de Capacitação dos Servidores para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004:** Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. **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[...]. Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Brasília, DF, 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019:** Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional[...]. Brasília, DF, 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 10.506, de 2 de outubro de 2020.** Altera o Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta[...]. Brasília, DF, 2020.

CARBONE, P. P. *et al.* **Gestão por competências.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, p. 5-15, set.-dez. 2003. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782003000300002>

DALMAU, M. B. L.; SILVA, C. S.; CANTO, J. P. A implementação do modelo de Gestão por Competências nas universidades federais brasileiras: caminhos percorridos e desafios enfrentados. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, SP, v. 9, n. 00, p. 1-33, set. 2022. DOI: <https://doi.org/10.20396/riesup.v9i00.8666622>.

DUTRA, Joel Souza. **Gestão de pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas.** 1. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. **Competências: conceitos, instrumentos e experiências.** [S.l.: s.n.], 2016a.

\_\_\_\_\_. **Gestão de pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016b.

Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). **Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21, de 1º de fevereiro de 2021.** Estabelece orientações aos órgãos do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, quanto aos prazos, condições, critérios e procedimentos para a implementação [...]. Brasília, DF, 2021.

FISCHER, T. M. D. *et al.* Competências na gestão intercultural: desafios para aprendizagem e qualificação. *In:* 33º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 19 a 23 de setembro. **Anais...** São Paulo: EnANPAD, 2009. p. 1-16. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/diversos/down\\_zips/45/EOR2210.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/45/EOR2210.pdf). Acesso em: 26 mai. 2021.

FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. Construindo o conceito de competência. **RAC - Revista de Administração Contemporânea**, 2001. p. 183-196. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552001000500010>

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** [2. Reimpr.]. – 6. ed. – São Paulo: Atlas, 2018.

\_\_\_\_\_. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 7. ed. - São Paulo: Atlas, 2019.

GIRARDI, D. M.; DALMAU, M. B. L. **Administração de Recursos Humanos I.** 3.ed. Florianópolis: CAPES: UAB, 2015.

GONÇALVES, José Ernesto Lima. As empresas são grandes coleções de processo. **RAE: Revista de Administração de Empresas**, v. 40, n. 1, p. 6-19, jan.-mar. 2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902000000100002>

GUIMARÃES, T. A. *et al.* Forecasting core competencies in na R&D environment. **R&D Management**, Oxford, v. 31, n. 3, p. 249-255, jul, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9310.00213>

LACOMBE, Beatriz Maria Braga; TONELLI, Maria José. O discurso e a prática: o que nos dizem os especialistas e o que nos mostram as práticas das empresas sobre os modelos de gestão de recursos humanos. **RAC - Revista de Administração Contemporânea**, v. 5, n. 2, maio-ago, p. 157-174, 2001. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552001000200008>

LE BOTERF, G. De la compétence - essai sur un attracteur étrange. *In: Les éditions d'organisations*. Paris: Quatrième Tirage, 1995.

LEWIS, Marianne W. Exploring Paradox: Toward a More Comprehensive Guide. **The Academy of Management Review**, v. 25, n. 4, p. 760-776, 2000. <https://doi.org/10.5465/amr.2000.3707712>

MARCONDES, Reynaldo Cavalheiro, *et al.* Novos modelos organizacionais: paradoxos e contradições entre o discurso e a prática. **Revista de Administração de Empresas**, v. 46, n. 1, jan-mar. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902006000100002>

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. - [3. reimpr.]. – São Paulo: Atlas, 2019.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos da Administração**: introdução à teoria geral e aos processos da administração. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2015 [recurso digital: il.]

\_\_\_\_\_. **Teoria geral da administração**: da revolução urbana à revolução digital. 8. ed. – [3. Reimpr.]. Rio de Janeiro: Atlas, 2021.

MCCLELLAND, David C. Testing for Competence rather than Intelligence. **American Psychologist**, p. 1-14, jan. 1973.

MIRON-SPEKTOR, Ella *et al.* Microfoundations of organizational paradox: the problem is how we think about the problem. **Academy of Management Journal**, v. 61, n. 1, fev., p. 26–45, 2018. <https://doi.org/10.5465/amj.2016.0594>

MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. **Teoria geral da administração**. 3. ed. rev. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

PRAHALAD, C.K.; HAMEL, G. The Core Competence of the Corporation. **Harvard Business Review**, p. 79-91, 1990.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. O PDI como referente para avaliação de instituições de educação superior: lições de uma experiência. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 47, p. 149-168, jan. 2005.

SCHEIN, Edgar H. **Cultura organizacional e liderança**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

KOPS, Darci. Gestão dos paradoxos organizacionais. *In: Gestão organizacional e empresarial: cogitando possibilidades*. 1. ed. Caxias do Sul: Educus, 2019.

SCHERMERHORN JR., John R. **Administração**. Tradução: Mário Persona; revisão técnica: Sandra Regina Holanda Mariano. 8. ed. [Reimpr.]. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

SMITH, Wendy K.; LEWIS, Marianne W. Toward a theory of paradox: a dynamic equilibrium model of organizing. **Academy of Management Review**, v. 36, n. 2, p. 381–40, 2011. DOI: <https://doi.org/10.5465/amr.2009.0223>

TAYLOR, Frederick Wilsow (1856-1915). **Princípios da administração científica** (tradução Arlindo Vieira Ramos) 8ª ed. São Paulo: Atlas, 1995

VASCONCELOS, Isabella; MASCARENHAS, André Ofenhejm; VASCONCELOS, Flávio Carvalho de. Gestão de pessoas – paradoxos organizacionais, gestão de pessoas e tecnologia na souza cruz. **RAE- eletrônica**, v. 3, n. 2, Art. 25, jul - dez. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1676-56482004000200010>

\_\_\_\_\_.; MOTTA, F., PINOCHET, L., Tecnologia, Paradoxos Organizacionais e Gestão de Pessoas, **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, EAESP/FGV, vol. 43, n.2, abr-jun, p. 94-106, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1676-56482004000200010>

ZARIFIAN, Philippe. **Objetivo Competência**. São Paulo: Atlas, 2001.