



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade  
Departamento de Administração

DIOGO RIBEIRO DA FONSECA

**ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO POR  
COMPETÊNCIAS EM AGÊNCIAS REGULADORAS  
FEDERAIS**

Brasília – DF

2011

DIOGO RIBEIRO DA FONSECA

**ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO POR  
COMPETÊNCIAS EM AGÊNCIAS REGULADORAS  
FEDERAIS**

Monografia apresentada ao  
Departamento de Administração como  
requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Administração.

Professor Orientador: Doutor Pedro Paulo  
Murce Meneses

Brasília – DF

2011

Fonseca, Diogo Ribeiro da.

Análise da implantação da gestão por competências em  
Agências Reguladoras Federais./ Diogo Ribeiro da Fonseca. –  
Brasília, 2011.

98 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília,  
Departamento de Administração, 2011.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Paulo Murce Meneses,  
Departamento de Administração.

1. Gestão de Pessoas 2. Gestão por Competências. 3. Teoria  
Institucional.

**DIOGO RIBEIRO DA FONSECA**

**ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO POR  
COMPETÊNCIAS EM AGÊNCIAS REGULADORAS  
FEDERAIS**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

**Diogo Ribeiro da Fonseca**

Doutor Pedro Paulo Murce Meneses  
Professor-Orientador

Doutora Gisela Demo Fiuza,  
Professora-Examinadora

Doutor Francisco Antônio Coelho Jr.  
Professor-Examinador

Brasília, 26 de janeiro de 2011

Dedico esse trabalho ao meus pais, Aleilton e Rosana, exemplos de força e dedicação às paixões de suas vidas, a Raul, meu caro irmão e a Natália, companheira de jornada, pessoas que sempre apoiaram e confiaram em mim, mesmo diante de minhas idéias pouco convencionais.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos os servidores, colegas das Agências Reguladoras, pela receptividade e sincero interesse em contribuir para esta pesquisa e ao professor Pedro Paulo Murce Meneses pela confiança, apoio e inspiração para realização deste e de futuros trabalhos.

## RESUMO

O presente estudo buscou analisar o processo de implantação da gestão por competências nos órgãos federais denominados Agências de Regulação. Foram entrevistados 18 servidores e gestores atuantes na área de gestão de pessoas nas dez agências reguladoras federais. As entrevistas foram sistematizadas por meio da análise de conteúdo e permitiram que se obtivesse um quadro síntese das características e dos fatores positivos e negativos que afetam o processo de implantação do modelo de gestão por competências no setor de regulação. A análise das entrevistas permitiu identificar 25 fatores, divididos em 6 categorias gerais. As teorias Institucionalista e da visão baseada em recursos serviram de fundamento para a análise dos resultados e demonstraram que há uma combinação complexa de elementos institucionais e organizacionais que determinam diferentes caminhos e capacidades de implantação do modelo pelas áreas de gestão de pessoas em cada agência. Concluiu-se que a gestão por competências é resultado de um processo de desenvolvimento organizacional e que a atuação do Governo é fundamental para o fornecimento de condições que propiciem um desenvolvimento integrado e homogêneo da administração pública.

Palavras-chave: Gestão por competências. Gestão de pessoas. Teoria Institucional.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1: Competência como fonte de valor para o indivíduo e para a organização.	28
Figura 2: Modelo de gestão por competências com construção de indicadores. ....	33
Figura 3: Gestão de Pessoas e o Novo Institucionalismo: tipos de isomorfismo.....	44
Figura 4 - Estágio de Implantação da Gestão por Competências nas Agências Reguladoras. ....	56



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Comparação entre os paradigmas burocrático e gerencial de administração pública.....	21
Quadro 2 - Diferenças entre a abordagem funcional e a abordagem por competências da gestão de pessoas. ....	40
Quadro 3: Pilares das Teorias Institucionais. ....	45
Quadro 4: Agências Reguladoras Federais .....	48
Quadro 5 - Fatores que afetam a implantação da gestão por competências nas agências reguladoras. ....	57
Quadro 6 - Agências que possuem planejamento estratégico e respectivos modelos de capacitação .....	67

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1. Presença de fatores Normativo-Legais .....	59
Tabela 2. Presença de fatores políticos.....	62
Tabela 3. Presença de fatores organizacionais.....	65
Tabela 4. Presença de fatores técnico-metodológicos.....	70
Tabela 5. Presença de fatores culturais.....	74
Tabela 6. Presença de fatores internos ao setor de gestão de pessoas .....	77
Tabela 7. Fatores de maior presença nas agências.....	79
Tabela 8. Fatores de maior importância nas agências.....	80

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

VBR – Visão baseada em recursos.

MPOG – Ministério do Planejamento

SRH – Secretaria de recursos Humanos do Ministério do Planejamento

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

RH – Recursos Humanos

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	12
1.1	Formulação do Problema .....	13
1.2	Objetivo Geral.....	14
1.3	Objetivos Específicos .....	14
1.4	Justificativa.....	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO .....	17
2.1	Reforma do estado e modelos de administração pública.....	17
2.2	Gestão de pessoas na administração pública e os desafios atuais.....	22
2.3	Transição para o modelo estratégico de gestão de pessoas e suas perspectivas .....	25
2.3.1	Modelo estratégico de gestão de pessoas .....	26
2.3.1.1	Gestão por competências .....	28
2.4	Gestão por competências no âmbito do Governo .....	30
2.5	Pressupostos de aplicação da gestão por competências.....	32
2.5.1	Mapeamento de competências.....	32
2.5.2	Subsistemas de gestão de pessoas.....	36
2.6	Institucionalização da gestão por competências: o novo institucionalismo .....	41
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	47
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa .....	47
3.2	Caracterização das Agências de Regulação Federais .....	47
3.3	População e amostra de participantes .....	49
3.4	Caracterização dos instrumentos de pesquisa.....	50
3.5	Procedimentos de coleta e de análise de dados .....	51
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS.....	54
4.1	Situação atual.....	54
4.2	Fatores condicionantes da implantação .....	57
4.2.1	Fatores normativo-legais .....	59
4.2.2	Fatores políticos .....	62

4.2.3 Fatores organizacionais .....	65
4.2.4 Fatores técnico-metodológicos.....	70
4.2.5 Fatores culturais .....	73
4.2.6 Fatores relacionados aos recursos humanos .....	77
4.2.7 Análise de fatores relevantes .....	79
4.3 Discussão teórica .....	80
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	89
REFERÊNCIAS.....	93
APÊNDICES.....	96
Apêndice A – Roteiro de Entrevista.....	96
Apêndice B – Carta de Apresentação .....	98

# 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira, no início do século XXI, enfrenta o desafio de responder adequadamente a um ambiente globalizado, no qual o Brasil se posiciona como uma economia em ascensão e com crescente respaldo no âmbito político internacional. A dinâmica do ambiente competitivo internacional exige uma estrutura administrativa à altura, eficiente e capaz de elaborar e implementar as políticas estratégicas para o desenvolvimento do país.

Um dos papéis fundamentais do Estado moderno é o de agente regulador de mercado, responsável pela normatização e fiscalização das atividades econômicas, concedidas à iniciativa privada, no intuito de se obter um padrão de qualidade de serviços que atenda ao interesse público e não prejudique o equilíbrio de mercado. As Agências Reguladoras desempenham este papel de forma setORIZADA e têm tido crescente importância estratégica na medida em que o Brasil se aperfeiçoa economicamente e seu mercado se torna mais dinâmico, variado e globalizado com a presença de fortes empresas multinacionais.

Nesse sentido, a administração pública, em todo o mundo, vem buscando ferramentas de aperfeiçoamento gerencial, com vistas à melhoria interna de seus processos administrativos e da capacidade de produzir soluções para o seu ambiente. Os novos modelos da administração pública têm buscado adequar as suas práticas administrativas às suas realidades, sendo, a princípio, orientados pelos avanços da iniciativa privada. O modelo gerencial emerge como uma superação do ultrapassado e rígido modelo burocrático centrado no controle, por meio de práticas focadas na eficiência e no desempenho das atividades-núcleo estatais com foco no cidadão.

A transição da administração burocrática para a gerencial tem incorporado em sua base os pressupostos de outra transição, que tem ocorrido no paradigma de gestão de pessoas. A valorização do ser humano dentro das empresas ocorre em função da maior dependência das competências e dos conhecimentos tácitos, vistos como recursos estratégicos, obtidos e desenvolvidos por meio de seus funcionários. Logo, a informática, a tecnologia de comunicação, a globalização e a dinâmica da economia tornaram essencial para as organizações o desenvolvimento da

capacidade de se posicionar diante de um cenário em constante mudança, com processos decisórios cada vez mais descentralizados e específicos no qual tomam parte funcionários qualificados.

Neste contexto, a noção de colaborador, autônomo e capacitado para tomar decisões, substitui a visão clássica do empregado, alienado e substituível, de responsabilidades limitadas. Essa transição tem ocorrido juntamente com as reformas da administração pública, a partir da década de 1990, nos países mais desenvolvidos, e pode ser relacionada à mudança, mais generalizada, do paradigma funcional de gestão de pessoas para um modelo estratégico integrado, então denominado gestão por competências.

Recentemente adotado no Brasil como instrumento de desenvolvimento estratégico de servidores da União, a gestão por competências tem se desenvolvido muito recentemente no setor público, mas tem gerado resultados positivos em diversos países (e.g. Estados Unidos, França, Holanda, Coreia, Austrália, Canadá e Dinamarca). Conforme relatório da OCDE (2009), nas administrações públicas dos países em que foi implementada, a gestão por competências tem possibilitado: a criação de uma linguagem comum e consistente entre os subsistemas de gestão de pessoas; o monitoramento das carreiras dos servidores; a gestão de pessoas orientada para necessidades futuras; o aumento da competitividade do governo; e o fomento de uma cultura de autodesenvolvimento contínuo.

## **1.1 Formulação do Problema**

A literatura nacional sobre gestão por competências tem buscado fornecer as diretrizes para construção de um modelo adequado à realidade brasileira. De forma geral, a abordagem utilizada para a gestão por competências, focada na iniciativa privada, tende a determinar competências como o desdobramento da estratégia da empresa em recursos e capacidades tidos como fontes geradoras de vantagens competitivas. Entretanto, há diferenças significativas na concepção do modelo de gestão por competências no contexto das organizações públicas, cujo objetivo maior não pode ser relacionado à perseguição do lucro, visado por empresas privadas.

É neste cenário que autores como Lacombe e Chu (2008) e Appel e Bitencourt (2008) reconhecem a necessidade de se avaliar também o ambiente institucional e sua contribuição para a viabilidade de implantação do modelo de gestão por competências. Para esses autores a gestão por competências é uma atividade que se encontra, no Brasil, na primeira fase de sua institucionalização, e, para a sua implantação o caminho natural seria a construção deste processo pelos agentes implicados, do nível operacional para o nível estratégico, de forma que as novas práticas se tornem legítimas no aspecto cultural e sejam, posteriormente, formalizadas. Sob este ponto de vista, a gestão por competências se caracterizaria como um processo que envolve uma combinação complexa de aspectos estruturais da administração pública e aspectos internos particulares de cada órgão

O estabelecimento do modelo de gestão por competências como diretriz geral para a administração pública inverte essa asserção teórica. Determinou-se, a partir do nível estratégico da gestão pública, uma prática a ser efetivada em todos os órgãos federais, de forma planejada e independente de suas características organizacionais. A nova política implica alterações nos níveis estratégico, tático e operacionais internos de cada organização assim como em sua cultura. Portanto, como se comportam as organizações neste processo de adaptação? Quais fatores concorrem para a sua efetivação e o grau de homogeneidade destes fatores no contexto comum da Administração Pública Federal?

## **1.2 Objetivo Geral**

Este trabalho tem por objetivo analisar o processo de implantação da gestão de pessoas por competências e suas perspectivas de desenvolvimento no âmbito das Agências Reguladoras Federais.

## **1.3 Objetivos Específicos**

São objetivos específicos deste trabalho:



- Identificar os fatores que afetam positiva e negativamente a implantação da gestão por competências nas agências reguladoras.
- Analisar a aplicação dos pressupostos da teoria institucional na perspectiva prática do processo de institucionalização da gestão por competências nas agências, segundo os gestores implicados no processo.
- Identificar mudanças em práticas de gestão de pessoas das Agências Reguladoras, em função da implantação do modelo, tendo como referência os modelos teóricos de gestão por competências.

## 1.4 Justificativa

As práticas de gestão de pessoas na Administração Pública Federal e, mais especificamente, a gestão por competências neste âmbito, são temas pouco abordados na literatura científica e profissional. Ao definir a gestão por competências como instrumento de uma nova política de gestão dos servidores federais, o Governo Federal deu nova relevância ao tema, que se encontra em discussão na academia. No entanto, o tema carece de uma produção robusta e variada, visto que, até então, não se ateve diretamente e com profundidade ao âmbito da administração pública direta e indireta.

A renovada relevância do tema, aliada às discussões que têm suscitado entre os gestores públicos, fazem da gestão por competências um campo de crescente necessidade de consolidação. As contribuições acadêmicas para o tema, agora, possuem grandes perspectivas de aplicabilidade no Governo e, conseqüentemente, de contribuir para a concretização de uma reforma eficaz da Administração Pública, de grande relevância para o aperfeiçoamento da democracia e da competitividade internacional do país.

O cenário econômico brasileiro, mais especificamente relativamente à sua política fiscal, requer a busca por soluções focadas na eficiência do gasto público. A gestão por competências, conforme se verifica na experiência internacional, tem a possibilidade de aumentar a eficiência da força de trabalho e de criar critérios objetivos para seu dimensionamento que, no Brasil, necessita de ajustes e direcionamento estratégico (OCDE, 2010; PEREIRA, 1998; PACHECO, 1999).

A consolidação recente das carreiras e do quadro de servidores das Agências Reguladoras Federais é oportuna para a implantação de modelos modernos de gestão. O conceito das Agências Reguladoras como entes autônomos, responsáveis pela fiscalização e regulação de mercados e implantação de políticas de governo não se compatibiliza com o superado modelo burocrático. O seu caráter eminentemente técnico exige a plena institucionalização de uma gestão desenvolvimentista, voltada para a constante capacitação, gestão do conhecimento, recrutamento e retenção de talentos.

Os esforços da Escola Nacional de Administração Pública e demais atores na implantação da gestão por competências no Governo evidenciam a existência de lacunas na literatura existente, ainda incapaz de prover essas entidades com soluções para a melhoria da gestão de pessoas no serviço público. Desta forma, estudos em profundidade devem buscar preencher essas lacunas, de forma a identificar os fatores específicos da Administração Pública que interferem na implantação da gestão por competências e buscar a construção de propostas conceituais e metodológicas que sirvam de instrumento para os gestores públicos alcançarem seu objetivo de modernização do Estado.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Esta seção demonstra o caminho percorrido pelo Governo nas reformas da Administração Pública e a convergência com a evolução das tendências em gestão de pessoas. Dessa forma, busca-se caracterizar a gestão por competências como ferramenta de gestão estratégica de pessoas, capaz de viabilizar a modernização da administração pública.

O referencial será construído a partir do uso majoritário de referências compatíveis com o setor público, a exemplo dos relatórios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e publicações da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Paralelamente, procura-se buscar, como referência, as linhas teóricas de gestão de pessoas que serviram de base para a construção do modelo de gestão por competências no setor público.

### **2.1 Reforma do estado e modelos de administração pública**

A Administração Pública brasileira, no que tange aos seus modelos de gestão, passou por três diferentes estágios: patrimonialista, burocrático e gerencial (PEREIRA, 1998; FADUL; SOUSA, 2006). Esses modelos reproduzem as políticas, os objetivos e valores organizacionais predominantes em cada período histórico e concomitantes com a evolução institucional do Estado junto à democracia e ao sistema capitalista.

O primeiro momento da administração pública brasileira é caracterizado pelo patrimonialismo, que se define pela indistinção entre o patrimônio público e o privado, fruto da perpetuação cultural das práticas das monarquias absolutistas, predominantes na Europa no período pré-capitalista (PEREIRA, 1998). A natureza do patrimonialismo favorecia o nepotismo, o empreguismo e a corrupção, possibilitando que motivações políticas desviassem a gestão pública de sua finalidade precípua de atendimento ao interesse público. O desenvolvimento do capitalismo e da democracia nos início do século XX denotou a necessidade de se reformar a administração pública visando a reversão da privatização do Estado e o estabelecimento padrões de atuação voltados para a eficiência e o interesse público.

Assim, sob os pressupostos do modelo de administração burocrática, as reformas burocráticas do Estado visavam à inibição de práticas patrimonialistas, permitindo a separação entre os domínios público e privado (PEREIRA, 1998). Tendo como princípio a racionalização da organização, buscou-se dotar a administração pública de um caráter legalista, formal e impessoal. No Brasil, a transição para o paradigma burocrática funcionalista se iniciou com a implantação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), em 1936, marco da primeira reforma administrativa do país (PEREIRA, 1998). A implantação do modelo burocrático da administração racional-legal se fundou, portanto, na orientação para a padronização, controle e prescrição de procedimentos expressos em diversos estatutos normativos e executados por órgãos de fiscalização que se estabeleceram como os primeiros fundamentos da administração de materiais, financeira e de pessoal da esfera pública (LIMA JUNIOR, 1998).

A expansão do modelo burocrático de gestão ocorreu na medida em que o Estado Brasileiro, ao longo do século XX até meados da década de 1990, se posicionou como ator central do desenvolvimento econômico e da oferta de serviços ao cidadão. À época caracterizou-se por uma forte presença na economia, buscando aproximar-se do modelo de estado do bem-estar-social presente durante o pós-guerra nos países Europeus e nos Estados Unidos (PEREIRA, 1998). A década de 1980 marcou o início da obsolescência desse modelo, em função da deflagração de uma crise econômica, política e institucional, no país, marcada por um longo período hiperinflacionário, de estagnação econômica e congelamento de renda.

Este cenário perdurou de 1979 até 1994, ano no qual ocorreu a criação do Plano Real, responsável pela estabilização econômica. A superação da crise envolveu a percepção de que houvera, em todo o mundo, inclusive no Brasil, o esgotamento do modelo de Estado fortalecido, provedor de bens e serviços, que prevalecera como medida protecionista ante a competitividade internacional e executada por intermédio da política de substituição de importações.

O modelo fora bem sucedido em promover a industrialização do país nas décadas de 1930 a 1950 e a diminuir sua dependência externa. No entanto, com a globalização dos mercados, a competitividade internacional ameaçava o mercado interno, assim como não oferecia a possibilidade de um isolamento econômico protecionista, sob pena de acarretar um retrocesso no desenvolvimento nacional.

Para a abertura comercial dos anos 90 que despontava como requisito do capitalismo mundial, os países necessitavam de uma economia flexível e dinâmica e um novo modelo de atuação do Estado, que ampliasse a sua capacidade de governar ante a um cenário de crescente complexidade. Vigorava a concepção de que o Estado repassaria ao setor privado a produção de bens e serviços e se fortaleceria em suas funções essenciais, como a regulação social e dos mercados. A criação das Agências Reguladoras Federais é um reflexo direto do novo modelo de atuação estatal, que envolveu privatizações e a concessões de serviços como os de transportes, comunicações, recursos hídricos e gestão da infra-estrutura. As agências atuam na fiscalização e normatização da prestação dos serviços concedidos na defesa dos interesses da sociedade, inibindo abusos de preço, má qualidade de serviços e buscando a viabilização de políticas públicas governamentais para os setores concedidos (FADUL; SOUZA, 2006).

Em suma, o esgotamento do modelo burocrático se deu diante deste cenário, em que a capacidade de governança do Estado dependia de sua flexibilidade e capacidade técnica para suprir as lacunas do sistema econômico na consecução das demandas da sociedade civil (PEREIRA, 1998). A ênfase nas normas e no controle é, então, superada pela necessidade de um modelo gerencial voltado para o desempenho e resultados sociais práticos, que se difundira nas economias capitalistas durante década de 1990.

Com a estabilização econômica do Brasil, a partir da década de 1990 se constituíram as bases institucionais e políticas necessárias para a reforma do Estado. A transição para o modelo gerencial partiu do pressuposto de que os avanços institucional, cultural e político sob o modelo burocrático foram capazes de alijar o patrimonialismo de forma que se tornava possível a substituição das rígidas estruturas por modelos mais flexíveis, eficientes, descentralizados e focados em resultados (PEREIRA, 1998).

As perspectivas de retorno do crescimento econômico, após o Plano Real, exigiam um ciclo duradouro de reformas, para que a Administração Pública consolidasse sua capacidade de gerir políticas e consolidar o perfil gerencial. A criação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) e a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado em 1995 representaram as primeiras medidas para a modernização do serviço público sob o paradigma gerencial (LIMA JÚNIOR, 1998). O início deste movimento de deu de forma

paulatina no Brasil, de forma que muitas das determinações normativas recentes remontam aos pressupostos gerenciais.

Um dos marcos desta mudança cultural é o Decreto 5.378/05, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA. O programa prevê a realização de reformas nos órgãos federais que viabilizem a modernização da administração pública e a sua profissionalização com o objetivo de uma integração estratégica com o plano plurianual, o planejamento geral de governo (BRASIL, 2005). Outros decretos buscam orientar as práticas de gestão para resultados por meio da utilização de indicadores de desempenho, assim como para a avaliação e efetividade do desempenho de servidores públicos. A função dos decretos é antes programática do que consolidatória, demarcando o início da construção de um modelo gerencial para o Brasil.

Como autor de referência na elaboração de modelos de gestão para apreensão da realidade organizacional, Morgan (2000) destaca que os modelos não existem nas organizações de forma pura, mas suas características coexistem como dimensões da organização. A administração pública brasileira, da mesma forma, caracteriza-se pela coexistência de elementos dos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial (LIMA JÚNIOR, 1998). O patrimonialismo expresso na corrupção e no corporativismo público não foi completamente neutralizado pelo modelo burocrático (PEREIRA, 1998). A atual transição implica, também, na coexistência da burocracia e do gerencialismo. A administração gerencial não substitui a burocracia, visto que não pressupõe o fim das normas, mas a sua melhoria para que deixem de ser um fim em si mesmas e se tornem o meio legal para atingimento de resultados (LIMA JÚNIOR, 1998).

A transição entre os modelos se reflete, portanto, em mudanças culturais que permeiam processos e rotinas de trabalho para adequá-los aos novos paradigmas de trabalho da perspectiva gerencial. Pacheco (1999) sintetiza as principais diferenças entre os modelos de atuação de Estado, conforme demonstrado pelo Quadro 1, o qual realiza uma comparação entre os dois modelos e permite entrever as principais mudanças implicadas na cultura, nos valores e processos de gestão do serviço público.

