



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE CIÊNCIAS POLÍTICAS E JURÍDICAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NO SETOR PÚBLICO: UM
PANORAMA DO DESENVOLVIMENTO E DA APLICAÇÃO DO
MODELO NA ESFERA FEDERAL

FELIPE ANTONIO MONTEIRO GOMES NOGUEIRA

RIO DE JANEIRO, RJ – BRASIL

JANEIRO DE 2021

FELIPE ANTONIO MONTEIRO GOMES NOGUEIRA

GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NO SETOR PÚBLICO: UM
PANORAMA DO DESENVOLVIMENTO E DA APLICAÇÃO DO
MODELO NA ESFERA FEDERAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Administração da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública, sob orientação da Prof. Dra. Ana Luiza Szuchmacher Verissimo Lopes.

RIO DE JANEIRO, RJ – BRASIL

JANEIRO DE 2021

FELIPE ANTONIO MONTEIRO GOMES NOGUEIRA

GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NO SETOR PÚBLICO: UM
PANORAMA DO DESENVOLVIMENTO E DA APLICAÇÃO DO
MODELO NA ESFERA FEDERAL

Aprovada: __/__/____

BANCA EXAMINADORA

PROF. DRA. ANA LUIZA SZUCHMACHER VERISSIMO LOPES (UNIRIO)
(ORIENTADORA)

PROF. MSc. JULIO CESAR SILVA MACEDO (UNIRIO)

PROF. MSc. ROSSANDRO RAMOS (UNIRIO)

RIO DE JANEIRO, RJ – BRASIL

JANEIRO DE 2021

RESUMO

O presente trabalho visa trazer um panorama da aplicação do método da Gestão por Competências no âmbito do setor público brasileiro. Para isto, é feita uma revisão de literatura com base no processo histórico que levou a utilização de tal modelo, e busca-se analisar também como o método é implementado e qual a sua adequação ao setor público, devido às suas diferenças com relação ao setor privado. O método de pesquisa é qualitativo, com a revisão de literatura contendo o histórico dos modelos de gestão de pessoas no setor público brasileiro, a conceituação do modelo de gestão de competências, as principais legislações pertinentes ao tema, e trazendo também alguns casos de implantação do modelo presentes na literatura. Conclui-se que, a depender das particularidades de cada órgão público, o modelo de gestão por competências se mostra aplicável ou não, mas considera-se um modelo adaptável ao setor público. Diversos fatores podem influenciar no sucesso de sua aplicação, e o nível de influência desses fatores pode determinar uma boa implementação do modelo. Assim, uma análise do órgão quanto a esses fatores, anterior à implementação, pode trazer um melhor direcionamento e determinar a melhor maneira de aplicá-lo.

Palavras-chave: GESTÃO DO TRABALHO, SETOR PÚBLICO, GESTÃO DE PESSOAS, GESTÃO DE COMPETÊNCIAS, LEGISLAÇÃO FEDERAL.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente a minha família, que me deu o suporte necessário para a realização e conclusão do curso.

Quero agradecer, também, a minha namorada Belisa, pela paciência e calma, amor e compreensão em todos os momentos difíceis, principalmente durante a pandemia. Sem ela nada disto teria sido possível.

Gostaria de agradecer também os professores que trouxeram grande conhecimento e contribuíram para que a jornada se completasse.

Gostaria de agradecer e saudar minha orientadora, a Prof. Ana Luiza, que mesmo com o curtíssimo tempo, dada a situação atípica da minha escrita, conseguiu me ajudar de forma determinante para que este trabalho fosse concluído.

Finalmente, gostaria de agradecer também aos colegas da turma que enriqueceram a jornada do início ao fim e fizeram a tarefa de cursar uma segunda graduação mais leve e divertida.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. METODOLOGIA	13
3. REVISÃO DE LITERATURA	15
3.1 Paradigmas da Administração Pública brasileira	15
3.2 Conceitos do Modelo de Gestão por Competências	19
3.3 A Gestão por Competências no Setor Público	25
3.3.1 A legislação brasileira de Gestão por Competências no âmbito federal...	26
3.4 Casos de Implantação da Gestão por Competências no Brasil	30
3.4.1 Receita Federal do Brasil	30
3.4.2 Petrobras.....	33
3.4.3 Agências Reguladoras Federais.....	37
3.4.4 Considerações sobre os casos de implementação do modelo	41
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46

1. INTRODUÇÃO

O setor público brasileiro vem sofrendo grandes transformações nos últimos anos, com a aprovação das reformas trabalhistas e outras mudanças na legislação, buscando uma adequação cada vez maior à predominante lógica do mercado. Essa lógica, onde se encontra uma grande preocupação quanto ao desempenho econômico, permeia as discussões relativas à gestão do trabalho no setor público. Desse modo, é importante entender como essa adequação ocorre, e o que se observa historicamente é uma mudança para uma lógica gerencial, cada vez mais predominante no setor público, com um enfoque maior no desempenho, de modo a reduzir custos, aumentar a produtividade e gerar mais valor (PAULA, 2005).

Foi apenas nos idos da década de 1930 que o Estado brasileiro começou a legislar sobre as condições de trabalho, tratando de temas como os direitos individuais, contratação, remuneração, bem como também legislou sobre direitos sociais na área da saúde, educação e previdência. Essas legislações vieram na esteira das reivindicações cada vez mais presentes da classe trabalhadora, influenciada pelas ideias trabalhistas e socialistas em voga no início do século XX, principalmente após a constituição da Organização Internacional do Trabalho, em 1919.

O modelo burocrático originado nestas primeiras legislações ainda permeia grande parte da gestão no setor público, engessando o processo decisório e impossibilitando a definição de um modelo estratégico de gestão de pessoas. A impessoalidade, característica intrínseca do serviço público, também acaba por se tornar um entrave, no sentido de que, em alguns casos, impede a identificação das características do servidor para que o mérito individual possa entrar como critério de avaliação de desempenho e, assim, qualificar melhor a dinâmica de gestão de pessoas (DALACORTE, 2014).

Na Reforma Administrativa de 1967, criada pelo Decreto-lei nº 200, buscou-se abandonar a rigidez burocrática e modernizar a administração pública no Brasil. Houve grande descentralização do Estado com criação de autarquias, fundações e sociedades de economia mista, separando a administração pública entre administração direta e indireta.

Nos anos 90, essas reformas se aprofundaram, procurando deixar o papel do Estado mais reduzido e focado em serviços essenciais, tendo um papel mais regulador do que desenvolvimentista. Foram criadas diversas autarquias em diferentes setores, buscando regular várias atividades econômicas que antes eram de papel do Estado, em setores como energia, comunicações, entre outros (CAMARGO *et al.* 2016). Assim, as mudanças se aprofundaram, dentro do contexto da nova configuração do capitalismo mundial. A mudança de paradigma nos mercados, na direção de liberalização e desregulamentação, bem como as privatizações, transformou o mercado de trabalho e influenciaram nas reformas que ocorreriam.

Nesse ínterim, surgiu um modelo de gestão de pessoas conhecido como gerencialismo, ou administração gerencial, que se baseia no modelo de gestão de pessoas da administração no setor privado. De acordo com Paula (2005), o gerencialismo se baseia em crenças como: que o progresso social ocorre pelos contínuos aumentos na produtividade econômica; a produtividade aumenta com o uso de tecnologias sofisticadas de informação e organização; a aplicação das tecnologias se realiza por meio de força de trabalho disciplinada segundo este ideal de produtividade; o *management* desempenha papel crucial na implementação das melhorias necessárias à produtividade; aos gerentes cabe o direito de administrar.

Esse modelo, que despontou no Reino Unido durante a era Thatcher, deu origem a uma forte cultura empreendedora, disseminando-se fortemente também nos Estados Unidos e, posteriormente, no mundo ocidental como um todo. Ele alimentou uma cultura de progresso baseado no desempenho individual, que rapidamente se espalhou e passou a representar também as necessidades tanto de empresas quanto de governos.

Nos anos 1990, principalmente, esse modelo passou a ser transportado então para o setor público, aproveitando-se da sempre presente crítica ao modelo burocrático que permeava esse setor. As principais ideias que derivaram deste pensamento geraram princípios que deveriam ser seguidos para melhorar a eficiência do Estado, como, por exemplo: a descentralização do governo, buscando responder mais rápido às demandas da sociedade; a orientação para o mercado, no sentido de apenas regular as atividades econômicas e serviços públicos, que devem ser prestados pela iniciativa privada (que traria mais eficiência); orientação para resultados, buscando criar meios de obter recursos e gastar menos, ao mesmo tempo com a preocupação de avaliar os resultados e

desempenhos de modo a possibilitar recompensa ou correção de problemas (SANTOS, 2018).

Assim, práticas comuns na implementação dessa lógica no setor público incluem privatizações, delegações de responsabilidades e utilização de práticas do setor privado. Essas práticas permeiam toda a lógica por trás da nova administração pública.

Em contrapartida, uma crítica a esse modelo é a de que ele não pode ser totalmente compatível com o interesse público, pois há um desequilíbrio inerente entre a autonomia gerencial, essencial na lógica gerencialista, e os interesses organizacionais, mesmo no setor privado (SANTOS, 2018). No setor público, a autonomia do gerente deve necessariamente estar restrita ao descrito na lei e nas metas de governo, e o descompasso entre esses dois lados pode levar a uma posição individualista, aumentando também riscos de corrupção. Por isso, controles de ação gerencial se mostram necessários para equilibrar os interesses dentro da administração, tanto pública quanto privada.

Portanto, no fim das contas, o Estado gerencial é permeado por contradições sociopolíticas que se traduzem em papéis ao mesmo tempo centralizadores e descentralizadores, onde as decisões são tomadas de modo disperso e o poder é flexibilizado. Assim, tem-se um déficit democrático, onde o Estado não representa necessariamente as necessidades dos cidadãos, mas das pessoas que integram a sua organização, intermediados pelos seus gerentes. Reduz, assim, a importância das escolhas eleitorais e seu reflexo sócio-político (PAULA, 2005).

Ainda, alguns autores (FERLIE *et al.*, 1999) buscam uma abordagem gerencial que possa se adaptar a esse contexto, trazendo uma adequação desse modelo gerencialista às demandas do setor público. Uma dessas abordagens seria a da “orientação para o serviço público”, caracterizada pela oposição à burocracia e maior foco na cidadania, enfatizando aspectos como a transparência, participação, equidade e justiça. Mesmo assim, essa orientação não realiza uma ruptura com o gerencialismo, adotando suas ideias e práticas gerenciais, colocando em xeque sua capacidade de adequar-se ao contexto público.

Dentro desse contexto, surgiu o modelo de Gestão por Competências. Segundo este modo de gestão, as empresas buscam identificar suas excelências e deficiências no

âmbito da qualificação, tanto da organização quanto de seus colaboradores, de forma integrada, de modo a direcionar os gestores às melhores práticas e ao melhor desempenho no trabalho.

