
**PARADOXOS ENTRE DISCURSO E PRÁTICA NA GESTÃO POR
COMPETÊNCIAS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS: UMA
ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS (PNDP)**

José Pereira do Canto¹ | <http://orcid.org/0000-0001-6174-5450>
Carolina Suelen da Silva¹ | <http://orcid.org/0000-0001-7823-1747>
Marcos B. L. Dalmau¹ | <http://orcid.org/0000-0002-8620-1625>

Submetido: 31/05/2023 | Aprovado: 01/01/2025 | Publicado: 13/08/2025
Editora associada: Anna Cecília Chaves Gomes
DOI: <http://dx.doi.org/10.18265/2526-2289a2025id7760>

Resumo - As universidades federais brasileiras fazem parte de um sistema maior de organizações e têm que seguir a legislação em vigor. Nessas instituições, a gestão por competências (GPC) ganhou destaque nos últimos anos, por isso este estudo analisou os desafios e paradoxos na implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) nas universidades federais brasileiras, investigando a relação entre o discurso normativo e a prática institucional da gestão por competências. A pesquisa, de natureza qualitativa e exploratória, utilizou análise documental e questionários eletrônicos aplicados a gestores de universidades federais. Os resultados revelaram um descompasso entre o previsto nos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) e a execução prática da gestão por competências, evidenciando paradoxos organizacionais. A análise dos decretos nº 5.707/2006 e nº 9.991/2019 mostrou que, apesar dos avanços normativos, a implementação enfrenta entraves estruturais, legais e culturais. O estudo concluiu que é urgente promover ajustes nos instrumentos legais para alinhar as políticas de desenvolvimento às especificidades do contexto universitário, sugerindo futuras pesquisas com amostras ampliadas e abordagens qualitativas aprofundadas.

Palavras-chave: Paradoxo organizacional, Gestão universitária, Desenvolvimento de pessoas, Ensino superior, Eficiência no serviço público.

**PARADOXES BETWEEN DISCOURSE AND PRACTICE IN COMPETENCY
MANAGEMENT AT BRAZILIAN FEDERAL UNIVERSITIES: AN ANALYSIS OF
THE IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL POLICY FOR PEOPLE
DEVELOPMENT (PNDP)**

Abstract - Brazilian federal universities are part of a larger system of organizations and have to follow current legislation. In these institutions, competence-based management has gained prominence in recent years, so this study analyzed the challenges and paradoxes in the implementation of the National Policy for People Development (PNDP) in Brazilian federal universities, investigating the relationship between the normative discourse and the institutional practice of competence-based management. The research, of a qualitative and exploratory nature, used documentary analysis and electronic questionnaires applied to managers of federal universities. The results revealed a gap between what is foreseen in the Institutional Development Plans (IDP) and the practical execution of competence-based management, evidencing organizational paradoxes. The analysis of decrees nº 5.707/2006 and nº 9.991/2019 showed that, despite the normative advances, the implementation faces structural, legal and cultural obstacles. The study concluded that it is urgent to promote adjustments in the legal instruments to align the development policies to the specificities of the university context, suggesting future research with expanded samples and in-depth qualitative approaches.

Keywords: Organizational paradox; University management; People development; Higher education; Efficiency in public service.

¹ Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

1 INTRODUÇÃO

A gestão de pessoas nas organizações tem evoluído ao longo das últimas décadas, sendo cada vez mais voltada ao desenvolvimento de competências alinhadas às estratégias institucionais (Dutra, 2016; Fischer *et al.*, 2009). Essa abordagem busca integrar o desempenho individual aos objetivos organizacionais por meio da definição de perfis profissionais e da capacitação contínua. No setor público, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) foi instituída para promover a formação e aprimoramento de servidores com base no modelo de gestão por competências, garantindo maior eficiência na prestação de serviços à sociedade (Brasil, 2019).

A Administração Pública brasileira, que passou por diversos momentos e reformas administrativas, e em um cenário de transformação do serviço público, boa parte inseridas pela ideia de nova gestão pública, busca eficiência, eficácia e efetividade, com diretrizes voltadas à valorização do cidadão e o destaque para as organizações públicas por suas práticas de gestão estratégica (Hood, 1991; Bresser-Pereira, 1998).

Apesar do avanço normativo, a implementação da PNDP enfrenta desafios que podem gerar descompassos entre o discurso político e a prática institucional. Segundo Lewis (2000), as organizações frequentemente se deparam com paradoxos gerenciais que dificultam a materialização de modelos teóricos. No contexto das universidades federais, essas dificuldades podem ser intensificadas por fatores como rigidez normativa, cultura organizacional enraizada e limitações estruturais (Bergue, 2020). Assim, compreender a relação entre o discurso da PNDP e sua efetiva aplicação torna-se fundamental para avaliar os desafios da gestão por competências nessas instituições.

Nesse sentido, este estudo tem como objetivo analisar os desafios e paradoxos da implementação da PNDP nas universidades federais brasileiras, investigando se há coerência entre as diretrizes normativas e as ações institucionais de desenvolvimento de pessoas. Para isso, foi conduzida uma pesquisa qualitativa e exploratória, baseada em análise documental e questionário eletrônico aplicado a gestores da área de gestão de pessoas.

A relevância desta pesquisa está na possibilidade de contribuir para a compreensão das dificuldades enfrentadas na internalização da PNDP e seus impactos na gestão de pessoas no ensino superior público. Os resultados poderão subsidiar aprimoramentos nas políticas institucionais, ampliando a eficácia das estratégias de capacitação e desenvolvimento de competências.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

As universidades federais brasileiras, apesar de compartilharem um arcabouço legal, são organizações complexas com múltiplos sistemas interligados, incluindo a gestão de pessoas. Esta seção apresenta a base teórica desses sistemas, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) e a análise dos paradoxos organizacionais, com ênfase no paradoxo discurso-prática e suas implicações na gestão de pessoas.

2.1 A ORGANIZAÇÃO UNIVERSIDADE E A GESTÃO UNIVERSITÁRIA

Nos estudos organizacionais, a abordagem sistêmica concebe a organização como um sistema abrangente, no qual se inserem outros sistemas que interagem entre si (Motta; Vasconcelos, 2011). Em geral, a organização é um agrupamento de pessoas que desempenham seus papéis para alcançar um objetivo comum. Contudo, ela não se resume à execução de tarefas, sendo também um fenômeno social e um sistema aberto, composto por partes inter-relacionadas que fundamentam seu funcionamento. Esse sistema interage com o ambiente, transformando recursos em bens e serviços para a sociedade (Schermerhorn Jr., 2011). Tais recursos podem ser de natureza humana, material, financeira, informacional, espacial ou temporal.

