



Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013

DESEMPENHO DA CARREIRA DE GESTORES GOVERNAMENTAIS: DESENVOLVIMENTO E MEDIDA E DIFERENCIAÇÃO ENTRE GRUPOS

Aleksandra Pereira dos Santos



DESEMPENHO DA CARREIRA DE GESTORES GOVERNAMENTAIS: DESENVOLVIMENTO E MEDIDA E DIFERENCIAÇÃO ENTRE GRUPOS

Aleksandra Pereira dos Santos

RESUMO

Trata-se de um estudo cujo objetivo é desenvolver e verificar evidências de validade de uma escala de competências para a carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG, denominada de gestores governamentais. Para tanto, foram realizadas pesquisas bibliográficas, documental e de campo, utilizando entrevistas semiestruturadas, grupos focais e aplicação de um questionário. O questionário foi respondido por 274 servidores e os dados foram analisados por meio de análise descritiva, fatorial e testes não paramétricos. Os resultados apontam para 38 competências, agrupadas em cinco fatores ou macrocompetências. Esses fatores foram denominados de: Políticas Públicas e Aperfeiçoamento da Gestão, Relacionamento Interpessoal e Comportamento Profissional, Habilidades Gerenciais, Apoio à Formulação de Políticas Públicas e Instrumentos e Suporte ao Trabalho. Verificou-se, ainda, a existência de diferenças entre grupos no que se refere à expressão de competências. Essas diferenças são significativas quando se considera o tipo de cargo comissionado ocupado pelo EPPGG e o local de exercício do mesmo. Porém, não são relevantes quando se considera o posicionamento do EPPGG na carreira e o seu grau de escolaridade.

Palavras-chave: competências no trabalho, evidências de validação, carreira de especialista em políticas públicas, gestão governamental.



O tema competências no trabalho e nas organizações constitui uma importante categoria de estudos em comportamento organizacional sobre a qual parece haver crescente interesse por parte das organizações e dos pesquisadores (Brandão, 2009). Por outro lado, quando se fala do uso da abordagem de competências aplicada aos processos de gestão de recursos humanos – gestão por competências – tem-se uma primeira fase caracterizada, principalmente, pelo uso da abordagem em processos de seleção e desenvolvimento (Bahry & Tolfo, 2007; Brandão, Guimarães, & Borges-Andrade, 2001; Bruno-Faria & Brandão, 2003; Castro & Borges-Andrade, 2004; Mello, Leão, & Paiva Júnior, 2006).

Por se tratar de um conceito complexo e multifacetado (Brandão, 2007) o conceito de competência transformou-se em discurso para a necessidade de mudanças nas áreas de recursos humanos, sendo tomado como solução para diversos problemas: remuneração, capacitação e desempenho, entre outros. No setor público brasileiro, proliferam-se modelos prescritivos de aplicação da abordagem despreocupados com a verificação empírica de resultados. Entretanto, além dessas limitações, o modelo de competências e sua prioridade no desenvolvimento e na flexibilidade dos trabalhadores são aderentes à dinâmica atual do mundo do trabalho e substituem o modelo de qualificação tradicional que parece não mais responder às demandas.

Ao realizarem uma análise sobre o uso da noção de competência no setor público europeu, Hondegghem, Horton, e Scheepers (2006) afirmam que: embora a concorrência possa ser menos explícita, ela está presente em diversos atos como: recrutamento, retenção de talentos, acesso aos recursos, fechamento de contratos no mercado e também pela busca de resultados. Para as autoras, o modelo permite gerir carreiras fundamentadas nos diferenciais dos seus servidores, abandonando-se a ideia de diplomas, exames ou antiguidade. Em contrapartida, também alertam que os problemas teóricos encontrados são os mesmos dos recursos humanos: falta de clareza dos conceitos, natureza prescritiva das teorias e falta de provas empíricas de sua eficácia.

Na administração pública brasileira, o modelo de gestão baseado em competências ganha destaque com a edição do Decreto nº 5707, de 23 de fevereiro de 2006, que institui a política nacional de desenvolvimento de pessoal, tornando-se



referencial para a gestão de pessoas (Carvalho *et al.*, 2009). Na política destaca-se a noção de gestão por competência enquanto 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.

É a partir desse normativo que os órgãos da administração federal direta, autarquias e fundações têm procurado orientar suas práticas de gestão de pessoas. No caso da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), cujos servidores pertencem ao quadro de pessoal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), porém com exercício descentralizado nos demais órgãos e entidades da administração pública federal, a identificação de competências relevantes pode subsidiar processos de gestão e desenvolvimento dos seus membros.

O presente trabalho buscou, portanto, desenvolver e estabelecer evidências de validade de uma escala de competências para a referida carreira; e contribui, desta forma, para suprir as lacunas de pesquisa sobre o tema, anteriormente apontadas.

COMPETÊNCIAS NO TRABALHO E NAS ORGANIZAÇÕES

O conceito de competências parece convergir – especialmente a partir de 2001 com a publicação da obra: *Objetivo Competência*, de Philippe Zarifian – para a articulação com base em três dimensões: conhecimentos, habilidades e atitudes. O conhecimento corresponde a uma série de informações assimiladas e estruturadas pelo indivíduo, que lhe permitem entender o mundo, ou seja, é a dimensão do *saber*. A habilidade, por sua vez, está associada ao *saber fazer*, ou seja, a capacidade de aplicar e fazer uso produtivo do conhecimento adquirido utilizá-lo em uma ação com vista ao alcance de um propósito específico. Finalmente, a atitude é a dimensão do *querer saber fazer*, que diz respeito aos aspectos sociais e afetivos relacionados ao trabalho. As três dimensões da competência estão interligadas e são interdependentes.



Também o cenário de surgimento do tema possui características comuns que podem ser destacadas: (i) baixa previsibilidade de atividades; (ii) trabalho constante e informal; (iii) organização do trabalho com base em metas, responsabilidades e multifuncionalidades; (iv) foco nos resultados; (v) alta aprendizagem; e (vi) crise nas associações sindicais de trabalhadores (Bahry & Tolfo, 2007; Brandão *et al.*, 2001; Bruno-Faria & Brandão, 2003; Fernandes, Fleury, & Mills, 2006).