O modelo de Gestão por Competências ainda está se difundindo no setor público brasileiro, de modo que a literatura traz algumas referências relacionadas à sua implementação. Desse modo, é importante trazer esse debate e analisar os casos em que a prática está sendo implementada e quais são seus resultados atualmente.

No setor privado, o modelo possui várias aplicações em diferentes empresas, com início principalmente na década 1990 (BARBOSA, 2003; BORA e CORAIOLA, 2011; BRAMBILLA *et al.*, 2014; COSTA, 2017). Nessa época, os desafios da nova ordem econômica mundial, como a globalização dos mercados e da produção, observou-se o advento de uma economia baseada também em conhecimento. Com novas formas de gerir as organizações, novas formas de gerir pessoas também surgiram. A gestão de pessoas assumiu papel estratégico nas organizações e, assim, a gestão por competências surge como alternativa aos métodos tradicionais de gestão de recursos humanos, buscando maior domínio de recursos para que o desempenho das pessoas e, conseqüentemente, das organizações, aumente.

A busca pela implementação do modelo de Gestão por Competências no setor público vem no contexto da necessidade de maior eficiência nos serviços prestados, pois há uma grande crítica à ainda excessiva burocracia encontrada no setor. Segundo Mendonça (2020), a gestão por competências serve para modernizar a área de gestão de pessoas e gerar resultados organizacionais por meio das pessoas, a partir da descrição das competências necessárias e, após avaliação, o desenvolvimento das competências existentes ou aquisição de novas competências.

De acordo com Silva e Mello (2013), a gestão por competências aplicada ao setor público revela-se como um modelo de gestão para o alcance da eficácia organizacional, articulando o desenvolvimento humano e social dos colaboradores com os objetivos da gestão da organização. Ainda, é no sentido de buscar uma alternativa aos modelos tradicionais de gestão dos recursos públicos que a gestão de competências se encaixa, tendo como foco as pessoas.

É importante observar, também, que a aplicação deste modelo de gestão no setor público sofre grande influência do seu ambiente institucional, bem como, dependendo do órgão e da hierarquia na qual está inserido, também de decisões de Governo, o que gera uma complexidade ainda maior na sua implantação e desenvolvimento (FONSECA e MENESES, 2016).

O aprimoramento dos serviços por meio desse modelo de gestão passa pela definição de objetivos estratégicos do órgão em questão, apontando para o que se almeja alcançar enquanto organização. A partir disso, traça-se um planejamento na direção das melhorias da gestão de pessoas, numa estratégia que integre os objetivos da organização como um todo, além dos objetivos individuais dos servidores, contribuindo para o crescimento organizacional. Segundo Bittencourt (2005), as transformações nas instituições estão atreladas à necessidade de desenvolvimento de seus funcionários, de modo que o desenvolvimento das competências se torna estratégico. Assim, o desenvolvimento das competências se mostra fundamental nesse contexto.

Deste modo, o tema da pesquisa é a gestão por competências no setor público. O objetivo principal do presente trabalho é fornecer um panorama da aplicação do modelo gestão por competências no setor público brasileiro, trazendo um contexto histórico, verificando qual o impacto da implementação da Gestão de Competências nos órgãos públicos. Busca-se entender também suas diferenças quanto à aplicação do modelo e suas limitações dentro do contexto do setor público, a partir da análise de casos importantes de aplicação do modelo nos últimos anos.

A presente pesquisa se mostra relevante no sentido de que fornece um panorama do desenvolvimento da implantação da gestão por competências no setor público federal, pois o que se observa na literatura é a publicação de estudos sobre o tema muitas vezes em trabalhos de conclusão de curso e dissertações de mestrado, com poucas publicações em revistas e periódicos da área (MENDONÇA, 2020). Desse modo, mostra-se importante trazer a discussão de casos encontrados, resumindo publicações sobre o tema e trazendo o contexto da aplicação do modelo. Para atingir tal objetivo, traça-se também um histórico, mostrando o desenvolvimento da gestão de pessoas e dos paradigmas da administração pública, norteando a discussão e ressaltando as particularidades que levaram à adoção do modelo no setor público federal.

Para isso, pretende-se primeiramente identificar as principais mudanças históricas que impactaram em mudança de foco na gestão de pessoas e na necessidade de maior desempenho. Será feita uma revisão de literatura com relação aos modelos de administração pública historicamente presentes no Brasil. Será apresentado o modelo de Gestão de Competências e discutido seu papel no setor público, trazendo as mudanças legislativas pertinentes ao modelo. A partir disso, buscaremos entender, com a análise de 3 casos, as implementações do modelo no contexto do setor público, e, a partir disso, sugerir recomendações para pesquisas futuras na área.

2. METODOLOGIA

A metodologia a ser utilizada será a revisão de literatura, com relação ao processo político-histórico dos modelos de administração pública brasileiros, e das mudanças de paradigma na gestão de pessoas. É uma pesquisa de caráter básico, descritivo, de abordagem qualitativa.

Segundo Moreira (2008), a revisão de literatura possui uma importante função orgânica, pois tem aspecto sumarizador e, muitas vezes, poupa o leitor da busca por diversos artigos dentro do mesmo tema, oferecendo um panorama amplo e diverso do assunto tratado. Ainda, para Figueiredo (1990) em Moreira (2008), a revisão de literatura possui dois papéis interligados: primeiro, constitui-se em parte integral do desenvolvimento da ciência, em sua função histórica; fornece aos profissionais da área informação sobre o desenvolvimento corrente da ciência naquela área, em sua função de atualização.

A revisão de literatura é um tipo de texto científico, que traz uma avaliação crítica de material já publicado. Nesse método, busca-se um esclarecimento de um problema dentro de um tema, onde para tal se organiza, integra e avalia material publicado anteriormente, de modo a informar o leitor do estado da pesquisa no tema considerado.

Além disso, dentro deste método há a possibilidade de identificar relações, contradições, lacunas ou inconsistências na literatura que definem o tema e o problema de pesquisa considerados. Finalmente, sugerem-se próximos passos para resolução do problema ou possibilidades de pesquisa posteriores dentro do tema em questão (SOARES, PICOLLI e CASAGRANDE, 2018).

A busca de referências importantes para o presente trabalho foi de autores renomados na área de gestão pública, encontrados por meio de busca das palavras-chave de importância para o presente trabalho, como “modelos de gestão pública” e “gestão por competências”, na base de dados do *Google Scholar*, tendo como critério de escolha de autores não apenas a qualidade do conteúdo das publicações, mas também o maior número de citações, buscando autores de maior relevância no tema de gestão por competências, por meio do filtro de relevância da busca no Google.

Além disso, algumas referências foram encontradas por meio do botão de artigos relacionados da ferramenta *Google Scholar*, bem como por meio de referências encontradas dentro dos artigos dos autores mais relevantes encontrados. Assim, buscou-se encontrar as referências mais importantes, definindo uma teia que liga as ideias dos principais autores na área de gestão por competências.

Para o panorama histórico, seguiu-se a abordagem de Paula (2005), e outros autores referenciados que estudam a evolução histórica dos modelos de administração pública, tanto no Brasil como no mundo. Para uma visão mais recente, autores como Campelo (2010) e Camargo *et al.* (2016).

Para trazer os principais conceitos de gestão por competências, as principais referências incluem o trabalho de Dutra (2004), Brandão e Bahry (2005), entre outros autores bastante referenciados nos artigos que tratam dos casos de aplicação do modelo de gestão por competência citados neste trabalho. A legislação pertinente foi encontrada por busca nas publicações oficiais do governo e artigos de referência que trazem esse histórico, conforme citado durante o texto.

Em relação aos casos, são referenciados os principais casos de sucesso encontrados na literatura, aqueles que possuem mais referências em publicações relevantes, de forma a ilustrar a adequação do modelo ao setor público e suas limitações de aplicação no setor público (APPEL e BITENCOURT, 2008).

Com isso, nesta revisão de literatura será primeiramente apresentado um histórico dos modelos de gestão na administração pública brasileira, como se deu a origem do modelo de gestão por competências, quais as suas características e como começou sua aplicação no setor público brasileiro, procurando entender também como se deu a sua adequação a este setor, e quais as suas particularidades nesse contexto, uma vez que é um modelo que teve suas primeiras aplicações no setor privado. Ao final serão feitas as últimas considerações.

3. REVISÃO DE LITERATURA

A revisão de literatura aqui presente busca descrever historicamente as mudanças na gestão de pessoas no setor público, onde variadas reformas administrativas ocorreram, trazendo uma mudança de foco na direção de maior desempenho e melhores resultados, o que gerou muitos desafios de gestão devido às características inerentes à administração pública, como a burocracia e a impessoalidade.

A revisão histórica dos modelos de administração pública se faz relevante na medida em que os paradigmas de gestão administrativa influenciam diretamente na gestão pública, por meio das alterações nas legislações pertinentes, bem como nos programas de governo de cada época considerada. Essas considerações são importantes, pois trazem esclarecimento no panorama atual da gestão pública brasileira, onde se conclui que esta é permeada por aspectos dos diferentes paradigmas históricos de administração pública, influenciando na efetividade da implantação de modelos de gestão de pessoas baseados na gestão por competências.

Nesse ínterim, buscaremos definir os modelos de gestão no setor público dentro de seus contextos históricos, atravessando os diferentes paradigmas que permearam a administração pública brasileira. Finalmente, trataremos do modelo de gestão por competências, assunto central do presente trabalho, que começou a ser aplicado no setor público federal em meados da década de 2000. São apresentados os principais conceitos dentro do modelo e como são feitas suas aplicações nas organizações públicas, discutindo suas particularidades e limitações.

3.1 Paradigmas da Administração Pública brasileira

Pode-se definir historicamente na Administração pública brasileira 3 períodos de modelos de gestão: o patrimonial, o burocrático e o gerencial (CARMO *et al.*, 2018). Porém, pode-se observar que ainda hoje a administração pública como um todo carrega traços de todos esses modelos, criando enorme complexidade no âmbito da gestão de pessoas.

O modelo de administração pública chamado de patrimonialista, recorrente no Estado brasileiro da chegada da família real portuguesa, em 1808, até meados da década de 1930, tem por base os Estados Absolutistas dos séculos XVII e XVIII, quando o Estado e os Monarcas Absolutistas confundiam seus patrimônios com os do Estado, sem distinção entre público e privado. Nesse modelo de administração, a prática do clientelismo, ou seja, troca de favores, é bastante comum e leva a perda da prevalência do interesse público, gerando privilégios aos detentores de poder e indo contra o espírito democrático (CAMPELO, 2010).

Podem-se definir dois modelos dentro do patrimonialismo: o político-administrativo e o institucionalizado. O Estado brasileiro manifestou aspectos desses dois tipos. O patrimonialismo político-administrativo permeia o Estado brasileiro desde a época da instalação da Família Real portuguesa até os dias de hoje. Exemplos incluem a própria instalação da Corte e seus funcionários, onde se requisitavam quaisquer casas da cidade do Rio de Janeiro para suas instalações, numa clara falta de distinção entre público e privado.

