

OS NOVOS CAMINHOS DA GESTÃO DE PESSOAS POR COMPETÊNCIAS NA ESFERA PÚBLICA: TRANSIÇÕES E IMPLICAÇÕES DA NORMATIVA LEGAL

48

Igor Martins¹
Karine Fátima Winter²

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar quais foram as principais mudanças normativas do PNDP na sucessão dos Decretos legais que direcionam a política, observando se houve um melhor alinhamento com a episteme da Gestão de Pessoas por Competências. Foi realizado uma análise documental dos decretos em questão e proposta uma representação visual sob um modelo por competências para indicar o posicionamento dos referidos decretos, apontando suas inclinações. Partindo-se da premissa defendida, de que os preceitos da abordagem por competências devem ser orientados aos objetivos organizacionais, os caminhos levaram a inferir que houve um real ajuste do texto legal com a episteme sobre o tema, corrigindo uma exacerbação que o primeiro marco legal, o Decreto 5.707/2006, teve em relação as competências individuais em detrimento a lógica sistêmica pedida pela abordagem de gestão. Assim, nas atualizações formuladas pelos Decretos nº 9.991/2019 e nº 10.506/2020, foram priorizadas competências mais complexas, as distintivas e essenciais que, segundo a teoria, possuem a capacidade de proporcionar vantagens qualitativas para as organizações.

Palavras-Chave: Gestão por Competências. Recursos Humanos. Gestão Pública.

Abstract

This article aims to analyze what were the main normative changes of the PNDP in the succession of legal decrees that guide the policy, observing if there was a better alignment with the episteme of People Management by Competencies. A documentary

¹ Doutorando em Administração; Professor efetivo da Universidade Estadual da Paraíba;
igormartins@servidor.edu.br;

² Doutora em Ciências da Educação. Universidade Martin Lutero (EUA); kakawinter@hotmail.com.

analysis of the decrees in question was carried out and a visual representation was proposed under a model by competences to indicate the positioning of these decrees, pointing out their inclinations. Starting from the defended premise, that the precepts of the competence approach must be oriented to organizational objectives, the paths led to the inference that there was a real adjustment of the legal text with the episteme on the subject, correcting an exacerbation that the first legal framework , Decree 5,707/2006, had in relation to individual competences to the detriment of the systemic logic required by the management approach. Thus, in the updates formulated by Decrees No. 9,991/2019 and No. 10,506/2020, more complex competencies were prioritized, the distinctive and essential ones that, according to theory, have the ability to provide qualitative advantages for organizations.

Keywords: Competences management. Human Resources. Public Management.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, o início da década de 1990 foi marcado até então por um discurso que pregaria uma transição na forma burocrática de atuar da administração pública, em mais uma tentativa de uma real efetivação de modelos mais eficientes de gestão (Abrucio, 2007).

Esse processo sofreu uma forte influência da *New Public Management (NPM)*, modelo adotado na década de 1980, primeiramente nos países anglo-saxões, capitaneados pelos governos conservadores dos Estados Unidos e Inglaterra, tendo como alguns pressupostos o discurso neoliberal de autores como Hayek (1984) e Friedman (1988), que pregavam a diminuição do tamanho da máquina estatal e melhoria de sua eficiência. Carvalho, Pantoja e Lucena (2012) publicaram um artigo no qual aproxima o ideal de Hayek com a política tecnicista de educação do governo brasileiro dos meados da década de 1990; e Filgueiras (2006), apontou que esta fase foi caracterizada pela ampliação e consolidação da nova ordem econômico-social neoliberal no Brasil.

Naquele momento foram eleitas como âncoras de solução as ferramentas e modelos aplicadas no meio privado, pois imaginou-se que a estagnação proporcionada pelo centralizador e normativo modelo weberiano, focadas nos processos, poderia ser transposto por técnicas voltadas ao resultado (Abrucio, 1997; Bresser-Pereira, 2002).

Rezende (2002) aponta que as reformas da década de 1990 foram elaboradas sobre dois eixos, os de ajustes fiscais e econômicos e a administrativa: enquanto o primeiro obteve um bom resultado, o segundo não pode ser desenvolvido a contento, pois o autor alega que naquele momento foi priorizado o controle e a centralização necessários para um equilíbrio da economia, enquanto o cerne para sucesso do segundo eixo demandava o oposto, a flexibilização e descentralização das ações. Corroborando com essa ideia, Pacheco (2002, p. 96) expõe que “nenhuma eficácia teria uma política de recursos humanos que quisesse se antepor aos desafios da estabilização econômica e do ajuste fiscal”.

Foi no início dos anos 2000, centralizado nas ações da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que despontou com maior força o ideal de que um dos pontos de transformação do Estado seria a busca pelo melhor preparo dos quadros técnicos funcionais. O intuito seria o de criar nas organizações públicas uma nova cultura organizacional, baseada nos modelos da administração gerencial, orientada predominantemente por valores da eficácia e qualidade na prestação de serviços, alinhada com o desenvolvimento de uma cultura voltada a gestão nas instituições (Pires *et al*, 2005).