A administração, por sua vez, é compreendida como um conjunto de funções ou processos organizacionais, que incluem planejamento, organização, liderança, execução e controle. O propósito primordial da administração é tomar decisões sobre recursos e objetivos, um trabalho essencialmente humano, ou seja, realizado por pessoas que dirigem a organização (Maximiano, 2021).

Na Administração Pública, em uma perspectiva mais ampla, algumas organizações, incluindo as universidades, podem ser entendidas como "um ambiente complexo onde interagem pessoas e grupos em constante disputa por espaço [...] onde interagem setores de interesse bastante heterogêneos" (Bergue, 2020, p. 127).

A universidade é uma entidade autárquica especial, integrante da administração pública indireta, que atua de forma descentralizada e possui personalidade jurídica própria, além de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Adicionalmente, goza de autonomia didático-científica e atende ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, conforme o artigo 207 da Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF88). Embora sua atuação seja supervisionada pelo Ministério da Educação (MEC), não está hierarquicamente subordinada a ele, respondendo sob tutela ministerial ou administrativa. O MEC fiscaliza a

atuação da universidade quanto à sua finalidade, sendo ela regulada, supervisionada e avaliada na forma da lei (Brasil, 1967; 1996; 1988; 2017).

Além de sua estrutura organizacional e arcabouço legal, Chaui (2003) concebe a universidade pública como uma instituição social, expressão da estrutura e funcionamento da sociedade, que deve ser pública e laica, com autonomia do saber e onde democracia e democratização do saber são indissociáveis. Contudo, essa instituição diferenciada e autônoma só é possível em um estado democrático e republicano. A autora destaca que a sociedade é seu princípio normativo e valorativo, mas critica duramente a redução da universidade a uma organização ou entidade operacional, resultante da reforma do Estado, e a desconsideração da educação como serviço essencial, transformando-a em um serviço passível de privatização e não mais um direito (Chaui, 2003). Nesse contexto, a universidade passa a exercer funções extraídas da escola clássica da administração – planejamento, organização, direção, coordenação e controle de recursos (Motta; Vasconcelos, 2011) –, uma operacionalização inerente ao capitalismo, que leva ao desaparecimento da essência da docência, a formação (Chaui, 2003).

2.2 MODELOS DE GESTÃO DE PESSOAS

A gestão de pessoas nas organizações apresenta uma heterogeneidade de conceitos e concepções, principalmente no Brasil (Lacombe; Tonelli, 2001). Alguns autores abordam conceitos alinhados às abordagens da administração funcional, sistêmica ou por processos. Inclusive, ainda é comum utilização do termo “recursos humanos” em algumas abordagens clássicas, como observado em Maximiano (2011).

Essas abordagens, ou pontos de vista, são relevantes para a compreensão de suas subdivisões e vertentes, mas poderiam convergir para um consenso ou uniformização dos conceitos. Por esse motivo, esta pesquisa, foi adotada abordagem sistêmica, utilizando a nomenclatura "subsistemas de gestão de pessoas", integrando seus desdobramentos ao modelo de gestão por competências.

Esse modelo busca o alinhamento dos esforços organizacionais para planejar, captar, desenvolver e avaliar as competências necessárias ao alcance dos objetivos estratégicos da organização, em seus diversos níveis. Nessa lógica, os processos de gestão de pessoas foram estruturados em quatro pilares principais - captação de competências - envolve a identificação de competências externas, além da seleção, admissão, alocação e integração de novos colaboradores; desenvolvimento de competências: compreende o planejamento de mecanismos

de capacitação, bem como a disponibilização de oportunidades para o aprimoramento dos profissionais; acompanhamento e avaliação - refere-se ao monitoramento dos resultados alcançados, comparando-os com as metas estabelecidas, a fim de verificar o desempenho individual e coletivo; e retribuição - envolve o reconhecimento do bom desempenho por meio de recompensas, além da implementação de sistemas de remuneração baseados em competências (Guimarães *et al.*, 2001; Brandão; Guimarães, 2001; Brandão; Bahry, 2005).

Para uma compreensão mais aprofundada do modelo de gestão por competências, é essencial explorar o próprio conceito de competência. As abordagens sobre o tema variam conforme as escolas teóricas, sendo possível identificar três principais vertentes: a americana, a francesa e a integradora. Esta última, conforme Carbone *et al.* (2016), propõe a conciliação dos diferentes enfoques existentes. Além dessas, Carbone *et al.* (2016) introduzem uma quarta corrente, a taylorista-fordista, cujo foco central é o controle do trabalho. Nessa visão, a competência é definida como um “conjunto de atributos necessários para a ocupação de um cargo restrito, vinculado à linha de produção” (Carbone *et al.*, 2016, p. 39).

O Quadro 1 – Abordagens das competências, foco e autores sintetiza as principais escolas de pensamento sobre o tema, permitindo uma visão comparativa entre as diferentes interpretações conceituais e suas aplicações práticas.

Quadro 1 – Abordagens das competências, foco e autores

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

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

Nesse contexto, o modelo de gestão por competências (GPC) inicia-se com a formulação da estratégia organizacional, a qual define objetivos estratégicos claros, sendo este um requisito fundamental para sua implementação. Com base nas informações estratégicas, identifica-se as competências necessárias e compara-se com o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHA) do quadro funcional, a fim de identificar as lacunas (*gaps*) existentes. A partir dessa análise, traça-se um plano de ação e executam-se ações de desenvolvimento dessas competências.

2.3 DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

A fim de reduzir as lacunas (*gaps*), o desenvolvimento de pessoas por competências pode ser uma solução eficaz, conforme proposto pelo modelo descrito, além de criar um ambiente propício ao desenvolvimento tanto das pessoas quanto da organização, quando os processos são baseados em competências. Nesse sentido, a gestão de pessoas, em seu subsistema de desenvolvimento, deve orientar os funcionários da organização para a utilização de suas competências atuais e promover ações de desenvolvimento daquelas que necessitam de aprimoramento, visando um melhor desempenho e evolução na carreira (Dutra, 2016a). Isso porque "a gestão do desenvolvimento com base em competências foi elaborada inicialmente considerando o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes esperado das pessoas, o chamado CHA" (Dutra, 2016b, p. 156).