É interessante notar, porém, que práticas clientelistas no Estado brasileiro continuaram a existir, mesmo superado o paradigma histórico do patrimonialismo. Num exemplo mais recente, temos a distribuição de cargos, no governo Sarney (1985-1989), sem critérios técnicos, apenas por afiliação, configurando clara troca de favores políticos (CAMPELO, 2010).

No Brasil também se configurou o segundo tipo de gestão patrimonialista, o patrimonialismo institucionalizado. Esse modelo pode ser observado principalmente no período do Brasil Império (1822-1889), onde, com a promulgação da primeira Constituição em 1824, colocaram-se diversos dispositivos que denotam práticas patrimonialistas, como, por exemplo, no Art. 102: “O Imperador é o chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado. São suas principais atribuições: [...] II – nomear Bispos e prover os benefícios Eclesiásticos; III – nomear magistrados; IV – prover os mais empregos civis e políticos”.

A gestão pública no Brasil teve a sua primeira mudança a partir da década de 30, quando da Revolução de 30, onde se buscou romper com o patrimonialismo vigente na política brasileira, separando o que é público e privado, distanciando o político do

administrador público. Com isso, surgiu um modelo de administração pública burocrática, calcada no modelo de Weber, com hierarquia, padronização administrativa e de carreiras, impessoalidade e formalismo. A intenção era buscar modernizar a administração do país, seguindo princípios de racionalidade e eficiência, e para isto foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), fundamental nessa tarefa de modernização da administração pública (CAMPOS, 2015).

A base do modelo administrativo colocada em prática no governo Vargas era racional-legal, onde a hierarquia, a obediências às normas, com direcionamento apolítico, impessoalidade e imparcialidade entre as características dessa cultura organizacional. Então, foi criado o DASP, que entrou em funcionamento em 1938, subordinado à Presidência da República, com a função de realizar uma reforma administrativa, exercendo importante função no governo Vargas. Era responsável por organização orçamentária, classificação de cargos públicos, promoção de cursos para servidores, bem como o processo de seleção desses servidores, buscando minimizar o caráter patrimonialista do setor público, modernizando-o.

A ideia do Estado era de regular as demandas dos trabalhadores, controlar a organização sindical, de modo a evitar conflitos com os empresários, o que poderia atrapalhar o desenvolvimento do país, que estava em processo de industrialização. Essa foi a posição do governo brasileiro durante o governo Vargas, de caráter autoritário, porém com viés trabalhista. Assim, buscou-se incorporar esses conflitos na legislação e, portanto, ao próprio Estado, sendo então escopo de atuação de órgãos como a Justiça do Trabalho, bem como da mediação de instituições garantidoras como os próprios sindicatos, embora nessa época ainda bastante frágeis (CAMPOS, 2015).

Nesse contexto, surgiu então a CLT, em 1943, como a consolidação de normas especiais que foram produzidas pelo Estado após a Revolução de 1930. A CLT regulava as relações entre empregado e empresa, assegurando direitos materiais aos trabalhadores, como proteções relativas a contratações, remuneração e demissão. Proporcionava garantias como a organização em sindicatos, órgãos de inspeção e justiça laboral. Assim, de forma ambígua, a CLT assegurou direitos individuais, porém também regulou os conflitos, procurando assegurar o processo de industrialização, avançando no projeto de desenvolvimento do país e permitindo a acumulação capitalista e manufatureira. Após o fim do governo de Vargas, em 1945, o Dasp acabou perdendo

relevância, e seus principais defeitos, como rigidez das normas e inibição de inovações, levaram a uma busca por maior flexibilidade.

Com a crise econômica mundial nos anos 1970, o papel do Estado passou a ser contestado, de modo que há um declínio do modelo burocrático. Com o desenvolvimento tecnológico e a incipiente globalização, surgem novas demandas sociais e, com a intenção de atendê-las, o modelo gerencial surge como principal alternativa. Suas principais ações incluíam a redução de custos e melhoria da eficiência da administração pública.

No contexto brasileiro, a segunda grande reforma administrativa teve seu marco legal com a publicação do Decreto-Lei nº 200, em 25 de fevereiro de 1967, já na ditadura militar (1964-1985), onde se buscava determinar os princípios, conceitos e estruturas da administração pública brasileira, buscando melhorar o funcionamento e a organização do setor público brasileiro. Entretanto, a descentralização promovida pela reforma, que criou diversos órgãos como autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, atendia também ao projeto de intervenção das autoridades militares, o que demonstrou pouca preocupação com práticas patrimonialistas e fisiológicas (PINTO e SANTOS, 2017).

Essa reforma teve grande impacto no estabelecimento da administração pública brasileira, sendo um direcionamento para o início da reforma gerencial do Estado. Na década de 80, com o advento da *New Public Management* (Nova Administração Pública), essas mudanças se aprofundaram, com a necessidade de maior efetividade e qualidade da prestação de serviços por parte dos governos, o que levou a redefinição do papel do Estado, com práticas de descentralização, competitividade e flexibilização de modelos contratuais (SANTOS, 2018).

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, algumas reformas administrativas foram feitas para transformar o Estado e torná-lo mais eficiente. Ao mesmo tempo, reduziu a flexibilização da administração indireta, pois em muitos aspectos a igualou em funcionamento com a administração direta, bem como criou o Regime Jurídico Único para os servidores municipais, estaduais e federais (SANTOS, 2018).

Porém, logo na década seguinte, de 1990, a administração gerencial começou a tomar lugar central na cultura gerencial das organizações. O aparelho estatal brasileiro passou então por reformas em alinhamento ao modelo de *New Public Management*, buscando adequar-se a uma perspectiva gerencialista, mais difundida no setor privado.

Então, no ano de 1995, o Estado brasileiro passou pela Reforma do Estado, com a ideia de remediar a burocracia reintroduzida pela nova Constituição e de que a importância da máquina estatal estava diminuída, embora ainda necessária dentro do contexto brasileiro. Assim, a reforma proposta tinha como prioridades novas descentralizações, com criação de agências reguladoras, maior autonomia administrativa e também maior responsabilização e transparência. O Plano Diretor tinha então entre suas propostas a adoção da administração pública gerencial, com controle por resultados, buscando aumentar a eficiência dos serviços prestados aos cidadãos.

Essas reformas redefiniram o papel do Estado, de prestador de serviços a regulador desses serviços. Na área de gestão de recursos humanos, essa nova perspectiva gerencial levou a uma maior autonomia do administrador, o que é imprescindível do ponto de vista da busca por desempenho e melhores resultados. Nesse sentido, a perspectiva gerencialista se mostrava ideal no contexto da reforma do Estado, tanto pelo lado da mudança do papel do Estado, quanto pelo lado das novas demandas dos cidadãos por serviços públicos mais eficientes (PAULA, 2005).

Todos esses modelos acabaram por deixar traços na administração pública, que se revelam difíceis de eliminar ou modificar, tornando-se um processo cumulativo de mudanças. Na mudança histórica de paradigmas da administração pública brasileira, não houve rupturas, pois mesmo com a mudança de foco da gestão voltada para o cidadão, e não para os procedimentos como ocorre na burocracia, essas práticas antigas não deixaram de ocorrer, como uma herança na gestão pública.

3.2 Conceitos do Modelo de Gestão por Competências

O modelo de Gestão por Competências surge na esteira da grande importância atribuída ao planejamento estratégico dentro de uma organização, bem como da importância da área de gestão de pessoas dentro desse planejamento estratégico. No

entanto, o próprio conceito de competência surgiu a partir de sua utilização na área de psicologia e educação, significando um conjunto de características subjacentes nos indivíduos, que caracterizam um desempenho superior. Posteriormente, esse conceito foi adaptado para a utilização nas organizações, como um conjunto de requisitos para o alcance dos objetivos organizacionais (MENDONÇA, 2020).

Historicamente, a área de gestão de pessoas passou por 3 principais momentos: a administração de pessoal, ocorrendo na primeira metade do século XX, com o objetivo de controlar faltas, atrasos, questões referentes aos registros de trabalhadores, de caráter bastante autoritário e punitivo; a seguir, a fase da Administração de Recursos Humanos, compreendendo o período de 1950 a 1990, com uma abertura maior para inovações na área, o desenvolvimento de processos de seleção, treinamento, avaliação e segurança do trabalho; finalmente, a fase de gestão de pessoas propriamente dita, da década de 1990 em diante, na qual se valoriza cada vez mais o conhecimento como recurso de trabalho, e um caráter estratégico é atribuído à área, e seu desenvolvimento é visto como vantagem competitiva (OLIVEIRA, 2018).

O então gestor de recursos humanos passou a ser visto de forma diferenciada, participando do planejamento estratégico da organização. Assim, há a necessidade de alinhamento estratégico da área de gestão de pessoas com a alta administração das organizações. Segundo MINTZBERG (2001) em MAGNAVITA NETO (2013), deve haver um alinhamento estratégico, tanto com relação ao direcionamento das iniciativas da área para as prioridades da organização (alinhamento externo), quanto com relação à sintonia e complementaridade dos subsistemas da área de gestão de pessoas (alinhamento interno).

Essa visão traz uma valorização do profissionalismo, de modo que uma maior competência traz consigo maior autonomia, maior valorização da qualificação dos profissionais e permitindo uma priorização maior ao processo de qualificação do que aos processos de trabalho. Assim, gera-se uma descentralização de poder na organização, que traz maior poder de decisão aos profissionais ligados às áreas mais operacionais, como num modelo de burocracia profissional (MINTZBERG, 2009). Assim, numa organização que busca implementar o modelo de gestão por competências, a área de gestão de pessoas torna-se estratégica, estando fortemente ligada ao desempenho esperado da organização.

Desse modo, o aumento do nível de qualificação passa a ser essencial, devido à maior competitividade inerente ao novo período histórico. Assim, o desenvolvimento de competências se torna imprescindível e, assim, surge a necessidade de um modelo de gestão por competências que atenda a esses requisitos.

É interessante observar o paralelo que pode ser feito entre os períodos históricos dos paradigmas da administração pública brasileira, anteriormente explorados aqui no presente trabalho, e os períodos históricos dos modelos de administração de pessoas, vigentes praticamente nas mesmas épocas. Inclusive, suas mudanças acompanham os períodos históricos, onde mudanças sociais e políticas também determinam mudanças nos paradigmas de diversas áreas diretamente afetadas, inclusive para a área de gestão de pessoas.

Segundo Fleury & Fleury (2001), o conceito de competência começou a ser constituído a partir de McClelland (1973), que iniciou os debates sobre competência nos Estados Unidos. A competência seria definida por este autor como uma característica que é casualmente relacionada a um maior desempenho em determinada tarefa ou situação. Assim, nesse primeiro momento, a definição de competência estava mais relacionada a tornar as pessoas mais competentes para as funções da empresa, sem romper com os modelos de gestão com base nos cargos (FARIAS FILHO *et al.*, 2004). Em suma, a escola americana define o conceito de competências como um conjunto de qualificações ou recursos que leva a um alto desempenho individual nas organizações. Portanto, é uma definição voltada para as funções e cargos, direcionada ao desempenho.