O conceito de competências surge, portanto, com o desenvolvimento de capacidades que podem ser mobilizadas em situações, em sua maioria, pouco previsíveis. A noção de competência compatibiliza-se com o conceito de evento proposta por Zarifian (2001). O evento é caracterizado como imprevisto e está relacionado a novos usos e novos processos que fazem parte da vida normal de uma organização. Logo, a base da abordagem de competência deixa de ser o desenho dos cargos e passa a ser o conceito dinâmico de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao sucesso da organização e dos seus parceiros.

Na literatura também é possível identificar autores que abordam a competência não somente como um conjunto de qualificações que um indivíduo detém, mas também como o resultado ou efeito de tais qualificações aplicadas ao ambiente de trabalho. Le Boterf (1999) afirma que cada ação competente é produto de uma combinação de recursos e é no saber mobilizar e aplicar esses recursos que residem na riqueza profissional, ou seja, a competência.

Nos últimos anos uma vertente integradora tem procurado definir a competência a partir de concepções provenientes de outras correntes, como aponta Brandão (2009). A competência passa a ser compreendida, portanto, como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para a realização de uma atividade, e também como comportamentos adotados no trabalho e realizações dele decorrentes.

O presente estudo tem como foco a elaboração de uma escala de mensuração de competências individuais para carreira de EPPGG, considerando suas atribuições e as atividades exercidas pelos seus membros, inclusive quando da ocupação de cargos de natureza gerencial. Tal instrumento de medida, além de poder ser utilizado como uma ferramenta para diagnóstico visando a gestão de pessoas, é



importante para a coleta de dados de pesquisa visando investigar relações entre a expressão de tais competências e outras variáveis do nível individual e de contexto organizacional.

MÉTODO

Nas subseções seguintes serão apresentadas as características da carreira estudada, bem como os instrumentos e procedimentos adotados para construção dos itens, incluindo os processos de evidência de validade teórica e semântica, sob a perspectiva de Pasquali (2010).

Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG, criada em outubro de 1989, por meio da Lei n.º 7.834 e regulamentada pelo Decreto n.º 5.176, de 10 de agosto de 2004, a carreira de EPPGG foi concebida com o objetivo de atender às demandas de profissionalização da Administração Pública Federal. As atribuições legais da carreira são: a execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como de direção e assessoramento em escalões superiores da Administração Direta e Autárquica.

No que se referem às funções exercidas pelos seus membros estavam implícitas na constituição da carreira, um grau razoável de mobilidade institucional e a formação de um profissional generalista, dotado de uma visão abrangente, sistêmica e integrada dos problemas da administração pública, capaz de ser o elo entre os governantes e a máquina administrativa (Santos, Pinheiro, & Machado, 1994). Paralelamente, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), criada por meio do Decreto n.º 93.277, de 19 de setembro de 1986 deu suporte à carreira de EPPGG trazendo para o Brasil experiências internacionais, especialmente a francesa.

Apesar do forte apelo em sua criação, a carreira de EPPGG perdeu, especialmente na década de 1990, apoio político necessário a sua continuidade. As divergências deram-se, sobretudo, quanto a concepção generalista que sofria fortes restrições (Ferrarezi, Zimbrão, & Amorim, 2008). A retomada dos concursos em 1995 – quando a gestão da carreira passou a ser exercida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) – trouxe mudanças significativas no projeto inicial de



criação da carreira. Entre elas a equiparação da carreira de EPPGG às demais carreiras do Ciclo de Gestão (Lei n.º 10.181, de 06 de fevereiro de 2001).

A necessidade de regulamentação dos diversos aspectos relacionados à carreira culminou na edição Decreto nº 5.176, de 10 de agosto de 2004, que instituiu, entre outros dispositivos, o Programa Permanente de Desenvolvimento dos EPPGG (PROPEG), cujo objetivo é aprimorar a formação dos EPPGG, bem como garantir o desenvolvimento das competências mínimas necessárias ao exercício de suas atividades. Configura-se, portanto, um momento propício para discussão das competências expressas por esses servidores, bem como para o uso de instrumentos de avaliação de competências em processos de capacitação e promoção do desempenho.

Atualmente, a carreira possui 972 membros, em exercício descentralizado nos órgãos da administração direta, autarquias e fundações. Do total de servidores, mais de 80% atua nos Ministérios e, aproximadamente, 60% ocupa cargo de Direção e Assessoramento de Nível Superior (DAS).¹

INSTRUMENTO

Para a elaboração dos itens constituintes da escala de competências para a carreira foram realizadas, preliminarmente, pesquisas bibliográfica, documental e de campo. Na pesquisa bibliográfica, procedeu-se no estudo de matérias relativas à carreira publicados em revistas, anais de congresso, teses e outras fontes. A pesquisa documental foi realizada em documentos pertinentes à carreira, resultantes de oficinas, grupos de trabalho e produtos de consultoria disponibilizados pela Secretaria de Gestão do MP, órgão gestor da carreira.

Com o objetivo de obter descrições de comportamentos e competências relevantes para a carreira, realizou-se também pesquisa de campo. Para tanto, foram utilizadas informações provenientes de entrevistas pessoais, semiestruturadas individuais e grupos focais. As entrevistas foram realizadas no âmbito de projeto desenvolvido pela Secretaria de Gestão cujo objetivo era a construção de diretrizes e

¹ Informações disponíveis no sítio: <<http://www.planejamento.gov.br>>.



subsídios para a gestão da carreira de EPPGG. Foram entrevistados nove membros da carreira, especialistas e secretários-executivos de órgãos da administração pública federal. As entrevistas tinham como objetivo identificar percepções sobre a carreira de EPPGG nos aspectos relativos às atribuições, papel e perfil, desenvolvimento e mobilidade, entre outros. As perguntas foram realizadas segundo um roteiro prévio de oito questões.

No grupo focal com servidores pertencentes à carreira de EPPGG foi realizado em março de 2009 com o objetivo de identificar competências relevantes, bem como conhecimentos, habilidades e atitudes requeridas para cada competência. Participaram 35 EPPGG, que foram divididos em dois grupos focais. Os dados resultantes da pesquisa de campo foram interpretados por meio da análise de conteúdo, procurando-se elementos que caracterizassem competências relevantes para a carreira em questão.