PARADIGMA BUROCRÁTICO	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL
Baseia-se na noção geral de interesse público	Busca obter resultados valorizados pelos cidadãos
Eficiência	Qualidade e Valor
Administração	Produção
Controle	Ganhar adesão a normas
Especificar funções, autoridade e estrutura	Identificar missão, serviços, usuários e resultados
Justificar custos	Transferir valor
Garantir cumprimento de responsabilidade	Criar <i>accountability</i> Fortalecer relações de trabalho
Seguir regras e procedimentos	Compreender e aplicar normas Identificar e resolver problemas Melhorar continuamente os processos
Operar sistemas administrativos	Separar serviços e controle Criar apoio para normas Ampliar escolha do usuário Encorajar ação coletiva Criar incentivos Definir, medir e analisar resultados
Estrutura hierárquica	Redução dos níveis hierárquicos. Gestão participativa
Definição rígida e fragmentada de cargos Alta especialização	Multifuncionalidade Flexibilidade nas relações de trabalho
Chefias zelam pelo cumprimento de normas e procedimentos	Gerentes incentivam a obtenção de resultados e animam equipes.

**Quadro 1: Comparação entre os paradigmas burocrático e gerencial de administração pública.**  
**Fonte: Pacheco (1999)**

O maior impacto da transição do paradigma burocrático para o gerencial ocorre na cultura e nos valores do setor público, afetando diretamente as pessoas. O início das primeiras iniciativas para a mudança cultural no serviço público alterou o modelo de gestão de pessoas que se perpetuara desde o início do século XX.

## **2.2 Gestão de pessoas na administração pública e os desafios atuais**

Ao longo da transição entre os três estágios da Administração Pública as divergências entre os modelos de Estado refletiram-se, também, em diferentes modelos de gestão de pessoas. Os modelos de gestão de pessoas podem ser compreendidos como conjuntos de princípios, políticas e processos de uma organização voltados para o gerenciamento do comportamento humano e sua adequação às suas atividades, cultura e ambiente. Estão associados, em larga medida, a fatores internos, como a estrutura e o negócio da organização, e a fatores externos, como a cultura de trabalho da sociedade e a área de atuação na qual está inserida a organização (FISCHER, 2001).

No caso da Administração Pública, este argumento é especialmente adequado tendo em vista que a evolução dos modelos de gestão de pessoas reproduziu as mudanças econômicas, culturais e políticas do país. Novos cenários e desafios implicaram em diferentes políticas de gestão do capital humano, com mudanças em seu padrão de atuação e desempenho. As transições não se deram de forma homogênea e, muitas vezes, permaneceram incompletas, de forma que os princípios de um novo modelo muitas vezes coexistiam em conflito com a cultura anteriormente vigente.

A adoção do modelo burocrático remete à concepção da gestão de pessoas sob o paradigma do capitalismo industrial, vigente à década de 1930. O grande porte das organizações surgidas à época gerou a necessidade de criação de departamentos de pessoal, voltados para a realização das transações e registros do grande número de funcionários e gerir os custos de força de trabalho (FISCHER, 2001). A busca pela racionalização, otimização de recursos e eficiência de processos refletia-se no gerenciamento de pessoal que se dava sob uma perspectiva de minimização de custos e maximização da produtividade.

Embora não operasse de forma idêntica às empresas, ao longo de sua expansão, a administração burocrática no Brasil se pautou na gestão de pessoas focada no controle de rotinas e na forte vinculação racional-legal. O modelo burocrático se relacionava, em muitos aspectos, ao modelo funcional do departamento de pessoal, que começa a se delinear efetivamente, portanto, na



década de 30, com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP.

Por meio deste, buscou-se a formação de uma classe de administradores públicos profissionais e a consolidação das primeiras carreiras típicas de Estado, permitindo realizar a separação entre agente político e administrador público (PEREIRA, 1998). As reformas da legislação de pessoal seguiram com a edição do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, em 1952 e a classificação de cargos do Executivo, que surgiu com a Lei nº 3.780 de 1960. A descentralização funcional teve início com a edição do Decreto-Lei nº 200 de 1967, que criou estatais e autarquias que permitiram maior flexibilidade de atuação do Estado, antecipando princípios gerencialistas.

A expansão do Estado, com a criação de diversos órgãos para a administração indireta, gerou a necessidade de um melhor controle unificado sobre os sistemas de pessoal, sendo desenvolvidos amplos sistemas de registro e pagamento. No entanto, algumas medidas descaracterizaram os próprios princípios do modelo funcional burocrático da impessoalidade e da profissionalização. A maior autonomia à administração indireta refletiu na contratação sem concurso público para dezenas de novas estatais, favorecendo práticas patrimonialistas.

Posteriormente, efeito semelhante para a “desprofissionalização” do Estado seria proporcionado com a edição da Lei n. 8.112/90. Este estatuto substituiu o anterior, datado de 1952, e criou o Regime Jurídico Único (RJU), que ampliou sua aplicação para as administrações autárquica e fundacional. A nova lei implicou na conversão automática de 400 mil funcionários celetistas em funcionários públicos com plenos benefícios de estabilidade e aposentadoria integral (PEREIRA, 1998).

Conquanto seja uma norma basilar para a gestão de pessoas na Administração Pública, a Lei Nº 8.112/90 não se adequou às necessidades emergentes de uma administração pública moderna. Suas normas estão voltadas para a regulamentação da conduta do servidor e criam alguns dispositivos para a preservação de sua autonomia profissional. No entanto, seu teor é pautado no controle e na rigidez normativa, sendo reflexo de um modelo burocrático que já estava em vias de obsolescência naquele período. A sua extensão de direitos e deveres equânimes para todos os servidores prejudicava a criação de políticas de pessoal conforme o cargo (PEREIRA, 1998). Ademais, a extensão do Regime Único às esferas estadual e municipal da administração pública tornou generalizada a

rigidez burocrática (PIRES et al, 2005) e conseqüentemente a dificuldade de se efetivar políticas de recursos humanos específicas nos órgãos públicos dos estados-membros. A previsão de estabilidade, de forma rígida, e de promoções automáticas inviabilizavam uma política de mérito e de excelência de desempenho. O sistema de preenchimento de cargos através de restritos concursos não permitia o recrutamento interno, a mobilidade e a flexibilidade profissional.

No entanto, seriam as políticas de remuneração e aposentadoria de servidores públicos que trariam efeitos críticos para o Estado ao fixar um elevado nível de gastos com servidores e inativos, prejudicando o seu balanço fiscal. Houve diversos avanços na criação de sistemas de informação para controles de cadastro e pagamento de servidores, mas essas iniciativas não foram acompanhadas de orientação e ferramentas para o planejamento estratégico e dimensionamento adequado da força de trabalho (PIRES et al, 2005; OCDE, 2009).

Assim, ao longo dos anos, após diversas reformas, foram geradas estruturas de cargos sobrepostos e enormes gastos com aposentadorias integrais, concedidas precocemente a servidores, independente de tempo de serviço, refletindo a falta de critérios e políticas estratégicas de gestão. A promoção do ajuste fiscal do Estado levou, em 1988, à suspensão de concursos públicos e à diminuição do número de servidores ativos. A escassez de servidores não se compatibilizou com o crescimento e desenvolvimento do país, porém não se cogitavam contratações em função da política de contingenciamento.

Desta forma, a estrutura atual se formou com déficit no número de servidores, porém a um alto custo permanente. Conseqüentemente, o Brasil busca uma nova política de gestão de pessoas com soluções focadas na eficiência do gasto público. O Brasil possui 11% de sua força de trabalho alocada no serviço público, muito abaixo da média de 20% dos países desenvolvidos. No entanto, o país custeia com cerca de 12% de seu PIB este grupo de profissionais, valor acima da média dos mesmo países desenvolvidos, o que implica um custo muito elevado do funcionalismo público. Conclui-se que uma melhor gestão dos recursos humanos contribuiria para o ajuste fiscal e a governança do Estado (OCDE, 2010; PEREIRA, 1998; PACHECO, 2002).

Este cenário se constituiu em função do atendimento às pressões sindicais por reposições de perdas salariais, devidas à estagnação econômica de 1980 (PIRES et al, 2005) e à autonomia dos poderes Judiciário e Legislativo para

proporem seus próprios ajustes salariais (PACHECO, 2002). Muitos dos ajustes se fizeram atender sem se compatibilizar com o mercado e com o quadro geral da administração pública. Essas concessões não encontravam resistência, tendo em vista a ausência de um posicionamento estratégico do governo que garantisse os critérios para a concessão dos ajustes salariais e de benefícios, conforme um planejamento global.

Em uma ampla análise, as reformas administrativas ocorridas no Brasil foram realizadas sob diversos governos, se sucederam de forma pouco integrada e ocorreram sob motivações políticas variadas. O resultado foi uma sucessão de reformas incompletas e desalinhadas entre si, que legaram à gestão de pessoas inconsistências internas, enrijecidas pelo legalismo burocrático, que minaram a sua capacidade de promover o desempenho e a eficiência do setor público (OCDE, 2010). Nesse contexto, as reformas gerenciais, iniciadas em 1995, buscavam a adequação do setor público ao perfil de agente regulador, com foco no profissionalismo, eficiência e atendimento de demandas sociais. Decorria disso a necessidade de construção de um modelo de gestão de pessoas com ênfase em sistemas de desempenho e recompensa com vistas à motivação dos servidores, à busca pela excelência e ao constante aperfeiçoamento.

### **2.3 Transição para o modelo estratégico de gestão de pessoas e suas perspectivas**

A reformulação da administração pública para atendimento dos objetivos recentemente expressos pelo Governo por meio do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) visa ao fomento de uma cultura de desempenho e excelência nos órgãos federais por meio da criação de mecanismos para motivar, capacitar e otimizar a atuação dos servidores públicos (PIRES et al, 2005). Os servidores são responsáveis, em última análise, pela capacidade técnica e pelo desempenho necessários para consecução dos objetivos do Governo.

O Governo se ateve, especificamente, à gestão de pessoas por intermédio do Decreto 5.707/06, que regulamenta dispositivos da Lei 8.112/90 e instaura a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) para os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2006). O decreto possui uma terminologia

claramente estratégica e desenvolvimentista, denotando um marco para a mudança paradigmática de uma gestão de pessoas funcional e burocrática, para a gestão estratégica e gerencial. Essa transição entre modelos de pessoas reflete o âmbito geral de modernização do Governo, as quais necessitam de mudança de valores e estruturas e começam a definir mudanças na concepção do perfil do servidor público.

### 2.3.1 Modelo estratégico de gestão de pessoas

A abordagem estratégica de recursos humanos se delineou a partir da década de 1980, na universidade de Michigan nos Estados Unidos, diante da necessidade de aferição e gestão do impacto do capital humano na consecução de estratégias organizacionais, tornando-o uma vantagem competitiva (FISCHER, 2001). Wright e McMahan (1992), em um estudo realizado para delinear a teoria da gestão estratégica de pessoas, identificaram as diferenças básicas desta com relação à gestão tradicional de pessoas. Segundo os autores, o que diferencia a gestão estratégica de pessoas são dois aspectos integradores que a tornam macro-organizacional e consistente do ponto de vista de uma política: a integração vertical e a integração horizontal.

A integração vertical busca o alinhamento das práticas de gestão de pessoas com os objetivos e estratégia organizacionais. Por mais bem sucedidas que sejam as práticas de gestão de pessoas, estas agregam valor apenas quando alinhadas com os objetivos da organização. A posição inicial da teoria estratégica era de que a gestão de pessoas deveria adaptar-se ao negócio. No entanto, atualmente vigora a concepção de que não deve haver apenas a adequação passiva da área, mas a sua participação na definição da estratégia organizacional (FISCHER, 2001; WRIGHT; McMAHAN, 1992). Desta forma, a área de gestão de pessoas não se limita a responder ao seu ambiente organizacional e executar programas reativos, mas se torna uma área de iniciativa, com uma estratégia própria e foco em resultados de longo prazo.

O segundo aspecto trata da integração horizontal, da atuação coordenada das diversas atividades de gestão de pessoas tais como recrutamento e seleção,

capacitação, remuneração, avaliação de desempenho, entre outras. Esse aspecto tem suscitado relativa dificuldade quanto à concepção não só do ponto de vista prático, mas, também, teórico. Atualmente, a maior parte da literatura possui um teor prescritivo e se desenvolveu de forma fragmentada, limitada aos aspectos dos subsistemas, tais como capacitação estratégica e avaliação estratégica (WRIGHT; McMAHAN, 1992). Estas ferramentas podem ter relativo sucesso em buscar uma integração estratégica, porém, ao fazê-lo de forma isolada, não permitem a integração completa das atividades de gestão de pessoas como sugerida pelo modelo estratégico. Desarticuladas, essas práticas se tornam inconsistentes, por vezes contraditórias, sem a efetivação de uma convergência estratégica para uma política de longo prazo.

A perspectiva de integração aos objetivos organizacionais implica na criação de um modelo próprio e adequado à organização conforme sua estratégia. Assim, a possibilidade de aplicação de modelos prescritos, genéricos, se torna bastante reduzida, tornando a gestão de pessoas uma possível vantagem competitiva, dada a dificuldade de se reproduzir o seu modelo em outras organizações, em função da diferença de características ambientais e organizacionais (FISCHER, 2001).

Durante a década de 1980, o aumento na competitividade dos mercados internacionais suscitou o surgimento de teorias na administração voltadas para a melhoria da performance das empresas no mercado. Para tal, o desempenho superior dependeria do foco em estratégias bem definidas e sustentadas na capacidade da organização de fornecer valor para o mercado de forma diferenciada. Esse diferencial competitivo, sob a forma de métodos e práticas da empresa foi denominado pelos teóricos Prahalad e Hamel (1990) como competências essenciais da organização. Para os autores, a construção de competências essenciais depende do arranjo e da qualidade dos recursos internos da organização, dentre os quais os seus recursos humanos. A partir de então, um modelo integrado de gestão de pessoas, voltado para a obtenção e desenvolvimento de competências essenciais para a organização foi desenvolvido, resultando no modelo de gestão por competências.

### 2.3.1.1 Gestão por competências

O modelo de gestão por competências se insere no contexto da gestão estratégica, dado que se caracteriza pela capacidade de alinhamento horizontal, das atividades de gestão de pessoas, e vertical, dessas atividades com a estratégia da organização (OCDE, 2009). O constructo teórico “competência” permite a conexão entre os diferentes sistemas em função de uma linguagem comum, de forma a permitir a identificação, a avaliação, a captação e o desenvolvimento dos perfis de trabalho requeridos para a consecução da estratégia organizacional.

A competência é descrita na literatura em diferentes níveis. As primeiras concepções tratam de competência no nível do indivíduo, que integra o requisito de atributos cognitivos e comportamentais para o desempenho do trabalho na organização (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001). Zarifian (2001) demonstra o conceito de competências coletivas, mais amplas, caracterizadas pela mobilização de competências individuais em equipes ou grupos de trabalho. Prahalad e Hamel (1990) introduziram o conceito de competências organizacionais, que compreendem os atributos internos característicos de uma organização e permitem-na competir na arena de oportunidades do mercado, agregando valor para os clientes. Para os autores, as competências individuais contribuiriam conjuntamente para o valor das competências organizacionais, promovendo, portanto, a integração entre objetivos organizacionais e a conduta individual. Fleury e Fleury (2001) enfatizam que as competências devem, por prerrogativa, agregar valor econômico, para a organização e valor social para os indivíduos, em função do reconhecimento profissional, conforme apresentado na Figura 1.



**Figura 1: Competência como fonte de valor para o indivíduo e para a organização.**  
**Fonte: Fleury e Fleury (2001), com adaptações.**

A gestão por competências se delinea, portanto, dentro da teoria da Visão Baseada em Recursos (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001), pois enfoca a capacidade de mobilização de recursos internos da organização para definição de sua estratégia, ao contrário do parâmetro tradicional de foco nos fatores externos da indústria. A VBR é, assim, uma das linhas pela qual se pode conceber a construção de um sistema de gestão estratégica de pessoas. Sob essa perspectiva as competências são compreendidas como recursos estratégicos, que devem ser captados e desenvolvidos pelas empresas para que se tornem mais competitivas. (WRIGHT; McMAHAN, 1992).

A decorrência dessa integração é a valorização das pessoas como fonte vantagem competitiva na medida em que contribuem para agregar conhecimentos para a organização (DUTRA, 2004). Nesse sentido, a gestão por competências seria efetivada pelo gerenciamento da lacuna de competências organizacionais e individuais para atingimento de seus objetivos, buscando a redução do déficit entre as competências necessárias à consecução dos objetivos organizacionais e aquelas já disponíveis na organização (BRANDÃO; BAHRY; BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001).

Tal déficit de competências seria suprido por meio das atividades de captação, como recrutamento e seleção, e de desenvolvimento, como a capacitação ou as parcerias estratégicas para geração de conhecimento. As atividades de avaliação, remuneração e gestão de carreiras, por sua vez, seriam responsáveis pela criação de uma cultura de autodesenvolvimento, na qual os indivíduos buscariam construir competências individuais para satisfação dos perfis de trabalho requeridos pela organização. Desta forma, a operação de todas as atividades de gestão de pessoas é realizada em termos de competências, proporcionando uma integração horizontal como requisito para a efetividade do sistema

Nesse sentido, a gestão por competências oferece a possibilidade de sistematizar um modelo estratégico de gestão de pessoas. A sua aplicação tem se difundido em organizações privadas como ferramenta para incremento da competitividade do negócio. No setor público, em diversos países, a gestão por competências foi implementada como parte de reformas gerenciais. O Brasil, recentemente, mobilizou esforços para início da instituição de um sistema de competências como base para a Política Nacional para Desenvolvimento de Pessoal, instaurada pelo Decreto 5.707/06.

## 2.4 Gestão por competências no âmbito do Governo

A gestão por competências é tida como um modelo bem sucedido nos países que a implementaram como parte de suas reformas estatais. No entanto, cada país criou um modelo adequado à sua própria realidade, divergindo em conceitos, técnicas e estruturas (OCDE, 2010). Logo, apesar de diversos exemplos, não há uma base normativa totalmente consolidada para a gestão por competências no setor público. Apesar disso, os países reportam benefícios comuns relativos à gestão de pessoas: a criação de uma ligação entre áreas de recursos humanos, o monitoramento contínuo dos atributos e das carreiras do serviço público, gestão de pessoas orientada para o longo prazo, aumento da competitividade do governo, a geração de uma cultura de autodesenvolvimento, e a assistência na realização de mudanças organizacionais. (OCDE, 2009)

Aos servidores, os benefícios referem-se à maior motivação e foco no trabalho, tendo em vista que a gestão por competências promove um sistema de gestão meritocrático e mais justo, encoraja o foco na carreira e o desenvolvimento constante, estabelece claramente os padrões de desempenho esperados para o trabalho e, conseqüentemente, melhora a compreensão e a internalização da estratégia organizacional.

Em conformidade ao exemplo dos países desenvolvidos que atualmente possuem o modelo em funcionamento, o governo brasileiro definiu a gestão por competências como instrumento de desenvolvimento de pessoas por intermédio da edição do Decreto 5.707/06. O decreto se vincula a toda a administração direta e indireta e pressupõe um modelo que pode ser chamado de gestão estratégica de capacitação baseada em competências (WRIGHT; McMAHAN, 1992)

Este modelo busca compatibilizar o desempenho humano com os objetivos, estratégias e atividades das organizações de governo, caracterizando a sua integração vertical. Assim, conforme define em seu artigo 1º, inciso III, uma das finalidades dessa política é à “adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual” (BRASIL, 2006). O desempenho dos servidores é compreendido, portanto, em termos de competências individuais que devem se alinhar aos objetivos do governo, como pode se verificar no artigo 2º, inciso II:



Para os fins deste Decreto, entende-se por:

[...]

gestão por competência: 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. (BRASIL, 2006)

A definição apresentada engloba as dimensões cognitivas (conhecimentos e habilidades) e comportamentais (atitudes) da competência individual remetendo à noção mais difundida no meio acadêmico e empresarial (PIRES et al, 2005), na qual “competências representam combinações sinérgicas de conhecimentos, habilidades e atitudes, expressas pelo desempenho profissional, dentro de determinado contexto ou estratégia organizacional” (DURAND, 2000; NISEMBAUM, 2000; SANTOS, 2001 apud PIRES et al, 2005, p. 14).

Com relação à integração horizontal, há no Decreto 5.707/06 uma clara delimitação da aplicação da gestão por competências como ferramenta de capacitação (BRASIL, 2006; OCDE, 2010). É certificada, portanto, a percepção de Wright e McMahan (1992) de que os modelos atuais de gestão estratégica de pessoas possuem ampla dificuldade em sistematizar a integração de sistemas. A assertiva se coaduna com pesquisa relatada por Fischer (2001) de que no Brasil grandes empresas se orientam para o modelo estratégico, porém suas práticas ainda guardam características de modelos mecanicistas. A gestão por competências corre o risco de se tornar, no governo, como em muitas organizações, apenas um discurso, que não se compatibiliza com uma realidade organizacional ainda baseada em modelos instrumentais e funcionais de gestão de pessoas (FLEURY; FLEURY, 2001).

O relatório da OCDE (2010), que busca diagnosticar e oferecer orientações para a melhoria da gestão de pessoas no governo brasileiro confirma, entre as dificuldades para a implantação da gestão por competências, a forte estrutura legalista do serviço público brasileiro e a sua cultura burocrática. Em razão desses fatores, compara o processo brasileiro de implantação do modelo com o da Bélgica que possuía características semelhantes no aspecto legalista, na rigidez dos sistemas de carreiras e na ausência de uma cultura de desempenho consolidada.

Este país restringiu, a princípio, a gestão por competências apenas à capacitação e ao recrutamento de servidores públicos, porém criou metodologias para uma integração progressiva às demais práticas de recursos humanos, que

podem vir a servir de base para o Brasil. Desta forma, deduz-se que essa restrição inicial estaria relacionada, em países legalistas, à maior flexibilidade normativa da área de capacitação, tendo em vista que não se relaciona a salários, benefícios e outras questões que afetem significativamente direitos e deveres de servidores. Neste caso, a restrição à capacitação marca o início de um processo de implantação da gestão por competências como uma estratégia de longo prazo para apoiar as reformas na gestão pública as quais terminam por envolver diversas adaptações legais (OCDE, 2010).