No contexto do serviço público brasileiro, incluindo as universidades federais, essa abordagem de gestão foi formalmente introduzida pelo Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que estabeleceu a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Esse decreto destacou a capacitação dos servidores públicos como um dos pilares essenciais para o fortalecimento institucional (Brasil, 2006).

Posteriormente, com a publicação do Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, essa política foi revisada e passou a ser denominada Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP). A nova norma trouxe um enfoque ainda mais estratégico, estabelecendo como objetivo principal "promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional" (Brasil, 2019, p1).

A partir dessa reformulação, a PNDP passou a exigir que os órgãos públicos desenvolvessem Planos de Desenvolvimento de Pessoas (PDPs) alinhados aos objetivos institucionais e às demandas específicas dos servidores. Esse planejamento estratégico busca garantir que as ações de capacitação não apenas atendam às necessidades imediatas das instituições, mas também contribuam para o fortalecimento de competências críticas à eficiência e à qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade (Brasil, 2021).

2.3.1 Política nacional de desenvolvimento de pessoas

A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), além de regulamentar dispositivos da Lei nº 8.112, de 1990, relacionados às licenças e afastamentos para ações de

desenvolvimento, também revogou o Decreto nº 5.707, de 2006. Sua primeira versão, estabelecida pelo Decreto nº 9.991, de 2019, foi posteriormente atualizada pelo Decreto nº 10.506, de 2020. Para uma compreensão completa da PNDP, é fundamental revisitar as características do decreto revogado, que introduziu conceitos relevantes sobre o desenvolvimento de pessoas e formalizou a adoção do modelo de gestão por competências no serviço público. Antes dele, a política nacional de capacitação dos servidores estava prevista no Decreto nº 2.794, de 1998, o qual não abordava o desenvolvimento de competências de forma explícita.

O Decreto nº 5.707/2006 definiu cinco finalidades centrais: melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão; desenvolvimento permanente do servidor público; adequação das competências dos servidores aos objetivos institucionais, tomando como referência o Plano Plurianual (PPA); divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; racionalização e efetividade dos gastos com capacitação (Brasil, 2006).

O Decreto nº 9.991/2019, por sua vez, trouxe inovações significativas, abordando questões que não haviam sido contempladas no decreto anterior. Entretanto, suprimiu alguns diretrizes importantes previstas no Decreto nº 5.707/2006. Em 2020, a norma foi atualizada pelo Decreto nº 10.506, que promoveu ajustes em artigos existentes e incluiu novos critérios e orientações para aprimorar a implementação da PNDP.

Uma das principais mudanças trazidas pela nova regulamentação foi a supressão das diretrizes detalhadas, substituindo-as por um objetivo único previsto no artigo 1º do Decreto nº 9.991/2019: “Promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” (Brasil, 2019, p. 1). Esse objetivo deixou explícita a obrigatoriedade de um planejamento centralizado para as ações de desenvolvimento, principalmente aquelas que constituem requisitos para aprovação em estágio probatório, remoção, progressão ou promoção no serviço público federal.

Complementando essa regulamentação, a Instrução Normativa (IN) nº 21, de 1º de fevereiro de 2021, estabeleceu orientações para os órgãos do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal (SIPEC) sobre prazos, condições, critérios e procedimentos para a implementação da PNDP, conforme o Decreto nº 9.991/2019. Essa norma trouxe conceitos fundamentais para a compreensão de como o governo federal enxerga os caminhos para a execução da política de desenvolvimento de pessoal. Entre os principais conceitos definidos, destacam-se: necessidade de desenvolvimento; ação de desenvolvimento, capacitação ou

treinamento regularmente instituído; necessidades transversais; competências transversais de um setor público de alto desempenho; competências de liderança; delegação aos dois níveis hierárquicos imediatos com competência na área de gestão de pessoas (Brasil, 2021).

Essas normativas fortalecem o papel estratégico da gestão de pessoas nas instituições públicas e evidenciam a importância do alinhamento entre as políticas nacionais e as práticas institucionais. Contudo, para compreender o fenômeno do paradoxo entre o discurso desses instrumentos gerais, em conjunto com os institucionais, e a prática, apresentamos uma base teórica sobre o fundamento do paradoxo, o paradoxo discurso *versus* prática e, em seguida, sua aplicação à gestão de pessoas, na próxima seção e subseções.

2.4 PARADOXOS ORGANIZACIONAIS

Nos estudos organizacionais, a teoria do paradoxo, embora não seja recente, sendo utilizada desde os anos 1950 (Vasconcelos; Motta; Pinochet, 2003), ganhou destaque no final do século passado e início deste, principalmente devido à dinâmica das organizações e à necessidade de acompanhar a globalização, aumentar a competitividade e lidar com as mudanças constantes impostas por esse cenário. Isso resultou em uma revolução organizacional, visando à implementação da racionalização e simplificação da vida organizacional, o que, por sua vez, gerou fenômenos como o aumento da eficiência e da criatividade, e a construção de equipes locais com pensamentos globais e ações locais. Isso configura um paradoxo, segundo Lewis (2000), que se baseia em estudos realizados por Ford e Backoff (1988), entre outros, para fundamentar suas discussões sobre o assunto. Embora o foco desta pesquisa não seja o aprofundamento nesse tema, ele pode ser consultado na pesquisa da referida autora.

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

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

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

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

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

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

2.4.1 O paradoxo do discurso *versus* prática

Conforme visto, o fundamento do paradoxo provém de estudos da psicologia, da filosofia e dos estudos organizacionais. Miron-Spektor *et al.* (2018) explicam que estudos empíricos e práticos sobre o fundamento do paradoxo organizacional são raros. Em um estudo

robusto, com amostragens envolvendo EUA, Reino Unido, Israel e China, os autores demonstraram que tensões e demandas conflitantes entre indivíduos são causadas, principalmente, pela escassez de recursos (limitações de tempo e financeiras).

Essas tensões, por sua vez, podem impactar diretamente os resultados de desempenho. Entretanto, o efeito dessas tensões não é uniforme: para alguns indivíduos, elas podem comprometer o desempenho, enquanto para outros, funcionam como catalisadoras de inovação e crescimento profissional. Segundo Miron-Spektor *et al.* (2018), indivíduos que são encorajados a lidar com as tensões, que as valorizam e as aceitam, tendem a transformar esses desafios em oportunidades para aprimorar seu desempenho e impulsionar a inovação.