A partir desses elementos, foram identificadas 61 competências para a carreira, que foram descritas em forma de comportamentos observáveis no trabalho. Para a descrição de tais competências buscou-se observar os procedimentos recomendados por Brandão e Bahry (2005) e os critérios ou regras apresentados em Pasquali (2010) para elaboração adequada de itens. Desta forma, buscou-se a descrição em termos de uma ação clara e precisa, que expressasse um comportamento e não uma abstração ou um construto. Foram observados, ainda, os critérios de simplicidade e clareza, de tal forma que os itens tratassem de uma única ideia e fossem descritos por meio de frases claras, curtas e simples, evitando-se expressões ambíguas, excessivamente técnicas, atípicas ou negativas.

Tais itens foram classificados, previamente, em nove macrocompetências relevantes para a carreira de EPPGG. São elas: a) apoio à construção da agenda de políticas públicas; b) formulação de planos, programas de ações governamentais; c) implementação de políticas, planos, programas e ações; d) avaliação; e) resolução de problemas; f) aperfeiçoamento da gestão pública; g) compartilhamento do conhecimento; h) multifuncionalidade; i) construção de redes.



PROCEDIMENTOS

Os 61 itens do instrumento foram submetidos a um processo de verificação de evidências de validade teórica. Segundo Pasquali (2010), o objetivo desta etapa é confirmar a hipótese de que os itens representam adequadamente o construto. A análise, feita por juízes, comporta dois tipos distintos: sobre a pertinência dos itens ao construto representado (denominada de análise dos juízes) e sobre a compreensão dos itens (análise semântica). No processo de verificação de evidências de validade teórica da escala de competências para a carreira de EPPGG procedeu-se nas duas análises.

A validação de juízes propriamente dita, consistiu em duas etapas. A primeira, feita por servidores pertencentes à carreira de EPPGG ou por gestores com conhecimento sobre a atuação dos membros da carreira, se caracterizou pela análise da pertinência do conjunto de competências para a carreira. Para esses juízes foi enviada uma tabela com duas colunas. Na primeira coluna foram apresentados os itens. Na segunda coluna, o juiz indicava se o item era relevante para a carreira em questão. A segunda etapa da validação dos juízes foi realizada com peritos na área do construto competências no trabalho e nas organizações. Esses avaliaram a adequação dos itens quanto aos critérios de clareza, objetividade, dentre outros previamente recomendados por Brandão e Bahry (2005) e Günther (2003). Houve uma concordância de 80% entre os juízes para pertinência do item.

O instrumento restou com 56 itens, muitos deles sofreram alteração de redação. Ainda, seguindo as preposições de Peres-dos-Santos e Laros (2007) procedeu-se à uma etapa de validação semântica que tem como objetivo verificar se os itens eram compreensíveis para membros da população-alvo. Para esta etapa – preliminarmente denominada de teste piloto – o instrumento foi aplicado a um grupo de dez membros da população-alvo. Procurou-se, assim, identificar eventuais falhas ou incorreções, eliminando ambiguidades – se essas surgissem – a fim de garantir a compreensão dos itens e da escala pela população estudada. Em decorrência da validação semântica foram realizados apenas alguns ajustes no enunciado dos itens.

A escala foi disponibilizada aos servidores pertencentes à carreira de EPPGG no período de setembro a novembro de 2009. A seção inicial do instrumento



continha uma apresentação com informações sobre a pesquisa, ressaltando o caráter confidencial das respostas e agradecimentos à colaboração do respondente. Em seguida, foram solicitados dados pessoais e funcionais e apresentados os 56 itens constituintes da escala, em relação aos quais os respondentes deveriam assinalar o grau em que expressavam aquela competência e também o grau em que consideravam aquela competência relevante para a carreira. Foi utilizada uma escala com âncoras de significados opostos em seus extremos (tipo *Osgood*) de 10 pontos variando em 1 (não expresso a competência/irrelevante) a 10 (expresso plenamente a competência/extremamente relevante).

COLETA E ANÁLISE DE DADOS

O questionário foi encaminhado pelo órgão gestor da carreira, por meio eletrônico, a todos os seus membros. Não houve identificação dos participantes. O instrumento foi respondido por 274 servidores da carreira de EPPGG. Esses eram, em sua maioria, do sexo masculino (65%), com mestrado (40,5%), ocupavam a classe inicial (38,7%) e não ocupavam cargo comissionado (50,7%). Do total de respondentes 13,5% atuavam no MP. Daqueles que ocupavam cargo comissionado, ou seja, 49,3% dos respondentes, 19% ocupavam cargo de Direção e Assessoramento de nível 4 ou equivalente.

Para a tabulação e análise dos dados foi utilizado o aplicativo *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) versão 16.0. Procedeu-se, então, na verificação de pressupostos, inclusive àqueles necessários para a realização da análise fatorial exploratória, como por exemplo, a natureza e o tamanho da amostra.

Para identificação de casos extremos, verificou-se os *outliers* multivariados, por meio da distância de *Mahalanobis*. Apuraram-se oito casos. Mesmo os *outliers* multivariados tendo substancial impacto sobre a matriz de correlações por diminuir ou ampliar a magnitude das associações entre variáveis, optou-se por não excluir tais casos das análises seguintes, visto que o quantitativo não era elevado. Essa decisão foi tomada também porque, em análise fatorial, variáveis que apresentam dados muito



disparem tendem a apresentar resultados pobres, sendo comum a sua exclusão dos fatores por revelarem baixas cargas fatoriais (Neiva, Abbad, & Tróccoli, 2009).

Em relação à normalidade das distribuições, foram analisados, inicialmente, os índices de assimetria e achatamento das variáveis. O critério para considerar um item com distribuição não-normal foi assimetria superior a 1,0 e curtose superior a 2,0 (Miles & Shelvin, 2001; Osborne, 2002). Das 56 variáveis, sete indicaram ausência de distribuição normal. Como a ausência de normalidade das variáveis não constitui um problema na análise fatorial (Laros, 2005), uma vez que a técnica é razoavelmente robusta a violações desse pressuposto (Neiva *et al.*, 2009), principalmente em grandes amostras com mais de 200 sujeitos (Hair, Anderson, Tatham, & Black, 2009), optou-se pela não transformação dessas variáveis.