Entre 2004 e 2005 a ENAP realizou uma série de encontros para discutir o cenário da gestão de pessoas na esfera pública, no qual as instituições compartilhavam suas experiências e resultados na busca por um avanço no diálogo sobre o tema. Uma abordagem com bastante destaque no meio privado surgiu com relevância nas mesas de debate, a Gestão de Pessoas por Competências (GPPC). O evento foi dedicado a demonstrar suas particularidades e possíveis direcionamentos da sua aplicação na esfera pública (Pires *et al*, 2005; Carvalho *et al*, 2009).

Apesar de muitos serem os conceitos sobre o que seria a Gestão por Competências, este trabalho seguirá uma corrente que integra a visão dos estudos norte americanos e europeus, tomando o tema como: uma série de combinações sinérgicas de conhecimentos, habilidades e atitudes, expressas pelo desempenho profissional, dentro de determinado contexto organizacional, que necessariamente retorne um diferencial qualitativo para instituição (Nisembaum, 2000; Carbone *et al*, 2006).

A evolução conceitual por qual passou a Gestão por Competências partiu dos pressupostos técnicos (conhecimento e habilidade), inerentes ao indivíduo, até patamares mais sistêmicos, no qual pressupõe atitudes que gerem um resultado de acordo com os objetivos das organizações (Zarifian, 2001).

E qual o motivo da GPPC ter sido eleita como referência a ser seguida no setor público? Camões (2013) explicita que a agenda governamental para as políticas de gestão de pessoas, do início da década de 2000, optou como vetores para desenvolvimento os programas de capacitação dos servidores. Assim, a Gestão por Competências surgiu como uma forte eleita para apoiar este processo de transformação, mais especificamente, como um suporte em busca de maior dinamismo e agilidade na atuação do seu corpo de servidores.

Diante do protagonismo que a abordagem por competências tomou na agenda de discussões sobre as políticas de gestão de pessoas, ela foi assumida legalmente, sendo oficialmente instituída como caminho a ser seguido pelas políticas de recursos humanos no Brasil em 2006, por meio da promulgação do Decreto nº 5.707/2006, que instituiu a Política Nacional para o Desenvolvimento de Pessoal (PNDP); posteriormente revogado, dando lugar ao Decreto nº 9.991/2019, que assumiu suas prerrogativas; e que ainda teve uma atualização do seu texto pelo Decreto nº 10.506/2020 (Camões e Meneses, 2016; Brasil, 2006; Brasil, 2019; Brasil, 2020).

Treze anos se passaram até que a primeira normativa (2006) fosse substituída, com o segundo documento (2019) já sendo revogado um ano depois pelo atual (2020), mostrando assim uma janela de oportunidade investigativa para tentar entender o que houve nesse percurso, quais foram essas atualizações e novos encaminhamentos.

Essas mudanças pontuais encaminham uma série de provocações pertinentes para uma melhor compreensão dos motivos dessas transições: Essas mudanças acompanharam uma evolução da abordagem por competências? As normas substituídas não atendiam aos contextos conceituais do tema? A nova normativa conseguiu convergir a contento com os preceitos da episteme da GPPC?

Todas essas indagações não são feitas de forma vaga, pois é bem comum na literatura a respeito do tema apontar uma falta de uniformidade conceitual, problema que pode causar uma série de problemas relativos a proposições baseadas em seus constructos (Camões, 2013). Corroborando com essa perspectiva, Wieczorek-Szymańska (2017) afirmam que devido à complexidade de uma definição comum dos componentes conceituais dentro do arcabouço das competências, é necessário muitas vezes apresentar uma opinião pessoal para dar guia aos discursos e pesquisas neste campo.

Partindo dessa contextualização, este artigo tenta responder ao seguinte problema: **As mudanças normativas dos Decretos ao decorrer do tempo conduzem as diretrizes do PNDP a um melhor alinhamento com a evolução episteme da abordagem por competências?**

Tendo como objetivo: **“analisar quais foram as principais mudanças normativas do PNDP na sucessão dos Decreto legais, observando se houve um melhor alinhamento com a episteme da Gestão de Pessoas por Competências.”**

Este trabalho configura-se como um ensaio acompanhado de análise documental dos decretos legais. A base teórica será orientada por um raciocínio indutivo, verificando se a normativa atual alinha o discurso legal à teoria de gestão de pessoas por competências. Será apresentada uma representação visual do modelo por competências, categorizando as competências e relacionando-as com os textos legais, para elucidar a posição de cada decreto sob uma perspectiva teórica. A abordagem adotada se justifica como suporte para propor modelos fundamentados nessa episteme. A diversidade conceitual sobre competências, destacada por Silva, Bispo e Ayres (2019) e Gökkaya & Özbağ (2015), aponta para uma sobreposição de conceitos e falta de clareza.