Nesse contexto, nos últimos anos, as tensões aumentaram com a busca por mudanças, do modelo industrial para o pós-industrial, incitadas pela maior competitividade das organizações, que buscavam "desacoplar-se" das práticas controladoras para organizações aprendentes, inovadoras e interativas. No entanto, essa busca desencadeou modelos teóricos "ideais" que não foram implementados na prática (Vasconcelos *et al.*, 2004; Marcondes *et al.*, 2006). Dessa forma, o paradoxo do discurso *versus* prática diz respeito à existência de dualidades contraditórias e incoerentes, além de "promessas e discursos gerenciais que produzem expectativas que não se realizam, alguns grupos de atores sociais desenvolvem reações defensivas que aumentam o nível de frustração, tensão e estresse no sistema organizacional" (Vasconcelos *et al.*, 2004, p. 4).

Para um melhor entendimento, Aguiar e Mello Júnior (2006, p. 6) efetuaram uma compilação desse conceito, que Kops (2019, p. 119) chamou de "lógica de causa e efeito", conforme o Quadro 2 – Paradoxo do discurso *versus* prática, a seguir.

Quadro 2 – Paradoxo do discurso *versus* prática

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

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

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

2.4.2 Paradoxo em gestão de pessoas

As pesquisadoras Lacombe e Tonelli (2001), por meio de um estudo sobre o discurso e a prática, evidenciaram grande heterogeneidade nas práticas adotadas na gestão de pessoas. Por um lado, destacam que, muitas vezes, os modelos adotados são apenas discursos da alta direção ou da gerência, que não correspondem à realidade das práticas adotadas. Por outro, apesar dos diversos conceitos propostos para a área, que reforçam essas práticas, a gestão de pessoas é caracterizada por ambiguidades, tanto no discurso quanto na prática.

Vasconcelos, Mascarenhas e Vasconcelos (2004) destacam diversos efeitos indesejados por um discurso que gera expectativas nos indivíduos, mas que não se concretizam. Além de afetar o clima organizacional, esses efeitos geram resistência e conflitos organizacionais que podem impedir a mudança organizacional. No entanto, estudos mais recentes, realizados por Miron-Spektor *et al.* (2018), demonstram que há efeitos disfuncionais e funcionais para a organização, os quais estão atrelados à forma como os indivíduos encaram esse paradoxo.

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

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

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

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa é de natureza qualitativa e exploratória, com o objetivo de analisar o discurso e a prática da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) em universidades federais brasileiras, buscando compreender os desafios e paradoxos na implementação da gestão por competências. A abordagem qualitativa permitiu a compreensão de fenômenos complexos e contextuais, sem a pretensão de generalizar os resultados, mas sim oferecer uma análise aprofundada do cenário investigado (Gil, 2018, 2019).

3.1 DESCRIÇÃO DOS MÉTODOS EMPREGADOS

Foram empregados métodos de pesquisa bibliográfica e documental, além de levantamento de dados primários por meio de questionário eletrônico estruturado. A pesquisa bibliográfica envolveu a análise de autores clássicos e contemporâneos sobre gestão por competências, gestão de pessoas e paradoxos organizacionais, enquanto a pesquisa documental considerou Planos de Desenvolvimento Institucional (PDIs) das universidades e legislações pertinentes.

3.1.1 Paradoxo em gestão de pessoas

O universo da pesquisa incluiu as 69 universidades federais brasileiras, com recorte amostral focado nas 54 universidades fundadas antes de 2006. Esse recorte se justifica pelo fato de essas instituições terem maior histórico em políticas de gestão de pessoas e, potencialmente, maior aderência à PNDP. Foram aplicados critérios de seleção como a existência de PDI vigente e a inclusão de ações relacionadas à gestão por competências.

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

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

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

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

Fonte: Elaborado pelos autores (2021)

Assim, se observa que 15 universidades foram criadas após 2006, portanto, não selecionadas para a pesquisa. Das selecionadas, 11 não estavam com seus PDIs vigentes ou ainda estavam em construção, e 43 atenderam a esse critério, com ênfase para as regiões Sudeste e Sul, com 15 das 19, e 7 das 11, representando, aproximadamente, 80% e 64%, respectivamente. Já para os critérios C3 e C4, com mesma quantidade, explica-se pelo fato de que o C4 foi atendido por contemplar universidades de todas as regiões do país, ao passo que não seria atendido caso não houvesse universidades contempladas no critério C3 em alguma das regiões. Por fim, destaca-se a região Norte, que houve adesão de todas selecionadas à pesquisa.

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

Para coleta de dados, foi elaborado um questionário eletrônico estruturado com questões abertas e subdividido por categorias de análises (decreto nº 5.707 de 23 fevereiro de 2006; e sobre o decreto nº 9.991 de 28 agosto de 2019 e alterações) e direcionado preferencialmente aos gestores(as) de gestão de pessoas das universidades selecionadas, visando captar suas percepções e práticas sobre a implementação da PNDP. A fim de anonimizar os dados dos participantes das pesquisas foram realizadas as seguintes codificações: gestor da instituição A (G1), gestor(a) da instituição B (G2), e assim sucessivamente. Ao total, foram 45 perguntas

que abordaram desde a disponibilização de contato de email ao desejo de receber os resultados da pesquisa.

Desses (as) gestores (as) contatados (as), 13 aceitaram, mas 12 responderam, e 9 não responderam a solicitação/contato. Portanto, 54,5% das universidades qualificadas responderam à pesquisa, o que representa 17,4% do universo da pesquisa, conforme apresenta o Quadro 3 - Detalhamento da amostra da pesquisa.

Quadro 3 - Detalhamento da amostra da pesquisa

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

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Embora inicialmente a análise de conteúdo (Bardin, 2011) tenha sido indicada como técnica de análise, verificou-se que o estudo não aplicou integralmente os procedimentos necessários dessa metodologia. Portanto, os dados foram analisados por meio de análise descritiva e categorização temática, com foco na identificação de padrões e inconsistências entre discurso e prática.

Por fim, algumas limitações que podem ser descritas no que diz respeito ao número de respondentes foi reduzido (12 gestores (as)), o que limita a abrangência dos resultados. Além disso, existe o potencial viés de interesse, pois os gestores avaliaram suas próprias práticas, o que pode ter influenciado as respostas.