No que diz respeito ao tamanho da amostra, dentre os diversos critérios apresentados por Laros (2005) utilizou-se o proposto por Gorsuch (1983) segundo o qual deve haver pelo menos cinco respondentes para cada variável observada e uma amostra total de pelo menos 200 sujeitos. Como a amostra da pesquisa possuía 274 participantes isto é, aproximadamente cinco respondentes para cada item do questionário, este requisito foi cumprido.

O pressuposto da linearidade das relações entre as variáveis foi verificado por meio dos gráficos de dispersão entre pares de itens e examinando a magnitude das correlações entre eles. Essa análise indicou a presença de associação linear entre as variáveis verificadas, duas a duas, tendo as relações entre pares apresentado intensidades que variaram entre 0,009 a 0,754. Embora em alguns pares a intensidade entre essas correlações fosse alta, nenhuma delas mostrou-se superior a 0,90, o que indica ausência de multicolinearidade (Pasquali, 2005).

Com base nas respostas aos 56 itens do instrumento de pesquisa, extraiu-se então a matriz das correlações entre as variáveis, juntamente com a análise dos componentes principais (PC). A análise da matriz fatorial indica que há um elevado percentual de correlações iguais ou superiores a 0,30 (cerca de 75%) algumas chegam a atingir 0,60 e 0,70, índices que indicam a fatorabilidade dos dados. Ainda, a medida de adequação amostral *Kaiser-Meyer-Olkin* (KMO) alcançou escore igual a 0,94, índice que aponta a ótima adequação dos dados à análise fatorial.



RESULTADOS

A seguir foi definido o número de fatores a extrair. Adotou-se o critério da análise paralela (AP) de Horn (1965), cuja adequação – apontada em estudos de Zwick e Velicer (1986) – ocorreu em 92% dos casos. Cresce um consenso a respeito do uso da Análise Paralela como um procedimento superior aos outros e que fornece soluções ótimas a respeito do número de componentes, revela O’Connor (2000). Nesse critério, os *eigenvalues* de uma matriz de correlação de dados aleatórios são comparados com os da matriz empírica calculada pela análise dos componentes principais (O’Connor, 2000). Assim, no momento em que o valor do *eigenvalue* dos dados aleatórios for superior ao valor dos dados empíricos, não é mais adequado utilizar esse fator.

Para identificar o valor dos *eigenvalues* aleatórios, utilizou-se uma sintaxe do SPSS, denominada *Rawpar*. A Tabela 1 apresenta os *eigenvalues* empíricos e os aleatórios da amostra. Pode-se observar que o componente cinco é o último em que os *eigenvalues* empíricos são superiores aos aleatórios. Tais dados revelam a provável existência de cinco fatores.

Tabela 1.
Eigenvalues Empíricos e Aleatórios dos Seis Primeiros Componentes da Amostra

Eigenvalues	Componentes					
	1	2	3	4	5	6
Empírico	21,06	4,17	2,19	1,85	1,74	1,53
Aleatório	2,02	1,92	1,84	1,78	1,72	1,67

A extração de cinco fatores também se mostrou adequada quando do agrupamento por significado teórico ou semelhança semântica entre os fatores, tal solução implicaria em 55,8% de variância total explicada. Uma vez que se esperava a existência de correlação entre os fatores, procedeu-se no método de fatoração dos eixos principais (*Principal Axis Factoring – PAF*), com rotação *Promax*.



Ainda, com base nos resultados dispostos na matriz fatorial, foram excluídos cinco itens que apresentaram cargas fatoriais muito baixas (próximas ou inferiores a 0,30); dez que se revelaram híbridos, apresentando cargas fatoriais de magnitudes semelhantes (diferenças inferiores a 0,10) em dois fatores; e três itens que não guardavam relação semântica com o fator associado e possuíam cargas fatoriais inferiores a 0,40. Desta forma, foram excluídos 18 itens da escala inicial. Foi igualmente observada a correlação item-total. Tal medida é utilizada para avaliar a associação entre o item e a escala e itens com baixa correlação item-total devem ser excluídos. Na presente amostra não houve exclusão de itens em virtude desse critério.

Em seguida, foi analisada a fidedignidade de cada fator. Foi calculado o Lambda 2 de *Guttman* (λ_2). Estudos evidenciam que O Lambda 2 de *Guttman* estima melhor a fidedignidade do que o coeficiente Alfa de *Cronbach* em especial quando a amostra é pequena ou os instrumentos contêm poucos itens (Laros, Reis & Tellegen, 2010; Tellegen & Laros, 2004; Ten Berge & Zegers, 1978).

Os resultados estão disponíveis na Tabela 2. A interpretação dos fatores foi feita por meio da análise de conteúdo semântico dos itens, procurando-se associar cada fator às macrocompetências previamente definidas para a carreira.



Tabela 2

Cargas Fatoriais, Depois da Rotação Promax, Comunalidades, Correlações Item-resto, Fidedignidade, Correlação Entre os Fatores, Média e Desvio Padrão