Nos anos 1990, esse debate se aprofundou na discussão acadêmica, trazendo novas abordagens para o conceito de competências. Segundo Zarifian (1999) em Fleury & Fleury (2001), competência é a inteligência prática para as situações que se apoiam sobre os conhecimentos adquiridos e o transformam, em proporcionalidade à complexidade das situações. Assim, a competência não é apenas um conjunto de conhecimentos teóricos e empíricos do indivíduo, nem está apenas relacionada a uma tarefa, mas também está relacionada ao reconhecimento das ações tomadas pelos outros. Assim, a escola francesa se baseia na associação de competência para a realização individual em um determinado contexto, incorporando a ideia de ambiente de trabalho em constante mudança.

Ainda, Le Boterf (1994) citado por Perrenoud (1999) traz a ideia de que apenas possuir conhecimentos e capacidades não equivale a ser competente. A competência está associada ao saber, e se realiza na ação. Assim, para que a competência se manifeste nessa ação, deve haver a transferência de conhecimentos por meio da prática reflexiva, mobilizando recursos e saberes para preencher as lacunas existentes. Essa mobilização requer um pensamento complexo, que gera a necessidade de uma estratégia.

Nesse novo momento, a competência assume caráter estratégico. A partir disso, o conceito de Gestão por Competências se desenvolveu para que se tornasse uma ferramenta de integração entre a gestão de pessoas de uma organização e a estratégia desta, de modo que as competências individuais agreguem valor não apenas aos indivíduos que a compõe, mas também para a própria empresa.

Assim, de acordo com Prahalad e Hamel (1990), as pessoas passaram a ser vistas como diferenciais competitivos, definindo o conceito de *core competencies*, sustentando que as pessoas agregam valor às organizações por meio de suas competências. No âmbito da escola gerencial, para Souza (2004), o conceito de competências para as empresas é dado como unidades diferenciadas do desempenho pessoal, social ou organizacional, que integram condutas desejadas e capacidades individuais.

Para Bergamini (2012), a competência individual está associada à motivação individual, e depende da gestão que cada um faz de seus próprios recursos. Assim, quanto mais competente a pessoa for, mais motivada e determinada a realizar a sua função ela será. Consequentemente, a competência individual também está ligada à gestão de cada organização, uma vez que, se os indivíduos que a compõem estão motivados e, portanto, desempenham bem, os resultados da organização deverão também ser bons.

Para definir uma competência, pode-se utilizar uma frase constituída de verbo, objeto de ação e, opcionalmente, um critério, que traz a referência de um método adequado para melhor desempenho da atividade. Esse é o modelo de descrição por referenciais de desempenho (BRANDÃO, 2001). Essa noção traz uma visão mais integradora de competência, associando o conjunto de conhecimentos, habilidades e

atitudes ao desempenho eficiente necessário para atingir os melhores resultados para uma organização (BRANDÃO, 2012).

Dentro dessa linha, para Dutra (2004), as competências são o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes, chamados de elementos constituintes, integradas e utilizadas por uma pessoa para atingir um resultado ou objetivo. Nesse modelo, o conhecimento se refere ao saber teórico acumulado do indivíduo sobre determinado assunto, a habilidade se refere à aplicação produtiva desse conhecimento, o saber fazer, e a atitude está relacionada aos aspectos sociais envolvidos no trabalho, o interesse e determinação em fazer algo. A utilização desse repertório deve ser capaz de agregar valor à instituição, de acordo com o nível de complexidade exigido pelas atribuições definidas pela organização. Essa visão integradora é a mais aplicada no Brasil (MENDONÇA, 2020).

Ainda, outra maneira de descrever competências é por meio do seu grau de complexidade, de acordo com o nível de exigência do cargo ou função que um indivíduo ocupa. Assim, a partir de uma orientação estratégica específica, podem-se definir níveis de complexidade de atribuições e responsabilidades, nos quais o indivíduo pode se encaixar ou não.

Para Brandão e Bahry (2005), o processo de implementação da gestão por competências inicia-se com a formulação da própria estratégia da empresa, o chamado planejamento estratégico – a definição de missão, visão, valores, além das metas e objetivos a serem alcançados e seus indicadores de medição de resultados. A partir disso, procede-se à identificação das competências existentes e do mapeamento das competências necessárias ao alcance dos objetivos. Com isso, mede-se a lacuna entre essas competências, ou *gaps*, para que se possa desenvolver as competências em defasagem, tanto por meio de treinamento, realocação ou seleção de funcionários.

Segundo Ruas (2001), o desenvolvimento de competências em uma organização é dividido em três etapas: 1. a preparação do desenvolvimento de competências, onde se busca definir as condições e atitudes necessárias aos participantes, selecionando-os e definindo também os conhecimentos, habilidades e capacidades a serem desenvolvidos, bem como as competências essenciais e gerenciais, as práticas e os conceitos a serem utilizados no processo; 2. o desenvolvimento das competências, fase de maior foco nos

indivíduos, onde se geram as suas competências e as difundem em grupos de trabalho, para após sistematizá-las em formas organizacionais, com métodos e procedimentos; 3. a sistematização do desenvolvimento, onde se inicia o processo de adaptação institucional das competências individuais e/ou grupais, conectando o processo com as características organizacionais, como os princípios, regras e outros itens do planejamento estratégico da organização.

Portanto, em suma, para a implantação de uma gestão por competências, há a necessidade de seguir etapas específicas. Inicialmente, deve-se definir a estratégia organizacional que irá direcionar todas as decisões da organização. A partir disso, é feito um levantamento das competências necessárias para atingir os objetivos estratégicos e cumprir a missão institucional. Após, procede-se ao mapeamento das competências existentes na força de trabalho. Na etapa de mapeamento, a gestão por competências requer a definição de suas tipologias. Assim, as competências podem ser classificadas entre organizacionais e individuais. As competências organizacionais estão ligadas ao que torna a instituição eficaz, permitindo atingir seus objetivos. Elas derivam diretamente do mapa estratégico da organização e são exercidas por meio do desenvolvimento das competências individuais. As competências individuais são comportamentos passíveis de observação e mensuração, e expressam expectativas da instituição em relação ao desempenho dos seus funcionários, e devem contribuir para o desenvolvimento das competências institucionais.

As competências individuais frequentemente são divididas em outras categorias, para melhor adequação à especificidade do comportamento esperado de cada funcionário. Em geral, as competências individuais são divididas entre: fundamentais, aquelas não relacionadas especificamente a um posto ou processo específicos; gerenciais, relacionadas à ocupação de um posto gerencial; administrativas, relacionadas a postos de caráter administrativo; e específicas, relacionadas a processos de trabalho.

Depois dessas etapas, inicia-se o diagnóstico das necessidades de capacitação de acordo com os *gaps* observados no passo anterior. Então, planejam-se as ações de capacitação e desenvolvimento com foco nas maiores necessidades observadas nos passos anteriores.

Diferente dos modelos tradicionais de treinamento, que estão diretamente relacionados às atribuições do cargo, os treinamentos devem estar atrelados ao desenvolvimento das competências necessárias, mapeadas anteriormente. Em alguns casos, são desenvolvidas as chamadas trilhas de aprendizagem, caminhos mais flexíveis para o desenvolvimento de pessoas, dando autonomia ao funcionário para decidir o andamento de seu treinamento. Essa trilha é desenvolvida em conjunto entre o funcionário e a organização, procurando integrar o desenvolvimento da carreira do funcionário aos objetivos da organização, contribuindo para realização das estratégias de negócio (MENDONÇA, 2020).

3.3 A Gestão por Competências no Setor Público

A gestão por competências no setor público brasileiro está associada à necessidade de maior profissionalismo na gestão pública, sendo uma das diretrizes do desenvolvimento de pessoas no setor público (SILVA, MELLO e TORRES, 2013). Entretanto, a implantação e utilização da gestão por competências no setor público acabam por enfrentar diversas dificuldades, pois necessita-se levar em conta as particularidades da área pública, e ainda questões políticas que podem interferir no processo.

No contexto da mudança de paradigma da administração pública, a implantação de gestão por competências no setor público torna-se uma boa alternativa, pois pode trazer maior eficiência e eficácia que são agora vistas como necessárias à uma boa gestão pública. Portanto, o desenvolvimento e implementação da gestão por competências pode ser visto como uma forma de dinamizar as práticas utilizadas em gestão de pessoal no setor público.

No entanto, essa mudança de paradigma também traz novas dificuldades, pois as novas práticas requerem novas habilidades, pois não apenas é requisitado do funcionário público conhecimentos e experiências práticas, mas também que essas características levem a um desempenho adequado ao esperado das organizações (SOUZA, 2014).

3.3.1 A legislação brasileira de Gestão por Competências no âmbito federal

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que alterou diversos artigos da Constituição Federal de 1988, instituiu-se o princípio da eficiência no setor público, permitindo mecanismos de avaliações em diversas áreas, a serem regulamentadas por lei. A partir disso, foi instituída a avaliação de desempenho no setor público brasileiro. A avaliação de desempenho tem papel fundamental no melhoramento de programas de gestão, e no setor público esse papel envolve a melhoria dos serviços públicos e das políticas públicas. Medir o desempenho de servidores públicos envolve então a busca pela excelência e avaliar a eficiência da prestação dos serviços à população.

A avaliação de desempenho também tem papel importante dentro do conceito de gestão de competências. Uma vez que se introduz o modelo de gestão por competências em uma empresa, deve-se buscar uma maneira de avaliar se o desempenho individual e organizacional está de acordo com as expectativas delineadas no planejamento estratégico e na própria demonstração de competências exigida.

Segundo Dalacorte (2014), a avaliação de desempenho consiste na verificação de desempenho de uma pessoa em função das atividades que realiza, das metas e resultados a serem alcançados, bem como em relação ao seu potencial de desenvolvimento. Além disso, ainda permite aos cidadãos o direito de questionar a qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado. Assim, a avaliação de desempenho permite a melhoria da gestão de serviços e políticas públicas, ligando ações a resultados e auxiliando gestores nas tomadas de decisão.

Uma das principais mudanças derivadas da Emenda Constitucional nº 19 foi a previsão de perda de cargo do servidor público a partir de avaliação periódica de desempenho (Art. 41, § 1º, III), além já previstas sentença judicial transitada em julgado (Art. 41, § 1º, I) e processo administrativo (Art. 41, § 1º, II). Esse mecanismo ajuda a evitar a acomodação e motiva servidores a prestação de serviços de maior qualidade e eficiência.

Desse modo, é notório que a avaliação de desempenho tem um papel fundamental dentro da lógica da administração pública gerencial, pois esta é direcionada

para resultados. Ela oferece ao gestor ferramentas para mensurá-los e saber o que determina um resultado satisfatório ou não, permitindo correções e melhorias na gestão de pessoas. Além disso, serve também como ferramenta para a formulação do planejamento estratégico das organizações, no que concerne ao desenvolvimento dos funcionários e delimitação de objetivos e resultados a serem alcançados (LOTTA, 2002).