A análise da incongruência da atual legislação de pessoal, com o que se busca com o Programa de Desburocratização, evidencia um conflito de modelos de gestão, típicos de um período de transição. A gestão por competências, portanto, integra o âmbito geral da reforma do Estado, na melhoria da eficiência de suas instituições e serviços. Conforme os pressupostos de uma gestão estratégica, ela permite a criação de uma política de longo prazo e um sistema de monitoramento da força de trabalho voltado para o planejamento, características prementes para a gestão brasileira.

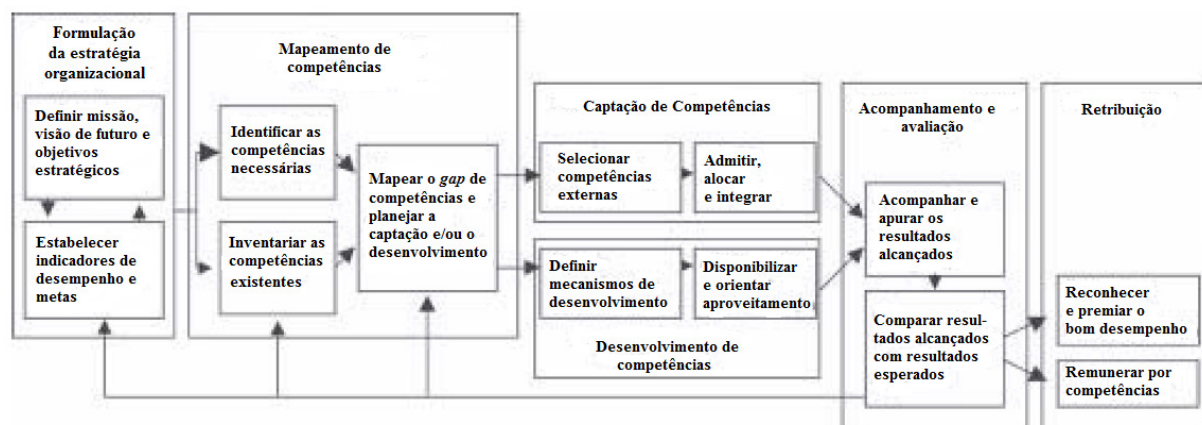
## **2.5 Pressupostos de aplicação da gestão por competências**

Nesta seção, discutem-se as formas de aplicação e o funcionamento da lógica da gestão por competências nos principais subsistemas de gestão de pessoas. A ênfase recai sobre publicações que abordam o contexto da administração pública, tendo em vista as suas características específicas. A finalidade pública do governo e a sua menor flexibilidade em relação ao setor privado denota a diferença quanto à forma de aplicação do modelo de gestão por competências, assim como os objetivos almejados.

### **2.5.1 Mapeamento de competências**

Como etapa inicial da implantação da gestão por competências, é necessário identificar as competências necessárias à organização e aquelas efetivamente

exercidas pelos seus colaboradores. O mapeamento de competências é a ferramenta de pesquisa responsável pela determinação desta lacuna de competências (BRANDÃO; BARHY, 2005), que orientará a atuação dos demais sistemas de gestão de pessoas de maneira a se coordenarem em torno da captação e desenvolvimento das competências conforme as necessidades identificadas. As atividades de avaliação e remuneração visam gerenciar as competências dos indivíduos e recompensá-los conforme o seu grau de contribuição à estratégia organizacional, propiciando consistência interna para a empresa e, para seus funcionários, motivação e busca de desenvolvimento permanente. Este processo é descrito na Figura 2, que estrutura de forma simplificada a relação entre a estratégia empresarial, o mapeamento de competências e os subsistemas de capacitação.



**Figura 2: Modelo de gestão por competências com construção de indicadores.**  
 Fonte: Brandão e Bahry (2005)

A metodologia do mapeamento é convergente na literatura quanto às suas etapas e objetivos. Normalmente, se utilizam técnicas de pesquisa qualitativa, como as entrevistas, grupos focais e pesquisa documental (CARVALHO, 2009). A primeira etapa do mapeamento consiste na análise da organização para definição de suas competências organizacionais. Busca-se não só definir a atividade da organização, mas, também, sua orientação estratégica (FERNANDES, 2006). No setor público, a pesquisa documental ocorre sobre a legislação, decretos e regimentos relativos ao órgão. Além disso, realizam-se entrevistas complementares com pessoas-chave da organização, para levantamento de outros aspectos organizacionais (CARVALHO, 2009).

As competências individuais, por sua vez, são definidas seguidamente às funções organizacionais. Servidores e gestores são consultados para que descrevam os perfis de competências necessários para consecução do trabalho individual ou de um setor. Nesta etapa, além das entrevistas é possível a aplicação de questionários, em função do maior universo de análise e da possibilidade de se validar competências anteriormente levantadas (BRANDÃO; BAHRY, 2005).

Identificadas, a descrição das competências individuais pode ser feita em termos de requisitos de qualificação e de comportamentos observáveis, sendo este último formato o mais recomendado, tendo em vista que as competências se efetivam sob a forma de resultados práticos (BRANDÃO; BAHRY, 2005; DUTRA, 2004). Para a gestão estratégica de pessoas, não basta o indivíduo estar motivado e ser produtivo: o mesmo deve estar alinhado com os objetivos organizacionais. Da mesma forma, a qualificação não basta, caso não esteja resultando em agregação de valor efetiva para a empresa. Pires et al (2005), neste ínterim, indicam a descrição de ambos os aspectos das competências tendo em vista que para atividades de capacitação, os requisitos de qualificação, baseados em conhecimentos, habilidades e atitudes serão fundamentais para determinação dos conteúdos dos treinamentos. Da mesma forma, a descrição de comportamentos servirá mais adequadamente para práticas de avaliação de desempenho.

Apesar desta disponibilidade metodológica, um dos desafios para o setor público brasileiro será a definição de um quadro único de competências, conforme preconizado pela OCDE (2010). O modelo, nos países que o utilizam, tende a englobar diversos órgãos que compartilham competências gerais. O quadro único possibilita a correspondência entre as competências dos diversos órgãos, de forma a subsidiar um entendimento comum de padrões de qualificação e desempenho que promovem uma atuação equânime das atividades de gestão de pessoas, como remuneração, movimentação e avaliação, dentre outras. O serviço público, por seu caráter integrado do ponto de vista político, legal e administrativo, não teria como efetivar políticas de gestão de pessoas em um ambiente de múltiplas interpretações para diferentes competências. O compartilhamento de um modelo único de gestão por competências é um objetivo que requer uma implantação coordenada e integrada, no entanto opera-se no Brasil um método fragmentado e experimental (OCDE, 2010).

No Brasil, alguns órgãos iniciaram a etapa de mapeamento. Em algumas sociedades de economia mista e empresas públicas como a Petrobrás, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, já se operacionalizam modelos integrais, em função de sua exposição aos requisitos competitivos de mercado. As administrações direta e indireta possuem experiências em muito ministérios, autarquias e mesmo agências, foco deste trabalho, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (PIRES et al, 2005). No entanto, para a implementação de um quadro compartilhado de competências no setor público será necessária a atuação de instituições intermediadoras como a Secretaria de Recursos Humanos (SRH) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e da ENAP como coordenadores de uma unificação de procedimentos e conceitos (OCDE, 2010).

O mapeamento de competências deve ser realizado não só durante a implantação da gestão por competências, mas, também, periodicamente, para que se validem as competências existentes e se identifiquem competências declinantes e emergentes (PIRES et al, 2005), sinalizando tendências futuras. Definir um quadro de competências futuras é essencial para organizações que desejam estar preparadas para as mudanças do seu ambiente (OCDE, 2009). Desta forma, a organização reduz seu nível de incerteza, na medida em que seus servidores estão alinhados com uma cultura de constante aperfeiçoamento, adaptação a mudanças e enfrentamento de momentos críticos (HORN, 2004 apud OCDE, 2009).

A articulação dos diversos subsistemas é essencial para a atribuição de sentido para as competências. Elas devem ser capazes de se corresponder à lógica e aos objetivos dos demais subsistemas de gestão de pessoas. Por essa razão, as competências promovem a integração entre as áreas pela uniformização do entendimento entre os subsistemas. A administração pública brasileira está, atualmente, focada na dimensão do desenvolvimento de pessoal, mas há implicações para que ocorra o envolvimento de outros subsistemas para sua completa efetividade.

## 2.5.2 Subsistemas de gestão de pessoas

O modelo baseado em competências serve de subsídio para o funcionamento de diversas práticas de gestão de pessoas. A integração sob um parâmetro comum confere, também, a clareza e objetividade ao sistema, propiciando a sua compreensão e legitimidade entre os funcionários. As atividades comuns às organizações que se estruturam de forma integrada em função das competências são, em geral: o dimensionamento da força de trabalho; o recrutamento e a seleção; treinamento e desenvolvimento; a gestão do desempenho e da remuneração; e o planejamento de carreiras (OCDE, 2009). Para o setor público, pressupõe-se a ocorrência de diversas alterações na forma de funcionamento dessas atividades, o que implica a mudança de processos burocráticos rígidos para processos focados em desempenho.

A gestão por competências, conforme se verifica na experiência internacional, possibilita a criação de critérios objetivos para dimensionamento da força de trabalho (OCDE, 2010) que, no Brasil, necessita claramente de ajustes em razão da situação fiscal brasileira (PEREIRA, 1998; PACHECO, 2002; LIMA JÚNIOR, 1998). O mapeamento de competências pode fornecer os subsídios para este planejamento, assim como para uma reestruturação de cargos e salários baseada no valor agregado de competências, de forma a tornar o sistema coerente, competitivo e compatível com os custos de mercado. A centralização deste processo, pela SRH, denota que não se insere dentro das práticas de gestão de pessoas dos órgãos. No entanto, o sistema de competências dos órgãos pode subsidiar as decisões estratégicas do MPOG.

Desta forma, um modelo baseado em competências exige a substituição da noção funcional de cargos especializados, o que implica mudanças em processos seletivos externos, maior flexibilidade de movimentação e ocorrência de recrutamentos internos. Atualmente, a Lei 8112/90 criou um sistema rígido e verticalizado, que impede a mobilidade do servidor. Desta forma, o conceito de cargo existente na legislação deve ser substituído por perfis de trabalho, que buscam precisar não apenas requisitos e atividades, mas as competências individuais em suas perspectivas cognitivas e comportamentais, suas perspectivas

de desenvolvimento, assim como os produtos de sua performance, ou sua capacidade de entrega, conforme denomina Dutra (2004).

Os concursos públicos são essenciais para manutenção dos critérios de seleção objetivos, porém a sua perspectiva unidimensional (conhecimentos) não se adequa à necessidade de seleção de profissionais por competências (conhecimentos, habilidades e atitudes). Muitos órgãos têm buscado a realização de etapas adicionais, como os cursos de formação (OCDE, 2010; PIRES et al, 2005), porém a limitação funcional dos cargos ainda demonstra o foco na especialização, não favorecendo um perfil de trabalho mais dinâmico e abrangente, nem a busca da ampliação constante de seus conhecimentos, necessária para uma atuação integrada com a empresa. Os cargos de livre nomeação e exoneração, como os de Direção e Assessoramento (DAS), são tidos como um dispositivo de recrutamento eficaz para gestores, se considerados sob os critérios de competências gerenciais, devendo ser encorajados sob uma perspectiva objetiva de seleção e tendo o suporte de ferramentas, como bancos de talentos (OCDE, 2010; PIRES et al, 2005).

Por tais limitações, a área de treinamento e desenvolvimento é, atualmente, o foco do Governo para aplicação da gestão por competências. Como discutido anteriormente, o Governo buscou um atrelamento da capacitação à gestão por competências, caracterizando-a sob a perspectiva de competências. O Decreto 5.707/06 em seu artigo 2º, inciso I, define capacitação:

Para os fins deste Decreto, entende-se por:

[...] capacitação: processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais. (BRASIL, 2006)

Conforme o teor do decreto e os pressupostos da gestão por competências, o foco de trabalho da área de desenvolvimento de pessoas são as lacunas de competências (OCDE, 2009; PIRES et al, 2005). Cabe às áreas, então, desenvolver um Plano Anual de Capacitação que compreenda "as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas", conforme seu artigo 3º, inciso XI (BRASIL, 2006). A capacitação por competências envolve um desafio para escolas de governo com o requisito de conversão dos conteúdos de aprendizagem tradicional dos seus cursos para a aprendizagem de competências. As

competências, descritas em termos de conhecimentos, habilidades e atitudes, normalmente não se compatibilizam com a capacitação por intermédio da exposição de conteúdos (CARVALHO, 2009). São necessários cursos complexos, operados mediante a demanda detectada pelo mapeamento das lacunas, e que induzam a comportamentos observáveis no ambiente de trabalho, ou seja, resultados. Logo, os cursos precisam se vincular a situações reais de trabalho e se estruturar de forma mais flexível, adequando-se aos objetivos específicos do trabalho executado pelos servidores a serem capacitados. A noção de complexidade (DUTRA, 2004) pode ser utilizada para a capacitação de servidores em diferentes níveis de carreira (PIRES et al, 2005), partindo-se do preceito de que uma mesma competência pode ser desempenhada em vários níveis de exigência, conforme as atribuições do trabalho. Por fim, um sistema efetivo de capacitação envolve a avaliação dos treinamentos, cujos resultados se evidenciam sob a forma de comportamentos observáveis. Esses são o objeto da função de avaliação de desempenho de forma que, em um sistema integrado, a capacitação e a avaliação deveriam funcionar complementarmente.

A atividade de avaliação de desempenho tem suscitado questões na administração pública, em razão de sua definição em termos de qualidades profissionais, ao invés de comportamentos mensuráveis e observáveis com base em indicadores ou situações de trabalho (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001). Assim, avaliar o desempenho pressupõe uma definição prévia de objetivos organizacionais (FERNANDES, 2006), que servirão de base para mensuração do resultado do trabalho. Muitos autores propõem a utilização do *Balanced Score Card* como forma de monitoramento e integração dos indicadores de desempenho organizacionais e individuais, de detecção de lacunas de competência e de fixação de metas, promovendo uma cultura de produtividade na empresa. Propõe-se, igualmente, a aplicação de avaliação 360º, havendo estudos (BRANDÃO et al, 2008) para combinação desses modelos à gestão por competências. A avaliação de desempenho se liga diretamente à remuneração por competências, no entanto, mesmo nos países pioneiros no modelo, esta ainda permanece uma questão controversa (OCDE, 2009). Normalmente, vincula-se a remuneração indiretamente às competências por meio das promoções na carreira, que as utilizam como requisitos de ascensão e movimentação. Uma boa estrutura de carreiras no setor público, com variadas oportunidades, termina por ser, portanto, um dos principais



fatores motivacionais e de recompensa proporcionados para os servidores pela atuação integrada dos subsistemas de gestão de pessoas.

A definição clara de requisitos de competências para ocupação de postos no setor público pode possibilitar uma maior autonomia para construção da carreira pelos próprios servidores de forma a motivá-los. A identificação de competências comuns possibilita o seu agrupamento em uma única carreira, resolvendo problemas como a superposição de carreiras e a divergência de remunerações para cargos de igual atribuição e complexidade (OCDE, 2010). No longo prazo, serão criadas carreiras transversais que permeiam toda a administração pública e criados programas de capacitação específicos que equalizam as competências nos diversos órgãos (OCDE, 2009). É o caso da criação de carreiras especializadas em recursos humanos em muitos países, assim como a de um corpo gerencial de altos funcionários públicos, recrutados internamente, mediante o desenvolvimento das chamadas competências executivas.

No Brasil, a capacitação gerencial tem sido realizada pela ENAP, no entanto não se vincula objetivamente às carreiras gerenciais, dado que prevalece o sistema rígido de contratação por concursos externos e a progressão automática por tempo de serviço. Por esta razão, a gestão da carreira por competências normalmente implica em vincular a ascensão profissional ao perfil de competências dos servidores, possibilitando a busca de oportunidades de movimentação lateral e ascensão em “Y”. Neste sistema, os servidores progrediriam até um ponto em que decidiriam desenvolver um perfil específico, como técnico e gerencial por exemplo, sendo possível a escolha das competências que pretende desenvolver e, conseqüentemente em que carreira decidirá continuar progredindo (PIRES et al, 2005)

Tendo em vista todos os pressupostos elencados e a forma de seu funcionamento, percebe-se a coexistência de modelos de gestão conflitantes. As contradições entre os modelos se acentuam em períodos de transição, conforme discutido anteriormente. Sendo assim, o Quadro 2 busca estabelecer uma comparação dos principais subsistemas de gestão de pessoas utilizando-se de seus pressupostos, sob os diferentes modelos expostos neste trabalho: funcional-burocrático e estratégico-gerencial.

<b>ABORDAGEM FUNCIONAL</b>	<b>ABORDAGEM POR COMPETÊNCIAS</b>
<p style="text-align: center;"><i>DESCRIÇÃO DO TRABALHO</i></p> <p>O que é feito?            Grupamento de principais tarefas e requisitos funcionais. (Conhecimentos, habilidades, responsabilidades).</p>	<p style="text-align: center;"><i>PERFIL DE COMPETÊNCIAS</i></p> <p>O que é feito, como e porque?            Grupamento de principais tarefas e requisitos de competências (conhecimentos, habilidades, personalidade, atitudes, valores, incentivos).</p>
<p style="text-align: center;"><i>SELEÇÃO</i></p> <p>Como é a pessoa?            Seleção para adequar o indivíduo ao cargo.            Seleção para preencher uma vaga.            Critérios de seleção baseados no preenchimento da função atual.            Critérios de seleção focados em conhecimentos, personalidade e atitude.</p>	<p style="text-align: center;"><i>SELEÇÃO</i></p> <p>Como a pessoa funciona?            Seleção para adequar o indivíduo à organização.            Seleção tendo em vista o desenvolvimento da organização no longo prazo.            Critérios de seleção baseados no futuro.            Critérios de seleção: além de conhecimentos, personalidade e atitude, também habilidades, valores e comportamento.</p>
<p style="text-align: center;"><i>DESENVOLVIMENTO</i></p> <p>Desenvolvimento do conhecimento.            Focado na promoção hierárquica.            Visão para aumento de habilidades de trabalho.</p>	<p style="text-align: center;"><i>DESENVOLVIMENTO</i></p> <p>Desenvolvimento de conhecimento, capacidade e motivação.            Focado na mobilidade horizontal.            Focado na maximização do potencial humano            Visão para o desenvolvimento de habilidades, atitudes e comportamentos.</p>
<p style="text-align: center;"><i>AVALIAÇÃO</i></p> <p>Foco no desempenho do cargo.            Foco na dedicação.</p>	<p style="text-align: center;"><i>AVALIAÇÃO</i></p> <p>Foco no desempenho do cargo, performance, resultados e potencial.            Foco no comportamento observado.</p>
<p style="text-align: center;"><i>RECOMPENSA</i></p> <p>Pagar conforme o cargo.            O peso relativo da função determina a renda.            Foco na responsabilidade, conhecimento e antiguidade.</p>	<p style="text-align: center;"><i>RECOMPENSA</i></p> <p>Pagar conforme o trabalho.            As competências possuídas e importantes para a organização determinam a renda.            Foco na produção.</p>

**Quadro 2 - Diferenças entre a abordagem funcional e a abordagem por competências da gestão de pessoas.**

Fonte: Limbourg (1997 apud OCDE, 2009)

Dessa forma, ficam evidentes os desafios que enfrentará o governo federal para a implementação de um modelo efetivo e integrado de gestão por competências. Todos os processos de gestão de pessoas baseados em competências são complementares entre si. Conforme demonstrado, o ambiente legal brasileiro e a cultura funcional do serviço público tem dificultado a implementação da gestão por competências (OCDE, 2010), embora esta seja a solução viável para as distorções e disfunções da atual política de gestão de pessoas.

A gestão por competências integra a linha teórica da Visão Baseada em Recursos (DUTRA, 2004; BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001), segundo a qual a organização se baseia nos seus recursos internos para determinação de seus objetivos estratégicos. No entanto, o Governo brasileiro, por meio de órgãos centrais, estabelece as diretrizes para os demais órgãos em dispositivos legais e no plano plurianual. Esses fatores vinculam-se às estratégias e objetivos de todos os demais órgãos federais. Da mesma maneira, o Governo é responsável pela estratégia de gestão de pessoas, em termos globais. Logo, a concepção da gestão por competências limitada ao ambiente organizacional requer, do ponto de vista analítico, complementação teórica para que se construa um modelo de integração com as variáveis externas à organização que influenciam nos modelos de gestão adotados.

## **2.6 Institucionalização da gestão por competências: o novo institucionalismo**

A abordagem da VBR, para a gestão por competências, considera as competências como recursos estratégicos dos quais depende a organização para a consecução de suas estratégias. O modelo de gestão de pessoas estratégico possui o seu foco voltado para o direcionamento do comportamento humano, para seu alinhamento com a estratégia empresarial.

A VBR pressupõe, assim, a racionalidade dos gestores para condução autônoma de políticas de forma a adequá-las a estratégia. No entanto, Lacombe e Chu (2008) estabelecem, conforme Paauwe e Boselie (2003), que há uma limitação para essa racionalidade. Muitas das decisões gerenciais no âmbito da organização

são tomadas de forma parcialmente racional, quando consideradas pressões do ambiente como determinantes das práticas de gestão de pessoas.

O setor público se caracteriza por um ambiente normatizado, onde a mudança organizacional se opera dentro de aspectos legais restritivos e do contexto sócio-político no qual se insere como agente representativo. Desta forma, práticas de gestão de pessoas são modeladas, também, em função do ambiente institucional, (APPEL; BITENCOURT, 2008; LACOMBE; CHU, 2008; PAAUWE; BOSELIE, 2003). Logo, a gestão de pessoas em órgãos públicos é parcialmente determinada por fatores institucionais como os demais órgãos públicos, os sindicatos, as associações profissionais, as universidades e consultorias (LACOMBE; CHU, 2008). Especificamente para o serviço público, este fator se torna relevante de forma a complementar o foco interno preconizado pela VBR. Sob essa perspectiva, pode-se considerar que a implantação da gestão por competências, como processo de mudança organizacional, depende não só de fatores organizacionais, mas de um ambiente institucional favorável para se efetivar.