Descrição	Carga Fatorial	h^2	r_{it}
Fator 1: Políticas Públicas e Aperfeiçoamento da Gestão (13 itens): $\lambda_2 = 0,94$; $\bar{X} = 5,26$ e $DP = 2,26$			
Formula estratégias de avaliação adequadas às especificidades de cada ação governamental	0,82	0,73	0,77
Avalia os resultados obtidos em programas, planos e ações de governo à luz das circunstâncias de sua realização e dos objetivos inicialmente propostos	0,80	0,73	0,70
Corrige desvios na execução de programas, planos e ações de governo, a partir da verificação de informações geradas na sua execução	0,77	0,74	0,78
Formula objetivos e indicadores claros e mensuráveis.	0,74	0,64	0,74
Elabora planos gerenciais para programas e ações de Governo	0,73	0,67	0,77
Elabora o planejamento estratégico da organização e seu desdobramento em planos, programas e ações	0,64	0,63	0,73
Implementa estratégias que possibilitem a prestação de contas das ações governamentais	0,62	0,64	0,63
Formula estratégias para coordenação de ações governamentais	0,60	0,74	0,75
Elabora programas governamentais, observando os atributos oficialmente definidos pelo Plano Plurianual do Governo	0,57	0,69	0,66
Aprimora processos de trabalho, utilizando técnicas de mapeamento, análise e melhoria de processos	0,56	0,68	0,69
Acompanha a execução da programação orçamentária e financeira de programas e ações de governo	0,54	0,51	0,51
Desenvolve ferramentas e técnicas capazes de melhorar a estrutura e o funcionamento da organização	0,49	0,68	0,67
Formula arranjos institucionais com o objetivo de adequar e modernizar as estruturas organizacionais	0,44	0,59	0,65
Fator 2: Relacionamento Interpessoal e Comportamento Profissional (10 itens): $\lambda_2 = 0,87$; $\bar{X} = 8,43$ e $DP = 1,19$			
Demonstra integridade e justiça em sua atuação	0,79	0,52	0,57
Disponibiliza-se para ajudar os colegas de trabalho quando solicitado	0,73	0,61	0,60
Age de acordo com os valores e princípios éticos do serviço público	0,67	0,39	0,47
Adapta-se a mudanças sociais, econômicas, culturais, organizacionais e tecnológicas	0,63	0,63	0,70
Compartilha informações e conhecimentos com os colegas	0,63	0,59	0,60
Constrói redes de relacionamento formais e informais que dão suporte à sua atuação	0,62	0,68	0,59
Adapta-se a situações de pressão e de contrariedade, de forma adequada e profissional.	0,57	0,56	0,56
Assume responsabilidade pessoal para alcançar objetivos e metas estabelecidos	0,53	0,58	0,62
Implementa ações para aprimorar suas competências profissionais, a partir da identificação de seus pontos fracos e de necessidades de desenvolvimento	0,49	0,47	0,54
Age com segurança e sem hesitação frente a desafios	0,45	0,59	0,59



Tabela 2. (continuação)

Cargas Fatoriais, Depois da Rotação Promax, Comunalidades, Correlações Item-resto, Fidedignidade, Correlação Entre os Fatores, Média e Desvio Padrão

Descrição	Carga Fatorial	h^2	r_{it}
Fator 3: Habilidades Gerenciais (11 itens): $\lambda_2 = 0,93$; $\bar{X} = 6,34$ e DP = 2,12			
Organiza equipes cooperativas visando ao alcance de objetivos comuns	0,91	0,70	0,79
Avalia o desempenho da sua equipe e da sua unidade, a partir do estabelecimento de metas claras e resultados plausíveis de execução.	0,91	0,73	0,73
Remove causas de conflitos e resistências	0,79	0,77	0,77
Medeia conflitos, buscando o consenso em cenários de interesses distintos e complexos	0,75	0,75	0,77
Avalia capacidades e necessidades de indivíduos e grupos, fornecendo orientação profissional e oportunidades de desenvolvimento profissional	0,70	0,74	0,72
Participa ativamente de um grupo ou rede de colaboradores e parceiros, com foco no alcance de resultados.	0,57	0,58	0,63
Caracteriza grupos em função de sua atuação ou interesse.	0,57	0,57	0,59
Desenvolve relacionamentos para obter apoio e recursos necessários	0,56	0,66	0,62
Relaciona-se com pessoas de diferentes características e em contextos sociais e profissionais distintos, tendo uma atitude facilitadora do relacionamento	0,53	0,56	0,59
Prepara e conduz reuniões com objetividade, administrando o tempo disponível.	0,52	0,67	0,71
Conduz processos de negociação em cenários de interesses distintos e complexos, de forma a alcançar os objetivos pretendidos.	0,49	0,66	0,71
Fator 4: Apoio à Formulação de Políticas Públicas (4 itens): $\lambda_2 = 0,78$; $\bar{X} = 6,40$ e DP = 2,20			
Interpreta a conjuntura econômica política e social - nacional e internacional, tomando-a como referência para sua atuação	0,73	0,55	0,60
Reúne diversos tipos de informação e utiliza uma grande variedade de fontes para a tomada de decisões na organização.	0,61	0,56	0,59
Elabora políticas públicas com base nas diretrizes e na agenda de Governo, a fim de orientar a ação governamental	0,54	0,68	0,55
Identifica relações de interdependência e complementaridade entre programas, planos e ações de governo	0,43	0,58	0,60
Fator 5: Instrumentos e Suporte ao Trabalho (4 itens): $\lambda_2 = 0,72$; $\bar{X} = 6,21$ e DP = 2,13			
Elabora instrumentos de contratualização, exeqüíveis e monitoráveis, com foco no desempenho esperado de indivíduos ou de organizações.	0,55	0,52	0,52
Elabora documentos oficiais, atos normativos e administrativos, com clareza e objetividade	0,54	0,54	0,52
Adota modalidades de contratação adequadas à natureza do serviço público a ser prestado por terceiros	0,53	0,48	0,55
Interpreta normas relacionadas à sua atuação	0,42	0,46	0,42
Correlação entre os fatores: F1 - F2 = 0,54; F1 - F3 = 0,31; F1 - F4 = 0,49; F1 - F5 = 0,37; F2 - F3 = 0,53; F2 - F4 = 0,59; F2 - F5 = 0,50; F3 - F4 = 0,44; F3 - F5 = 0,30 e F4 - F5 = 0,40			

Nota: h^2 = Comunalidade; r_{it} = Correlação item-total; λ_2 = Lambda 2 de Guttman; \bar{X} = média; DP = desvio padrão



O primeiro fator é composto de itens relacionados à formulação de planos e estratégias de ação, avaliação de resultados, correção de desvios na execução de programas, planos e ações de governo e aprimoramento de processos de trabalho. Tais itens agregam as macrocompetências: formulação, implementação e avaliação de planos, programas de ações governamentais, além do aperfeiçoamento da gestão pública. O fator foi denominado, simbolicamente, de *Políticas Públicas e Aperfeiçoamento da Gestão*.