Uma busca no Banco Nacional de Teses e Dissertações revelou uma lacuna analítica sobre o tema, encontrando apenas dois trabalhos que referenciam o Decreto nº 5.707/2006. O estudo de Brantes (2012) analisou as mudanças nas ações de desenvolvimento de pessoas no poder executivo federal após a publicação da lei, enquanto a dissertação de Camões (2013) abordou o processo de implementação do PNDP e as dificuldades de sua aplicação devido à complexidade decisória.

Camargo et al. (2016) também apontam que, apesar de ser um modelo referenciado, a gestão por competências no setor público ainda é pouco explorada em teses e dissertações. Ampliando a busca para artigos, Montezano et al. (2019) mapearam a produção científica sobre o tema na gestão pública entre 2008 e 2018, encontrando 82 trabalhos, a maioria com foco prescritivo e no mapeamento de necessidades de competências, sem convergência com o foco deste estudo. Apenas um artigo de Martin e Michele (2021) apresentou certa convergência, comparando os Decretos 10.506/2020 e 9.991/2019 sobre a capacitação de servidores do IFRS, mas com limitações teóricas e sem referência ao decreto de 2006.

Este estudo busca investigar se houve um alinhamento teórico nos marcos legais relativos à gestão de recursos humanos na administração pública, com o intuito de identificar pontos que possam influenciar futuras legislações. No âmbito acadêmico, espera-se contribuir para o desenvolvimento do tema, cruzando o discurso epistemológico com a análise dos documentos legais, avaliando a consonância entre esses dois campos. Socialmente, o trabalho está próximo da ação pública, investigando os decretos que regem as diretrizes de desenvolvimento de pessoas no setor estatal. O artigo será estruturado em uma revisão teórica sobre o conceito de competências e a gestão por competências, uma análise histórica da adoção da GPPC no setor público,

uma discussão sobre os decretos e possíveis realinhamentos teóricos, e as conclusões e recomendações finais.

2. O CONCEITO DE COMPETÊNCIAS

Antes de discutir a Gestão de Pessoas por Competências, é necessário entender o conceito de competência. A análise histórica começa na virada do século XX, com o desenvolvimento da Teoria das Organizações, destacando os estudos de Taylor, na administração científica, e Fayol, na administração clássica. Nessa época, competência era vista como a capacidade de executar eficientemente as tarefas relacionadas ao cargo, com ênfase na especialização técnica. O foco principal era evitar desperdícios no processo produtivo, refletindo as necessidades de uma sociedade industrial (Motta e Vasconcelos, 2004).

Freitas e Odelius (2018) definem competência, na visão americana, como o conjunto de conhecimentos e habilidades que permite a um profissional desempenhar uma função com excelência, focando nos processos, de forma alinhada à abordagem mecanicista das primeiras escolas de administração. Na década de 1970, com a era da competitividade, a prioridade passou a ser os resultados das atividades organizacionais. A Teoria Geral dos Sistemas (TGS) introduziu o ambiente como uma variável organizacional, vendo as organizações de maneira holística, como sistemas de elementos inter-relacionados, nos quais cada parte influencia e é influenciada pelas demais (Demetis e Lee, 2016).

A partir dos anos 1970, o foco da competência migrou da execução das atividades para o desempenho obtido, onde o resultado passou a ser mais relevante do que o modo como o trabalho era feito (Carbone et al., 2006). Isso deu origem a duas grandes correntes de estudos sobre competência: a norte-americana e a europeia, com destaque para a França. Vikram e Sandeep (2014) destacam o estudo de David McClelland, que, em 1973, no artigo "Testing for competence rather than intelligence", propôs a competência pela perspectiva do indivíduo, marcando a discussão sobre o tema entre psicólogos e administradores nos EUA. Até então, a abordagem americana seguia princípios tayloristas-fordistas, com foco na capacidade do indivíduo de realizar tarefas específicas do cargo.

Na França, os pesquisadores de competência buscavam ir além da qualificação técnica da mão de obra, acrescentando uma terceira dimensão: a atitude (saber agir). Para Dutra (2004), os franceses viam a competência não apenas como atributos individuais, mas como o que o trabalhador pode realizar em um contexto específico. Zarifian (2001) argumenta que, em um ambiente dinâmico e competitivo, o trabalho não pode ser visto como um conjunto de tarefas estáticas. Para ele, competência é assumir responsabilidades em situações complexas e desenvolver uma atitude reflexiva para lidar com eventos inéditos e singulares.