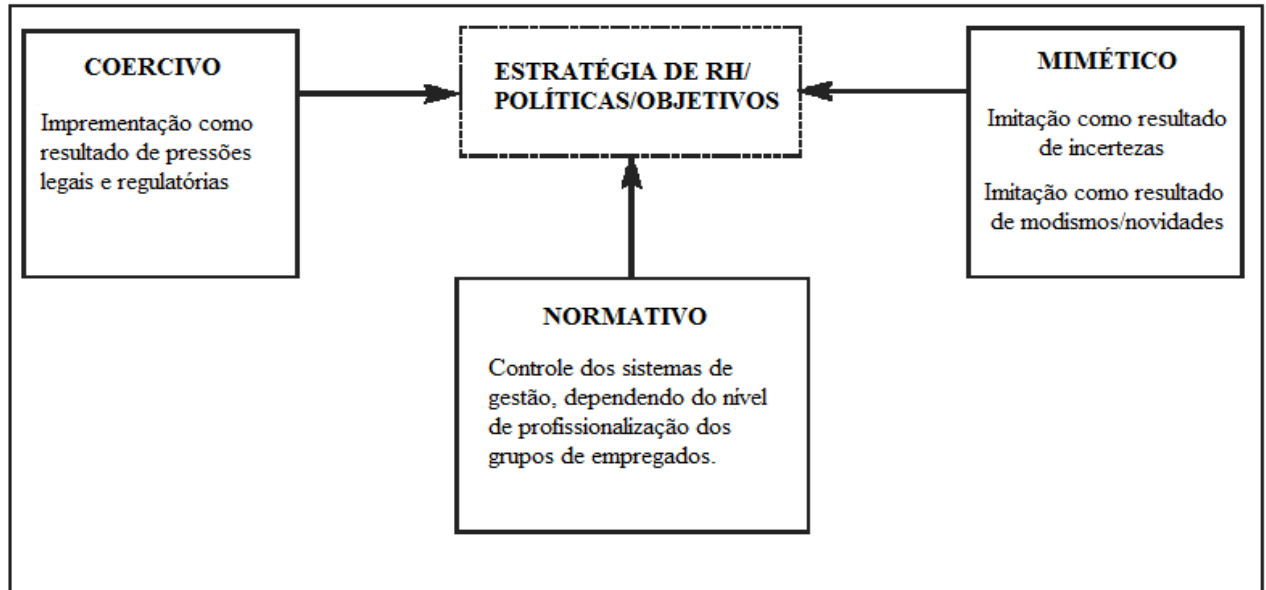
O Novo Institucionalismo, preconizado por DiMaggio e Powell (1991), tem como base uma perspectiva de análise das organizações do ponto de vista de sua conformação ao ambiente institucional. As organizações tendem a aderir aos padrões de seu setor e da sociedade em uma perspectiva de legitimação identitária, a qual pode refletir-se em assemelhamento de práticas gerenciais (DiMAGGIO; POWELL, 1991). Este fenômeno é denominado isomorfismo, o qual se caracteriza, de modo geral, pela pressão no sentido de uma conformidade de práticas entre empresas, um processo restritivo que leva a organização a adotar estruturas e processos semelhantes às demais organizações do ambiente (LACOMBE; CHU, 2008). Segundo DiMaggio e Powell (1991) organizações semelhantes, em situações em que não possuem recursos ou tecnologias próprias, tendem a buscar soluções para seus desafios em organizações sujeitas às mesmas pressões ambientais. Porter (1980), em sua abordagem competitiva para as organizações, também prevê esta tendência isomórfica, porém a compreende como uma tentativa da organização de neutralizar inovações e vantagens de competidores que a ameaçam no mercado. Para se tornar mais competitiva a organização deve possuir estratégias de diferenciação de difícil reprodução pelos concorrentes.

Paauwe e Boselie (2003) distinguem, portanto, duas formas de isomorfismo: competitivo e institucional. O primeiro se refere à mencionada abordagem

porteriana, relativa às pressões da indústria e decisões racionais de posicionamento estratégico, sendo mais relevante quando a competição é livre e aberta. O segundo se refere às mudanças por fatores ambientais sociais, legais e simbólicos, em uma perspectiva mais profunda que, não necessariamente, se fundamenta em critérios racionais.

Dessa forma, embora não se possa dizer que o conceito de competitividade é incompatível com organizações de Governo, a influência do ambiente de mercado é relativizada no setor público, onde se afiguram outros determinantes para a sua estratégia. O Estado atua em função de sua representatividade sócio-política e suas instituições devem, portanto, corresponder na prática aos valores vigentes para legitimarem-se perante a sociedade. Organizações estatais guardam um elevado grau de semelhança entre si, que favorece a ocorrência do isomorfismo institucional. O nível de semelhança se acentua à medida que se agrupam os órgãos por tipos e formas de atuação como Ministérios, Agências Reguladoras, Fundações Públicas e outros. Desta forma, há condições relevantes para que se justifique a utilização da perspectiva do isomorfismo institucional para análise de mudanças organizacionais como é o caso da implantação da gestão por competências no setor público.

DiMaggio e Powell (1991) determinam três tipos de isomorfismo institucional: coercivo, normativo e mimético. Segundo os autores, o isomorfismo coercitivo ocorre por meio da imposição (formal e informal) sofrida pela organização por outra, da qual depende. Nesse caso, as ações e transformações ocorrem por imposição e força de autoridade, como é o caso da submissão às leis do governo ou à pressão de sindicatos. Já o isomorfismo mimético diz respeito à adoção pela organização das práticas engendradas por outras em seu setor, à busca de melhores práticas e o *benchmarking* como forma de compensar a falta de recursos para desenvolvimento de soluções próprias. Por fim, o isomorfismo normativo decorreria da homogeneidade de práticas profissionais do mercado que refletem em uma uniformidade de práticas dentro das empresas. Este papel é desempenhado, principalmente, pelas universidades, como formadoras de conhecimentos que se difundem no mercado por intermédio de seus profissionais. Na Figura 3 é reproduzido um esquema simplificado dos tipos de isomorfismo que atuam sobre a gestão de pessoas.



**Figura 3: Gestão de Pessoas e o Novo Institucionalismo: tipos de isomorfismo.**  
**Fonte: Paauwe e Boselie (2003)**

Os fatores relacionados a cada tipo de isomorfismo demonstram os tipos de influência que instituições externas à organização podem legar aos seus processos internos. Internamente, a institucionalização de uma mudança organizacional perpassa por três estágios, antes que se efetive operacionalmente e culturalmente no ambiente social da empresa.

O primeiro estágio denomina-se habitualização e envolve o início da adoção de novas políticas desenvolvidas para a resolução de problemas. Essas políticas se encontram formalizadas e são implementadas experimentalmente, em uma etapa pré-institucional na qual o novo modelo poderá se difundir apenas entre organizações extremamente similares (APPEL; BITENCOURT, 2008). O estágio seguinte, de objetificação, depende da transformação da inovação em um tema difundido no mercado, caracterizando o interesse de outras organizações e de estudiosos em buscar uma consolidação teórica com respaldo social. A etapa final de sedimentação se refere à institucionalização total, que se afigura na legitimidade da estrutura e sua perpetuação no tempo. A partir de então, o novo modelo será defendido pelos gestores que evitarão a desinstitucionalização da prática. Para tal deve ser mantido um baixo nível de oposição à nova estrutura, a existência de grupos de apoio e a geração resultados para a empresa. (APPEL; BITENCOURT, 2008)

Este processo de institucionalização ocorre sob três dimensões (SCOTT, 1994 apud APPEL; BITENCOURT, 2008), representados pelos aspectos regulativos, normativos e cognitivos da mudança. O aspecto cognitivo representa a dimensão social da mudança, a sua aceitação por parte dos gestores e usuários que se sofrem diretamente os seus impactos. A construção social do modelo pelos próprios usuários a partir de sua realidade organizacional representa a consolidação na dimensão cognitiva. A dimensão normativa se refere à validação geral do modelo, consolidado e socialmente aceito. Em seguida, a dimensão regulativa normatiza essa prática sob a forma de leis e regulamentos. (APPEL; BITENCOURT, 2008). O Quadro 3 relaciona os diversos aspectos da institucionalização, conforme o seu alcance das diferentes dimensões: indivíduo, grupo social e norma.

PILAR	PRESSUPOSTO	ISOMORFISMO	LÓGICA
Regulativo	Realista social	Coercitivo	Normas, leis e sanções constituem a base da legitimação institucional
Normativo	Conformidade	Mimético	Dimensão moral, fundamentada no contexto social.
Cognitivo	Social construcionismo	Normativo	Fundamentada na noção de compartilhamento, de comunalidade. Conhecimentos culturalmente difundidos e socialmente aceitos

**Quadro 3: Pilares das Teorias Institucionais.**  
**Fonte: Appel e Bitencout (2008)**

A institucionalização, de maneira natural, se daria com o desenvolvimento de práticas a partir da construção social, sob o pilar cognitivo, que se projetariam gradualmente nos pilares normativo e regulativo em direção à conformidade social. No Brasil, no entanto, opera-se, normalmente, a forma inversa de institucionalização. Mudanças ocorrem de cima para baixo, a partir do pilar regulativo e posteriormente absorvidas, socialmente e culturalmente, como observado no estudo de Appel e Bitencourt (2008). Demonstra-se, portanto que há necessidade de consideração do ambiente institucional para a implantação de práticas de gestão de pessoas. A VBR, que analisa a predominância de fatores internos como determinante da estratégia, surgiu no ambiente organizacional norte-americano, onde prevalecia a

desregulamentação de mercados e a baixa intervenção governamental (PAAUWE; BOSELIE, 2003).

Para o Brasil, há necessidade de se considerar o ambiente e seus mecanismos de determinação do modelo de gestão de pessoas de forma complementar aos mecanismos internos das organizações, combinando-se pressupostos da VBR e do Novo Institucionalismo. Assim, pode-se dizer que a implantação da gestão por competências no setor público possui duas dimensões. Sob o ponto de vista institucional, a sua difusão por diversos países indica a conformação isomórfica do deste setor em diversos países para enfrentar desafios de crescente complexidade do mundo moderno. A natureza do relatório da OCDE (2010), que busca apresentar soluções de gestão de pessoas para o setor público brasileiro, com base na experiência internacional, remete a esse tipo de isomorfismo. A orientação para a criação de um sistema de competências unificado para órgãos público também denota as tendências isomórficas da implantação da gestão por competências.

Por outro lado, em uma análise voltada para fatores internos, os órgãos federais atuam sob diferentes perspectivas de gestão de pessoas, podendo necessitar de arranjos próprios em uma política de gestão de pessoas que se pretende generalizada para o setor. Sob o ponto de vista global, os países implantaram a gestão por competências adaptando-a a seus aspectos internos, suas estratégias e cultura de governo. Desta forma, o Novo Institucionalismo pode evidenciar até que ponto os fatores macroambientais do setor público determinam os modelos e o processo de implementação da gestão por competências nos diversos órgãos federais.



### **3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

Nesta seção são descritas as características da pesquisa realizada, sua tipificação metodológica, os instrumentos utilizados e sua forma de aplicação, assim como os procedimentos empregados na análise dos dados obtidos. A pesquisa, vale lembrar, procura identificar os fatores que se relacionam com a implantação do modelo de gestão por competências no âmbito das agências reguladoras, seu estágio de desenvolvimento e perspectivas de aplicação nos subsistemas de gestão de pessoas, conforme os relatos dos servidores atuantes na área. A construção social é o caminho natural para institucionalização de uma prática visto que os agentes participantes assumem-na como correta (APPEL; BITENCOURT, 2008). Desta forma, a percepção dos sujeitos pesquisados caracteriza-se como fonte de informação relevante acerca dos fatores determinantes para uma efetiva implantação do modelo de gestão por competências.

#### **3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa**

A presente pesquisa, observacional de campo classifica-se como descritiva, quanto aos seus fins, pois visa ao objetivo de expor o estágio atual (corte transversal) do processo de implantação da gestão por competências em agências reguladoras no dado cenário normativo e institucional do Governo Federal. Sua abordagem se deu pela aplicação de um levantamento qualitativo, por meio de entrevistas semi-estruturadas com servidores de cada uma das 10 agências reguladoras atuantes no Brasil.

#### **3.2 Caracterização das Agências de Regulação Federais**

As Agências Reguladoras são entes da Administração Pública Indireta Federal criadas para assegurar o atendimento do interesse público na prestação dos serviços em setores da economia cedidos por contrato à exploração por concessionários, autorizatários e permissionários de iniciativa privada. As agências

são criadas por intermédio de lei específica, conforme art. 37, inciso XIX da Constituição e atuam como agente descentralizado do Poder Executivo na qualidade de Poder Público concedente, devendo zelar pela regulação e fiscalização dos mercados ao qual estão vinculadas. Atualmente existem no Brasil 10 agências reguladoras responsáveis por diferentes setores, como ilustrado no Quadro 4.

SIGLA	DENOMINAÇÃO	LEI DE CRIAÇÃO	MERCADO/ATIVIDADES REGULADAS
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica	Lei n. 9.427, de 26/12/1996	Produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações	Lei n. 9.472, de 16/07/1997	Telecomunicações
ANA	Agência Nacional de Águas	Lei n. 9.984, de 17/07/2000	Recursos hídricos
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Lei n. 9.782, de 26/01/1999	Produção e comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar	Lei n. 9.961, de 28/01/2000	Assistência suplementar à saúde
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	Lei n. 9.478, de 06/08/1997	Indústria do petróleo
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários	Lei n. 10.233, de 05/06/2001	Infraestrutura de transportes aquaviários.
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres	Lei n. 10.233, de 05/06/2001	Infraestrutura de transportes terrestres.
ANCINE	Agência Nacional do Cinema	Medida Provisória n. 2.228-1, de 06/09/2001	Indústria cinematográfica e videofonográfica
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil	Lei n. 11.182, de 27/09/2005.	Infra-estrutura aeronáutica, aeroportuária e sistema de aviação civil

**Quadro 4: Agências Reguladoras Federais.**

**Fonte: Gelis Filho (2006)**

As Agências se vinculam diretamente aos Ministérios competentes para atuação no setor econômico que regulam, no entanto são denominadas Autarquias de Regime Especial tendo em vista a sua autonomia financeira, orçamentária, administrativa e funcional, tendo liberdade para determinar os instrumentos de regulação que pretende utilizar.

### **3.3 População e amostra de participantes**

O universo da pesquisa é o conjunto de 10 órgãos federais que compreendem a totalidade das autarquias de regime especial qualificadas como Agências Reguladoras Federais. As Agências Reguladoras Federais foram escolhidas por desenvolverem atividades de mesma natureza e por possuírem semelhanças quanto ao ambiente normativo, especificamente no que se refere à legislação sobre gestão de pessoas, tendo em vista a carreira dos servidores destes órgãos, definida na Lei Nº 10.871/04 comum às agências.

Não obstante a atividade fiscalizatória e regulatória de outros órgãos do governo e da sociedade, como o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e a Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON), o critério para delimitação do universo se baseia na atribuição formal legal de Agência Reguladora aos órgãos pesquisados. A composição da população das organizações estudadas foi, portanto censitária, em função da abordagem da totalidade do universo descrito tendo em vista a inclusão de, pelo menos, um representante de cada uma das Agências no ambiente de pesquisa. A abordagem da totalidade do universo permitiu atenuar fatores organizacionais particulares e evidenciar características e impressões comuns no âmbito do setor de regulação.

Já a seleção dos participantes compôs uma amostra intencional, a qual adotou como critério o envolvimento formal, em decorrência de função exercida no respectivo órgão, com a implantação da gestão por competências nos moldes definidos no Decreto nº 5.707/06. Desta forma, participaram do estudo, em média, dois servidores por agência, totalizando 18 servidores públicos, entre os quais dois gerentes gerais de gestão de pessoas, oito coordenadores da área responsável por capacitação e/ou gestão por competências, sete funcionários atuantes na área de capacitação e uma funcionária atuante na gerência geral de gestão de pessoas. O tempo de atuação na área de capacitação dos participantes está entre 3 meses e 11 anos e 6 meses, com uma média de 4 anos de atuação. Quanto aos cargos dos participantes, há 4 Gerentes Executivos, 12 Analistas Administrativos e 2 Técnicos Administrativos. As áreas de formação predominantes são Administração, Psicologia e Pedagogia.

A descrita amostra de servidores, em sua maioria atuantes na área de capacitação, resultou da predominância deste setor na experiência de implantação do modelo de gestão por competências nas agências. De acordo com o teor do Decreto nº 5.707/06, a implantação da gestão por competências foi concebida como instrumento de capacitação estratégica, de forma que, na maioria dos órgãos da Administração Federal, o setor de capacitação ou a área de gestão de pessoas tornaram-se o ambiente de desenvolvimento inicial do modelo.

### **3.4 Caracterização dos instrumentos de pesquisa**

O instrumento de pesquisa utilizado neste estudo (Apêndice B) é um roteiro de entrevista para orientação do pesquisador e é constituído de três seções: na primeira é feita uma apresentação da pesquisa e é solicitada a colaboração do participante com seu depoimento, resguardadas as informações sigilosas. A segunda seção contém as perguntas para a coleta de dados. Por fim, na terceira seção, o instrumento possui locais de preenchimento para o fornecimento de informações de natureza qualitativa, de forma a se obter o perfil básico do entrevistado. Os campos utilizados são: “agência onde trabalha”; “cargo que ocupa atualmente”; “função exercida na área de capacitação”; “tempo de atuação na área de capacitação”; e “formação acadêmica”.

A seção relativa ao roteiro de entrevista consiste em sete questões orientadas para a obtenção dos dados relativos aos objetivos específicos da pesquisa. A primeira questão introduz o assunto, relacionando o Decreto 5.707/06 à implantação da gestão por competências e solicita ao participante que discorra sobre as adequações que passaram a ocorrer na agência em função do Decreto. O objetivo desta questão é que se tenha acesso ao histórico de iniciativas do órgão, seu comportamento, dificuldades, fatores implicados e, por fim, qual a situação final do processo descrito que representa o grau de implantação do modelo.

As questões de nº 2 a 5 buscam aprofundar a narrativa inicial evidenciando os fatores específicos que afetaram o processo de implantação do modelo, tanto para fins de detecção dos aspectos facilitadores e dificuldades quanto das decorrências para o órgão. Para o caso da questão de nº 4, ela foi feita somente às agências que

afirmaram possuir práticas baseadas em competências. A questão de nº 5 se atém ao aspecto da presença dos gestores no processo, caso ele não tenha sido mencionado anteriormente pelo participante.

A questão de nº 6 busca a impressão dos participantes com relação à viabilidade de aplicação do modelo de gestão por competências para além do que é especificado no Decreto 5.707/06, que se atem à capacitação. O objetivo é de se obter uma análise do contexto da Administração Pública e das Agências Reguladoras e as perspectivas de se implantar o modelo integral, evidenciando os fatores que afetam a sua possibilidade de consecução. Essa questão busca também detectar se existe nas agências aplicação do modelo por competências em outros subsistemas.

O objetivo da última questão, de nº 7, é de resgatar a narrativa por completo e solicitar ao participante que defina quais os fatores e aspectos, levantados por ele próprio nas questões anteriores, mais relevantes para a implantação da gestão por competências. No caso, solicita-se a diferenciação de fatores internos e externos, ou ambientais. A questão busca, portanto, destacar, dentre os diversos fatores existentes no processo, aqueles considerados críticos pelos participantes. A diferenciação entre fatores internos e externos serve ao propósito de se caracterizar, nas Agências, o grau de importância do seu ambiente institucional para consecução do processo de implantação do modelo de gestão por competências.

O instrumento foi elaborado com base nos objetivos específicos da pesquisa e teve como referencial os pressupostos teóricos da gestão por competências e da teoria institucional. Os fatores buscados por meio do instrumento se referem às características descritas na literatura como relevantes para a implantação do modelo de gestão por competências e para a institucionalização de práticas de gestão. O instrumento não foi aplicado em etapa de teste, tendo sido utilizada uma solicitação de avaliação, anterior à pesquisa, em consultas informais a potenciais participantes.

### **3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados**

Uma Carta de Apresentação (Apêndice A) foi elaborada possuindo o cabeçalho com o nome da universidade e dados adicionais para identificação

acadêmica da pesquisa. A seguir, foi elaborado texto explicativo convidando o participante a contribuir para a pesquisa e explicando os seus propósitos. A carta foi enviada por meio eletrônico aos setores de capacitação de cada agência no início de dezembro. Em seguida, foram agendadas entrevistas com as pessoas indicadas, de forma que seis se deram de forma presencial, nos locais de trabalho dos participantes, e quatro se deram de forma remota, por intermédio de ligação telefônica em rede de dados. As entrevistas foram gravadas em sua integridade por meio de aparelho celular para posterior transcrição. Dentre as entrevistas presenciais, quatro ocorreram com duplas de participantes, uma com cinco e uma com apenas um participante. O número de pessoas foi determinado pelos próprios entrevistados. As entrevistas remotas foram todas feitas com a participação de apenas um interlocutor. Foram realizadas, portanto, 10 entrevistas relativas a cada uma das agências, ocorridas nos meses de dezembro e janeiro, conforme a disponibilidade dos participantes.

Para a análise dos dados, primeiramente foi empregada a transcrição integral das entrevistas de forma literal, com base na metodologia preconizada por Bardin (2009). Posteriormente, sobre as transcrições, foi utilizada a análise de conteúdo, que identifica os temas que surgiram no discurso e o que foi dito a respeito daqueles temas (VERGARA, 2006).

Para análise do conteúdo transcrito das entrevistas foram utilizadas recomendações específicas presentes em Bardin (2009). No entanto, segundo a autora, entrevistas são representações permeadas pela subjetividade do participante, acerca do que ele vive, sente e pensa (BARDIN, 2009). Logo, as entrevistas possuem uma dimensão objetiva e uma dimensão subjetiva complementar, que atribui significados específicos ao relato. Aplica-se a essa pesquisa a consideração de que o estudo de um conjunto de entrevistas, sobre um determinado tema, proporciona uma visão geral, horizontal, que tem o objetivo final de inferir algo acerca de uma realidade representativa de indivíduos ou de um grupo social (BARDIN, 2009). Essa análise horizontal privilegia a dimensão objetiva e busca generalizá-la para seus fins, de forma que omite aspectos particulares de cada entrevista. Para Bardin (2009) deve-se, portanto, complementar-se a pesquisa com um nível mais profundo de análise, caracterizando-se os aspectos subjetivos que condicionem a interpretação adequada dos dados coletados.

Para os objetivos deste estudo, foi utilizada apenas a dimensão de análise horizontal para se chegar a um quadro geral do setor de regulação. A análise dos aspectos subjetivos presentes não contribuiria em geral para o estudo, dado que se buscam posições das organizações, não apenas dos sujeitos.