Os itens que compõem o segundo fator descrevem atitudes: integridade, ética, flexibilidade e adaptabilidade, além de comportamentos relativos à construção de redes e relacionamento. Pode ser denominado de *Relacionamento Interpessoal e Comportamento Profissional*. Já o terceiro fator possui itens que descrevem competências de gestão e agregam as ideias de condução de processos de negociação, tomada de decisão, mediação de conflitos, organização e avaliação de equipes. Foi denominado de *Habilidades Gerenciais*.

O quarto fator trata do suporte fornecido ou necessário para a formulação de políticas públicas e foi denominado de *Apoio à Formulação de Políticas Públicas*. No último fator os itens tratam da utilização de instrumentos e modalidades de contratação, bem como da identificação do papel dos órgãos de controle e da aplicabilidade de normas necessárias à atuação do servidor. Tal fator foi denominado de *Instrumentos e Suporte ao Trabalho*.

Como pode ser observado na Tabela 2, a maioria dos itens dos cinco fatores possuem cargas fatoriais altas, revelando fatores bem definidos na escala. As correlações item-total também são moderadas e altas, o que revela coerência entre os itens e a escala. Os valores de Lambda 2 de *Guttman* são adequados em todos os fatores e indicam boa precisão da medida. A fidedignidade dos dois últimos fatores foi relativamente mais baixa e ambos possuem quatro itens. De qualquer forma, todos os índices apontam para uma estrutura fatorial satisfatória. No que se refere às correlações entre os fatores, essas variam entre 0,30 e 0,59 o que justifica a escolha de um método de rotação não ortogonal.

Além disso, os itens de cada um dos fatores ou macrocompetências possuem elevada semelhança semântica. Embora não haja a confirmação das nove macrocompetências hipotetizadas, cinco delas foram encontradas e todas refletem atribuições inerentes à carreira de EPPGG. Mantém-se, portanto, uma coerência com a proposta de uma carreira transversal com vocação para a formulação,



implementação e avaliação de políticas públicas (Ferrarezi *et al.*, 2008). A existência de competências relacionadas às habilidades gerenciais compatibiliza-se com o elevado percentual de cargos comissionados ocupados pelos seus membros (61%). As recentes proposições feitas para a reforma da administração pública apontam para a necessidade dos servidores de prepararem-se para tomar decisões em contextos cada vez mais complexos, bem como considerar as pressões, refletir sobre todos os aspectos de uma situação, com autocontrole e gestão para avaliar riscos (Ferrarezi & Zimbrão, 2006). Deverão ter capacidade de propor e debater, flexibilidade e adaptação à diversidade de situações. Esses últimos elementos compõem o fator 2 – Relacionamento Interpessoal e Comportamento Profissional.

Pode-se observar, ainda na Tabela 2, que a maior média e o menor desvio padrão correspondem ao fator *Relacionamento Interpessoal e Comportamento Profissional*. O resultado aponta para a homogeneidade na avaliação de expressão realizada pelos servidores indicando que estes expressam quase plenamente as competências relacionadas ao fator ou que existe elevada desejabilidade social no caso das competências nele incluídas. O fator *Políticas Públicas e Aperfeiçoamento da Gestão Pública* possui a menor média e maior desvio padrão, e aponta para maior heterogeneidade entre os participantes. Tal resultado poderia ser explicado pela diversidade de comportamentos expressos nesse fator, ou ainda, revela a necessidade dos servidores de aprimorarem essa competência que se caracteriza como a atribuição central da carreira conforme Decreto n.º 5.176, de 10 de agosto de 2004. Também pode revelar heterogeneidade de demandas por parte dos contextos de trabalho nos quais atuam esses servidores.

DIFERENÇAS ENTRE GRUPOS

Uma vez que a primeira parte do questionário solicitava aos respondentes dados funcionais, tais como classe e padrão, cargo comissionado ocupado e órgão de exercício, procedeu-se na investigação de diferenças entre grupos no que se refere à expressão de competências no trabalho. Para verificar a existência dessas diferenças e, em razão de violações de normalidade e homogeneidade das variâncias, procedeu-se no teste não-paramétrico *Kruskal-Wallis*.



No primeiro teste foi verificado se haviam diferenças entre as classes que compõem a carreira de EPPGG quanto à expressão de competências no trabalho. Os respondentes foram divididos em quatro grupos que correspondiam à classe ocupada na carreira (A, B, C e S). Os resultados do teste não foram significativos pois sugerem a não existência de diferenciação por classe, ou seja, por posicionamento da carreira, no que se refere à expressão de competências do trabalho. Desta forma, os servidores das classes iniciais parecem expressar as competências consideradas nesse estudo de forma semelhante aos servidores posicionados nas últimas classes da carreira. A discussão sobre atribuições por classe não é recente na carreira de EPPGG. A fixação de atribuições mínimas por classe é apresentada como forma de inibir casos de desvio de função. Atribuições mínimas não limitariam a atuação dos servidores em classe inicial, uma vez que esses poderiam expressar competências mais complexas do que as descritas para sua classe. (Secretaria de Gestão, 2009).

Em seguida, foram investigadas diferenças no que se refere ao grau de escolaridade e à expressão de competências no trabalho. Formaram-se cinco grupos conforme escolaridade informada (Graduação, Especialização, Mestrado, Doutorado e Pós-Doutorado). De forma semelhante à comparação anterior os resultados não foram significativos sugerindo igualmente, para fins deste estudo, não haver diferenças na expressão de competências no trabalho em razão da escolaridade dos membros da carreira. É provável que o desenvolvimento das competências aqui investigadas seja algo inerente à própria carreira e dependente de estratégias de qualificação específicas e não algo que possa ser desenvolvido com a obtenção sucessiva de títulos acadêmicos após a graduação.