Outra limitação relevante foi a exclusão de universidades criadas após 2006, que podem ter adotado práticas distintas ou mais recentes de gestão por competências. Além disso, o método de coleta por questionário eletrônico restringiu o aprofundamento das respostas e pode ter contribuído para o baixo índice de participação.

Por fim, a maior parte da pesquisa foi desenvolvida no período da pandemia da *covid* 19 impossibilitando, inclusive, entrevistas presenciais.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção, são apresentados os resultados obtidos na pesquisa, considerando as limitações identificadas no processo de coleta de dados e análise. Os resultados foram organizados em subseções para facilitar a compreensão dos principais achados sobre o discurso e a prática da gestão por competências nas universidades federais brasileiras.

4.1 DISCURSO E PRÁTICA NA GESTÃO POR COMPETÊNCIAS

A estratégia organizacional desempenha um papel central no modelo proposto por Guimarães *et al.* (2001), funcionando como eixo estruturante para o planejamento e a gestão institucional. No contexto das universidades federais brasileiras, essa estratégia é formalizada por meio do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), instituído pela Lei nº 10.861/2004 como um dos principais instrumentos de planejamento estratégico e avaliação institucional. O PDI atua como documento fundamental para o estabelecimento de critérios e diretrizes que orientam as ações institucionais, sendo considerado objeto de avaliação institucional, juntamente com a missão da instituição (Brasil, 2004; Segenreich, 2005).

O PDI é utilizado tanto em avaliações externas, conduzidas por órgãos reguladores, quanto em processos internos de autoavaliação institucional. Desde 2017, tornou-se obrigatório que as instituições de ensino superior demonstrem, por meio do relato institucional, a evolução de seu desenvolvimento institucional. Esse documento passou a ser exigido com a implementação do novo instrumento de avaliação institucional externa — aplicável em processos de recredenciamento e transformação de organização acadêmica (MEC, 2014a; MEC, 2014b).

Nesse contexto, esta pesquisa realizou uma análise dos PDIs das universidades participantes, com o objetivo de verificar o atendimento aos seguintes critérios metodológicos: C2 – Existência de PDI vigente; C3 – Inclusão de objetivos, metas, ações ou iniciativas no campo da gestão por competências.

Apenas as instituições que atenderam integralmente a esses critérios foram consideradas aptas para participar da pesquisa. O resultado dessa análise está detalhado no Quadro 4 – Instituições respondentes, com o PDI vigente e ações em gestão por competências, apresentado a seguir:

Quadro 4 – Instituições respondentes, com o PDI vigente e ações em gestão por competências

Universidade	PDI	Iniciativas PDI	Objetivos PDI	Metas PDI
UFRGS	2016-2026	SIM	NÃO	NÃO
UFC	2018-2022	NÃO	NÃO	SIM
UFPA	2016-2022	SIM	NÃO	NÃO
UNIRIO	2017-2021	SIM	NÃO	NÃO
UFSM	2016-2026	SIM	SIM	NÃO
UFF	2018-2022	SIM	NÃO	NÃO
UFAM	2016-2025	NÃO	SIM	SIM
UFCSPA	2020-2029	NÃO	SIM	SIM
UNIVASF	2016-2025	NÃO	SIM	SIM
UFRN	2019-2029	SIM	NÃO	NÃO
UNIR	2019-2022	NÃO	SIM	SIM
UFMS	2020-2024	SIM	NÃO	NÃO

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

Para os fins desta pesquisa, entende-se por discurso institucional o conjunto de diretrizes estabelecidas pelo governo federal por meio de seu arcabouço legal infraconstitucional — incluindo leis, decretos, medidas provisórias e instruções normativas — e os objetivos delineados nos PDIs das instituições. Por sua vez, a prática institucional refere-se às ações concretas realizadas pelas universidades em consonância (ou não) com essas diretrizes.

Após a verificação de que todos os gestores participantes estavam vinculados a instituições que apresentavam alguma iniciativa, objetivo ou meta relacionados à implementação da gestão por competências (GPC), buscou-se aprofundar a investigação sobre o que, de fato, foi implementado no subsistema de desenvolvimento de pessoas, foco central deste estudo.

A análise revelou que apenas 50% das instituições investigadas estavam em processo de implementação ou já haviam implementado a GPC em suas práticas cotidianas. Outros 25% dos (as) gestores (as) relataram tentativas frustradas de implementação, enquanto os 25% restantes afirmaram que não houve qualquer iniciativa nesse sentido.

Com base nessas informações, os (as) gestores (as) das instituições que afirmaram estar implementando o modelo foram convidados a continuar a pesquisa até sua conclusão. Para aquelas que tentaram implementar, mas não obtiveram sucesso, foram aplicadas questões específicas sobre os fatores que dificultaram a continuidade do processo. Os demais participantes que não iniciaram qualquer implementação foram convidados a encerrar sua participação na pesquisa.

A partir dessa triagem, a pesquisa seguiu com dados provenientes de nove universidades que continuaram participando ativamente da investigação - gestores (as) codificados(as) como G1, G2, G3, G5, G6, G7, G8, G9 e G10.

Os resultados iniciais já evidenciam o paradoxo entre o discurso e a prática: embora todas as instituições selecionadas possuam registros em seus PDIs sobre a adoção da gestão por competências, apenas metade delas realiza ações concretas nesse sentido. Esse descompasso sugere que a mera inclusão de metas em documentos estratégicos não garante a implementação efetiva do modelo.

A análise também identificou que o subsistema de desenvolvimento de pessoas — foco desta pesquisa — encontra-se em estágio avançado em 67% das instituições que iniciaram a implementação, enquanto as demais ainda estão em fase inicial ou interromperam o processo.

4.2 ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS LEGAIS

Esta subseção pretende analisar o entendimento dos gestores (as) sobre os instrumentos legais propostos pelo governo federal, considerando seus impactos na implementação da gestão por competências (GPC), a viabilidade de sua aplicação e os fatores que podem ter atuado como impeditivos para o alcance dos objetivos delineados nos (PDIs) das universidades.