Abordagens contemporâneas associam a competência não apenas à diversificação do trabalho, mas também ao desempenho. Uma terceira corrente surge, combinando as concepções americana e europeia, definindo competência como o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHAs) necessários para uma atividade, além do desempenho em um contexto específico. Essa visão inclui o comportamento no trabalho e as realizações que trazem valor à instituição (Freitas e Odelius, 2018; Op De Beeck e Hondelghem, 2010; Chouhan e Srivastava, 2014). Assim,

competência é uma combinação de CHAs que resulta em ações positivas e alinhadas à estratégia e aos resultados organizacionais.

A competência é entendida como diretamente ligada ao indivíduo, sua capacidade de ser propositivo e agregar valor à sua instituição, servindo como suporte para um sistema complexo de estratégias que fundamentará um modelo de gestão. A ENAP (2020b) sugere classificações de competências, apoiadas por autores como Knapik, Fernandes e Sales (2020), que incluem: **Competências Individuais:** Combinação de saberes adquiridos pelo indivíduo, tanto dentro quanto fora da organização, incluindo sua história de vida e formação, que forma seu repertório pessoal; **Competências Profissionais:** Relacionadas à autoridade técnica e aptidões necessárias para desempenhar funções, criando uma interdependência entre competências individuais e organizacionais, descrita por Montezano (2021) como um isomorfismo necessário para a abordagem por competências; e **Competências Coletivas:** Referem-se à interação entre indivíduos, resultando na formação de equipes multidisciplinares que trabalham em torno de um objetivo comum, conforme Silva e Ruas (2016).

Competências Distintivas e Essenciais: Correspondem aos diferenciais qualitativos que as organizações oferecem para atender suas demandas e sustentam o planejamento estratégico, consideradas as mais complexas competências institucionais, segundo Gökaya e Özbağ (2015).

O desenvolvimento de competências pode ser entendido como um modelo que opera em múltiplos níveis, começando com as habilidades individuais e progredindo para habilidades distintivas e essenciais para o avanço organizacional. As habilidades individuais, que incluem conhecimento prático e experiência, são fundamentais nesse processo. À medida que essas habilidades são utilizadas no ambiente empresarial, elas se transformam em competências coletivas, que emergem da colaboração entre indivíduos em equipes diversas que trabalham em direção a objetivos comuns.

Essas habilidades, quando combinadas, contribuem para o desenvolvimento de competências únicas e essenciais, que se tornam a assinatura qualitativa da empresa e sustentam sua estratégia de planejamento. Esse processo representa uma melhoria qualitativa para a organização, pois as habilidades mais avançadas surgem da combinação e integração de diferentes tipos em vários níveis. O modelo se fundamenta na ideia de isomorfismo, onde a consistência entre as habilidades individuais, coletivas e organizacionais resulta em uma harmonia que impulsiona a eficiência e a competitividade da empresa (Knapik, Fernandes, Sales, 2020; Li, Clark, Sillince, 2018; Bonder, Bouchard, Bellemare, 2011).

A abordagem da Gestão por Competências e Pessoas (GPPC) adota uma perspectiva sistêmica, enfatizando a importância da integração das ações de desenvolvimento das competências individuais com os resultados esperados nos planos estratégicos da organização. Como destacado por Bündchen e Silva (2005), as competências isoladas têm pouco valor sem uma integração eficaz dentro da estratégia organizacional, que assegure um diferencial de desempenho.

Nesse sentido, as estratégias organizacionais devem ser formuladas a partir de uma visão holística, que não apenas gerencie carreiras, mas também promova o desenvolvimento pessoal, contribuindo para o aprimoramento do desempenho tanto individual quanto institucional. Silva, Bispo e Ayres (2019) afirmam que proporcionar oportunidades para que os funcionários compreendam seu papel nas organizações resulta em um desempenho melhorado, o que se reflete no desempenho global da instituição.

O desenvolvimento de competências deve ser evidenciado por meio de planos que aumentem a capacidade da organização de lidar proativamente com situações complexas, permitindo que os indivíduos enfrentem desafios crescentes e assumam responsabilidades maiores. Isso não só amplia as oportunidades de carreira, mas também impulsiona o desempenho organizacional. Portanto, a integração e o desenvolvimento contínuo de competências dentro de uma estratégia organizacional eficaz são cruciais para o sucesso e a adaptação em um ambiente dinâmico.

Diante da construção conceitual apresentada, é fundamental que a Gestão de Competências deixe de ser tratada meramente como um modelo e passe a ser reconhecida como uma abordagem sistematicamente integrada. Essa mudança de perspectiva é crucial para evitar que a gestão se torne uma ferramenta isolada ou um fim em si mesma.

A linha de raciocínio aqui defendida sugere que uma abordagem fornece os princípios e as bases teóricas necessários para a definição de um modelo, que por sua vez deve ser composto por métodos e procedimentos adaptados às diversas realidades com as quais se relaciona. O modelo, então, se torna o instrumento que possibilita a implementação prática da abordagem.