A aplicação da técnica se deu sob uma abordagem qualitativa. Foi utilizada, a princípio, a categorização em uma grade aberta, que identifica categorias de análise conforme estas surgem na pesquisa (VERGARA, 2006). As categorias são grupos de elementos sob um título genérico, reunidos em função de suas características comuns (BARDIN, 2009). Os elementos são considerados conforme a sua importância e significação para a pesquisa e sistematizados como unidades de registro, ou recortes de teor significativo e semântico para fins de categorização e contagem frequência (BARDIN, 2009).

## **4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS**

Neste capítulo são apresentados e discutidos os resultados das entrevistas com representantes da área de gestão de pessoas e capacitação das 10 agências reguladoras. Tendo em vista o critério da pesquisa e o seu objetivo de caracterizar o setor de regulação como um todo, não será feita a identificação das agências. Serão atribuídos números às agências participantes sendo estas denominadas por Agência 1, Agência 2 e assim por diante.

A análise de conteúdo permitiu identificar na fala dos entrevistados sentenças que relatavam as consequências dos processos de implantação que se iniciaram, na maioria dos casos, com a edição do Decreto 5.707/06, o qual especificou a gestão por competências como modalidade de capacitação. Foram identificadas, também, falas que relatavam os elementos que afetaram o processo de implantação ocorrido e aqueles que o condicionam atualmente.

Desta forma, este capítulo trata primeiramente da situação atual detectada nas agências reguladoras. Na segunda parte são identificados fatores, resultado da análise das falas dos entrevistados, que se relacionam com o processo de implantação do modelo, contribuindo para a sua consecução ou a obstando. A relevância dos fatores é representada pela quantidade de agências em cujas entrevistas foram citados, assim como pela especificação de sua importância pelos entrevistados. Por fim, são tecidos comentários no que tange à comparação entre o quadro estudado e as teorias que sustentam o modelo e referenciam o presente estudo.

### **4.1 Situação atual**

Atualmente, as agências reguladoras se encontram em diferentes estágios de implantação do modelo de gestão por competências, heterogeneidade esta que determinou diferentes capacidades de implantação do modelo. Conforme observaram alguns entrevistados, as agências divergem quanto aos patamares de desenvolvimento, estruturas organizacionais e de pessoal, cultura, estilos de gestão e diversos outros aspectos que terminam por gerar diferentes resultados frente ao



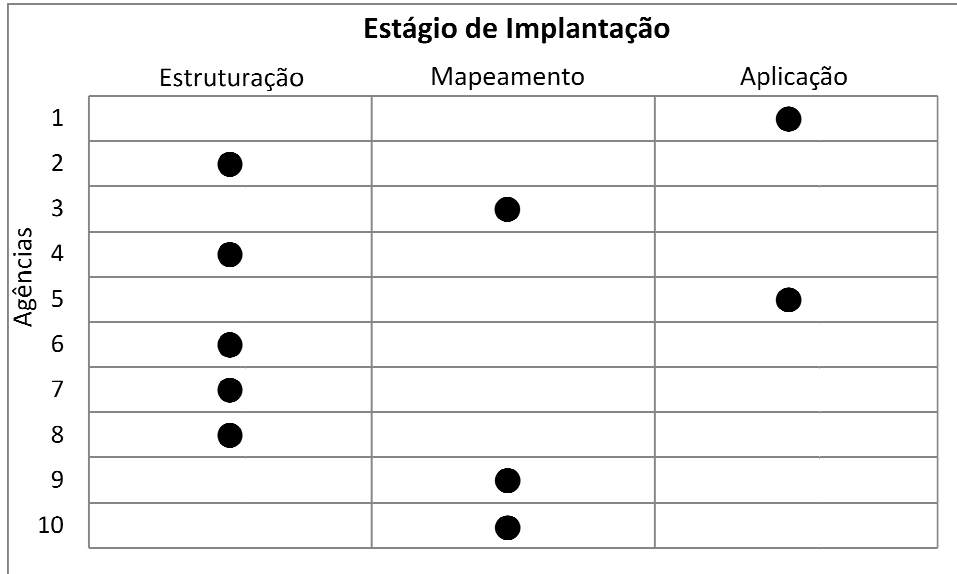
fator comum da edição do Decreto 5.707/06. A consolidação desses aspectos internos é fruto de um processo de desenvolvimento organizacional que condiciona a capacidade de iniciar um processo de mapeamento de competências efetivo. Assim atestam alguns trechos das entrevistas:

"Se a gente for seguir essa orientação do jeitinho que ela chegou para a gente, da gestão por competências, já teria que de antemão prever que todas as instituições públicas teriam que ter implementado o seu planejamento estratégico. Porque é com base na documentação que a gente tem, atualizada, e no planejamento estratégico da instituição que a gente pode começar a fazer esse trabalho de mapeamento"  
(Analista, Agência 2)

"...ele [o primeiro mapeamento] foi totalmente interrompido e a gente teve uma mudança de 100% no quadro, então ele literalmente recomeçou do zero" (Coordenador, Agência 5)

Em função de muitas agências estarem atualmente realizando reestruturações, suprimindo seus quadros de servidores e definindo seus planejamentos estratégicos, o processo de implantação do modelo tem sido, em geral, postergado. Pode-se inferir que a isto se relaciona o pouco tempo de existência das agências, as quais foram criadas entre os anos de 1997 e 2005 e cujas carreiras atuais foram criadas por meio da Lei nº 10.871 no ano de 2004. No entanto, há agências aplicando aspectos do modelo, à frente de muitos órgãos mais antigos, como os Ministérios. Posterior a essa estruturação interna haveria o processo de elaboração e aplicação do mapeamento de competências, o qual durou cerca de 5 meses nas agências que concluíram o processo. Duas agências se encontram em fase de aplicação da gestão por competências nas áreas de capacitação e avaliação.

Sob essa perspectiva, foi elaborado a Figura 4, como forma de apresentar os estágios de implantação do modelo de gestão por competências nas agências reguladoras. As etapas básicas de estruturação interna, mapeamento e a aplicação foram concebidas com base nos relatos obtidos.



**Figura 4 - Estágio de Implantação da Gestão por Competências nas Agências Reguladoras.**

Conforme o gráfico, 50% das agências estão em fase de estruturação, a qual condiciona o início do processo de mapeamento. O mapeamento se iniciou em 30% das agências e apenas 20%, ou duas delas, estão em fase de aplicação dos resultados de seus mapeamentos. Os diferentes estágios de implantação do modelo nas agências denotam a existência de fatores específicos que contribuem para a capacidade organizacional de se efetivar o modelo. O objetivo de se estabelecer uma política e modelo de gestão de pessoas comuns para os órgãos federais, se considerado de forma a ser alcançado efetivamente, deve levar em conta os fatores organizacionais e institucionais que se interpõem entre o estado atual desses órgãos e o modelo ideal do serviço público, preconizado pelas novas políticas de Governo e pelos princípios do modelo gerencial da administração pública.

A análise das entrevistas permite buscar, de forma dedutiva, os fatores aos quais se pode atribuir relação com o processo de implantação do modelo. Como apontado anteriormente, fatores organizacionais são relevantes, porém há variados outros fatores de diferentes naturezas que podem ser objeto de atuação do Governo Federal, das próprias agências, ou de suas áreas de gestão de pessoas e seus agentes implicados neste processo de modernização.

## 4.2 Fatores condicionantes da implantação

A análise do conteúdo das entrevistas permitiu a classificação das falas em 6 categorias que englobam a natureza dos diversos fatores identificados. As falas foram inicialmente classificadas como abrangentes aos assuntos: Normativo-Legais, Políticos, Organizacionais, Técnico-Metodológicos, Culturais e Recursos Humanos.

O agrupamento das falas permitiu identificar, nessas categorias, unidades temáticas relativas a questões específicas que remetem aos fatores que interferem na implantação do modelo. Os fatores têm variada importância e homogeneidade, de forma que foram identificados, no total, 25 temas que englobam os depoimentos dos entrevistados no que concerne às contingências sofridas nos seus respectivos processos. Ressalte-se que, dentro de um mesmo fator, nem todos os depoimentos convergem, dada a variabilidade de organizações do estudo. Será feita uma breve análise das oposições existentes, como sugere Bardin (2009), buscando as diferentes visões dentro do discurso. Assim, os fatores são temas recorrentes em pelo menos uma das entrevistas. O Quadro 5 sintetiza a totalidade dos fatores identificados nas entrevistas e tidos como relevantes para a implantação da gestão por competências nas agências reguladoras.

<b>CATEGORIAS DOS FATORES</b>	<b>FATORES IDENTIFICADOS</b>
<i>NORMATIVO-LEGAL</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fragmentação da política de gestão de pessoas do Governo</li> <li>• Legislação para Avaliação de Desempenho</li> <li>• Legislação para Recrutamento e Seleção</li> <li>• Ambiguidade e omissão normativa do Governo</li> <li>• Coerção normativa</li> <li>• Normas e formalização internas</li> </ul>
<i>POLÍTICOS</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio da cúpula</li> <li>• Rotatividade de Gestores</li> <li>• Empoderamento do setor de gestão de pessoas</li> <li>• Construção coletiva de políticas de Governo</li> </ul>

**Quadro 5 - Fatores que afetam a implantação da gestão por competências nas agências reguladoras.**

CATEGORIAS DOS FATORES	FATORES IDENTIFICADOS
<i>ORGANIZACIONAL</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrutura do quadro de pessoal</li> <li>• Existência de planejamento estratégico</li> <li>• Existência de Mapeamento de processos organizacionais</li> <li>• Estrutura organizacional</li> <li>• Integração com outras organizações</li> </ul>
<i>TÉCNICO-METODOLÓGICO</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envolvimento e alinhamento com gestores e servidores</li> <li>• Metodologia de mapeamento, avaliação e validação de competências</li> <li>• Orientação e acompanhamento do Governo</li> <li>• Suporte de tecnologia da informação</li> </ul>
<i>CULTURAIS</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensibilização dos gestores e servidores</li> <li>• Gerenciamento da transição para cultura de planejamento</li> <li>• Gerenciamento da expectativa gerada pelo novo modelo</li> </ul>
<i>RECURSOS HUMANOS DO PROJETO</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitação e domínio técnico do processo</li> <li>• Mobilização do setor de gestão de pessoas</li> <li>• Tamanho da equipe de trabalho</li> </ul>

**Quadro 5, Cont.**

Nas seções subseqüentes deste capítulo são detalhados os critérios adotados para elaboração das categorias, seus respectivos fatores e o número de agências que os citaram como relevantes. Dessa forma se obtém uma descrição da homogeneidade de um fator, para que se possa caracterizar a implantação da gestão por competências de forma genérica, apontando as dificuldades e atitudes comuns dos diversos órgãos. Portanto, a regra de enumeração adotada foi a presença do tema em uma entrevista, sendo o número de agências o valor do indicador de presença. A presença serve de base para inferências qualitativas acerca do objeto de estudo (BARDIN, 2009).

Outra dimensão de análise dos fatores neste estudo é a importância atribuída pelos entrevistados, aos quais foi solicitado que especificassem claramente os fatores considerados críticos para a implantação do modelo de gestão por

competências. Ao total foram identificados, dentre os 25 fatores, 18 considerados críticos por pelo menos uma agência. No entanto, considerando-se que os fatores identificados como críticos por mais de uma agência são os mais importantes, foram encontrados 10 fatores nessas condições. Para análise dos fatores são apresentados, para cada categoria, os quadros demonstrativos das presenças dos temas nas diversas agências e de sua atribuição como fator crítico.

#### 4.2.1 Fatores normativo-legais

A Categoria de fatores normativo-legais foi definida a partir do agrupamento de depoimentos cujo tema central se referisse a normas, leis e regulamentos relacionados à implantação da gestão por competências. Os depoimentos trataram sobre as características, interpretações e aspectos formais dos instrumentos normativos relatados, assim como de seus efeitos práticos. Menções a normas e regulamentos internos também foram considerados nesta categoria. A tabela 1 sintetiza os fatores que refletem os temas dos depoimentos que se enquadram nos parâmetros descritos.

**Tabela 1.** Presença de fatores Normativo-Legais

Denominação dos Fatores	Presença	Presença Crítica
<b>Fragmentação da política de gestão de pessoas do Governo</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
<b>Legislação para avaliação de desempenho</b>	<b>6</b>	<b>0</b>
<b>Legislação para Recrutamento e Seleção</b>	<b>5</b>	<b>0</b>
<b>Ambiguidade e omissão normativa do Governo</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
<b>Coerção normativa</b>	<b>4</b>	<b>0</b>
<b>Normas e formalização internas</b>	<b>4</b>	<b>0</b>

A maior parte dos relatos se relaciona com a dificuldade que os órgãos possuem de compatibilizar o modelo de gestão por competências com as normas e leis específicas que se vinculam aos demais subsistemas. Os dois fatores tidos como críticos por três agências estão voltados para a necessidade de aperfeiçoamentos normativos do Governo.

O primeiro fator remete à falta de integração entre as normas e políticas de gestão de pessoas implementadas pelo Governo Federal. O fator foi indicado como

fator crítico por todos que o reconheceram como uma necessidade de ação do Governo no sentido de possibilitar uma integração horizontal entre os subsistemas de gestão de pessoas:

"...essa diferença normativa que você tem, a gente obviamente é vinculado ao Ministério do Planejamento, e é de lá que saem as políticas, as políticas que saem não são, muitas vezes, casadas (...) Então eu tenho políticas que na concepção delas, já não são integradas" (Coordenador, Agência 5)

"[Tem que] Rever toda a política de Recursos Humanos do Governo, para que isso migre para a gestão por competências, porque hoje você tem várias Leis e Decretos que fazem uma mistura enorme.(...) É incoerente." (Gerente, Agência 4)

"Olha, na externa eu posso dizer assim, uma falta de integração das normas(...) todas elas querem implantar uma gestão de pessoas mais gerencial (...), às vezes cada uma diz uma coisa, elas não estão alinhadas (...) Não tem uma, digamos assim, orientação estratégica para a gestão de pessoas" (Analista, Agência 10)

Dessa forma, de maneira geral, há a percepção de que as normas obedecem a uma lógica de elaboração de regras desconexas, centradas em dispositivos de controle que não se compatibilizam com o funcionamento de um modelo voltado para o desempenho, como a gestão por competências. Os demais subsistemas considerados passíveis de adequação são analisados em específico nos fatores seguintes.

A legislação específica para a avaliação de desempenho e para recrutamento e seleção foram citadas por metade ou mais das agências como dispositivos que geram dificuldades à implantação do modelo de competências. No que tange ao recrutamento, as agências reconhecem que há grande dificuldade de se avaliar competências no processo seletivo como ele é atualmente. O formato dos concursos públicos permite avaliar apenas as dimensões do conhecimento, de forma que legislação se encontra muito distante do preconizado pelo modelo de competências que avalia também aspectos como as atitudes, habilidades, valores, comportamentos e perspectivas de desenvolvimento dos candidatos.

A principal discussão acerca da avaliação de desempenho se deu em torno da sua vinculação à remuneração. Este aspecto do modelo é citado no relatório da OCDE (2009), no qual se evidencia que, mesmo nos países pioneiros, a remuneração por competências é controversa. Das seis agências que tocaram no assunto, três se colocaram contra a vinculação em função da possibilidade de que a

avaliação da lacuna de competências se tornasse enviesada, justamente por determinar os salários dos servidores. A solução adotada por algumas agências se constituiu na realização de duas avaliações, uma para fins de remuneração e outra para fins de análise das lacunas. Algumas agências atestam possuírem, na prática, três tipos de avaliação e que uma consolidação desses sistemas é necessária. Uma das instituições, no entanto, regulamentou norma interna de avaliação por competências vinculada à remuneração, não considerando essa vinculação uma barreira.

A ambigüidade e omissão normativa do Governo, especificamente no Decreto 5.707/06, também foram apontadas como um fator crítico por um número razoável de agências. Para os entrevistados existe a necessidade de um aperfeiçoamento do dispositivo legal apontado, conforme suas falas, como “muito amplo”, no sentido de que “não foi dado um direcionamento” ou “uma uniformização dos conceitos”. A legislação seria falha em sua redação por colocar a gestão por competências de forma vaga e isolada das demais normas de gestão de pessoas. Dessa forma, como atesta um dos entrevistados, “cada um entende de uma forma completamente diferente”, e realiza diferentes abordagens na sua implantação.

Já a coerção normativa, é um fator simples, que se relaciona ao início do processo tido como em função exclusiva do Decreto, o que já é esperado. Relatou-se que, em três dessas agências, a nova legislação gerou pressões para a aplicação do modelo que resultaram no início do processo. No entanto, em uma das agências que implantaram o modelo, o fator-chave se deu por meio de uma determinação em seu contrato de gestão com o Ministério ao qual é vinculada. Os contratos de gestão são instrumentos normativos entre o Governo e seus órgãos vinculados que traçam diretrizes a serem cumpridas dentro de um prazo. A pressão do contrato forneceu respaldo ao processo, que foi concluído em cerca de um ano, dentro da meta estabelecida pelo contrato de gestão. Ou seja, uma norma mais rigorosa pode induzir à rápida institucionalização do processo. Por outro lado, a segunda agência a possuir o modelo implementado, o fez de forma independente, tendo como objetivo maior o atendimento de necessidades internas. Essas duas experiências de sucesso podem indicar uma equifinalidade do processo, ou seja, que existem diversas formas de implantação efetiva do modelo, neste caso de naturezas opostas.

O aspecto da formalização interna é citado por algumas agências como necessário para que se definam os responsáveis pelo mapeamento e se centralize a

gestão do processo nessa área. Boa parte das agências inicia seus processos de mudança primeiramente por meio da edição de normas internas, antes das medidas práticas. Essa definição formal fornece legitimidade interna para o fornecimento de subsídios por parte da organização ao setor responsável pelo projeto de desenvolvimento da gestão por competências, assim como induz à mobilização de seus servidores para a concepção e realização do processo de mapeamento de competências. Desta forma, as agências, em geral, apesar de não se encontrarem no mesmo patamar de instituição da gestão por competências, possuem em seus regimentos internos, normas, planos e documentos a previsão de utilização do modelo permitindo a atribuição prévia da responsabilidade de implantação às áreas responsáveis.

#### 4.2.2 Fatores políticos

A segunda categoria caracterizada como fatores políticos se refere ao posicionamento e às decisões de gestores de maior nível hierárquico com relação ao processo de implantação da gestão por competências. Os depoimentos considerados nesta categoria denotavam o caráter discricionário dos fatores atribuídos à atuação de gestores, a qual não está suscetível ao setor de gestão de pessoas. Os fatores também envolvem as relações de poder no Governo, a instabilidade política nos órgãos e o grau de abertura para participação do setor de gestão de pessoas nos processos decisórios internos, assim como nos dos próprios órgãos centrais de Governo. A Tabela 2 demonstra quais fatores foram identificados como sendo de natureza política na sua relação com a implantação da gestão por competências e seus níveis de presença e importância entre as agências.

**Tabela 2.** Presença de fatores políticos

Denominação dos Fatores	Presença	Presença Crítica
<b>Apoio da cúpula</b>	<b>7</b>	<b>6</b>
<b>Rotatividade dos gestores</b>	<b>5</b>	<b>2</b>
<b>Empoderamento do setor de gestão de pessoas</b>	<b>3</b>	<b>1</b>
<b>Construção coletiva de políticas de Governo</b>	<b>1</b>	<b>1</b>



Dentre os fatores elencados, o apoio político da cúpula de gestores é visto como essencial para o processo de implantação da gestão por competências por 60% das agências. Este fator pode ser apontado como o mais importante do estudo pela convergência das opiniões analisadas nas entrevistas. Em muitos casos, a área de gestão de pessoas é responsável por buscar esse apoio, convencendo os diretores ou presidentes de que o processo trará benefícios. As agências se referem a este fator como um sinal de legitimação interna do processo e promove a colaboração dos demais gestores e dos servidores:

"(...) eu acho que uma das maiores conquistas do projeto foi que nós conseguimos o suporte. (...) com os superintendentes que a gente teve 100% de adesão no projeto e aí, conseqüentemente dos servidores, a gente teve 92% de adesão dos servidores, porque as lideranças valorizaram, porque a diretoria valorizou." (Coordenador, Agência 5)

"O Projeto foi desenvolvido pela Gerência de Recursos Humanos, que teve total apoio da Diretoria Colegiada e dos Diretores-Adjuntos"  
(Analista, Agência 1)

O processo de mapeamento de competências exige grande mobilização, e tem decorrências normativas e culturais, além de gerar para o setor de gestão de pessoas um novo processo, cíclico. A visão de que esta é apenas uma prática exclusiva do setor de gestão de pessoas prejudica a avaliação da amplitude deste processo. Com o objetivo de se mobilizar o quadro de servidores, o apoio da cúpula gera um respaldo imprescindível:

"(...) a gente percebeu um movimento de insatisfação, até de resistência. Mas como a gente havia feito um alinhamento muito forte antes (...) principalmente com diretoria e com várias outras superintendências, isso foi atenuado. (Coordenador, Agência 5)

Por esta razão, a continuidade da gestão se torna um fator político de relativa importância durante o processo de implantação do modelo. Conforme os depoimentos, o provimento e a vacância de cargos de confiança é, em geral uma decisão política nos órgãos federais. A rotatividade de gestores, fruto dessas decisões, pode determinar a continuidade de um processo em andamento. Parte das agências mencionou este fator com ênfase na rotatividade interna de seus órgãos:

“Mudou a gestão no início de 2010. Então com isso acabou que todo trabalho está sendo retomado, muda algumas coisas.”  
(Analista, Agência 8)

“Mas com a saída dessa gestora, todo esse trabalho foi deixado de lado”  
(Analista, Agência 9, sobre o mapeamento de competências)

Outras agências reconhecem as dificuldades causadas pela rotatividade nos órgãos centrais de Governo responsáveis pela elaboração da política de gestão de pessoas da administração pública:

"uma das coisas do [Ministério do] Planejamento (...) é porque geralmente demora, a pessoa vai tocando o projeto e de repente muda o secretário, muda o ministro e aí muda a equipe, muda a direção, muda a ênfase.”  
(Coordenador, Agência 5)

“...houve uma reestruturação [NA SRH]. Para mim toda reestruturação é sinônimo de descontinuidade porque, muda a gestão, parece que tem que começar tudo de novo.”  
(Gerente, Agência 7)

Outro aspecto considerado por algumas agências é a necessidade de elevação de gestão de pessoas para um patamar estratégico. Este empoderamento do setor se refletiria em sua participação no planejamento estratégico da organização e na capacidade de conduzir políticas amparadas por um grau hierárquico maior. Uma das agências com o modelo implantado relatou que o seu setor de gestão de pessoas participa diretamente na elaboração do planejamento estratégico do órgão.