A terceira análise buscou verificar se existiam diferenças em razão do tipo de cargo comissionado ocupado. Para isso, os cargos foram classificados em: a) nenhum, quando o servidor não possui cargo ou função comissionada; b) cargos de direção, quando o servidor possui cargo de natureza gerencial o que corresponde aos cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) ponto 1; e c) cargos de assessoria, quando a função exercida não é de chefia e equivale aos cargos DAS ponto 2. Os resultados apontam para diferenças significativas na expressão de todas as cinco macrocompetências consideradas. Em razão da significância, procedeu-se no teste *Mann-Whitney* para análise intragrupos, considerando-se como valores significantes $p < 0,05$. Ao comparar os servidores que não ocupam cargo em comissão com aqueles que detêm cargo de direção, foram verificadas diferenças



significativas em todas as macrocompetências ou fatores, à exceção de *Instrumentos e Suporte ao Trabalho*. Quando comparados os EPPGG que possuem cargo de direção com aqueles que possuem cargo de assessoria, as diferenças foram significativas nos fatores: *Políticas Públicas e Aperfeiçoamento da Gestão Pública, Habilidades Gerenciais e Apoio à Formulação de Políticas Públicas*.

Tais resultados confirmam a estreita relação entre a carreira e a ocupação de cargos de direção e assessoramento. A relação é apontada pela Secretaria de Gestão (2009) que considera a ocupação de cargos de direção e assessoramento, um dos principais objetivos da carreira. Uma das características da carreira que sustentam tal objetivo, conforme apontado no documento, é a mobilidade dos seus membros que assegura não só a eficiência da alocação ao longo do tempo, mas permite conciliar o perfil do servidor com o interesse público.

Por fim, buscou-se verificar eventuais diferenças entre o local de exercício do EPPGG e a expressão de competência. Para tanto os servidores foram divididos em três grupos: a) aqueles em exercício na administração direta, ou seja, em Ministérios; b) aqueles com exercício em autarquias e fundações, incluindo as autarquias especiais (agências reguladoras); e c) os que possuíam exercício em outros Poderes da União (Legislativo ou Judiciário). Os resultados foram significativos apenas para a macrocompetência *Apoio à Formulação de Políticas Públicas* (Qui-Quadrado = 9,356, graus de liberdade = 3).

Quando da comparação intragrupos, considerando-se como valores significativos $p < 0,05$, a macrocompetência *Apoio à Formulação de Políticas Pública* apresentou diferença significativa quando comparados os servidores em exercício nos Ministérios e aqueles em exercício nas autarquias e fundações (*Mann-Whitney U* = 4284,50).

Tal resultado sugere que na expressão dessa macrocompetências existem diferenças entre os EPPGG em exercício nos ministérios, autarquias e fundações e em outros Poderes. Sendo mais elevados os graus de expressão de competências dos servidores que atuam na administração direta (ministérios). Corroboram, portanto, com a discussão sobre o exercício do EPPGG em órgãos centrais e sobre a necessidade de definição de critérios para alocação em estados ou municípios – ainda que em órgãos federais – em outros poderes e em órgãos da administração indireta, conforme apontado pela Secretaria de Gestão (2009).



DISCUSSÃO

O artigo apresenta: (1) os procedimentos de desenvolvimento de uma escala de competências para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e (2) o processo de verificação de evidências de validade – semântica e estatística – dessa medida. Buscou-se para tanto, a partir dos dados coletados junto a 274 servidores da referida carreira, identificar padrões de correlação entre as competências estudadas e identificar a existência de dimensões subjacentes a ela. Foram realizadas, também, análises de variância, com o objetivo de identificar diferenças entre grupos no que se refere à expressão de competências no trabalho.

A solução de cinco fatores, após rotação *Promax*, reflete bem as atribuições da carreira, reforçando a formação generalista e a heterogeneidade de competências expressadas pelos seus membros. Nessa solução os fatores mostraram evidências satisfatórias de validade e fidedignidade.

O desenvolvimento de uma escala de competências para a carreira de EPPGG pode subsidiar os processos de capacitação (formação e aperfeiçoamento), bem como a definição de critérios para mensuração de desempenho. Ainda, a existência de uma escala de competências contribui para uma maior interação entre Secretaria de Gestão – órgão gestor da carreira de EPPGG – ENAP e ministérios, uma vez que estão mais claramente definidas as competências necessárias ao exercício profissional dos seus membros.

Dada a escassez de investigações empíricas sobre competências para a carreira de EPPGG, que se estende à escassez de pesquisas sobre o tema para as carreiras da administração pública federal, espera-se que a validação desta escala, bem como as conclusões a cerca da comparação entre grupos, instiguem novas pesquisas. A partir da escala aqui apresentada o órgão gestor da carreira poderá: a) comparar escores obtidos por meio de autoavaliação com escores obtidos de processos de heteroavaliação; e b) estabelecer escores mínimos nas competências para cada nível profissional da carreira, com o objetivo de se distinguir os níveis profissionais.



Como agenda de pesquisa sobre o tema competências no trabalho e nas organizações, em especial no setor público, é possível destacar: a) o desenvolvimento e validação de escalas de competências para outras carreiras da administração pública federal, bem como para os cargos de direção e assessoramento de livre provimento; b) identificação de características pessoais (experiência, satisfação e motivação, por exemplo) que influenciam a expressão da competência no trabalho; c) identificação de atributos organizacionais (suporte, cultura, oferta de treinamento, entre outros) que influenciam a expressão de competência dos indivíduos; d) investigar em que medida as competências expressas pelos servidores influenciam o desempenho das organizações; e e) comparar a expressão de competências, assim como os atributos individuais e organizacionais de diversos segmentos da administração pública.

Por fim, espera-se que dada a evidência do conceito de competência na administração pública e a necessidade de fortalecimento institucional da carreira de EPPGG, a escala desenvolvida possa servir como ferramenta inovadora e ordenadora dos processos de gestão da carreira, de forma a torná-la profissional e orientada para o melhor funcionamento do Estado.

REFERÊNCIAS

Bahry, C. P., & Tolfo, S. R. (2007). Mobilização de competências nas atividades profissionais dos egressos de um programa de formação e aperfeiçoamento. *Revista de Administração Pública*, 41(1), 125-44. Retrieved from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000100008

Brandão, H. P. (2007). Competências no trabalho: Uma análise da produção científica brasileira. *Estudos de Psicologia*, 12(9), 149-158. Retrieved from <http://www.scielo.br/pdf/epsic/v12n2/a07v12n2>

Brandão, H. P. (2009). *Aprendizagem, Contexto, Desempenho e Competência: Um Estudo Multinível*. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília.