A relação complexa entre a uniformidade teórica e a diversidade de modelos apresentados na temática da Gestão de Pessoas por Competências (GPPC) reflete a necessidade de um amadurecimento conceitual. Wieczorek-Szymańska (2017) ressalta essa questão ao apontar a ausência de uma definição comum dos conceitos de competências na literatura, o que obriga os autores a apresentarem suas opiniões pessoais. Essa pluralidade de perspectivas evidencia a necessidade de aproximação dos direcionamentos teóricos, visando um modelo que se ajuste de forma mais eficaz a cada contexto.

O Quadro 1 a seguir pode servir para ilustrar essa perspectiva, oferecendo uma visão das diferentes abordagens e modelos existentes na literatura sobre Gestão de Competências.

Quadro 1: Complexidade de Conceituação do Tema

CONSTRUCTO	REFERÊNCIAS
O discurso sobre modelo comporta tantas correntes e abordagens teóricas sobre a noção do tema, que se configura um desafio delimitá-lo.	Silva, Bispo e Ayres (2019)
As interpretações e definições de competências e de ‘gestão por competências’ são tão numerosas quanto diferentes entre si, as vezes se imbricando em nós difíceis de desatar.	Hondeghem, Horton e Scheepers (2006)
Atualmente existe uma literatura substancial sobre gestão de competências, mas uma grande variabilidade e uma clara falta de consenso sobre o significado e definição do modelo.	Kirton e Healy (2009)
O movimento de competência é complexo e multifacetado gerando uma série de conceitos e definições próprias de acordo com suas particularidades.	Nunes, Martins e Duarte (2007)
A passagem das competências individuais para as competências organizacionais tem sido bastante debatida. Parece haver consenso entre os autores de que as competências individuais formam a base das competências organizacionais. Não é claro, no entanto, como, efetivamente, isso se dá.	Lacombe (2006)
São várias as perspectivas analíticas envolvendo o tema competências, por se tratar de um construto multinível com abordagens interpretativas ou racionalizações bem heterogêneas.	Sandberg (2000)
“Competência é um “conceito <i>fuzzy</i> ” porque é “impossível de identificar ou imputar uma teoria coerente ou chegar a uma definição capaz de acomodar e reconciliar todas as diferentes maneiras pelas quais o termo é utilizado”.	Deist e Wirterton (2005, p. 29)
A noção de competências que vem sendo discutida nos últimos anos, não apresenta um consenso, cada autor procura utilizar ou formalizar um novo conceito de acordo com as suas inclinações e com o contexto em que este será aplicado.	Teixeira (2007)
Devido à falta de uma definição comum dos componentes das competências dentro do arcabouço, é necessário apresentar a opinião pessoal para dar guia a pesquisa.	Wieczorek-Szymańska (2017).

Fonte: Elaboração própria

Diante da necessidade de uma uniformidade conceitual na Gestão de Competências, considera-se a abordagem global como uma base para a construção de diversos modelos teóricos. A Figura 1, inspirada nas proposições de Van Beirendonck (2009) e com interpretação própria, ilustra um sistema abrangente dentro dessa abordagem. Esse sistema é estruturado em dois eixos: o eixo vertical, que atua como integrador, refletindo a soma sinérgica das competências identificadas, e o eixo horizontal, que abrange os processos e programas voltados para o desenvolvimento dessas competências (Fonseca et al., 2013; Avelino, Sales e Costa, 2017).

Figura 1: Modelo Baseado na Abordagem por Competências



Fonte: elaboração própria baseado em Van Beirendonck (2009)

As categorias de competências propostas por Knapik, Fernandes e Sales (2020) estão organizadas em uma hierarquia crescente, com as ações estratégicas (competências essenciais) no topo, iniciando um processo de desenvolvimento que flui para a base, onde os indivíduos recebem essas competências. Este modelo ilustra a lógica clássica de criação de valor na gestão de processos, enfatizada por Araújo (2016), que defende uma análise contínua das necessidades institucionais para implementar ações estratégicas, como treinamento e desenvolvimento, visando a melhoria contínua das atividades laborais.

A abordagem busca melhorar a capacidade técnica dos recursos humanos, dinamizando a sinergia coletiva para criar uma competência distintiva na organização. Assim, espera-se um retorno cíclico (representado pelas setas pontilhadas) que gera um diferencial qualitativo, criando valor a partir da soma das competências. Fleury e Fleury (2004) descrevem esse ciclo como um 'círculo virtuoso', onde as estratégias organizacionais definem as competências necessárias, influenciando as ações (programas de desenvolvimento de competências) que, por meio da aprendizagem, resultam em novas aptidões.