Portanto, podemos observar que a adoção de técnicas de medição de desempenho nas atividades do setor público, buscando aferir a eficiência do serviço prestado, tem grande importância no contexto do modelo de Gestão por Competências, uma vez que este modelo prevê a medição de desempenho baseada na expectativa de comportamento do trabalhador (BRANDÃO E GUIMARÃES, 2001). Apesar disso, mesmo que o processo tenha por objetivo obter melhores resultados para uma dada organização, deve-se salientar que a implantação da gestão de competências não necessariamente implica em processos de avaliação de desempenho, uma vez que pode-se simplesmente apenas visar a maior capacitação do quadro de funcionários (DALACORTE, 2014).

A base para a implementação do modelo de gestão por competências no setor público brasileiro foi dada por meio do Decreto N° 2.794, de 1° de outubro de 1998, no qual foi instituída a Política Nacional de Capacitação dos Servidores para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (PNC), que buscava, entre outros aspectos, melhorar a eficiência do serviço público por meio de ações de capacitação dos servidores. Essas ações incluíam, por exemplo, os Planos Anuais de Capacitação, que eram encaminhados ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado pelos órgãos e entidades, com metas definidas e resultados institucionais esperados. Esses planos eram avaliados por meio dos Relatórios de Execução dos Planos Anuais de Capacitação, de modo a possibilitar um controle gerencial das ações de capacitação.

Para coordenar a PNC, foi criada a Comissão Interministerial de Capacitação, composta por representantes de vários ministérios, como da Fazenda, do Trabalho e do Planejamento e Orçamento, bem como um representante das unidades de recursos humanos dos órgãos e entidades da administração pública federal.

Este decreto foi revogado pelo Decreto N° 5.707, de 23 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006), que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), substituindo a Política Nacional de Capacitação. Essa nova política buscava, além da melhoria da eficiência do serviço público, a “adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual”. Define-se também, no seu Art. 2º, inciso II, a gestão por competência:

II – gestão por competência: gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição (BRASIL, 2005).

Desse modo, além dos instrumentos herdados do decreto anterior, instituiu-se também o sistema de gestão por competência, de responsabilidade da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Os órgãos e entidades da administração pública federal contemplados pelo decreto também ficaram imbuídos de incluir em seus planos de capacitação ações voltadas para a habilitação de servidores para exercício de cargos de direção e assessoramento superiores, tendo prioridade nos programas de desenvolvimento de recursos humanos.

Ainda, coube à ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) promover, elaborar e executar ações de capacitação, bem como coordenar e supervisionar os programas de capacitação gerencial das demais escolas de governo da administração pública federal.

Este decreto foi também alterado pelo Decreto N° 9.991, de 28 de Agosto de 2019, que dispõe sobre a PNDP, que manteve a estrutura das Políticas anteriores, mas definiu outros instrumentos, como, por exemplo, o estabelecimento de diretrizes para modelos, metodologias e ferramentas de desenvolvimento pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC).

O SIPEC é uma entidade que engloba todas as instituições que exercem atividades relacionadas à administração de pessoal tanto da Presidência da República e seus Ministérios quanto das demais formas de governo, buscando centralizar em um sistema as ações de desenvolvimento de pessoal. Suas atribuições incluem a unificação de processos e demais ações, como: seleção e recrutamento; classificação, redistribuição

de carreiras, cargos efetivos e empregos; promoção à saúde e segurança no trabalho; gerenciamento de cadastros e lotação dos servidores; normatização das questões sobre pessoal.

Este Decreto também trouxe, no contexto da gestão de competências, que as ações de capacitação devem estar alinhadas com os objetivos da instituição, orientadas para resultados, e promovendo uma gestão estratégica, considerando o perfil de seus servidores. Este decreto atualizou o PNDP, estabelecendo a utilização preferencial do diagnóstico de competências para elaboração do PDP – Plano de Desenvolvimento de Pessoas, mantendo a abordagem de gestão de pessoas no âmbito da capacitação (MENDONÇA, 2020).

No Decreto N° 10.506, de 2 de outubro de 2020, que altera o Decreto N° 9.991, com algumas alterações quanto ao desenvolvimento de pessoal na administração pública federal, incluindo maior vinculação ao Ministério da Economia, por meio do SIPEC. Cada órgão e entidade que integra o SIPEC fica encarregado de enviar o seu respectivo Plano de Desenvolvimento de Pessoal (PDP), “que entrará em vigor no exercício seguinte, a partir do levantamento das necessidades de desenvolvimento relacionadas à consecução dos objetivos institucionais”.

Segue abaixo o Quadro 1, que sintetiza os dispositivos legais citados anteriormente.

Quadro 1 - Principais Dispositivos Legais referentes à Gestão por Competências no setor público brasileiro.

Legislação	Publicação	Descrição	Características
Emenda Constitucional n° 19	04 de junho de 1998	Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.	Instituiu o princípio da eficiência no setor público, permitindo mecanismos de avaliações em diversas áreas, a serem regulamentadas por lei.
Decreto N° 2.794	1° de outubro de 1998	Institui a Política Nacional de Capacitação dos Servidores para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (PNC)	Melhorar a eficiência do serviço público por meio de ações de capacitação dos servidores.
Decreto N° 5.707	23 de fevereiro de 2006	Instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), substituindo a Política Nacional de Capacitação.	Define no seu 2°, inciso II, a gestão por competência: “gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e

			atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição”.
Decreto N° 9.991	28 de Agosto de 2019	Dispõe sobre a PNDP, que manteve a estrutura das políticas anteriores.	Definiu o estabelecimento de diretrizes para modelos, metodologias e ferramentas de desenvolvimento pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC).
Decreto N° 10.506	2 de outubro de 2020	Vinculação ao Ministério da Economia, por meio do SIPEC.	Alterações mais centralizadoras quanto ao desenvolvimento de pessoal na administração pública federal.

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.4 Casos de Implantação da Gestão por Competências no Brasil

No presente trabalho, trazemos para discussão 3 casos de implantação do modelo de gestão por competências, em diferentes áreas do setor público federal: A Receita Federal do Brasil, órgão vinculado ao Ministério da Economia, considerado um caso de sucesso; a Petrobras, sociedade de economia mista controlada pela União, onde também se implementou com sucesso o modelo de gestão por competências; e um panorama sobre a aplicação do modelo nas agências reguladoras federais, onde se observam diversas particularidades com relação à implantação do modelo, com casos de sucesso e fracasso.

3.4.1 Receita Federal do Brasil

A implantação da gestão de competências na Receita Federal do Brasil (RFB) é um caso de relevância no setor público brasileiro, dado o sucesso de seu processo de implementação do modelo. Ele começou a ser implementado em 2010, com a instituição do Projeto de Capacitação com Foco em Competências. Com isso, iniciou-se a classificação e mapeamento das competências institucionais, gerenciais e fundamentais da RFB.

Porém, foi a partir de uma pesquisa de clima organizacional, realizada no ano de 2009 na empresa, que se trouxe à tona a necessidade de uma mudança na política de

desenvolvimento de pessoal. Nessa pesquisa, constatou-se que 56% dos servidores estavam insatisfeitos com a política de capacitação, e que 60% não dialogavam adequadamente com a chefia sobre o desenvolvimento profissional (ALMEIDA e BERTOLINI, 2015). Assim, o processo teve início no ano de 2010, baseado na PNDP vigente à época (baseada no Decreto nº 5707, de 23 de fevereiro de 2006).

O Modelo de Capacitação por Competências concebido pela RFB baseou-se no modelo indicado nesse PNDP, onde se considera a capacitação como “um processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais” (BRASIL, 2006).

O Modelo de Gestão por Competências previsto no PDNP compreende a “Gestão de capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição” (BRASIL, 2006).

O primeiro passo para a implantação da Gestão de Competências na RFB foi a descrição das competências necessárias, identificando para cada uma delas os conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho excelente dos servidores, seguindo o padrão definido no PNDP vigente. Ao final, denominou-se o conjunto de competências mapeado como Inventário de Competências (OLIVEIRA, 2018).

A segunda fase consistiu na identificação de lacunas (ou *gaps*) de competência. É nesta fase que se determina a diferença entre as competências necessárias e as competências disponíveis na instituição. O nível de domínio das competências específicas depende do nível organizacional (Central, Regional ou Local) no qual o servidor está inserido. Com relação às competências gerenciais, o nível de domínio varia conforme o nível gerencial.

Na última etapa, o Desenvolvimento de Competências, foram propostas ações para capacitação dentro do contexto estratégico, considerando as lacunas de competência observadas. Assim, foram elaborados planos de capacitação contínuos, com o desenvolvimento de trilhas de acordo com a área de atuação e nível de

aprendizado necessário (OLIVEIRA, 2018). Vejamos a seguir os ciclos de desenvolvimento do modelo de gestão de competências na RFB.

O primeiro diagnóstico de competências foi concluído em 2011, num processo participativo que envolveu servidores de toda a instituição. Esse diagnóstico identificou um conjunto de competências institucionais e individuais necessárias para a consecução dos objetivos estratégicos. Essa identificação foi executada a partir de encontros gerenciais, entrevistas, grupos focais e oficinas técnicas, envolvendo mais de 500 servidores.

Em 2012, no chamado 1º ciclo de diagnóstico de competências, foi institucionalizado o Programa de Educação Corportativa – Proeduc (ALMEIDA e BERTOLINI, 2015), com o planejamento da capacitação baseado nas lacunas de competências. Após, em 2013, teve lugar o 2º ciclo de diagnóstico de competências, por meio de avaliação 180°. Com os dados obtidos, iniciou-se o planejamento de ações de capacitação, baseado nas lacunas de competências identificadas.

A primeira revisão foi feita em 2015, utilizando também questionários para identificação e validação das competências. Desse modo, mais servidores puderam participar dessa pesquisa. A partir dessa revisão, foi feito um Diagnóstico de Necessidades e o Planejamento de Capacitação, que concluíram que o método de descrição por elementos constituintes não era muito preciso quanto aos objetivos de aprendizagem para solucionar os *gaps* existentes.

Desse modo, foi feita uma parceria com a Universidade Federal do Pará (UFPA), que concluiu que o melhor método para descrição das competências seria o de Referenciais de Desempenho. Nele, os conhecimentos, habilidades e atitudes são integrados à descrição da competência, criando uma descrição de comportamento observável e mais precisa quanto à necessidade de desempenho do servidor. Assim, em 2017, foi feita uma nova revisão do Inventário de Competências, agora por meio do método de descrição de competências por referenciais de desempenho. Com isso, observou-se um aumento significativo do quantitativo de competências mapeadas, de forma mais precisa, simples e direta.

Finalmente, é possível observar que a implantação do modelo de gestão por competências na RFB é um processo sólido, de referência no setor público. Porém, existem dificuldades inerentes à sua implantação. Uma dessas dificuldades é a gama de

servidores que se apropriaram do conceito de gestão de competências. Segundo Oliveira (2018), o modelo não atingiu adequadamente colaboradores de atividades-fim, como de arrecadação, tributação, fiscalização e aduaneiros, que carecem de contato com o processo de gestão por competências.