4.2.1 Impactos do Decreto nº 5.707/2006

O Decreto nº 5.707/2006 impulsionou diversas ações nas universidades federais, destacando-se o início do processo de mapeamento de competências em 56% das instituições e a elaboração ou ajuste do plano anual de capacitação em 44%. O decreto também estimulou a adoção do modelo de gestão por competências (22%) e a criação de comissões ou grupos de trabalho para estudar suas diretrizes (22%). Em todas as universidades pesquisadas (100%), foram realizadas ações de capacitação para os envolvidos na implementação do decreto, por meio de visitas técnicas e treinamentos, alguns promovidos pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Os (as) gestores (as) relataram diferentes percepções sobre os benefícios do decreto. Para G1, o decreto foi “muito importante, pois introduz o tema no serviço público, bem como traz conceitos importantes sobre desenvolvimento de pessoas”. Já G5 destacou que foi o “pontapé inicial para tratar a temática gestão por competências como um assunto estratégico na gestão de pessoas”. Outros gestores ressaltaram o reconhecimento, por parte do poder executivo, da importância do desenvolvimento contínuo dos servidores, como evidenciado na fala de G6: “a percepção por parte do executivo da importância de que o desenvolvimento dos servidores deveria acontecer de forma contínua”.

O decreto também contribuiu para a valorização do capital intelectual, como indicado por G7 (“valorização do capital intelectual da instituição”) e G8 (“desenvolvimento de pessoal”), impactando diretamente na eficiência institucional. Nesse sentido, G3 apontou que “a melhoria contínua do servidor, tanto pela educação formal quanto pelos treinamentos, impacta na eficiência dos serviços prestados”. Outro ponto positivo foi a flexibilidade nos afastamentos para capacitação, com a possibilidade de afastamentos parciais, mencionada por G1.

Em relação à gestão por competências, o decreto “estimulou a discussão do projeto de gestão por competências [...] e sua implementação” (G1), promovendo uma padronização metodológica por meio da “utilização do mesmo modelo por todas as instituições” (G3) e evidenciando o compromisso do governo em consolidar uma política nacional para o tema (G6). O decreto também forneceu “finalidades e diretrizes” (G1) que auxiliaram os gestores na tomada de decisões e formulação de políticas de gestão de pessoas, oferecendo “subsídios para uma política de desenvolvimento de pessoas na instituição” (G10).

Contudo, o mapeamento de competências, um dos principais pilares do decreto, também foi identificado como um ponto crítico. Embora sua implementação permita a identificação de lacunas de competências e direcione as necessidades de capacitação para os objetivos institucionais (G9), muitos gestores apontaram dificuldades devido à escassez de recursos financeiros e de pessoal.

Entre as principais desvantagens apontadas pelos gestores, 44% mencionaram a falta de detalhes sobre a condução da implementação do decreto. Para G3, essa ausência de clareza resultou em “dificuldades no desenvolvimento de meios efetivos de acompanhamento da política, o que acabou enfraquecendo a implantação da gestão por competências”. Da mesma forma, G5 destacou que o decreto “pouco demonstrou de que forma o assunto gestão por competências poderia ser conduzido”, enquanto G9 criticou a falta de orientações metodológicas: “não há nenhum direcionamento sobre a metodologia para implementação da gestão por competências nas instituições”. Já G10 apontou que o decreto “não detalha as diretrizes necessárias para a implementação dos conceitos trazidos”.

Em resumo, embora o Decreto nº 5.707/2006 tenha representado um avanço ao introduzir a temática da gestão por competências no serviço público federal e impulsionar ações de capacitação e mapeamento de competências, sua implementação encontrou limitações significativas, sobretudo relacionadas à falta de orientações práticas e à carência de recursos adequados.

4.2.2 Impactos do Decreto nº 9.991/2019

O Decreto nº 9.991/2019 desencadeou diversas ações nas universidades federais, gerando tanto benefícios quanto desafios, além de provocar diferentes reações entre gestores e servidores. As ações mais frequentes incluíram a alteração ou criação de políticas internas (56%), a implementação ou ajuste do Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) (56%) e a análise aprofundada do decreto (56%), que, em 33% das instituições, ocorreu por meio da criação de comissões ou grupos de trabalho. Em todas as universidades pesquisadas (100%), foram realizadas ações de capacitação para os envolvidos na implementação do decreto, embora, neste caso, a capacitação tenha sido promovida diretamente pelo órgão central.

Entre as vantagens observadas, destacaram-se três pontos principais: o alinhamento do desenvolvimento com a estratégia institucional e/ou com as funções do servidor, a otimização de recursos proporcionada por um sistema unificado e a previsibilidade obtida por meio do planejamento antecipado. Além disso, 22% das instituições destacaram a transparência nos critérios para afastamento como um avanço significativo.

Por outro lado, as desvantagens mais mencionadas incluíram a burocracia e o controle excessivo impostos pelo decreto, bem como a inadequação do modelo às especificidades das universidades federais. A complexidade do decreto foi apontada como um obstáculo para o mapeamento de competências e a formulação de políticas flexíveis de desenvolvimento de pessoal. Segundo G1, as universidades operam em “um contexto de formação continuada e mais autônoma”, o que exige maior adaptabilidade.

Outras críticas abordaram a implementação abrupta do decreto, o que “gerou muitas dúvidas, [...] elas persistem apesar do tempo e precisam ser melhor esclarecidas [...] não é um instrumento balizador consolidado” (G2). A ausência de previsão para afastamento parcial e a centralização de muitas ações de desenvolvimento também foram citadas como entraves. Além disso, G1 destacou que o decreto e suas instruções normativas carregam “um cunho muito operacional”, dificultando a aplicação prática em contextos acadêmicos.

As reações dos gestores e servidores no início da implementação foram, em sua maioria, negativas. Entre os gestores responsáveis pela execução das exigências do decreto, 33% relataram ansiedade ou preocupação devido ao aumento do volume de trabalho gerado pelas novas diretrizes. Entre os servidores, as reações negativas foram atribuídas às limitações impostas pelo decreto. No entanto, em instituições onde debates prévios sobre critérios de afastamento já haviam ocorrido ou onde o conselho universitário discutira as mudanças propostas, a recepção foi mais positiva.

4.2.3 Potencialidades do Decreto nº 9.991/2019

As perguntas relacionadas às diferenças entre os Decretos nº 5.707/2006 e nº 9.991/2019, bem como à potencialidade do último em colaborar para uma “melhor gestão das qualificações individuais” e uma “melhor gestão organizacional”, foram opcionais. Menos de 50% dos (as) nove gestores (as) participaram dessa etapa, motivo pelo qual os resultados não serão apresentados em termos percentuais.