No início da década de 2000, Fisher e Albuquerque (2004) conduziram uma pesquisa nacional com 180 formadores de opinião em gestão de recursos humanos no Brasil, intitulada RH2010. O objetivo foi identificar tendências em gestão de pessoas e criar um referencial para orientar pesquisadores e gestores da área. Os resultados mostraram que a Gestão de Pessoas por Competências (GPPC) era considerada altamente relevante (99%), mas ainda pouco incorporada pelas organizações (33%), embora 96% dos participantes acreditassem que o tema estaria presente nas estratégias de RH no futuro.

A pesquisa selecionou participantes com perfil estratégico na gestão de pessoas em grandes organizações, refletindo o cenário dos recursos humanos na esfera privada naquele momento. Assim, a GPPC começou a se consolidar como uma abordagem estratégica forte nas empresas de mercado, sendo também referenciada como um

caminho a ser seguido por organizações públicas. Silva, Bispo e Ayres (2019) destacam que as bases conceituais de uma cultura de gestão de pessoas voltada para o desenvolvimento pessoal estão relativamente bem alicerçadas no contexto privado, e agora é o momento de as organizações públicas fortalecerem suas estratégias nessa abordagem.

2.1 A Conjuntura para uma Abordagem de Competências na Esfera Pública

A década de 1980 marcou o surgimento de uma cultura voltada para a modernização da máquina estatal, dando origem à New Public Management (NPM). Esse movimento buscou transformar a administração pública em um paradigma pós-burocrático, promovendo o eclipse da abordagem centrada no Estado e criticando a burocracia governamental. A NPM se fundamentou nas premissas neoliberais, defendendo que as técnicas gerenciais do setor privado eram superiores aos princípios burocráticos da Administração Pública (Bresser-Pereira, 2019; Connell, Fawcett e Meagher, 2009; Pollit e Buckaert, 2011). Originando-se no Reino Unido e nos EUA, a NPM se espalhou durante os anos 1980 para a Nova Zelândia, Canadá, Europa e, na década de 1990, alcançou alguns países da América Latina (Simonet, 2010; Souza e Hoff, 2019).

Embora a literatura frequentemente mencione que a globalização, a informatização e a pressão de uma sociedade mais consciente de seus direitos impulsionaram o avanço gerencialista, é inegável que o Consenso de Washington, assinado no final de 1989, foi crucial para direcionar as políticas reformistas, especialmente em países em desenvolvimento. Cavalcante (2018) descreve o tratado como um conjunto de medidas formuladas por economistas de instituições financeiras de Washington, como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos EUA, que estabeleceram um receituário liberal de ajustes macroeconômicos para que os países em desenvolvimento pudessem acessar linhas de crédito. No Brasil, um exemplo dessa mudança de paradigma de gestão são as intervenções no Estado iniciadas pelo Governo Federal em 1994, que buscavam deliberadamente transformar as estruturas e processos das organizações do setor público para melhorar sua eficiência (Souza e Hoff, 2019).

A reforma realizada entre 1994 e 2002, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi marcada por um forte controle fiscal centralizado, onde o número elevado de servidores era considerado um problema financeiro. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado incluía um capítulo específico sobre recursos humanos, criticando a estabilidade excessiva e o ingresso na carreira pública (Brasil, 1995). Cardoso e Nogueira (2011) corroboram que o governo tentou reduzir o número de servidores por meio de demissões e programas de aposentadoria, mas essas medidas não foram bem-sucedidas. A contenção do efetivo foi alcançada principalmente através da restrição de novos ingressantes no serviço público por meio de concursos e pela publicação de dispositivos legais, como a lei de responsabilidade fiscal, que limitava os gastos com pessoal.

O principal mecanismo de reforma da época foi o Plano de Demissão Incentivada/Voluntário, cuja eficácia foi considerada duvidosa por Beltrão, Abrucio e Loureiro (1998), pois resultou na perda de capital técnico qualificado, rapidamente absorvido pelo setor privado. Essa conduta reformista focava principalmente no ajuste de gastos públicos, sem uma agenda clara para as políticas de recursos humanos. A partir de 2002, sob a administração do Partido dos Trabalhadores, que buscava enfrentar

as políticas neoliberais, o governo teorizou um período mais voltado para o lado social. Contudo, a necessidade de modernizar o aparato estatal e tornar as burocracias mais eficientes fez com que influências do gerencialismo ainda fossem evidentes na gestão. Fontoura (2019) ressalta que o discurso do "choque de gestão" da agenda petista promovia princípios como avaliação de desempenho, premiação por resultados e transferência de serviços para organizações sociais, refletindo uma continuidade nas políticas do governo anterior.

A busca por transformar a máquina estatal em organizações mais dinâmicas e eficientes continuou nesse novo ciclo político-ideológico, agora com uma relativa estabilidade econômica e uma maior tolerância histórica em relação à classe trabalhadora e ao fator humano. Isso criou espaço para uma agenda mais positiva na gestão de pessoas. Na década de 2000, surgiram diversas políticas voltadas para recursos humanos, como a GESPÚBLICA, que visa mobilizar a administração pública brasileira em direção à geração de resultados; o Sistema de Gestão do Desempenho Atrelado à Remuneração (Decreto nº 7.133, de 2010); o Planejamento da Força de Trabalho (Decreto nº 6.944, de 2009); as Políticas de Saúde do Trabalhador (Decreto nº 6.833, de 2009); e a Política e as Diretrizes para Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) (Pinto e Silva, 2015).