Ainda, Oliveira (2018) ressalta que o modelo de competências aplicado a RFB foca em sua grande parte nas ações de capacitação. Com o Proeduc, há a destinação de verba exclusiva à capacitação dos servidores, como também apoia iniciativas de autodesenvolvimento de servidores, de modo a desenvolver trilhas de aprendizagem para que o processo de capacitação seja contínuo, eficiente e eficaz.

3.4.2 Petrobras

Desde o ano de 2000, a Petrobras já iniciava a elaboração de um Sistema de Gestão por Competências, na elaboração de seu plano estratégico, como forma de enfrentar os novos desafios que a indústria do petróleo trazia. A empresa considerou que o modelo era ideal para o desenvolvimento de pessoas e posterior aquisição e manutenção de competitividade organizacional, dada a pressão por competitividade, inovação e aprendizagem que configurava o mercado (DESIDERIO e FILHO, 2004).

Porém, a implantação de um modelo de gestão por competências na Petrobras teve início com a implantação de um sistema de gestão do conhecimento, em 2005, buscando consolidar a estrutura organizacional e preparar a empresa, à época, para atuar em um mercado mais aberto e competitivo, onde as pessoas são valorizadas pelo conjunto de habilidades que possuem e que as tornam preparadas para atuar em determinado papel.

Para isso, a empresa buscou então identificar, desenvolver e gerir suas competências necessárias para fazer frente a esses desafios. Então, em 2005, com a implementação do sistema de gestão do conhecimento, as competências requeridas pelo plano estratégico passaram a nortear as práticas de gestão e desdobravam-nas em conteúdos pedagógicos relacionados a ramos do conhecimento, de modo que fossem aplicáveis aos negócios da empresa (LIMA, 2011).

Com esse sistema, a Petrobras buscou gerar e consolidar uma base de conhecimentos, evitando que houvesse perda de conhecimento causada por aposentadoria de funcionários mais antigos. Essa gestão de conhecimento trazia práticas de estudos de caso, melhores práticas e catálogo de especialistas, entre outras práticas. A divulgação e disseminação destas práticas ficou a cargo da Universidade Petrobras, que é a unidade responsável por propor, desenvolver e aplicar soluções educacionais que garantam o crescimento e a expansão da Companhia (MAGNAVITA NETO, 2013). Segundo Magnavita Neto (2013), “o papel que a Universidade Petrobras tem no planejamento estratégico da companhia é viabilizar o negócio da empresa, através da formação dos seus profissionais e buscar a excelência, tanto em gestão quanto em recursos humanos”.

Essa Universidade foi considerada crucial nessa empreitada, pois coube a ela a capacitação e ambientação de novos funcionários, preparando-os para o exercício de suas funções na empresa. Ainda, fez parte do desenvolvimento contínuo dos empregados, de acordo com as competências requeridas pelo plano estratégico da empresa. Assim, a Universidade Petrobras operacionalizou, por assim dizer, a gestão de conhecimento da empresa. Desse modo, teve grande importância no inventário de conhecimentos, auxiliando no desenvolvimento da gestão por competências.

Segundo Lima (2011), o modelo de competências adotado pela Petrobras possui enfoque sistêmico, apoiado em três pilares básicos que se inter-relacionam: plano estratégico, processos de negócio e o capital intelectual. O plano estratégico define as metas a serem atingidas, os processos de negócio constituem o meio para torná-las possíveis e o capital intelectual é o fator que possibilita sua consecução. Estes três aspectos constituem o insumo para os processos e práticas vinculadas à gestão de pessoas, possibilitando-lhe definir as competências necessárias ao alcance das metas constantes em seu planejamento estratégico.

A gestão de competências tem o seu início com o desdobramento das metas previstas no planejamento estratégico em competências organizacionais. A partir desta etapa ocorre o mapeamento das competências individuais que darão suporte às competências organizacionais. As competências organizacionais identificadas pela Petrobras são: orientação para o mercado, gestão empresarial, inovação e tecnologia para os negócios, gestão de pessoas, gestão da cadeia de suprimentos, gestão de processos, gestão de portfólios e responsabilidade socioambiental. Por sua vez as

competências individuais que estão no cerne de sua filosofia de gestão são: Trabalho em equipe, iniciativa, liderança de pessoas, atuação estratégica, orientação para processos e resultados, criatividade e inovação, aprendizagem e compartilhamento do conhecimento, foco no cliente e capacidade de decisão.

Este modelo de gestão de competências foi implantado pela Petrobras em 2007 em atendimento às metas previstas em seu plano estratégico 2020. A adoção deste modelo de gestão objetiva disseminar um padrão de comportamento desejado pela empresa por meio da formulação de perfis profissionais cuja postura esteja alinhada com as necessidades da empresa (atitudes), bem como na difusão dos conhecimentos necessários ao desenvolvimento de habilidades específicas relacionadas ao negócio da empresa. Neste ínterim, a gestão do conhecimento assume grande importância ao sucesso da gestão de competências da Petrobras, pois permite a apropriação do conhecimento individual contido nos trabalhadores agregando-os a base do conhecimento da empresa servindo de subsídio à gestão de competências.

As denominadas competências-chave da Petrobras foram definidas em três etapas, descritas abaixo (FARIAS FILHO *et al.*, 2004):

Etapla 1 – Validação da lista preliminar de competências necessárias;

Etapla 2 – Agrupamento das competências;

Etapla 3 – Avaliação das competências.

A partir dessas competências-chave foram definidas as competências individuais, aquelas que os gerentes da Petrobrás devem possuir para assegurar que a companhia seja reconhecida pelas suas competências-chave identificadas.

Foram definidas 9 competências, juntamente com suas condutas de interesse para a empresa. Cada competência é apresentada com uma breve descrição, e para cada uma delas definiu-se uma escala de condutas identificadas por um título e um elenco de comportamentos observáveis. As condutas foram ordenadas de menor para maior complexidade, intensidade ou abrangência da competência, indo do nível 0 até o nível mais alto (de 5 a 7). As escalas foram construídas de forma cumulativa, ou seja, estar posicionado em um nível da escala significa demonstrar todas as condutas dos níveis

anteriores. Seguem abaixo 5 das competências individuais necessárias aos gerentes, que demonstram a intenção da empresa quanto ao comportamento e resultado esperados:

- Atuação estratégica: Capacidade de formular os planos de ação orientados para o êxito das estratégias da Petrobrás. Pressupõe a capacidade de ajuste constante dos planos em função de evolução dos cenários e seu impacto no posicionamento competitivo da Empresa.
- Capacidade de decisão: Capacidade de agir com rapidez e flexibilidade na tomada de decisões. Inclui a habilidade de assumir riscos tomando decisões em situações incertas, adversas e ambíguas.
- Foco no Cliente: Capacidade de identificar e entender as necessidades dos clientes e dos mercados, atuais e potenciais, para que seja possível se antecipar e desenvolver novas oportunidades para a Empresa e fortalecer as relações já existentes. Implica em levar em conta as características relevantes dos produtos e serviços que agregam valor para o cliente e intensificam sua satisfação.
- Liderança de pessoas: Capacidade de inspirar, motivar, desenvolver e conduzir pessoas para o alcance de metas de alto desempenho. Inclui manter um ambiente de colaboração e uso do pleno potencial de cada membro da equipe, em alinhamento com as estratégias da Empresa.
- Orientação para Resultados: Vontade e compromisso em alcançar e superar metas estabelecidas, utilizar de forma eficiente recursos e criar valor para a Empresa. Pressupõe o uso de mecanismos quantitativos de acompanhamento e avaliação das atividades e dos resultados econômico-financeiros (FARIAS FILHO *et al.*, 2004, p. 11-12).

Já a avaliação do desempenho gerencial contempla dois níveis distintos e complementares: resultados (observados em *Balanced Scorecards*) e competências.

Com base nas competências individuais estabelecidas como necessárias aos gerentes, determina-se o potencial de cada gerente para alcançar o nível de desempenho esperado para alcançar o desenvolvimento das competências-chave identificadas. A avaliação de desempenho gerencial permite a identificação de lacunas existentes entre as competências e as habilidades técnicas dos gerentes e aquelas necessárias para atingir os objetivos estabelecidos. Com base nos hiatos identificados, elabora-se um plano de

desenvolvimento individual, contendo ações apropriadas às necessidades de cada gerente, decorrentes então das necessidades corporativas e setoriais.

A Petrobras, aqui exemplificada, entendeu que as competências devem ser levantadas a partir da estratégia da empresa, determinando-se primeiramente as competências organizacionais que darão então origem às competências individuais (FARIAS FILHO *et al.*, 2004).

3.4.3 Agências Reguladoras Federais

As agências reguladoras federais também buscaram se adequar ao contexto da modernização da gestão de pessoas por meio da adoção da gestão por competências, com o objetivo de atender as novas demandas dos cidadãos por maior eficiência e melhores resultados. Assim, buscaram fazer a transição do velho modelo burocrático para administração gerencial, com foco no desenvolvimento de competências (fonseca e MENESES, 2016).

Segundo Fonseca e Meneses (2016), apenas 2 das 10 agências reguladoras federais procederam à implantação do modelo de gestão por competências, realizando o mapeamento de competências, embora todas tenham iniciado o processo quando da publicação do Decreto nº 5.707/2006. Essa dificuldade se devia ao fato de as agências estarem ainda lidando com a definição de seus planejamentos estratégicos, o que retardou o processo.

Outras 3 agências já haviam iniciado o processo de mapeamento de competências, com foco em capacitação e avaliação de desempenho, enquanto as outras 5 restantes não haviam ainda nem concluído suas estruturas de pessoal. Desse modo, em 2016, passados 10 anos da publicação do primeiro decreto tratando do tema em âmbito federal, nenhuma agência ainda havia consolidado um modelo de gestão por competências.

Segundo os autores citados, as agências estariam ainda em um estágio pré-institucional, caracterizado por heterogeneidade de modelos, adaptados conforme recursos e necessidades organizacionais; susceptibilidade ao arranjo político interno; e ocorrência de interrupções.

Os autores concluem que, dado o caráter normativo das agências reguladoras, sua ênfase na implantação do modelo de gestão por competências se dá em aspectos de legitimação do processo, tanto por meio do Governo como orientador metodológico, dos dirigentes superiores, que fornecem amparo político, e do adequado dimensionamento da equipe envolvida no projeto de implantação. Assim, a legislação de pessoal tem grande importância como fator institucional nas agências, e a influência do Governo é determinante para se definir o grau de vinculação normativa para condução da implantação do modelo, o que gera um debate sobre a promoção de um modelo comum que se adeque à todas as agências, uma vez que a legislação de gestão de pessoas é a mesma para todas (FONSECA e MENESES, 2016).

Outro fator apontado para a dificuldade da implantação do modelo de gestão por competências nas agências reguladoras federais é a falta de integração entre os subsistemas de gestão de pessoas, gerando pouca integração horizontal. São definidos sistemas de capacitação de pessoal e de avaliação de desempenho, porém incipientes com relação à um modelo de gestão por competências.