Um fator considerado apenas por uma agência, porém crítico, é a abertura dos órgãos normativos federais, como o Ministério do Planejamento, para a discussão conjunta das normas e políticas de gestão de pessoas. As agências em geral relatam que as decisões do Governo são tomadas unilateralmente. Como contraponto, a entrevistada sugere que a gestão por competências, dado o número de questões normativas envolvidas para que se efetive de forma integral, isto é, em todos os subsistemas, depende de uma abertura desses órgãos.

"Então, implantar gestão por competências, não só mapeamento, mas a gestão por competências, é muito complicado porque eles [Ministério do Planejamento e SRH] não se abrem, não querem ter esse estreitamento.”  
(Gerente, Agência 7)

A forma sugerida de atuação seria a intermediação por um corpo colegiado, representativo de todas as agências, responsável por alinhar as necessidades e as opiniões dos órgãos para apresentá-las ao Governo. Essa integração contribuiria para a consistência das decisões sobre as políticas e normas de gestão de pessoas.

### 4.2.3 Fatores organizacionais

A categoria de fatores organizacionais se relaciona ao grau de desenvolvimento da agência e sua estruturação. Como abordado inicialmente neste capítulo, estes fatores são os mais visíveis quando se avaliam as razões pelas quais o modelo de gestão por competências é implantado ou não. Os relatos que se enquadram nesta categoria versam sobre processos internos de estruturação dos quais depende o setor de gestão de pessoas para atuar na implantação da gestão por competências. O comportamento da organização também se enquadra nesta categoria, assim como a percepção interna das necessidades de aperfeiçoamento de acordo com seus objetivos institucionais.

**Tabela 3.** Presença de fatores organizacionais

Denominação dos Fatores	Presença	Presença Crítica
<b>Estrutura do quadro de servidores</b>	<b>3</b>	<b>0</b>
<b>Existência de planejamento estratégico</b>	<b>10</b>	<b>2</b>
<b>Uso do modelo como solução de necessidades organizacionais</b>	<b>4</b>	<b>0</b>
<b>Existência de mapeamento de processos organizacionais</b>	<b>3</b>	<b>1</b>
<b>Estrutura organizacional</b>	<b>6</b>	<b>1</b>
<b>Integração com outras organizações</b>	<b>3</b>	<b>1</b>

Um dos primeiros fatores apontado por três agências é a estrutura do quadro de servidores. A necessidade de sua consolidação afeta a qualidade e a abrangência do mapeamento. Agências que estão com seus quadros incipientes poderão definir as competências de forma precipitada ou na iminência de uma mudança que levará ao descarte do trabalho anterior. Outro ponto descrito pelos entrevistados é a existência de servidores distribuídos em diversos níveis de progressão em suas carreiras. Uma estrutura de quadro distribuída em vários níveis

permite a exigência de diferentes graus de domínio das competências, conforme o grau de progresso do servidor. Relata-se que, normalmente, ocorre o ingresso maciço de servidores em um único concurso de forma que não há um quadro suficiente de servidores mais antigos realizando tarefas mais complexas. Consequentemente, conforme relata a entrevistada, ao ingressar no órgão, “o servidor entra tendo que saber tudo”. De fato, não se detectou no estudo o uso pelas agências de graus de complexidade no trabalho conforme o grau de progressão na carreira do servidor, como preconizado pelo modelo de competências.

A existência de planejamento estratégico é um fator reconhecido pelas agências como condicionante para a implantação da gestão por competências. Este fator é o único reconhecido de forma unânime. Nem todas as agências possuem um planejamento estruturado e formal que oriente o mapeamento de competências a se vincular às atividades e à estratégia da organização. Neste ponto, duas agências que consideraram o planejamento estratégico crítico encontram-se, atualmente, em uma posição de aguardo pela sua finalização para que possam iniciar o mapeamento de competências.

A falta de planejamento formal do órgão reflete-se, portanto, em certa imobilidade da área de gestão de pessoas e, no caso específico, nas áreas capacitação. Conforme a visão de uma gerente executiva: “Se a instituição não tem um planejamento, não dá para o RH fazer planejamento”. Uma alternativa que tem se operado na maioria das agências é que se busca um grau mínimo de planejamento para orientação dos Planos Anuais de Capacitação, documento exigido no próprio Decreto 5.707/06. Nesse sentido, as áreas de capacitação realizam, para tal, levantamentos superficiais dos conhecimentos necessários à agência através de análises documentais e entrevistas com gestores das demais áreas resultando em uma versão simplificada de mapeamento dos conhecimentos. De posse deste levantamento, as áreas obtêm subsídios para organizar um programa de capacitação. Este levantamento de necessidades de treinamento um pouco mais aperfeiçoado tem sido o caminho intermediário entre uma capacitação reativa, por demanda, e uma capacitação efetivamente realizada por competências, alinhada aos objetivos institucionais.

O fato de apenas duas agências considerarem o planejamento estratégico como crítico pode estar relacionado à existência em todas elas de um direcionamento interno no sentido de se finalizar a sua elaboração, ou seja, a

expectativa de conclusão e operacionalização do planejamento no futuro próximo atenua o reconhecimento de seu caráter crítico. De certa forma, embora se reconheça a sua contribuição para a gestão por competências, as áreas têm conseguido buscar maneiras de desenvolver instrumentos de capacitação para atendimento ao Decreto 5.707/06. Os levantamentos nas áreas permitem um alinhamento no nível intermediário, com os objetivos de longo prazo dessas áreas específicas, segundo a visão dos respectivos gestores. O planejamento estratégico, portanto, é a formalização desses direcionamentos sob uma perspectiva global que fixa objetivos, metas e planos de trabalho para a organização e para suas áreas, de forma que estes permaneçam elencados, independente da mudança dos gestores atribuindo ao planejamento de capacitação a necessária regularidade das estratégias no longo prazo. No entanto, a ausência formal do plano enseja a busca de alinhamento com a estratégia subjacente, ou emergente que, mesmo não formalizada, é inerente às organizações e se apresenta nas decisões cotidianas dos seus gestores. A função do plano estratégico é o alinhamento dessas decisões, mas sua inexistência não implica na impossibilidade de se detectar metas e objetivos intermediários nas áreas da organização. As áreas de capacitação, portanto, buscam formas de se adaptar a este cenário. O Quadro 7 descreve a atual situação das agências nesses aspectos.

<b>Agência</b>	<b>Existência de Planejamento Estratégico</b>	<b>Base para Planejamento de Capacitação</b>
1	SIM	Competências
2	NÃO	Conhecimentos
3	SIM	Conhecimentos
4	NÃO	Levantamento de Necessidades
5	SIM	Competências
6	NÃO	Conhecimentos
7	SIM	Conhecimentos
8	NÃO	Conhecimentos
9	NÃO	Conhecimentos
10	NÃO	Levantamento de Necessidades

**Quadro 6 - Agências que possuem planejamento estratégico e respectivos modelos de capacitação**

Observa-se, portanto, que em agências com capacitação baseada em competências há um planejamento estratégico. Nas demais, apesar de não o ter, se buscou, nas áreas, as orientações dos gestores para organização do planejamento da capacitação. A ausência do plano estratégico formal não é vista, a rigor, como impeditiva para a aplicação da gestão por competências, mas fornece uma importante base de diretrizes explicitadas e deliberadas para que as competências mapeadas, em função dessas, possuam respaldo e perenidade, evitando seguidas adequações em curtos prazos.

Em algumas agências, os planos estratégicos têm previsto a implantação da gestão por competências. Depreende-se deste fato que existe uma percepção dos gestores de que a gestão por competências se relaciona ao atingimento dos objetivos da instituição. Dessa forma, considera-se que outro fator organizacional seria a existência de demanda pelo modelo, ou seja, a sua vinculação à necessidade da organização de sistematizar os processos de gestão de pessoas e atribuir-lhes um caráter estratégico. Este fator serve como contraponto ao fator de coerção normativo-legal, no qual a agência adota o modelo sem que essa iniciativa advinha de um processo de planejamento atrelado às decisões internas de aperfeiçoamento organizacional. As agências que demonstraram este fator atestam que existe o momento adequado para que seja compreendida no órgão a necessidade de se aplicar o modelo. Antes deste momento, a agência estará voltada para a solução de questões mais básicas como estruturação. Este fator representa, portanto, um condicionante para adesão dos gestores no processo quando é percebida a possibilidade de solucionar problemas organizacionais através da adoção do modelo, especialmente no que concerne à criação de critérios objetivos para a capacitação. As agências que se enquadram na relação com este fator, normalmente possuem uma percepção difundida dos benefícios da gestão por competências.

O grau de desenvolvimento organizacional pode envolver ou não a existência de um mapeamento de processos organizacionais. No caso, esse fator é visto por algumas agências como relevante. O que o diferencia do planejamento estratégico, é o fato de que o mapeamento de processos é considerado essencial para a gestão por competências em sua forma integrada, a qual proporciona o alinhamento vertical e horizontal. Para os fins limitados aos processos de capacitação, exigidos no Decreto 5.707/06, os entrevistados consideram que o mapeamento de processos é

acessório. Esse nível de análise, limitado à capacitação, predominou entre as agências, ensejando a sua consideração como relevância relativa.

Os fatores até então citados evidenciam o grau de desenvolvimento das agências e, conseqüentemente, terminam por se relacionar com a consistência e consolidação de suas estruturas organizacionais. Logo, de forma geral, a estrutura organizacional desempenha um papel relevante nesta análise. O primeiro aspecto apontado por três agências é a sua consolidação, que está em andamento em muitas agências juntamente com seu planejamento estratégico e mapeamento de processos organizacionais. A consolidação da estrutura, assim como constatado na estratégia fornece as bases para um mapeamento de competências perpetuidade. Sob outro ponto de vista, a forma como a estrutura se consolida pode contribuir para uma integração ou insulamento de diferentes áreas, conforme a quantidade de níveis hierárquicos ou divisões internas, podendo dificultar o envolvimento necessário para o mapeamento. Da mesma forma, a estrutura organizacional envolve a localização dos sistemas de gestão de pessoas. Algumas agências, por exemplo, possuem suas áreas de capacitação à parte dos demais sistemas. Dessa forma, em algumas agências o processo é de difícil integração, enquanto outras possuem maiores condições para tal.

“Como tudo isso [os subsistemas] está sob o mesmo gerente. Então é mais fácil de conseguir implementar [a gestão por competências], de juntar”  
(Coordenadora, Agência 6)

Dessa forma, pode-se inferir que há configurações de estrutura organizacional que se adéquam melhor à implantação da gestão por competências. Além da integração interna, contemplando um ponto de vista do ambiente institucional foi apontado pelos entrevistados a importância do relacionamento com outras organizações, que consiste na troca de experiências e na formação de grupos de trabalho para solução de problemas comuns. A interação com servidores de outros órgãos permite o intercâmbio de idéias e o conhecimento dos processos de implantação bem sucedidos para que sirvam de base para a própria agência. Uma das agências apontou como crítica a existência de uma integração mais estreita entre os órgãos do setor através de fóruns e grupos de trabalho para que cooperem entre si na busca de objetivos comuns, a exemplo do que tem ocorrido para a contratação conjunta de cursos de áreas de interesse transversais. No entanto, a possibilidade de uma integração no que concerne à gestão por competências de

forma unificada é vista como de difícil consecução. Essa visão contraria a orientação da OCDE (2009) de que o Governo deve buscar um modelo de competências comum a todos os órgãos, como ocorre em diversos países de experiência bem sucedida. A atestada dificuldade de integração se fundamenta na heterogeneidade organizacional, assim como na diferença de modelos e métodos concebidos para a implantação da gestão por competências.

#### 4.2.4 Fatores técnico-metodológicos

Nesta categoria se classificam os relatos que envolveram a discussão acerca dos métodos, técnicas e abordagens empregados durante a concepção, mapeamento e aplicação da gestão por competências nos órgãos. Os órgãos desenvolveram diversificados instrumentos, assim como descreveram diversas formas de apoio técnico para suprir eventuais limitações. Nos relatos foram descritas as práticas consideradas mais adequadas assim como as adaptações, inovações, dificuldades e lacunas teóricas que interferiram no progresso da implantação do modelo. Nesta categoria foram classificados quatro fatores, apresentados na Tabela 4.

**Tabela 4.** Presença de fatores técnico-metodológicos

Denominação dos Fatores	Presença	Presença Crítica
<b>Envolvimento e alinhamento com gestores e servidores</b>	<b>9</b>	<b>2</b>
<b>Metodologia de mapeamento, avaliação e validação de competências</b>	<b>9</b>	<b>1</b>
<b>Orientação do Governo</b>	<b>8</b>	<b>6</b>
<b>Suporte de tecnologia da informação</b>	<b>6</b>	<b>4</b>

Dentre os fatores elencados, o envolvimento e alinhamento com gestores e servidores é de relevância dominante e se define pela inclusão do quadro de servidores na construção participativa do modelo de gestão por competências para a organização. A interação com as demais áreas permite a adequada definição de competências e o alinhamento dos termos técnicos, planejando a compreensão dos significados dos conteúdos e dos conceitos envolvidos no mapeamento. As agências



realizam esta integração por meio de capacitações, palestras e edição de manuais explicativos. Esse procedimento é técnico e se difere da sensibilização, conforme atesta uma servidora:

"Comunicação que eu quis dizer é a conscientização de todos os servidores da importância da estratégia, do trabalho, do programa em si. Isso é uma coisa. A outra coisa é o envolvimento das áreas no trabalho que vai ser desenvolvido. A participação das áreas na formatação do programa, contribuindo para o formato do programa." (Analista, Agência 2)

A necessidade relatada de envolvimento e alinhamento técnico se reflete posteriormente na facilitação da aplicação dos métodos de mapeamento e análise de competências. O processo de mapeamento é considerado como de difícil e árdua execução pelas agências. O processo não se concretiza facilmente especialmente em áreas nas quais os gestores não compreendiam os conceitos da gestão por competências. Como o mapeamento depende da contribuição de um grande número de pessoas, é necessário buscar a difusão do conhecimento sobre o tema. Desta forma, há homogeneidade na percepção da importância da metodologia de execução do mapeamento, a qual é tida como um dos pontos de maior dificuldade. As dificuldades específicas são variadas entre as agências, porém atestam que os referenciais teóricos são considerados vagos em muitos aspectos. Porém as diretrizes teóricas gerais parecem ser utilizadas com sucesso pelas agências, havendo uma coerência comum nas diferentes metodologias utilizadas.

Para a fase de mapeamento, a maior parte dos problemas relatados se refere ao grande número de informações a serem trabalhadas. O mapeamento é visto como um trabalho de cunho científico, como uma pesquisa, cujos métodos de aplicação devem ser adaptados à realidade da agência.

"Uma coisa é Gestão por Competências na iniciativa privada outra coisa é (...) no serviço público. São duas coisas diferentes, você tem que fazer essas adequações." (Gerente, Agência 4)

"E nós, por mais que a gente visitasse e visse o trabalho dos outros, nós terminamos fazendo uma coisa bem adequada a nossa realidade. Bem dentro da nossa realidade, quer dizer, eu não sei como isso pode ser julgado fora. Mas a gente está assim, buscando um caminho nosso." (Analista, Agência 2)

As agências que concluíram o mapeamento usaram majoritariamente grupos focais, envolvendo todos os gestores do órgão e servidores indicados, que

contribuíram para a definição de competências e posteriormente as validaram. É interessante observar que as agências têm caracterizado as competências de forma similar, predominando a utilização de descrições de comportamentos observáveis e a classificação dessas competências em essenciais, comuns a todos os servidores, gerenciais atreladas os cargos de chefia, e técnicas, específicas de cada área de trabalho. No que concerne ao mapeamento, houve grande número de menções à metodologia desenvolvida pela ENAP, repassada aos órgãos por meio de variados eventos de capacitação promovidos pela Escola. As visões são divergentes quanto à aplicabilidade dessa metodologia sendo que algumas agências a consideram insuficiente enquanto outras atribuem à Escola grande importância na contribuição para o sucesso do mapeamento.

A alta ocorrência deste tema e o teor dos seus relatos indica que há muitos aspectos da metodologia que não são diretamente aplicáveis ou suficientemente específicos. Porém, há uma conformação no sentido de que há um limite para a prescrição de métodos e modelos de gestão por competências.

“...eu nem sei se pode existir modelo, eu acho que diretrizes sim, mas modelo eu acho que é difícil, porque cada realidade é uma. E o trabalho de repente frutifica de uma maneira diferente, mas levando aos resultados que se deseja, sem fugir aos objetivos da SRH e do Ministério do Planejamento, uma vez que a gente está neste contexto de administração pública.  
(Analista, Agência 1)

Logo, a utilização de alternativas e inovações metodológicas, relatada em muitos depoimentos, indica que não há uma única metodologia correta, estante, devendo ser, de fato um trabalho flexível, com possibilidade de adequá-lo às necessidades da agência. A dificuldade metodológica, existente em diversos graus, suscita nas agências a busca de apoio e orientação dos órgãos que instituíram a política. Sobre esse aspecto a maior parte das agências considera a participação e o acompanhamento do Governo, por intermédio do Ministério do Planejamento, da SRH e da ENAP, críticos. De fato, nas agências que se consideraram contempladas por este apoio, a orientação do Governo foi decisiva como na Agência 1, que finalizou o seu mapeamento e considerou a orientação um fator essencial: "As orientações do Ministério do Planejamento e da SRH. Isso aí foi fundamental". As demais opiniões, em sua maioria, apontam para outra direção:

"O envolvimento do Governo só vem quando a gente vai atrás para buscar, ou seja, a ENAP em nenhum momento foi até nós para que fosse feita essa orientação, essa capacitação" (Analista, Agência 9)

"Trabalhou competência de uma maneira geral, mas não se trabalhou método. Apenas, disse: faz por competência" (Coordenador, Agência 5)

"Que o Governo crie também as ferramentas necessárias para a implementação dessas estratégias. Porque ele define e orienta, mas ele não cria as ferramentas, então cada instituição tem que estar desenvolvendo suas ferramentas de um jeito, muitas vezes perdendo um tempo enorme" (Analista, Agência 2)

De maneira geral, há uma grande demanda de uma atuação conjunta com o Governo. Porém, aparentemente, há limites para essa atuação do Governo, que podem estar ligados a uma eventual falta de capacidade técnica para monitorar diversos órgãos individualmente. O que se depreende da visão geral das agências é como o colocado por uma gerente: "A gente precisa sentar e dialogar e ser entendido pelo Ministério do Planejamento como um órgão que necessita dele."

Muitas das críticas realizadas ao Governo se ligam à expectativa de disponibilização pelo Ministério do Planejamento de um sistema voltada para a gestão por competências, denominado sistema "Capacitação". Conforme a Tabela 4, 60% das agências considera que seja essencial a utilização de um sistema informatizado de gestão para operar processos com base em competências. Há visões nas agências de que se deva aguardar a conclusão do sistema que vem sendo desenvolvido pelo Ministério do Planejamento desde a edição do Decreto. Esse sistema destina-se a formar um banco de dados de competências e gerenciá-las, evidenciando as lacunas e subsidiando a elaboração de planos de capacitação. A maioria dessas agências considera o fator como crítico e diante dessa dificuldade, algumas estudam a possibilidade de aquisição do *software* no mercado. De fato, se o próprio Ministério iniciou o desenvolvimento de um sistema para gerenciar o novo modelo, este se tornou um fator essencial, condicionando o progresso da implantação do modelo nas agências à conclusão desse sistema.

#### 4.2.5 Fatores culturais

A categoria de fatores culturais foi elaborada com base na reunião dos relatos sobre a reação dos servidores e gestores às mudanças implicadas pelo modelo de

gestão por competências. A receptividade do quadro de servidores ao modelo, assim como as suas atitudes de resistência, se relacionam às suas dimensões subjetivas, sociais e, conseqüentemente aos seus valores e comportamentos apresentados. Estes aspectos, considerados de maneira geral, representam a cultura da organização e como esta reage mediante a instituição de mudanças profundas como o modelo de gestão por competências. Os fenômenos referentes a esses aspectos foram reunidos nesta categoria e sintetizados em três fatores apresentados na Tabela 5.

**Tabela 5.** Presença de fatores culturais

Denominação dos Fatores	Presença	Presença Crítica
<b>Sensibilização dos gestores e servidores</b>	<b>9</b>	<b>4</b>
<b>Gerenciamento de transição para cultura de planejamento</b>	<b>4</b>	<b>0</b>
<b>Gerenciamento da expectativa gerada pelo novo modelo</b>	<b>8</b>	<b>6</b>

Os fatores culturais são bastante citados pelos entrevistados como determinantes para a implantação da gestão por competências. A sensibilização de gestores e servidores é elencada como um fator dominante e considerado como um fator crítico por 40% das agências. Este fator refere-se à conscientização dos servidores e gestores acerca da importância da implantação do modelo visando a participação colaborativa desses no processo. A falta de sensibilização incorre na baixa adesão nas etapas de mapeamento, em resistência aos novos modos de capacitação e de avaliação, assim como dificulta a obtenção de apoio político, conforme visto anteriormente, essencial para se dar legitimidade ao processo. A sensibilização é realizada pelas agências de diversas maneira, como por exemplo, a realização de seminários e palestras abertos com o intuito de divulgar os benefícios do modelo e sua contribuição para a satisfação no trabalho. A disposição dos servidores em contribuir e aplicar em seu cotidiano os pressupostos da gestão por competências se difere do seu mero conhecimento técnico, pois leva a difusão de suas práticas e sua gradual incorporação pela organização. A sensibilização é, portanto, o que permite a evolução do projeto de implantação do modelo.

Similarmente, em uma dimensão da questão cultural, as agências observam um tipo específico de resistência. Algumas agências apontaram a dificuldade de se instituir uma cultura de planejamento, isso é, a cultura de se definir ações com base

em critérios e objetivos. O uso de uma capacitação definida em um plano formal e programático entrou em conflito com o costume generalizado da contratação de cursos por demanda. Verifica-se o fator da transição cultural em alguns relatos:

"E outra [dificuldade] foi a mudança de cultura, com se trabalhar com o cardápio [demanda direta de cursos] e com a falta de planejamento das ações de capacitação com eles terem que pensar com antecedência"  
(Analista, Agência 5)

Há, também, aspectos específicos do comportamento dos gestores com relação à cultura de planejamento. O aspecto foi considerado da seguinte forma:

"Quando você trabalhar a gestão por competências, dependendo do gestor, ele vai se sentir preso. Porque (...) não vai poder ser tão arbitrário igual ele é hoje" (Gerente, Agência 4)

"Agora, há um medo muito grande, de uma forma geral, porque quando você trabalha por gestão por competências e a implanta, as coisas ficam muito claras. Então, de alguma forma, você tira poder.  
(Coordenadora, Agência 7)

Essa transição cultural deve ser gerenciada para que ocorra de maneira gradual, sob pena de gerar focos de resistência e pôr em risco a continuidade ou funcionamento adequado do modelo baseado em competências. É preciso haver, em um primeiro momento, certa flexibilidade para que se atendam eventuais demandas não planejadas, julgando-se se essas demandas decorrem de necessidades emergenciais, e não de decisões arbitrárias.