O PNDP, instituído em 2006, trouxe orientações para o contínuo desenvolvimento das aptidões dos servidores públicos. Carvalho et al. (2009) destacam que o plano visava induzir uma nova cultura organizacional nas instituições públicas, baseada em modelos de administração gerencial, focando na eficácia e qualidade dos serviços prestados. Um dos pontos centrais do PNDP foi a promoção da Gestão por Competências (GPPC) como abordagem a ser adotada nas políticas de recursos humanos na esfera pública (Camões e Meneses, 2016; Montezano, 2016).

A partir de sua consolidação no mercado, o discurso da GPPC ganhou força entre novembro de 2004 e março de 2005, durante uma série de encontros organizados pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Esses encontros, denominados Mesa-redonda Pesquisa Ação, serviram como um espaço para discutir as aplicações da abordagem por competências, buscando implantar novas experiências de desenvolvimento em gestão de pessoas nas organizações governamentais brasileiras (Montezano, 2016; Pires et al., 2005).

A repercussão do evento foi positiva, confirmando a tendência do uso da Gestão por Competências (GPPC) em 2006, com a promulgação do Decreto Lei nº 5.707, que estabeleceu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP). Este documento visava normatizar a GPPC como modelo referência para a gestão de pessoal na esfera pública (Camões e Meneses, 2016), sendo considerado um verdadeiro avanço nas políticas de desenvolvimento de pessoas no setor público por Silva, Bispo e Ayres (2019).

As diretrizes do decreto enfatizam a transparência nas ações e gastos relacionados ao treinamento e capacitação, promovem o desenvolvimento dos servidores por meio de educação continuada, visam a melhoria significativa da atividade pública e adequam novas aptidões às instituições definidas, utilizando estratégias da Gestão por Competências como referência. A priorização do decreto foca na capacitação das áreas de recursos humanos e dos cargos de direção, destacando as Escolas de Governo como órgãos fundamentais na promoção dessas políticas (Martins et al., 2015).

Em 2019, a lei anterior foi revogada, dando lugar ao Decreto nº 9.991/2019, que introduziu um novo planejamento para a Política Nacional de Desenvolvimento de

Pessoas (PNDP). Este novo decreto transferiu o foco das políticas das características do servidor para as necessidades organizacionais (Brasil, 2019).

Em 2020, a normativa foi novamente alterada com a promulgação do Decreto nº 10.506. Embora mantivesse o foco nos interesses das organizações, houve uma mudança na terminologia relacionada às ofertas dos programas de desenvolvimento: enquanto o decreto anterior utilizava o termo "ações de desenvolvimento", o novo documento passou a enfatizar a "necessidade de desenvolvimento" (Rampani et al., 2021).

O Decreto nº 10.506 não revogou o texto anterior, mas atualizou a normativa para priorizar o princípio da economicidade, controlando os custos dos programas de desenvolvimento. O novo modelo adota uma abordagem de "ação puxada", na qual os órgãos e departamentos devem identificar suas necessidades, que são então canceladas ou não pelo Ministério da Economia. Anteriormente, as Escolas de Governo ofereciam uma "carta" de cursos e programas, e os interessados buscavam se enquadrar em suas opções (Rampani et al., 2021).

Daí abre-se uma lacuna analítica: tentar compreender a partir da triangulação com a teoria, se as mudanças legais propostas nessas transições de Decretos conseguiram alinhar a norma com episteme da Gestão de Pessoas por Competências.

3. ANÁLISE DAS MUDANÇAS LEGAIS E SEU ALINHAMENTO COM A TEORIA DA GESTÃO POR COMPETÊNCIAS

4.

Este trabalho busca compreender e apontar direções para as principais mudanças nos documentos de 2006, 2019 e 2020, identificando se o discurso está mais alinhado com a episteme da Gestão de Pessoas por Competências. Em julho de 2006, foi publicado o Decreto Lei nº 5.707/06, que regulamentou a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, orientando também estados e municípios na gestão de pessoas. A política focava na gestão por competências como modelo referencial, com objetivos como: melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos; desenvolvimento contínuo do servidor; adequação das competências dos servidores aos objetivos institucionais; gerenciamento das ações de capacitação; e racionalização dos gastos com capacitação (Camões e Meneses, 2016).