Apesar da baixa adesão às questões opcionais, os (as) gestores (as) destacaram algumas diferenças relevantes entre os dois decretos. Entre elas, ressaltou-se o “desenvolvimento do SIPEC agora para ser um sistema de planejamento, acompanhamento e prestação de contas” (G3); a “necessidade de criação de um processo de seleção para concessão do afastamento” (G5); e a “consideração dos afastamentos como ações de capacitação, não somente a licença para capacitação” (G3). Além disso, foi mencionada a “criação de critérios que visam o alinhamento da capacitação com a estratégia da instituição” (G5), propiciando “maior padronização” (G7) e “maior clareza sobre a gestão por competências e critérios para afastamentos” (G9).

Em relação ao potencial do decreto para melhorar a gestão organizacional e das qualificações individuais, houve consenso entre os (as) gestores (as) de que o Decreto nº 9.991/2019 pode colaborar em diversas frentes. No âmbito organizacional, destacou-se o “aprimoramento dos processos relacionados à capacitação e desenvolvimento dos servidores” (G3), especialmente quanto à “discussão de temas importantes, como os critérios para a concessão de afastamentos, que são importantes a nível institucional” (G5), e à exigência de um “planejamento prévio das unidades” (G7). Entretanto, G9 ponderou que “apesar de considerar que critérios mais claros e estabelecidos ajudam a melhorar a gestão organizacional, o excesso de cobrança acaba dificultando a execução das exigências em sua totalidade”.

Quanto à gestão das qualificações individuais, os (as) gestores (as) concordaram que o decreto possui potencial para promover melhorias, desde que acompanhado de ações institucionais adequadas. A implementação de instrumentos, como o banco de talentos, foi sugerida como uma medida estratégica (G3). Também foi enfatizada a importância do envolvimento dos servidores no processo, reconhecendo-os como agentes ativos de sua qualificação. O planejamento foi destacado por G7 como um fator essencial, pois “proporciona maior alinhamento e oferta daquilo que são consideradas necessidades organizacionais” (G5), permitindo que os servidores tenham “condições de se planejarem melhor, com base nos critérios estabelecidos” (G9).

Em síntese, em que pese o Decreto nº 9.991/2019 apresente limitações e desafios, os (as) gestores (as) reconhecem seu potencial para aperfeiçoar a gestão de pessoas nas universidades federais, especialmente no que se refere ao alinhamento estratégico entre capacitação, desempenho institucional e valorização do servidor. Contudo, o sucesso de sua implementação depende de uma gestão mais flexível, de instrumentos adequados às realidades institucionais e de um maior engajamento dos servidores no processo de desenvolvimento profissional.

4.4.3 Paradoxos e os instrumentos legais

Segundo a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES (2019), as peculiaridades e os regramentos específicos das universidades federais, especialmente no que se refere às carreiras dos docentes e dos técnicos administrativos em educação, além das normas previstas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e dos procedimentos para ocupação de cargos em comissão e funções de confiança, tornam o Decreto nº 9.991/2019 dissonante da realidade institucional dessas universidades. Isso ocorre porque o decreto não se alinha adequadamente às normas que regulam o planejamento institucional das instituições federais e adota um ciclo anual para o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), o que não condiz com as práticas acadêmicas.

A ANDIFES (2019) destaca que sugestões de alteração ao decreto foram apresentadas antes da publicação do Decreto nº 10.506/2020, que atualizou o Decreto nº 9.991/2019. No entanto, apenas a proposta de alteração do art. 22 foi incorporada. Um dos paradoxos apontados surge na Instrução Normativa nº 21/2021, que, ao regulamentar o decreto, define como competências transversais de um setor público de alto desempenho atributos como visão sistêmica, foco no resultado para os cidadãos, comunicação e trabalho em equipe (Brasil, 2021). Contudo, essas competências não foram plenamente aplicadas pelo poder executivo federal durante a elaboração, alteração e normatização do decreto, revelando uma desconexão entre o discurso normativo e a prática administrativa.

Os dados coletados, aliados aos apontamentos da ANDIFES (2019), evidenciam um primeiro paradoxo organizacional: embora o decreto tenha como objetivo “promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”, ele impõe limitações ao desenvolvimento de servidores ocupantes de cargos em comissão ou funções de confiança. Além disso, o decreto não observa as normas

que orientam o planejamento institucional das universidades nem os planos de carreira específicos dos servidores, criando entraves que podem prejudicar o desenvolvimento dos servidores públicos federais, em especial aqueles alocados em instituições de ensino.

Outro paradoxo surge a partir do próprio modelo de gestão por competências adotado pelo decreto. Enquanto essa abordagem busca promover o desenvolvimento de habilidades, conhecimentos e atitudes alinhadas aos objetivos organizacionais, o decreto impõe restrições à participação dos servidores em ações de desenvolvimento, limitando concessões de afastamento e, assim, dificultando a expansão de competências essenciais. Essa contradição se torna ainda mais evidente em instituições complexas e plurais como as universidades federais, cujas competências formais estão previstas em instrumentos legais. Nesse sentido, o decreto se aproxima do modelo taylorista-fordista, descrito por Carbone *et al.* (2016, p. 39), no qual a competência é tratada como um “conjunto de atributos necessários para ocupação de um cargo restrito, vinculado à linha de produção”, priorizando o controle em detrimento da autonomia e da flexibilidade.

Por fim, destaca-se um terceiro paradoxo relacionado à possibilidade de afastamento parcial. Com a publicação do Decreto nº 9.991/2019, essa possibilidade foi significativamente restringida, limitando o acesso dos servidores às ações de desenvolvimento e contrariando o próprio objetivo do decreto de fomentar a qualificação contínua dos profissionais. Em situações em que a jornada de trabalho permitiria o afastamento simultâneo de mais de um servidor do mesmo setor, o decreto impõe que os afastamentos sejam escalonados para não comprometer o serviço prestado. Essa exigência, embora necessária para a manutenção das atividades institucionais, acaba por restringir o acesso às oportunidades de desenvolvimento, prejudicando a formação dos servidores e comprometendo o alcance dos objetivos institucionais, conforme também observado pela ANDIFES (2019).