Brandão, H. P. & Bahry, C. P. (2005). Gestão por competências: Métodos e técnicas para mapeamento de competências. *Revista do Serviço Público*, 56(2), 179-194.



Brandão, H. P., Guimarães, T. A., & Borges-Andrade, J. E. (2001). Competências profissionais relevantes à qualidade no atendimento bancário. *Revista de Administração*, 35(6), 61-81.

Bruno-Faria, M. F. & Brandão, H. P. (2003). Competências Relevantes a Profissionais da Área de T&D de uma Organização Pública do Distrito Federal. *Revista de Administração Contemporânea – RAC*, 7(3), 35-56. Retrieved from <http://www.scielo.br/pdf/rac/v7n3/v7n3a03>

Carvalho, A. I. et al. (2009). *Escolas de governo e gestão por competências: Mesa redonda de pesquisa-ação*. Brasília, DF: ENAP.

Castro, P. M. R. & Borges-Andrade, J. E. (2004). Identificação das necessidades de capacitação profissional: O caso dos assistentes administrativos da Universidade de Brasília. *Revista de Administração da USP*, 39(1), 96-108. Retrieved from http://www.rausp.usp.br/busca/artigo.asp?num_artigo=1113

Fernandes, B. H. R., Fleury, M. T. L., & Mills, J. F. (2006). Construindo o diálogo entre competência, recursos e desempenho organizacional. *Revista de Administração de Empresas – ERA*, 46 (4), 1-18. Retrieved from <http://www.scielo.br/pdf/rae/v46n4/v46n4a06>

Ferrarezi, E. & Zimbrão, A. (2006). Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: O caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Revista do Serviço Público*, 57(1), 63-86.

Ferrarezi, E., Zimbrão, A., & Amorim, S. (2008). *A Experiência da ENAP na Formação Inicial para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG: 1988 a 2006*. Cadernos (33). Brasília: ENAP.

Gorsuch, R. L. (1983). *Factor analysis*. (2th ed.). Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum.

Günther, H. (2003). *Como elaborar um questionário*. Brasília, DF: UnB, Laboratório de Psicologia Ambiental.

Hair, J. F., Anderson, R.E., Tatham, R.L., & Black, W.C. (2009). *Análise multivariada de dados*. Porto Alegre: Bookman.

Hodeghem, A., Horton, S., & Scheepers, S. (2006). Modelos de gestão por competências na Europa. *Revista do Serviço Público*, 57(2), 241-258.

Horn, J. L. (1965). A rationale and test for the number of factors in factor analysis. *Psychometrika*, 32, 179-185.



Laros, J. A. (2005). O uso da análise fatorial: Algumas diretrizes para pesquisadores. In Pasquali, L. (Org.), *Análise fatorial para pesquisadores*. (pp.163-184). Brasília: Universidade de Brasília.

Laros, J. A., Reis, R. F., & Tellegen, P. J. (2010). Indicações da Validade Convergente do Teste Não-Verbal de Inteligência SON-R 2½-7[A]. *Avaliação Psicológica*, 9(1), 43-52. Retrieved from <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/avp/v9n1/v9n1a06>

Le Boterf, G. (1999). *Compétence et navigation professionnelle*. Paris: Éditions d'Organisatio.

Mello, S. C. B, Leão, A. L. M. S., & Paiva Júnior, F. G. (2006). Competências empreendedoras de dirigentes de empresas brasileiras de médio e grande porte que atuam em serviços da nova economia. *Revista de Administração Contemporânea – RAC*, 10(4), 47-69. doi: 10.1590/S141565552006000400003

Miles, J., & Shelvin, M. (2001). *Applying regression and correlation: A guide for students and researchers*. London: Sage Publications.

Neiva, E. R., Abbad, G., & Tróccoli, B. T. (2009). *Roteiro para análise fatorial de dados*. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações.

O'Connor, B. P. (2000). SPSS and SAS programs for determining the number of components using parallel analysis and Velicer's MAP test. *Behavior Research Methods, Instrumentation, and Computers*, 32(3), 396-402

Osborne, J. W. (2002). Notes on the use of data transformations. *Practical Assessment, Research & Evaluation*, 8. Retirado de <http://pareonline.net/getvn.asp?v=8&n=6>

Pasquali, L. (2005). *Análise fatorial para pesquisadores*. Brasília: LabPAM.

Pasquali, L. (2010). Testes referentes a construto: teoria e modelo de construção. In Pasquali, L. (Col.), *Instrumentação psicológica: Fundamentos e práticas*. (pp. 165-198). Porto Alegre: Artmed.

Peres-dos-Santos, L. F. B., & e Laros, J. A. (2007). Avaliação da Prática Pedagógica do Professor de Ensino Superior. *Estudos em Avaliação Educacional*, 18(36), 75-95

Santos, M. H., Pinheiro, M. L., & Machado, E. (1994). Profissionalização dos quadros superiores da Administração Pública: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Revista do Serviço Público*, 45(2), 91-112.



Secretaria de Gestão 2009. (2009). *Aprimoramento da Gestão da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Brasília: SEGES.

Tellegen, P. J., & Laros, J. A. (2004). Cultural bias in the SON-R test: Comparative study of Brazilian and Dutch children. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 20(2), 103-111. Retrieved from <http://www.scielo.br/pdf/ptp/v20n2/a02v20n2.pdf>

Ten Berge, J. M. F., & Zegers, F. E. (1978). A serie of lower bounds to the reliability. *Psychometrika*, 43, 575-579. doi: 10.1007/BF02293815

Zarifian, P. (2001). *Objetivo competência: Por uma nova lógica*. São Paulo: Atlas.

Zwick, R., & Velicer, W. F. (1986). Comparison of five rules for determining the number of components to retain. *Psychological Bulletin*, 99(3), 432-442.



AUTORIA

Aleksandra Pereira dos Santos – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.
Coordenadora-Geral de Recursos Humanos no Ministério da Justiça
Endereço eletrônico: aleksandra.santos@mj.gov.br