O processo de sensibilização e transição cultural se relaciona a um terceiro fator que ocorre de variadas formas entre as agências. A implantação do modelo de gestão por competências é passível de gerar diversos graus de expectativa na organização. Este fator engloba os aspectos de uma expectativa positiva dos servidores assim como um grau de resistência passiva oriundo de uma baixa expectativa acerca do processo. A base desse fator em muitas agências está na tradicional imagem do setor de gestão de pessoas como uma área desacreditada, associada a projetos sem resultado prático ou a ações mal sucedidas:

"Tem uma expectativa assim quanto ao resultado final desse trabalho que ele acha assim, que é mais uma burocracia, mais um trabalho que ele vai fazer que não vai sair do papel." (Analista, Agência 10)

Com efeito, um processo de mapeamento de competências deve ser iniciado apenas quando se busque efetivá-lo através de práticas de gestão de pessoas, ou seja, quando se busquem resultados práticos. A maioria das agências que ainda não realizaram o mapeamento adota a premissa de que não se deve investir na divulgação do modelo enquanto não houver condições de se gerar resultados concretos. Essa medida de cautela está ligada, portanto, ao gerenciamento da expectativa acerca dos resultados do modelo.

Dentre as agências, quatro tiveram experiências de mapeamentos realizados anteriormente seguidamente à edição do Decreto 5.707/06. Quase todas o fizeram com o apoio de consultorias, que terminaram por serem interrompidas ou tiveram os resultados finais abandonados, por diversos motivos, sendo o principal a mudança da gestão ou a desatualização do material. O efeito posterior verificado nessas agências é o prejuízo da imagem do setor que realiza o mapeamento assim como do processo em si:

"esse [expectativa de descrédito] foi talvez um dos desafios que a gente teve que superar. Porque, como já havia sido feito um trabalho lá atrás e ele não gerou um resultado nem nada concreto, com algumas pessoas a gente teve que lidar também com essa percepção de descrédito. (...) Eu acho que até internamente [do RH] a gente teve que fazer um esforço interno para superar essa visão: "não, vai dar certo" (Coordenador, Agência 5)

A própria tradição de que seja o setor de gestão de pessoas apenas um local para a demanda de cursos e processos burocráticos, pode prejudicar as expectativas com relação à implantação do modelo. O apoio externo ao projeto e uma adequada sensibilização podem atenuar esta percepção revertendo expectativas negativas. Por outro lado, durante a divulgação da gestão por competências há que se adequar os resultados assegurados com a real capacidade de se realizá-los. Em algumas agências, as expectativas com relação ao modelo geraram uma pressão de trabalho para além da capacidade técnica do setor de gestão de pessoas. O não atendimento dessas expectativas gerou frustração no quadro da agência e nos próprios servidores do setor.

Dessa forma, aspectos culturais repercutem diretamente na institucionalização do modelo e devem ser gerenciados de forma a se proporcionar uma adaptação gradual dos costumes e valores dos servidores e gestores aos novos pressupostos do processo, de forma que o vejam não como uma interferência

no seu modo de trabalho, mas como um avanço importante, fruto de um trabalho coletivo de um processo transparente, divulgado de maneira eficiente.

#### 4.2.6 Fatores relacionados aos recursos humanos

A última categoria de fatores se relaciona aos aspectos internos do setor de gestão de pessoas e com os agentes implicados na condução do processo de implantação da gestão por competências. Essa categoria contemplou os relatos que se relacionavam à descrição de recursos internos e dificuldades existentes nos setores de gestão de pessoas, local de trabalho dos participantes e sobre si mesmos, como instituidores do modelo. A Tabela 6 retrata os três fatores identificados acerca desses parâmetros.

**Tabela 6.** Presença de fatores internos ao setor de gestão de pessoas

Denominação dos Fatores	Presença	Presença Crítica
<b>Capacitação e domínio técnico do processo</b>	<b>9</b>	<b>4</b>
<b>Mobilização do setor de gestão de pessoas</b>	<b>4</b>	<b>0</b>
<b>Tamanho da equipe de trabalho</b>	<b>8</b>	<b>6</b>

Um primeiro aspecto muito convergente entre as agências e de relativa importância no processo geral é o preparo técnico dos servidores do setor de gestão de pessoas. A busca pelo domínio técnico do processo é feita majoritariamente por intermédio de capacitação, cuja grande maioria é feita pela ENAP, mas, também, através de auto-aperfeiçoamentos e de visitas técnicas a outros órgãos para conhecimento de práticas de sucesso.

O domínio técnico compreende também a capacidade de se propor o projeto aos gestores da agência. Como foi verificado, o início da implantação normalmente se dá por iniciativa ou responsabilidade da área de gestão de pessoas e, como relatado por muitos entrevistados, é preciso possuir domínio do tema para se obter credibilidade na apresentação da proposta. Mesmo naquelas agências que buscaram o apoio de consultorias, o domínio técnico é considerado a forma de se garantir o acompanhamento do trabalho realizado e as condições para se dar continuidade ao projeto. Similarmente ao observado, em casos de mudanças de

gestão, apenas equipes preparadas são capazes de manter a continuidade do processo por possuírem autonomia técnica. No entanto, há uma idéia geral de que ainda é necessária maior experiência prática.

"Eu vejo muitas agências no fórum de RH pensando que tá, eles têm que fazer, mas não sabem como fazer, se contratam uma consultoria, se faz internamente. Para se fazer internamente tem que saber fazer, não sabem fazer." (Analista, Agência 9)

As agências parecem buscar a designação de pelo menos um servidor que busca se especializar na gestão por competências e atuar como multiplicador. Esse servidor ampliado termina por coordenar os demais no projeto, geralmente todos os servidores do setor. Não raro, esses servidores buscam ou possuem pós-graduação nesta área de atuação.

O apoio e o envolvimento interno dos servidores do setor de gestão de pessoas, portanto, se mostrou como um fator a ser considerado. Essa mobilização caso não ocorra durante o processo de mapeamento ou aplicação da gestão por competências, termina por manter o processo de implantação isolado na área de capacitação, ou onde esteja sendo realizado. Para o caso da integração dos sistemas, assim como para a obtenção de apoio e legitimidade interna do processo, se indica nas entrevistas a mobilização de todos os servidores e gestores da área, para se difundir a responsabilidade no processo e facilitar a articulação do uso das competências nos demais subsistemas.

Por fim, a dimensão da equipe de trabalho é um dos fatores bastante citados no estudo. A maioria das agências, estando em fase de reestruturação, possui equipes muito reduzidas nas áreas de capacitação. Essa é considerada uma dificuldade por 70% das agências, crítica para uma delas:

"Equipe muito pequena. Isso é um dos empecilhos da gente não implementar com a velocidade que a gente queria."  
(Analista, Agência 3)

"Eu acho que primeiro a gente tem que ter uma estrutura de pessoal aqui, senão a gente não vai conseguir. Espero que até lá, as coisas estejam mais estruturadas. Da forma como tá hoje, a gente não tem condição de fazer só a gente aqui" (Coordenadora, Agência 8)

"Nos víamos que era um empreitada muito forte para um grupo muito pequeno. Esse é o nosso maior problema" (Analista, Agência 1)



Este fator encontra-se diretamente relacionado, segundo os relatos, à opção de contratação de consultorias, vistas como uma saída para a falta de estrutura do setor de gestão de pessoas. Muito mais do que pela necessidade de complementação dos conhecimentos e métodos, a contratação de consultorias ocorre como complementação de mão-de-obra. Essa relação da contratação das consultorias em face a equipes reduzidas demonstra que há uma problemática subjacente na avaliação dessa necessidade de contratação. Sanados os problemas de quantidade de servidores, frequentemente se incorrerá em menores custos e melhores resultados de longo prazo do que normalmente têm apresentado os contratos de consultoria. Além disso, de qualquer forma, os resultados da consultoria, quais sejam as competências mapeadas, precisam ser levados adiante por uma equipe especializada, tendo em vista que o mapeamento é cíclico.

Este último fator demonstra, portanto, e em geral, a falta de uma priorização dos processos de gestão de pessoas, prejudicando a capacidade dos servidores de implantar novas políticas e levando à busca de consultorias com poucos resultados práticos.

#### 4.2.7 Análise de fatores relevantes

Por fim, a análise geral dos fatores identificados serve ao propósito de se demonstrar a complexidade do processo de implantação da gestão por competências. Os fatores de maior presença podem identificar as ênfases em geral do setor de regulação nos seus processos de implantação. O maior número de presenças foi identificado nos fatores elencados na Tabela 7.

**Tabela 7.** Fatores de maior presença nas agências

Denominação dos Fatores	Presença
<b>Existência de planejamento estratégico</b>	<b>10</b>
<b>Envolvimento e alinhamento com gestores e servidores</b>	<b>9</b>
<b>Metodologia de mapeamento, avaliação e validação de competências</b>	<b>9</b>
<b>Sensibilização dos gestores e servidores</b>	<b>9</b>
<b>Capacitação e domínio técnico do processo</b>	<b>9</b>

Depreende-se que as agências estão, portanto, focadas nos seus aspectos internos buscando aperfeiçoar a concepção de seus modelos de gestão por competências. Em geral estão buscando capacitação, adequações e conformidade metodológicas, legitimidade interna e alinhamento com objetivos institucionais.

Os fatores de maior importância crítica, conforme a opinião dos entrevistados, estão enumerados na Tabela 8.

**Tabela 8.** Fatores de maior importância nas agências

Denominação dos Fatores	Presença Crítica
<b>Apoio da cúpula</b>	<b>6</b>
<b>Orientação e acompanhamento do Governo</b>	<b>6</b>
<b>Suporte de tecnologia da informação</b>	<b>4</b>
<b>Sensibilização de gestores e servidores</b>	<b>4</b>

Esses fatores demonstram que os setores de gestão de pessoas consideram críticos aqueles fatores que se encontram externos à área e com os quais eles mantêm um relativo grau de dependência para o sucesso do processo de implantação de gestão por competências. Na Tabela 8 estão implicados três agentes. Primeiramente, os dirigentes superiores, que fornecem o amparo político para legitimação do processo. Em segundo lugar, a presença do Governo do ponto de vista da orientação metodológica e do fornecimento de tecnologia. Por fim, está implicado no fator sensibilização a dimensão cognitiva da instituição do processo, ou seja, a dependência da adesão dos servidores para o sucesso da implantação.

Esses fatores demonstram o caráter sistêmico de um processo de mudança organizacional, implicado na implantação da gestão por competências, e como ele envolve servidores, gestores, altos dirigentes e órgãos estratégicos de Governo. É um processo complexo que, como verificado anteriormente, se constitui em uma combinação de elementos internos e externos da organização.

### 4.3 Discussão teórica

As agências reguladoras iniciaram a implantação do modelo de gestão por competências tendo em vista edição do Decreto 5.707/06, no entanto a existência

entre as agências de diferentes arranjos organizacionais implicaram em diferentes capacidades e processos de implantação. As agências possuem diferentes patamares de desenvolvimento e atualmente buscam concluir processos de estruturação interna para que iniciem a implantação da gestão por competências. A importância dos recursos internos como determinantes para a consecução de objetivos organizacionais corrobora pressupostos teóricos relativos à VBR na qual os recursos estratégicos permitem maximização de vantagens competitivas como forma de alcance dos objetivos estratégicos deliberados da organização (FERNANDES, 2006). A gestão de pessoas por competências, dentro dessa lógica, representa um modelo estratégico que foca no desenvolvimento do capital humano como fonte de vantagem competitiva para a organização (WRIGHT; McMAHAN, 1992; FISCHER, 2001). No entanto, considerando-se o ambiente de Governo onde não prevalece orientação para a competição de mercado, foi observado nas agências que a mobilização de recursos internos visou não à consecução de uma estratégia interna de gestão de pessoas, mas se adequar às diretrizes do Governo, que se constituem em pressões normativas do ambiente, que vinculam a orientação estratégica do órgão.

Paauwe e Boselie (2003) assim como Lacombe e Chu (2008) atestam que a elaboração de políticas de gestão de pessoas é condicionada pelo ambiente institucional, limitando a racionalidade das estratégias organizacionais. No Governo, essa realidade é predominante, tendo em vista que a estratégia de gestão de pessoas é estabelecida de forma centralizada, cabendo às organizações buscarem mobilizar-se internamente para se adaptar ao ambiente. Esses pressupostos de centralização e controle, os quais remetem ao paradigma burocrático de gestão pública, por conseguinte, obstam a autonomia estratégica dos órgãos que absorvem, por força institucional, a estratégia do próprio Governo, impossibilitando as agências de atuar efetivamente como uma área de gestão estratégica de pessoas, em função do não rompimento da política de gestão de pessoas do Governo Federal com os pressupostos comportamentais de controle do trabalhador (FISCHER, 2001).

A vinculação normativa das práticas de gestão de pessoas nos órgãos à política burocrática de Governo não estabelece condições para a implantação da gestão por competências. A limitação do Decreto 5.707/06, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal para a aplicação da gestão por competências apenas no setor de capacitação prejudica em muitos aspectos a

viabilização dos potenciais benefícios do modelo integrado. Conforme observou uma entrevistada: "Esse Decreto 5.707/06, ele na verdade limita o uso do recurso mapeado (...) se você usa esse mapeamento, você o aproveita para uma série de coisas."

A dificuldade de integração entre os subsistemas de gestão de pessoas evidencia as críticas de Wright e McMahan (1992) de que o modelo estratégico de gestão de pessoas ainda não está consolidado. A estrutura horizontal, quando se buscam aplicações práticas, revela que os subsistemas nas organizações funcionam separadamente, com vinculação estratégica, porém isolados entre si. Desta forma, a capacitação por competências, concebida no citado Decreto exemplifica os problemas de aplicação de uma capacitação estratégica, porém que não se relaciona com sistemas fundamentais como avaliação de desempenho. A sua implantação nos órgãos sem uma exigência do planejamento estratégico termina por tornar inepta a inovação. Apesar disso, em função do forte caráter institucionalista do ambiente de Governo, as organizações buscam implementar o modelo, resultando em versões aproximadas de um sistema de capacitação planejado ou em casos de inadequação dos trabalhos, como verificado em quatro agências que interromperam seus primeiros processos de mapeamento.

Dessa forma, a implantação da gestão por competências ocorre a partir do pilar regulativo que se associa ao isomorfismo coercitivo, e é predominante no Brasil, conforme demonstram Appel e Bitencourt (2008). Assim, as agências buscam se conformar, por força de leis e normas, às práticas de gestão de pessoas por competências em função exclusiva do Decreto. DiMaggio e Powell (2001) afirmam que em ambientes de Governo as instituições estão mais voltadas para a busca de legitimação do que para a eficiência de seus processos quando da adoção de práticas isomórficas com relação ao seu ambiente. No entanto, os autores reiteram que, ao contrário do que se leva a inferir sobre a teoria institucional, não se pode afirmar que a legitimação permaneça como o único objetivo da adoção de uma prática.

No caso analisado, apesar das dificuldades estruturais encontradas, foi verificado que a gestão por competências foi implantada em agências através da construção social interna, essencial para a sua institucionalização, a qual ocorre em função da busca da eficiência dos processos e da satisfação dos servidores, ao contrário do isomorfismo com fins a legitimação. No entanto, em um primeiro

momento, as agências buscam a adequação normativa, para então, dentro do escopo legal, aprofundar a institucionalização empreendendo, então, os seus recursos estratégicos no processo.

O processo de isomorfismo institucional, então, não ocorre exclusivamente nas dimensões regulativas, mas é complementado pelas dimensões cognitiva e normativa, dimensões as quais não são excludentes entre si, sendo na realidade simultâneas e dinâmicas (APPEL; BITENCOURT, 2008). Diversos aspectos desse estudo demonstram os fatores relacionados aos citados pilares. No que concerne ao pilar regulativo os fatores normativo-legais elencados se compatibilizam com as suas características. Da mesma forma, os fatores culturais se relacionam ao pilar cognitivo e fatores técnico-metodológicos, entre outros como a capacitação e integração entre organizações, o pilar normativo. Assim, o que se depreende é que, embora as agências tenham buscado a adoção de práticas por força do ambiente institucional, relacionado primariamente à busca de legitimidade, se evidencia a progressão de outros elementos institucionais ligados à busca de eficiência, como a solução de necessidades internas. Assim se evidenciou nas agências que implantaram o modelo, que buscaram formas de possibilitar a institucionalização nos demais aspectos organizacionais.

Assim, as teorias Institucionalista e da VBR se complementam na caracterização do comportamento das organizações públicas e de seus setores de gestão de pessoas, dado que a perspectiva da VBR sobre os recursos internos analisa a mobilização desses em função de estratégias definidas por pressões institucionais. Porém, há uma predominância do caráter institucionalista do setor público tendo em vista que a obtenção dos recursos necessários ao funcionamento dos órgãos se condiciona à conformidade de seu padrão e legitimidade junto aos órgãos dos quais dependem. Esse fator de submissão ao meio se relaciona à sobrevivência da organização em ambientes com uma forte estrutura institucional como o serviço público no Brasil. Neste cenário, as organizações priorizam a conformidade normativa tendo em vista que os agentes institucionais geralmente são seus principais provedores de recursos (DiMAGGIO; POWELL, 1991).

Não se descarta, no entanto a oposição existente entre os interesses organizacionais e as imposições institucionais, como sugere Paauwe e Boselie (2003). No entanto, a própria natureza do serviço público, através do plano plurianual e outros dispositivos de controle, que denotam alto grau de centralização

do Governo brasileiro, não possibilitam uma faixa ampla de discricionariedade para elaboração de estratégias próprias por parte das agências. Neste íterim, os objetivos subjacentes às agências se voltam para a consecução da estratégia do Governo à qual estão vinculadas.

A busca de eficiência do processo pelas agências como forma de se institucionalizar a gestão por competências gerou a demanda por orientações metodológicas do Governo. Este fato indica o início de uma fase de objetificação do processo, que seria posterior à apontada por Appel e Bitencourt (2008) como predominante no Brasil, a de habitualização. A objetificação consiste no aprofundamento teórico de uma inovação, buscando-se adaptá-la às necessidades organizacionais e consolidá-la, visando a sua institucionalização (APPEL; BITENCOURT, 2008). A difusão entre as agências dos conhecimentos sobre a gestão por competências com uma orientação metodológica similar, denota este estágio de busca de consolidação teórica. Neste ponto a organização adota como referencial outras organizações, caracterizando o isomorfismo mimético, assim como práticas profissionais consagradas, caracterizando o isomorfismo normativo (DiMAGGIO; POWELL, 1991). As incertezas quanto à metodologia ainda pouco consolidada, leva os profissionais de gestão de pessoas a buscar os modelos e exemplos de organizações com modelos de gestão por competências implantados. Conforme observa uma servidora:

“...ele [o gestor] começou a estudar alguns órgãos internacionais e viu que a tendência mundial é a capacitação por competências (...). E aí ele viu agora a necessidade de ter um planejamento para o próximo ano de 2012, fazer com base no mapeamento de competências.” (Analista, Agência 9)

A predominância de busca de capacitação junto à ENAP e a similaridade de aspectos metodológicos convergem para um grau de isomorfismo normativo, que denota a semelhança e a predominância de determinadas práticas profissionais e técnicas de trabalho em determinado campo organizacional (DiMAGGIO; POWELL, 1991). A ENAP desempenha, portanto, um papel central na sinterização e consolidação do constructo teórico da gestão por competências, buscado em sua fase de objetificação. Seguidamente a essa consolidação, a etapa de sedimentação permitirá a difusão do modelo nas demais organizações do setor como um modelo legítimo para o alcance dos objetivos organizacionais (APPEL E BITENCOURT, 2008). A existência conjunta desses três fatores de conformidade organizacional

demonstra a importância do ambiente no setor público, como fonte de orientação das práticas internas e como se atribui o papel orientador aos órgãos centrais. As agências em geral, ao não possuir autonomia para suas práticas, buscam legitimidade junto aos modelos regulamentados.

Neste ponto, que concerne à centralização normativa, existe uma contradição inerente a esse posicionamento da administração central com relação aos pressupostos dos modelos estratégicos de gestão de pessoas, e dos princípios da gestão pública gerencial. O modelo gerencial pressupõe foco nos resultados, produtividade e uma gestão participativa com maior flexibilidade para atuação dos órgãos (PACHECO, 1999). Da mesma forma, a vinculação do desempenho humano à estratégia da empresa possibilitou uma ênfase no desenvolvimento de pessoas nas empresas a partir da década de 80 (FISCHER, 2001). A visão funcional de trabalhador especializado e passivo deu lugar à necessidade de profissionais atuantes com capacidade de inovação e desempenho. Apesar dos pressupostos dos modelos almejados, o Governo no desempenho de sua atribuição como gestor de pessoas não compatibiliza suas próprias práticas com a ênfase no capital humano, e na autonomia, tenha em vista que, de acordo com os relatos, os órgãos centrais de elaboração de políticas de gestão de pessoas carecem da capacidade institucional para formular políticas, fornecer subsídios e de orientar todas as agências e demais órgãos da administração pública. Detecta-se que, por trás do objetivo de implantação da gestão por competências expressa no Decreto 5.707/06, não se verifica a priorização de políticas de gestão de pessoas. Este fato se reflete na administração pública onde se verifica a falta de estrutura das áreas de gestão de pessoas para uma atuação estratégica efetiva. A conclusão deste fato é de que, em termos gerais, o Estado brasileiro pouco avançou na gestão de seus servidores, muito embora sejam realizadas reformas e estudos nessa área há mais de 20 anos, como demonstram Pereira (1998) e Pacheco (1999).