Assim, os autores definiram diversos fatores que interferem no processo de institucionalização da gestão por competências nas agências federais: i) fatores normativo-legais – impacto das leis e normas, como os dispositivos legais citados neste trabalho; ii) fatores políticos – influência dos atores políticos, como dirigentes e governo; iii) fatores organizacionais – relativos aos recursos da organização, tanto humanos quanto estruturais; iv) fatores técnico-metodológicos – influência dos métodos, técnicas e abordagens empregados durante a concepção, mapeamento e aplicação da gestão por competências; v) fatores culturais – fatores ligados a resistências e cultura, tanto com relação aos servidores quanto aos gestores; e vi) fatores relacionados aos recursos humanos do projeto – aspectos internos no setor de gestão de pessoas, seja com relação ao seu funcionamento, estrutura, e condições para aplicação do modelo.

Posteriormente, de acordo com prospecção realizada por Mendonça (2020), contou-se que 3 agências reguladoras federais possuem modelos de Gestão por Competências em funcionamento, sendo elas a Agência Nacional de Águas – ANA, Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL. Além disso, outras 2 agências implantaram o modelo, mas o descontinuaram, sendo elas a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. A ANTAQ – Agência Nacional de

Transportes Aquaviários, a ANTT, Agência Nacional de Transportes Terrestres, a ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária, a ANCINE – Agência Nacional de Cinema e a ANP – Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis estão em fase de implementação do modelo, enquanto a ANM - Agência Nacional de Mineração não implementou o modelo. Assim, apenas 27,3% das agências implementaram a abordagem de gestão por competências.

Após análise da implementação do modelo de gestão por competências em 5 agências (ANA, ANAC, ANATEL, ANEEL, ANS), Mendonça (2020) concluiu que cada agência então possui um modelo diferente de gestão por competências, e descreve as características como: na ANA, o modelo define competências como um conjunto de capacidades, que o servidor utiliza e explicita em entregas à organização, com a descrição e correlação entre os dois atributos de GC (entrega e capacidade); na ANAC, as competências são atreladas aos processos de trabalho, associados pelo grau de importância da competência para o alcance do sucesso dos processos; na ANATEL, o modelo de competência é atrelado à função, com o objetivo principal de realizar o planejamento da força de trabalho; na ANEEL, as competências são definidas como atributos, sob a forma de comportamentos requeridos e observáveis, passíveis de avaliação; e na ANS, as competências organizacionais e setoriais são detalhadas por meio de capacidades requeridas e as competências técnicas, como desempenho esperado pelos servidores. Desse modo, ficou evidente que cada agência buscou implementar um modelo próprio, sem seguir necessariamente um modelo pronto para sua realidade.

Ainda, segundo a autora, os elementos comuns a todos os cinco casos se referem: ao conceito de competências utilizado, a partir da visão integradora, que define competência como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ao desempenho do servidor para a organização; à participação da área de gestão de pessoas no processo; e à aplicação da GC, pelo menos, no subsistema de capacitação dos seus servidores.

Segundo Mendonça (2020), após análise da implementação do modelo de gestão por competências nessas 5 agências (ANA, ANAC, ANATEL, ANEEL, ANS), concluiu-se que para iniciar essa implementação, deve-se primeiro analisar os seguintes requisitos:

1. Apoio das lideranças para a sua implantação, tanto da alta administração, quanto dos demais gestores;
2. Participação da área de planejamento estratégico durante todo o processo;
3. Funcionamento dos subsistemas de gestão de pessoas maneira integrada, caso opte pela abrangência mais ampla de sua aplicação;
4. Conhecimento das características dos diferentes métodos e técnicas de GC para entender se a abordagem poderá ser implantada para aprimorar as práticas de gestão de pessoas no órgão e para realizar a escolha metodológica adequada à realidade organizacional, ciente de que o modelo deve ser construído internamente, a partir da experiência de implementação;
5. Estruturação da área responsável por sua formulação, implantação e operacionalização, com pessoal, orçamento e tecnologia;
6. Desenvolvimento do sistema para implantá-la, seja internamente ou por meio de contratação externa;
7. Envolvimento de todas as áreas da organização no processo;
8. Comunicação e divulgação aos servidores;
9. Criação de indicadores para avaliação do modelo implantado; e
10. Criação de mecanismos de revisão das competências, por meio do sistema desenvolvido para GC. (MENDONÇA, 2020, p. 135-136)

A autora citada consolida essas recomendações em um *policy brief*, que trata dos seguintes pontos com relação à implantação de um modelo de gestão por competências em organizações públicas federais: 1. descrição do objetivo e do problema relativo à implantação da gestão por competências; 2. apresentação dos fatores intervenientes, internos e externos, que influenciam no processo de implementação da gestão por competências. 3. recomendações para a implantação ou aprimoramento da GC nas organizações públicas federais brasileiras, após uma avaliação da viabilidade e do cumprimento de requisitos para adotá-la.

Este *policy brief* tem como público-alvo os envolvidos em tomadas de decisões nas organizações públicas federais, com relação à implantação de um modelo de gestão por competências. A ideia é auxiliá-los ao apresentar os fatores que influenciam esse processo, com recomendações para a implementação ou seu aprimoramento.

Segue abaixo o Quadro 2, que traz um resumo com relação às principais características encontradas nos casos de implementação do modelo citados anteriormente:

Quadro 2: Resumo das principais características do modelo de gestão por competências implementado nas organizações analisadas.

Organização	Enfoque do modelo	Visão de modelo	Etapas de implementação	Fatores importantes
RFB	Capacitação	Desempenho ligado à função ou cargo/Integradora	Pesquisa de clima, ciclos de diagnóstico/Desenvolvimento de Competências	Culturais, Recursos Humanos e Normativo-legais
Petrobras	Estratégia/ Processos/ Capacitação	Integradora	Gestão do conhecimento/Diagnóstico /Desenvolvimento de Competências	Organizacionais e Técnico-metodológicos
ANA	Capacitação	Integradora	Atendimento à norma legal/Mapeamento de Competências/Desenvolvimento de competências	Sócio-políticos e normativo-legais
ANAC	Processos/ Desempenho			
ANATEL	Planejamento			
ANEEL	Desempenho			
ANS	Desempenho			

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.4.4 Considerações sobre os casos de implementação do modelo

Apesar de o modelo de gestão de competências ter começado a ser adotado no setor público federal apenas a partir de 2006, por meio do Decreto nº 5.707, algumas organizações já iniciaram sua implantação, como a Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Receita Federal do Brasil, Petrobras, Ministério da Fazenda, entre outras. Nesse processo, diversas dificuldades foram observadas pelos diferentes órgãos, como barreiras culturais, carência de pessoal qualificado e desconhecimento do tema abordado, além de dificuldades metodológicas no mapeamento das competências e baixo envolvimento da alta administração e níveis gerenciais (PIRES *et al.*, 2005).

Desse modo, como pode-se apreender do Quadro 2, cada processo de implantação de gestão de competências tem suas particularidades, derivadas das próprias particularidades de cada organização. De modo geral, cada uma delas segue etapas, nos moldes daquelas sugeridas por Ruas (2001), buscando primeiro mapear as competências, depois desenvolvê-las e posteriormente sistematizar esse desenvolvimento. Entretanto, cada uma teve um ponto de partida diferente: na RFB, a tanto a pesquisa de clima organizacional como a publicação do Decreto nº 5.707/2006;

na Petrobras, seu alinhamento com as melhores práticas do mercado (estratégia) e necessidade de capacitação (gestão do conhecimento); nas agências, para atender tanto à norma legal quanto às necessidades organizacionais.

Ainda, deve-se levar em consideração as particularidades inerentes ao setor público no qual cada órgão está inserido. Assim, o ambiente institucional e as características ambientais e organizacionais são importantes fatores que determinam a propensão de uma dada organização à implantação de um modelo baseado em competências (FONSECA e MENESES, 2016).

Nesse contexto, um dos grandes desafios inclui a mudança de cultura organizacional, pois a implantação de um modelo de gestão de competências pressupõe um redirecionamento de um modelo burocrático, limitado pela legislação vigente, para um modelo gerencial, que deve estar alinhado com a estratégia da instituição. Todo o mapeamento de competências, existentes e necessárias, precisa estar dentro desta estratégia, para que se possa atingir os objetivos da instituição.

Na administração pública, esse fator se torna ainda mais limitante, pois é um setor fortemente regido por normas e leis. Ainda, a mudança de cultura organizacional deve operar também dentro dos limites do contexto sócio-político no qual a organização está inserida. Desse modo, a gestão de pessoas no setor público é também determinada por influência de outros órgãos da administração pública, bem como *stakeholders* como sindicatos, associações profissionais, universidades, entre outros (LACOMBE e CHU, 2008). Portanto, é necessário também um ambiente institucional favorável para que a implantação da gestão por competências possa se efetivar.

Outro grande desafio é a falta de sistemas de informações bem estruturados, que dificultam esse mapeamento de competências e o gerenciamento de programas de treinamento, gerando problemas para o modelo uma vez que há a necessidade de aprendizado contínuo, de modo que se possa preencher as lacunas de competências identificadas no mapeamento.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho buscou-se trazer um panorama da aplicação do modelo de gestão por competências no setor público brasileiro, fazendo primeiramente uma revisão histórica dos modelos de administração pública no Brasil, após trazendo os principais conceitos de competências no âmbito de gestão de pessoas, e discutindo algumas aplicações do modelo em órgãos de relevância na área pública do país.

Por meio da análise do modelo de gestão por competências, nota-se que, apesar de ser originado no âmbito da gestão da administração privada, ela também pode ser aplicada no setor público, com devidas adaptações e limitações, considerando também o aspecto institucional e político no processo de implantação. Entretanto, é um enorme desafio, principalmente pelo fato de ser relativamente nova e complexa.

Dentre os casos analisados no presente trabalho, pode-se observar que: o processo de implantação da gestão por competências no setor público requer grande integração da área de gestão de pessoas e o planejamento estratégico das empresas; demanda um intervalo de tempo considerável, dadas as dificuldades inerentes ao processo e às mais variadas influências externas e internas; nesse intervalo de tempo, há diversos ciclos de implementação do modelo, onde alterações ou descontinuações podem ocorrer.

Assim, pode-se observar que os processos de implantação de modelos de gestão por competências são permeados por particularidades que dependem da cultura organizacional dos órgãos e empresas públicos, muitas vezes dependentes também do ambiente político e das legislações a que estão submetidos, que muitas vezes limitam o alcance da gestão por competências. Para Ribeiro (2015) citado em Mendonça (2020), parte dessa resistência advém do conflito da gestão de competências com a própria estrutura de cargos e carreiras rígidas do setor público, levando supostamente a atribuições específicas de cada servidor, incompatível com a atual sociedade do conhecimento.

Desse modo, tanto fatores externos quanto internos trazem dificuldades à implantação do modelo na esfera federal da administração pública brasileira, desde fatores estruturais das organizações, fatores culturais, fatores normativo-legais, fatores políticos, entre outros (MENDONÇA, 2020). Fonseca e Meneses (2016) ressaltam que

esses diferentes fatores têm diferentes impactos em cada órgão, gerando diferentes trajetórias e capacidades de implementação da gestão por competências.