Esses paradoxos evidenciam as contradições entre os princípios orientadores PNNDP e os impactos reais de sua aplicação nas universidades federais, reforçando a necessidade de revisões normativas que considerem as especificidades dessas instituições e promovam maior alinhamento entre discurso e prática.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo explorou os desafios e paradoxos na implementação da Gestão por Competências (GPC) nas universidades federais brasileiras, com foco na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNNDP). A análise revelou que, embora o modelo de GPC

proposto por Guimarães *et al.* (2001) ofereça diretrizes claras para o alinhamento estratégico, sua implementação enfrenta obstáculos estruturais, legais e culturais, resultando em um descompasso entre o discurso normativo e a prática administrativa.

Os resultados confirmaram a existência de um *gap* entre o planejado nos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) e a execução prática da GPC. Apesar de os PDIs mencionarem a GPC como meta ou iniciativa, a implementação efetiva é parcial nas instituições analisadas. Esse descompasso evidencia um paradoxo organizacional, onde normas destinadas a facilitar a gestão estratégica acabam, na prática, criando barreiras.

O Decreto nº 9.991/2019, ao centralizar o planejamento das ações de desenvolvimento pelo Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) e pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), trouxe avanços na padronização e controle. No entanto, a rigidez normativa limita a flexibilidade necessária nas universidades, gerando tensões entre inovação e controle. Este paradoxo estrutural impacta diretamente a autonomia universitária, conforme discutido por Chaui (2003).

Além disso, o modelo de GPC requer flexibilidade para se adaptar às necessidades institucionais específicas, enquanto o decreto enfatiza o controle e a padronização. Esse antagonismo resulta em um cenário onde a eficiência operacional desejada pelo governo colide com a complexidade administrativa das universidades. Práticas como o *downsizing*, ao reduzir quadros funcionais (Dalmau; Silva; Canto, 2022), aumentam a demanda por novas competências (*upskilling*) e pela requalificação das já existentes (*reskilling*), mas a rigidez normativa compromete a efetividade dessas estratégias.

As limitações metodológicas deste estudo, incluindo o número restrito de participantes, o recorte temporal e o contexto atípico da pandemia de COVID-19, impactaram a coleta de dados. A impossibilidade de entrevistas presenciais durante esse período pode ter contribuído para o baixo índice de participação e introduzido potenciais vieses nas respostas dos gestores, limitando a generalização dos resultados. Apesar disso, os achados oferecem um panorama significativo sobre os desafios estruturais e operacionais enfrentados pelas universidades federais na implementação da GPC.

Diante desse cenário, é urgente promover ajustes nos instrumentos legais para mitigar os paradoxos e alinhar as políticas de desenvolvimento às especificidades do contexto universitário. Recomenda-se que futuras pesquisas ampliem a amostra, incluam universidades mais recentes e adotem abordagens qualitativas aprofundadas, como entrevistas semiestruturadas e grupos focais, para capturar percepções detalhadas e reduzir vieses. A

inclusão de múltiplos atores institucionais, como docentes, técnicos administrativos e gestores acadêmicos, enriquecerá a compreensão dos impactos dos paradoxos e fornecerá subsídios para estratégias eficazes na superação dos desafios da GPC no ambiente universitário.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, J. E.; MELLO JÚNIOR, E.M. Mudanças e Paradoxo Organizacional: Contradições entre o Discurso e a Prática. **Anais...** Anais do 30º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 23 a 27 de setembro. Salvador: EnANPAD, p. 1-17. Disponível em: https://arquivo.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=NTcwMw==. Acesso em: 07 ago. 2021.

ALLES, M. A. **Selección por competencias: atracción y reclutamiento en las redes sociales: entrevista y medición de competencias**. 2ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Granica, 2016.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR - ANDIFES. **Ofício nº 228, de 10 de dezembro de 2019**: Apresenta proposta de aprimoramento do Decreto nº 9.991/2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da Administração Pública Federal. Brasília, DF, 2019.

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

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

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

BRANDÃO, H. P.; BAHRY, C. P. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n.2, p. 179-194, abr-jun, 2005.

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Decreto nº 2.794, de 29 de setembro de 1998. Dispõe sobre o Programa Nacional de Capacitação de Servidores Públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 set. 1998.

_____. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e

fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 fev. 2006.

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

_____. Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 ago. 2019.

_____. Decreto nº 10.506, de 2 de outubro de 2020. Altera o Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 2020.

_____. Instrução Normativa nº 21, de 1º de fevereiro de 2021. Estabelece orientações aos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, quanto aos prazos, condições, critérios e procedimentos para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), de que trata o Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 fev. 2021.

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

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

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, n. 45, p. 49-95, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>.

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

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

DALMAU, M. B. L.; SILVA, C. S.; CANTO, J. P. A implementação do modelo de Gestão por Competências nas universidades federais brasileiras: caminhos percorridos e desafios enfrentados. *Revista Internacional de Educação Superior*, Campinas, SP, v. 9, n. 00, p. 133, set. 2022. DOI: <https://doi.org/10.20396/riesup.v9i00.8666622>.

DUTRA, J. S. **Gestão de pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016a.

_____. **Competências: conceitos e instrumentos para gestão de pessoas na empresa moderna**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2016b.

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

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

FISCHER, T. M. D. *et al.* Competências na gestão intercultural: desafios para aprendizagem e qualificação. **Anais...** Anais do 33º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 19 a 23 de setembro. São Paulo: EnANPAD, 2009. p. 1-16. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/45/EOR2210.pdf. Acesso em: 26 mai. 2021.

FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. Construindo o conceito de competência. **RAC - Revista de Administração Contemporânea**, 2001. p. 183-196. DOI: <https://doi.org/10.1590/S14156552001000500010>.

FORD, J. D.; BACKOFF, R. W. Organizational change in and out of dualities and paradox. *In*: QUINN, R. E.; CAMERON, K. S. (Ed.). *Paradox and transformation: toward a theory of change in organization and management*. Cambridge: Ballinger Publishing Co/Harper & Row Publishers, 1988. p. 81-121.

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

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

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

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

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

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.

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

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

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

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

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. - [3. reimpr.]. – São Paulo: Atlas, 2019.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à Administração**. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011.

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

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

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

MOTTA, F. C. P.; VASCONCELOS, I. F. G. **Teoria geral da administração**. 3. ed. rev. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

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

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

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

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

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

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

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

VASCONCELOS, I.; MASCARENHAS, A. O.; VASCONCELOS, F. C. Gestão de pessoas – paradoxos organizacionais, gestão de pessoas e tecnologia na Souza Cruz. **RAE-**

eletrônica, v. 3, n. 2, jul - dez. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1676-56482004000200010>

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

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