Os setores de gestão de pessoas nas agências buscam atuar de maneira mais estratégica, assim como planejam o desenvolvimento da gestão por competências para aperfeiçoar seus instrumentos de planejamento. No entanto, são oferecidos poucos meios para que sejam bem sucedidas suas práticas. Aparentemente há permanência de uma visão funcionalista da área de gestão de pessoas em contradição com políticas que visam à implantação de modelos estratégicos como a gestão por competências. Esta inconsistência interna se reflete

nas dificuldades enfrentadas pelas agências de compatibilizar o modelo com a legislação vigente assim como não se provê autonomia ao gestor de pessoas e servidores nas agências para a formulação de suas políticas próprias ou propor a construção de modelos adequados a sua realidade. A retirada de autonomia e submissão um poder centralizado reproduz o modelo burocrático funcional, evidenciando a visão instrumental do setor de gestão de pessoas que subjaz à inconsistência e falta de priorização da política de gestão de pessoas do Governo. Conforme atesta Fleury e Fleury (2001) a gestão por competências corre o risco, na maioria das empresas, de ser apenas um discurso que oculta sob esse modelo, a permanência de modelos instrumentais de gestão de pessoas.

A instituição pelo Governo da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, através do Decreto nº 5.707/06 não levou em consideração aspectos organizacionais particulares, resultando em uma normatização desvinculada da realidade do serviço público e uma lacuna entre o modelo preconizado e o modelo existente. As suas diretrizes foram estabelecidas sem se ter fornecido condições para que houvesse um patamar de desenvolvimento da administração pública suficiente para a efetivação da política, tornando-a de efetividade limitada e ensejando maior dependência dos órgãos com relação a medidas complementares do Governo.

A inconsistência normativa do Governo evidencia a ausência de uma política estratégica consolidada para a administração pública federal e um baixo nível de planejamento para a solução de questões cruciais e específicas como a eficiência dos gastos públicos e dos serviços prestados ao cidadão. A necessidade de modernização do Estado foi concebida na década de 90, período inclusive em que foram criadas as Agências como órgãos mais autônomos para a fiscalização dos serviços concedidos, nos moldes do Estado descentralizado focado na eficiência e na profissionalização dos servidores (PEREIRA 1998). Os pressupostos deste modelo são de que processos burocráticos rígidos e focados em controle sejam substituídos por práticas focadas em resultados. Os setores de gestão de pessoas, por sua vez, se encontram em uma perspectiva de transição de um paradigma funcional, de controle de rotinas de pessoal, para uma atuação como setor estratégico focado no desenvolvimento planejado de servidores. As agências, por sua natureza, tendem a seguir esses modelos e não se compatibilizam com a gestão burocrática que, no entanto, ainda permeia o Governo. O presente estudo evidencia,



portanto, o contexto da evolução dos modelos de gestão de pessoas e da transição do modelo burocrático para o modelo gerencial de Estado.

A gestão por competências é reconhecida como um modelo capaz de operar essa mudança de paradigmas e de permitir a atuação integrada dos sistemas de gestão de pessoas com a estratégia organizacional que por sua vez, se alinha à estratégia de Governo (PIRES et al, 2005). Em algumas agências houve decorrências positivas da implantação do modelo que corroboram os benefícios apontados como uma vinculação estratégica e maior capacidade de planejamento (WRIGHT; McMAHAN, 1992; OCDE, 2010).

Um dos benefícios mais difundidos nas agências, em diversos graus, é a mudança do perfil da área de capacitação que se voltou para uma atuação planejada, estruturada, em oposição ao antigo modelo de capacitação reativa, atendendo a demandas isoladas. Muitas agências relataram terem aprimorado seus critérios de seleção, incorporando conteúdos e ferramentas de avaliação em seus processos seletivos e cursos de formação. As agências que concluíram o mapeamento de competências relataram a fundamental importância de terem obtido o conhecimento das competências latentes dos servidores. Esse conhecimento permitiu a alocação adequada dos servidores em áreas de trabalho que permitissem a valorização de conhecimentos e habilidades antes não utilizadas. A satisfação dos servidores é, também, um dos benefícios relatados, por permitir a sua compreensão dos critérios e regras objetivas a que está sujeito e poder atuar ativamente em seu próprio desenvolvimento.

Os benefícios relatados se compatibilizam com os indicados pela OCDE (2009) e remetem a uma gradual inclinação em direção aos princípios do modelo gerencial de administração pública. Com efeito, porém evidencia-se também a coexistência de dispositivos burocráticos e gerenciais, muitas vezes incompatíveis, como a apontada inconsistência entre as normas de gestão de pessoas, sob uma política integrada. De certa forma, a previsão normativa da gestão por competências como foi elaborada, de maneira vaga, remete a esse sentido.

Os aspectos metodológicos e as aplicações da gestão por competências guardam consistência com as orientações teóricas, a exemplo das descritas em Carvalho (2009) na qual se recomenda a realização de mapeamentos através de grupos focais com gestores e servidores de forma participativa. Embora as agências tivessem de adequar alguns aspectos, as linhas gerais da metodologia foram

adotadas indicando uma tendência de consolidação de alguns aspectos mais gerais, como a descrição de competências e técnicas de mapeamento. A maioria das agências demonstra o interesse em se integrar os subsistemas de gestão de pessoas, tendo em vista a efetivação dos benefícios do modelo quando aplicado integralmente.

Os fatores identificados relacionados ao processo estudado, por fim, são numerosos e variados, podendo ser classificados como sendo: Normativo-Legais, Políticos, Organizacionais, Técnico-Methodológicos, Culturais e de Recursos Humanos. A diversidade de fatores considerados demonstrou diferentes preocupações das agências e suas configurações particulares, de forma que implicaram não na adoção de um modelo pré-concebido, mas em uma adequação da gestão por competências às necessidades e à cultura de cada organização. Este fato dificulta relativamente a possibilidade de uma integração e criação de um sistema transversal de gestão por competências para todo o serviço público, conforme ocorre em outros países e é preconizado pelo relatório da OCDE (2009). No entanto, essa dificuldade se relaciona sobremaneira à inexistência de uma estratégia integrada que vise promover um desenvolvimento mais homogêneo das instituições.

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O estudo apresentado buscou analisar o processo de implantação da gestão por competências e suas perspectivas no âmbito das Agências Reguladoras Federais. Considera-se que foi atendido o objetivo principal da pesquisa, obtendo-se uma caracterização dos estágios de implantação do modelo nas agências e as suas perspectivas de desenvolvimento para integração horizontal e vertical. A entrevista se deu com servidores da área de gestão de pessoas, em sua maioria, atuantes na área de capacitação. As visões apresentadas no estudo, portanto, refletem a posição desses agentes diante do ambiente organizacional e institucional das agências reguladoras.

O estudo busca contribuir para a ainda escassa literatura específica que contemple a compreensão da gestão por competências no setor público, identificando suas particularidades e diferenças em relação à iniciativa privada. A inclusão das dez agências do universo analisado contribuiu para atribuir maior consistência aos resultados e permitir uma análise aproximada do setor de regulação como um todo. Esse nível de abrangência permitiu atenuar características e pontos de vista particulares a uma organização e obter uma descrição geral, que forneça subsídios para inferências gerais sobre as particularidades da administração pública.

A utilização da teoria institucional na análise buscou adotar uma fundamentação teórica adequada para organizações públicas. Os resultados demonstram que a citada teoria pode contribuir para o estudo da implantação da gestão por competências, como argumentam Appel e Bitencourt (2008), e evidenciar importantes aspectos do serviço público ao caracterizar a influência de fatores externos sobre fatores internos à organização, caracterizando a dinâmica da institucionalização do modelo, as relações entre esses fatores e como eles geram diferentes resultados. A implantação da gestão por competências nas agências demonstra que há diferentes caminhos para a sua institucionalização. As agências demonstram grande dependência com relação à atuação dos órgãos centrais de Governo no sentido de se ajustar dispositivos legais e fornecer ferramentas para que se viabilizem os pressupostos da gestão por competências de integração dos subsistemas de gestão de pessoas com a estratégia organizacional. No entanto,

evidenciou-se a falta de capacidade institucional do Governo de prover a demanda das agências e dos demais órgãos federais na implantação do modelo.

A discussão a que leva essa constatação é de que cabe ao Governo decidir o grau de vinculação normativa que se deseja estabelecer para conduzir à modernização do aparelho de Estado. Em muitos aspectos, um menor grau de regulamentação permitiria maior flexibilidade e menor dependência técnica para que as organizações públicas, na medida de seu desenvolvimento, instituíssem as práticas gerenciais que melhor lhes aprouvesse, tendo como instrumentos de controle as diretrizes específicas, definidas em contratos gestão, por exemplo. Por outro lado, se é almejado um maior nível de regulamentação e controle, o Governo deve ser capaz de propiciar a consistência interna das normas e de possuir capacidade para atuar como orientador de suas instituições para realização das reformas que deseje implantar. Entre esses dois papéis, com diferentes níveis de centralização, deve ser definido aquele que servirá como base e como passo inicial na formulação de uma política consistente para a reforma gerencial. Dessa forma, se propiciará a eliminação de inconsistências internas expressas na coexistência de normas e lógicas contraditórias, as quais causam severas limitações operacionais, como observado nas agências reguladoras.

A modernização do Estado é uma medida imperativa diante das perspectivas de desenvolvimento econômico e social do Brasil. O aprimoramento da atuação dos órgãos federais e especificamente das Agências Reguladoras no desempenho de suas funções é essencial em um ambiente em que os mercados, a sociedade e o cenário internacional se desenvolvem e se modificam rapidamente, exigindo maior capacidade de aprendizagem organizacional e desenvolvimento de competências. O caráter estratégico das agências reforça o sentido de se buscar contribuir para a construção de modelos viáveis de gestão por competências nesses órgãos, tendo em vista o grande avanço institucional que esta prática pode acarretar para o Governo.

A baixa quantidade de estudos específicos que busquem contribuir para um melhor desenvolvimento das instituições de Governo no Brasil leva a muitas recomendações que podem ser feitas a partir do presente trabalho. Em tese, cada um dos fatores identificados nesta pesquisa pode levar a questões específicas de investigação, porém atestam-se limitações desta pesquisa com relação à sua abrangência, dado que se colheram depoimentos de servidores atuantes na área de

gestão de pessoas e capacitação das agências reguladoras. Com relação às entrevistas, notou-se que, comparativamente às entrevistas presenciais, ocorreu perda de foco e de profundidade nos relatos das quatro entrevistas realizadas à distância. Ademais, o instrumento de pesquisa não foi pré-testado adequadamente, ensejando em questões passíveis de aprimoramento.

As pesquisas que visem o aprimoramento de instituições de Governo devem, na medida do possível buscar um caráter geral. Dessa forma, com base nas limitações dessa pesquisa, primeiramente recomenda-se buscar uma ampliação da diversidade amostral dos servidores consultados para conhecimento da visão dos demais setores, procurando determinar fatores específicos do setor público como um todo para implantação de processos como a gestão por competências. Da mesma forma sugere-se o uso de variados instrumentos metodológicos, a exemplo de grupos focais, que possam aprofundar a discussão para análise de particularidades do setor público. Fatores comuns podem ser trabalhados de forma generalizada e motivar a criação de políticas mais adequadas a uma realidade ainda pouco estudada com profundidade, a despeito de sua grande importância.

Especificamente se recomendam pesquisas no sentido de se caracterizar as áreas de gestão de pessoas das organizações públicas e estabelecer as relações existentes entre suas configurações, modelos e os resultados da organização na consecução de seus objetivos e das políticas de Governo. No que tange à gestão por competências recomendam-se estudos que visem sistematizar a metodologia adotada em órgãos públicos, estudando-se os casos de sucesso para que se sintetizem as práticas mais adequadas ao setor. Por fim, sugere-se a realização de estudos sobre o ambiente normativo do Estado para gestão de pessoas, a sua compatibilidade com o modelo gerencial e o grau de integração de suas normas que afetam sobremaneira a qualidade do serviço público e o desenvolvimento de suas organizações.

Conclui-se que a implantação da gestão por competências no Governo é um fenômeno que envolve uma combinação complexa de aspectos estruturais da administração pública e aspectos internos de cada organização, de forma que o ambiente institucional do setor público desempenha um papel fundamental na criação de condições para a viabilidade desse modelo. A instituição de políticas gerais de gestão de pessoas se efetiva conforme a priorização dada pelo Governo ao processo, evidenciada pelo acompanhamento das necessidades emergentes de

suas instituições. A sua participação na coordenação deste processo possibilitará uma maior integração entre os órgãos e maior articulação para se obterem avanços no sentido de um predomínio dos princípios gerenciais no Estado brasileiro, proporcionando maior justiça, transparência e benefícios para toda a sociedade.

## REFERÊNCIAS

APPEL, H.; BITENCOURT, C. C. **Gestão de Pessoas por Competência: Institucionalização, Possibilidades e Dificuldades Implícitas nas Relações Trabalhistas Brasileiras**. Organizações e Sociedade, Salvador, v. 15 n. 46, p. 175-193, Julho/Setembro, 2008. Disponível em: <<http://www.revistaoes.ufba.br>>. Acesso em: 01 nov. 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2009.

BRASIL. Decreto n. 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. **Presidência da República**, Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 out. 2010.

BRASIL. Decreto n. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 out. 2010.

BRANDAO, H. P. et al. **Gestão de desempenho por competências: integrando a gestão por competências, o balanced scorecard e a avaliação 360 graus**. Revista Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 875-897, out. 2008. Disponível em <[www.scielo.br](http://www.scielo.br)>. Acesso em 01 nov. 2010.

BRANDÃO, H. P.; BAHRY, C. P. **Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências**. Revista do Serviço Público – RSP, Brasília, v.56, n.2, p. 179-194, abr./jun., 2005. Disponível em: <[www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br)>. Acesso em: 03 nov. 2010.

BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. A. **Gestão por Competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo?** Revista de Administração de Empresas – RAE, São Paulo, v.41, n. 1, p. 8-15, jan./mar., 2001. . Disponível em <<http://www16.fgv.br/rae>>. Acesso em: 12 nov. 2010.

CARVALHO, Antônio Ivo de. **Escolas de governo e gestão por competências: mesa-redonda de pesquisa**. Brasília: ENAP, 2009.

DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W.W. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

DUTRA, J. S. **Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna.** São Paulo: Atlas, 2004.

DUTRA, J. S.; HIPÓLITO, J. A. M.; SILVA, C. M. **Gestão de pessoas por competências: o caso de uma empresa do setor de telecomunicações.** Revista de Administração Contemporânea – RAC, v. 4. n. 1, p. 161-176, Jan./Abr. 2000.

FADUL, Élvia; SOUZA, Antônio Ricardo de. **Analisando a interface entre o gerencialismo, a criação das agências reguladoras e a inovação institucional.** 30º Encontro da ANPAD. Salvador; Bahia, 2006. Disponível em: <www.anpad.org.br>. Acesso em 27 nov. 2010.

FERNANDES. B. H. R. **Competências e Desempenho Organizacional: o que há além do Balanced Scorecard.** São Paulo: Saraiva, 2006.

FISCHER, A.L. **Um resgate conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas.** São Paulo: 2002.

FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. **Construindo o conceito de competência.** Revista de Administração Contemporânea – RAC, Curitiba, v. 5, n. spe, 2001 . Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em 01 Nov. 2010.

GELIS FILHO, A. **Análise comparativa do desenho normativo de instituições reguladoras do presente e do passado.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, ago, 2006. <http://www.scielo.br>. Acesso em 29 Nov. 2010.

LACOMBE, B. M. B.; CHU, R. A.; **Políticas e práticas de gestão de pessoas: as abordagens estratégica e institucional.** Revista de Administração de Empresas – RAE, São Paulo, v. 48 n. 1, p. 25-35, jan./mar., 2008. Disponível em <http://www16.fgv.br/rae>. Acesso em: 01 nov. 2010.

LIMA JUNIOR, O. B. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos.** Revista do Serviço. Público – RSP, ano 49, nº 2, Abr-Jun 1998.

MORGAN, G. **Imagens da Organização.** São Paulo: Atlas, 2006.

OCDE (2010), **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil: Governo Federal (Portuguese version).** OECD Publishing. Disponível em <www.oecd-ilibrary.org> Acesso em: 15 out. 2010.

OCDE (2009), **Managing competencies in Government: state of the art practices and issues at stake for the future – GOV/PGC/PEM(2009)2.** In: **Annual Meeting of the**



**Public Employment and Management Working Party.** Reino Unido, dez., 2009. Disponível em: <<http://www.oecd.org/officialdocumentsearch>>. Acesso em: 15 out. 2010.

PACHECO, R. S. Administração Pública Gerencia I: Desafios e Oportunidades para os Municípios Brasileiros. In: CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas.** Ed. Especial, São Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. Revista do Serviço Público – RSP, ano 53, nº 4, Out-Dez 2002.

PAAUWE, J.; BOSELIE, P. **Challenging ‘strategic HRM’ and the relevance of the institucional setting.** Human Resource Management Journal, v. 13, n. 3, p. 56-70, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da Administração pública burocrática à gerencial.** Revista do Serviço Público – RSP, ano 49, nº 1, Jan./Mar. 1998.

PIRES, Alexandre Kalil et al. **Gestão por competências em organizações de governo:** mesa-redonda de pesquisa-ação. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2005. Disponível em <[www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br)> Acesso em: 24 de outubro de 2010.

PORTER, M. E. **Competitive strategy.** New York: Free Press, 1980.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. **Competindo pelo futuro:** estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã. São Paulo: Elsevier: 2005;

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em Administração.** São Paulo: Atlas, 2006.

\_\_\_\_\_. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.** São Paulo: Atlas, 2007.

WRIGHT, P. M. McMAHAN, G.C. **Theoretical perspectives for strategic human resource management.** Journal of management, Vol.18, n.2, p. 295-320, 1992.

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

## **APÊNDICES**

### **Apêndice A – Roteiro de Entrevista**



Universidade de Brasília  
 Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade  
 Departamento de Administração

O presente roteiro é uma ferramenta de auxílio à pesquisa para a coleta de dados do Trabalho de Conclusão de Curso do aluno Diogo Ribeiro da Fonseca da Universidade de Brasília, matrícula 06/82675, sob a orientação do Prof. Doutor Pedro Paulo Murce Meneses.

As informações coletadas através deste instrumento serão utilizadas em caráter estritamente acadêmico. A solicitação de sigilo das informações prestadas será respeitada.

**A sua contribuição é de grande importância para este trabalho e recebida com muita gratidão.**

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

1 – Tendo em vista a edição do Decreto 5.707/06, como se deu o processo para a adequação da agência às novas diretrizes normativas e conseqüente implantação da gestão por competências?

2 – Quais foram os avanços e experiências considerados bem sucedidos?

3 – Quais experiências não foram bem sucedidas? Quais as principais dificuldades desse processo?

4 – Em que diferem as práticas de Gestão de Pessoas atuais da preconizada pela gestão por competências?

5 – Qual a postura dos gestores neste processo?

Obs: Demonstrar as prerrogativas da gestão por competências de integração vertical e horizontal – Apresentar gráfico e breve explanação para a próxima questão.

6 – A gestão por competências possui como prerrogativa a integração das áreas de gestão de pessoas, funcionando juntas com base nas competências. Quais são as suas perspectivas sobre o uso da Gestão Estratégica por Competências nas Agências Reguladoras nos subsistemas:

- a. Capacitação
- b. Recrutamento e Seleção
- c. Lotação e Movimentação
- d. Progressão e Promoção
- e. Avaliação e Remuneração Variável

7 – (Fechamento) Quais são, portanto, os principais fatores que afetam a implantação da gestão por competências, diferenciando fatores internos e externos.

### PERFIL DO ENTREVISTADO

AGÊNCIA ONDE TRABALHA: \_\_\_\_\_

Cargo que ocupa atualmente: \_\_\_\_\_

Função exercida na área de capacitação \_\_\_\_\_

Tempo de atuação na área de capacitação: \_\_\_\_\_

Formação acadêmica: \_\_\_\_\_

## Apêndice B – Carta de Apresentação

À Agência XXXXX

Boa Tarde.

Cumprimentando-os cordialmente, gostaria de me apresentar e expor a seguir, a pesquisa que estou realizando junto aos RH's das Agências Reguladoras.

- 1) Meu nome é Diogo Ribeiro da Fonseca, sou estudante de Administração (9º Semestre) da Universidade de Brasília/UnB, com matrícula 06/82675;
- 2) Exerço atualmente o cargo de Técnico Administrativo na Agência Nacional de Transportes Terrestres, lotado em Brasília na Gerência de Logística, tendo sido lotado anteriormente na área de gestão de pessoas.
- 3) Atualmente estou elaborando Trabalho de Conclusão de Curso em Administração cujo foco é a implementação da Gestão por Competências em Agências Reguladoras Federais.
- 4) Este projeto está sendo realizado sob a orientação do Prof. Pedro Paulo Murce Meneses, professor adjunto do Dpto. de Administração da Universidade de Brasília/UnB.
- 5) A abordagem do trabalho pretende coletar as impressões e experiências dos gerentes de recursos humanos e gestores de capacitação das agências reguladoras acerca do processo de implantação da gestão por competências, em função da edição do Decreto 5.707/06 pelo Governo Federal. O objetivo do trabalho é verificar o atual estágio de implantação da gestão por competências, seus fatores facilitadores, dificultadores e as perspectivas para o futuro.
- 6) A metodologia adotada será a realização de entrevistas estruturadas, individuais ou coletivas com o principais envolvidos no processo de implantação da gestão por competências nas agências. As entrevistas serão gravadas em áudio e utilizadas para fins estritamente acadêmicos. Serão respeitadas todas as solicitações de sigilo de informações assim como não se fazem necessárias a identificação de pessoas envolvidas. O foco deste trabalho será apenas de elaboração de um quadro geral do setor de regulação, sem citar necessariamente nenhuma agência em particular. O assunto abordado somente será discutido no âmbito de grupos de estudo e da banca de análise do trabalho. De forma alguma faremos uso do material de maneira diferente do acordado.

Apresentadas as motivações dessa pesquisa, caso seja de anuência de Vsa. Sa. a contribuição para essa pesquisa, solicito-lhe, por gentileza, indicar os dias e horários que melhor se adéquam aos trabalhos de seu setor, em que eu poderia me apresentar para a coleta dos dados. O tempo previsto para a aplicação do instrumento é de 1h.

Esperando ter esclarecido a contento a minha solicitação, fico no aguardo de uma resposta. Esperamos, na realidade, com este trabalho, contribuir para a construção de modelos viáveis de gestão por competências nos órgãos federais, tendo em vista o grande avanço institucional que esta prática pode acarretar para o Governo.

Caso seja necessário algum contato via telefone, fico à inteira disposição nos telefones abaixo citados.

Atenciosamente, e desde já obrigado,

Diogo Ribeiro da Fonseca  
Técnico Administrativo da ANTT  
Aluno de Administração da UnB