Portanto, podem-se elencar várias dificuldades quanto à implementação do modelo de gestão por competências no setor público brasileiro: a estrutura rígida do sistema de carreiras no setor; a atividade rotineira do setor de gestão de pessoas, muitas vezes carecendo de atuação estratégica; o baixo nível de implementação do modelo, devido à sua complexidade e incerteza sobre sua factibilidade; o fato do modelo ser relativamente novo (MENDONÇA, 2020).

Uma sugestão para contornar essas dificuldades encontradas nesse processo é a de atentar-se para os fatores de influência na implementação do modelo, e com isso buscar fazer uma análise prévia da viabilidade do modelo no contexto da organização considerada. Portanto, a utilização de um *policy brief*, conforme Mendonça (2020), pode ajudar nessa tarefa e direcionar melhor os esforços da organização e suas lideranças na condução da implementação do modelo.

As limitações deste trabalho incluem a análise apenas de fontes secundárias de informação sobre as aplicações do modelo de gestão por competência, de modo que uma investigação por meio de pesquisa de campo, com entrevista e questionários, por exemplo, enriqueceria em muito a percepção sobre a aplicação do modelo nos órgãos públicos, trazendo um maior entendimento para cada caso e, possivelmente, uma visão ainda mais atual da situação da implementação do modelo nos órgãos considerados.

Assim, há a limitação quanto a análise de casos encontrados apenas na literatura, de modo que os casos de aplicação do modelo de gestão por competências que não estejam referenciados em outros trabalhos não puderam ser tratados. Como salienta Mendonça (2020), o número de publicações recentes analisando o modelo em revistas científicas é baixo, o que ao mesmo tempo traz uma dificuldade na revisão de literatura da área, e também traz uma oportunidade para pesquisa. O recorte de órgãos, baseado na escolha do autor conforme maior representação na literatura, também é um fator que limita a discussão aos casos de maior amplitude na aplicação do modelo.

Portanto, sugere-se aqui diferentes abordagens como indicação de possíveis estudos futuros, como por exemplo a ampliação do escopo dos órgãos considerados, bem como a investigação de campo para captar a percepção e os desdobramentos da aplicação do modelo em diferentes órgãos públicos, além de trazer informações bastante

atuais, uma limitação da pesquisa em publicações. Diferentes recortes de setores específicos da gestão pública, como empresas públicas, autarquias, fundações públicas, ministérios, órgãos do poder judiciário e universidades também podem ser considerados na análise da implantação do modelo de gestão por competências, o que pode trazer luz às particularidades de cada um desses setores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, A. C; BERTOLINI, G. R. F. **Gestão por competências: relato técnico-científico sobre a implantação na Secretaria da Receita Federal do Brasil.** Revista Inteligência Competitiva. São Paulo, v. 5, n. 3, jul./set. 2015. Disponível em: <http://www.inteligenciacompetitivarev.com.br/ojs/index.php/rev/article/view/121>
Acesso em: 21/01/2021
- APPEL, H.; BITENCOURT, C. C. **Gestão de pessoas por competência: institucionalização, possibilidades e dificuldades implícitas nas relações trabalhistas brasileiras.** Organ. Soc., Salvador, v. 15, n. 46, p. 175-193, Set. 2008.
- BARBOSA, A. C. Q. **Um mosaico da gestão de competências em empresas brasileiras.** Revista de Administração da USP. São Paulo, V. 38, No. 4, out/nov/dez 2003. pp 285-297.
- BERGAMINI, C, W. **Competência: A chave do desempenho.** São Paulo: Atlas. 2012.
- BORA, T. L.; CORAIOLA, D. M. **Reformulação no modelo de gestão por competências na Volvo do Brasil.** Administração de Empresas em Revista, [S.l.], v. 1, n. 5, p. 213-228, dez. 2011.
- BRAMBILLA, F. R.; KAERCHER, A. R.; SOUZA, C. H. **Implantação da Gestão por Competências: Análise Qualitativa no departamento industrial de um fabricante de cigarros.** Revista Brasileira de Gestão e Inovação, Caxias do Sul/ RS, v. 1, n. 2, 2014.
- BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967.** Publicado no Diário Oficial da União, de 27 de fevereiro de 1967 (suplemento). Retificado em 08 de março de 1967, 30 de março de 1967 e 17 de julho de 1967.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006.** Brasília, 2006.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019.** Brasília, 2019.
- BRANDAO, H. P.; GUIMARAES, T. A. **Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto?.** Rev. adm. empres., São Paulo, v. 41, n. 1, p. 8-15, mar. 2001.
- BRANDÃO, H. P.; BAHRY, C. P. **Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências.** Revista do Setor Público, Brasília, v. 56, no 2, p. 179-194, abr/jun 2005.
- CAMARGO, *et al.* **Gestão de Pessoas na Administração Pública Federal: Análise dos Modelos Adotados no Período 1995 a 2010.** Revista Interdisciplinar de Gestão Social, jan./abr. 2016, v.5n.1 p. 63- 8.

CARMO, L. J. O., ASSIS, L. B. de, MARTINS, M. G., SALDANHA, C. C. T., & GOMES, P. A. **Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal.** Revista do Serviço Público, 69(2), p. 164-192, 2018.

CAMPELO, G. S. B. **Administração pública no Brasil: Ciclo entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos.** Recife, v. 34, n. 2, p. 297-324, 2010.

COSTA, A. C. **A gestão de competências como uma das importantes estratégias para o fomento da inovação dentro das organizações.** Revista Inteligência Competitiva. São Paulo, v. 7, n. 2, p. 82-106, 2017.

DALACORTE, D. B., **Avaliação de Desempenho no setor público: desafios e dificuldades de sua implantação.** 2014. Disponível em <<https://repositorio.ufsm.br/handle/1/11859>> Acesso em: 19/01/2021.

DESIDERIO, M.; FERREIRA FILHO, EP, **REVISITANDO A QUESTÃO DAS COMPETÊNCIAS,** Revista SEGeT, 2004. Disponível em <http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos04/130_Artigo%20COMPETENCIAS.doc> Acesso em: 19/01/2021.

FARIAS FILHO *et. al.*, **Gestão por Competências: um estudo de caso da PETROBRAS,** Inovarse II CNEG 2004. Disponível em <<https://www.inovarse.org/artigos-por-edicoes/II-CNEG-2004/052.pdf>> Acesso em: 19/01/2021.

FERLIE, E. *et al.* **A Nova Administração Pública em Ação.** Brasília: Editora UNB/ENAP, 1999.

FIGUEIREDO, N. **Da importância dos artigos de revisão da literatura.** Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação, São Paulo, v. 23, n. 1/4, p. 131-135, jan./dez. 1990.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. **Construindo o conceito de competência.** Revista de Administração Contemporânea, 2001. Edição especial.

FONSECA, D. R. da, & MENESES, P. P. M. **Fatores para implantação e desenvolvimento da gestão por competências em agências reguladoras federais.** Revista Eletrônica Científica Da UERGS , 2(2), 117-133, 2016.

LACOMBE, B. M. B.; CHU, R. A.; **Políticas e práticas de gestão de pessoas: As abordagens estratégica e institucional.** Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v.48, n.1, 2008.

LE BOTERF, G. **De la compétence. Essai sur un attracteur étrange,** Paris, Les Editions d'organisation, 1994.

LIMA, M. S., **A importância da gestão do conhecimento para geração de diferencial competitivo : estudo de caso da empresa Petróleo Brasileiro S.A.** Trabalho de conclusão de curso–Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011. Disponível em < https://www.ufjf.br/ep/files/2014/07/2011_3_Michel.pdf> Acesso em 19/01/2021.

LOTTA, G. S. **Avaliação de desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos.** RAEletrônica, vol. 1, n.º 2, jul.-dez, 2002.

MOREIRA, W. **Revisão de Literatura e Desenvolvimento Científico: conceitos e estratégias para confecção.** Janus, 1(1), 2008.

MAGNAVITA NETO, A., **Universidade Petrobras–Escola de Gestão e Negócios (EGN): avaliação do alinhamento estratégico com o Plano de Negócios da Petrobras no desenvolvimento das competências organizacionais dos funcionários–2007 a 2013.** 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/17338/1/Magnavita%20Neto%2C%20Alfredo.pdf>> Acesso em: 19/01/2021.

MINTZBERG, H.; **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações.** São Paulo: Atlas, 2009

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **O processo da estratégia.** Porto Alegre: Bookman, 2001.

OLIVEIRA, K. V. **O PAPEL DAS FUNÇÕES DE CAPACITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL NO MODELO DE GESTÃO POR COMPETÊNCIAS: ANALISANDO A EXPERIÊNCIA DA RECEITA FEDERAL,** Revista FADIC, V. 2, N. 1. Disponível em: <<https://faculdedamas.edu.br/revistafd/index.php/academico/article/view/836>>. Acesso em: 19/01/2021.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PIRES, A. K. et. al., **Gestão por competências em organizações de governo.** Brasília: ENAP, 2005.

PERRENOUD P., **Construir competências é virar as costas aos saberes?** Pátio. Rev Pedagógica. 1999; 11:15-9.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. **The Core Competence of the Corporation.** Harvard Business Review, p. 3-15, mai/jun 1990.

RUAS, Roberto. **Desenvolvimento de Competências Gerenciais e Contribuição da Aprendizagem Organizacional.** São Paulo: Atlas, 2001.

SANTOS, A. F. dos. **Administração Pública Brasileira: O Modelo Gerencial e as Ferramentas de Melhoria na Gestão Pública.** *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*. Ano 03, Ed. 08, Vol. 04, pp. 69-85, 2018.

SILVA, F. M. da; MELLO, S. P. T. de. **A implantação da Gestão por Competências: práticas e resistências no setor público.** *Revista Eletrônica de Administração e Turismo (ReAT)*, v. 2, n. 1, p. 110-127, Jan.-Jun./2013.

SILVA, F. M., MELLO, S. P. T., & TORRES, I. A. C. **O que se discute sobre gestão por competências no setor público: um estudo preliminar das construções.** *Revista de Administração da UFSM*, 6(4), 685-693, 2013.

SOARES, S. V., PICOLLI, I. R. A., & CASAGRANDE, J. L. **Pesquisa Bibliográfica, Pesquisa Bibliométrica, Artigo de Revisão e Ensaio Teórico em Administração e Contabilidade.** *Administração: Ensino E Pesquisa*, 19(2), 308-339, 2018.

SOUZA, M. Q. de, **MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS**, Inovarse X, CNEG 2014. Disponível em: <https://www.inovarse.org/sites/default/files/T14_0285_1.pdf> Acesso em: 19/01/2021.

SOUZA, R. L. S. **Gestão por competências no governo federal brasileiro: experiência recente e perspectivas.** In: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2004.

TENÓRIO, F. **Gestão social: uma perspectiva conceitual.** *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.