Após uma lacuna de treze anos, o Decreto 9.991/19 revogou seu antecessor, tornando-se o novo documento legal do PNDP. Essa reformulação pode ser atribuída a um reajuste no foco das diretrizes. Enquanto o primeiro decreto se centrava no conceito de "competência" e priorizava o desenvolvimento das competências individuais, o decreto subsequente realinhou o discurso às premissas da abordagem por competências, buscando fins e objetivos organizacionais, com o desenvolvimento dos servidores como parte do processo (Brasil, 2006; Brasil, 2019).

O Quadro 2 apresenta as diretrizes do artigo três de ambos os decretos, categorizadas segundo a tipologia de competências proposta por Knapik, Fernandes e Sales (2020). A distribuição crescente no quadro inicia com aptidões individuais e culmina nas competências essenciais, que são consideradas as mais complexas, pois dependem da combinação das anteriores para gerar resultados estratégicos e diferenciais qualitativos organizacionais.

Quadro 2: Tipologia e Enquadramento das Diretrizes Legais

CAT	TEXTO NORMATIVO Artigo 3: que versa sobre as diretrizes do PNDP	DECRETO
ESSENCIAIS	Alinhar as ações de desenvolvimento as estratégias dos órgãos;	9.991/19
	Estabelecer objetivos e metas institucionais como referência para o planejamento das ações de desenvolvimento;	9.991/19
	Avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação;	5707/06
	Elaborar o plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias;	5707/06
	Analisar o custo-benefício das despesas realizadas no exercício anterior com as ações de desenvolvimento.	9.991/19
	Monitorar as ações para o uso adequado dos recursos públicos;	9.991/19
	Gerir os riscos referentes à implementação das ações de desenvolvimento;	9.991/19
	Ofertar ações de desenvolvimento de maneira equânime aos servidores;	9.991/19
	Acompanhar o desenvolvimento do servidor durante sua vida funcional;	9.991/19
	Nortear a formulação das ações de desenvolvimento de acordo com os princípios da economicidade e da eficiência;	9.991/19
DISTINTI VAS	Atender às necessidades administrativas operacionais, táticas e estratégicas, vigentes e futuras;	9.991/19
	Preparar os servidores para as mudanças de cenários internos e externos ao órgão ou à entidade;	9.991/19
PROFISSIONAIS	Promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para futuro exercício.	5707/06
	Oferecer e garantir cursos introdutórios ou de formação de cada área.	5707/06
	Preparar para substituições decorrentes de afastamentos, impedimentos do titular e da vacância do cargo;	9.991/19
INDIVIDUAIS	Incentivar o servidor público em suas iniciativas de capacitação para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais;	5707/06
	Assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho;	5707/06
	Incentivar e apoiar as iniciativas de capacitação promovidas pelas próprias instituições, mediante o aproveitamento de habilidades e conhecimentos de servidores de seu próprio quadro de pessoal;	5707/06
	Estimular a participação do servidor em ações de educação continuada, entendida como a oferta regular de cursos para o aprimoramento profissional, ao longo de sua vida funcional;	5707/06
	Incentivar a inclusão das atividades de capacitação como requisito para a promoção funcional do servidor nas carreiras da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e assegurar a ele a participação nessas atividades;	5707/06
	Considerar o resultado das ações de capacitação e mensuração do desempenho do servidor complementares entre si;	5707/06
	Oferecer oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos;	5707/06

Fonte: Elaboração própria

Ao analisar o quadro, observa-se que as normativas do decreto de 2006 estão, em sua maioria, alocadas na parte inferior, legitimando as competências individuais.

Isso corrobora a perspectiva de Silva, Bispo e Ayres (2019), que consideram o decreto 5.707/06 um avanço por exaltar a Gestão por Competências, mas afirmam que ele possui um conceito restrito, focado na gestão da capacitação. Martins e Winter (2024) complementam essa análise, apontando que o documento se apoiou no conceito de competência, mas não na abordagem baseada nele, indicando uma falha de interpretação teórica na lei revogada. Em contraponto, o Decreto 9.991/19 realinhou o discurso das diretrizes do PNDP, deslocando a norma para um conjunto de competências mais relacionadas à organização. Nesse novo contexto, a capacitação do servidor cedeu espaço a uma política alinhada com os objetivos e metas organizacionais.

Esse ajuste, mesmo treze anos após, buscou corrigir uma falha conceitual ao enfatizar que a abordagem por competências não se resume a promover programas de capacitação para servidores. Essa visão atomística ignora a noção de ganho global e avanço institucional que deve ser o núcleo da Gestão por Pessoas por Competências (GPPC), como apontam Op de Beeck e Hondeghem (2010b).

Uma mudança significativa foi o fim da exigência de um plano anual de capacitação, que estava vinculado ao Decreto nº 5.707/2006. Em seu lugar, cada órgão deve elaborar um Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) de forma discricionária, utilizando um sistema eletrônico destinado ao Ministério da Economia, responsável por revisar e autorizar essas ações. O documento de 2019 demonstra preocupação em atender às demandas específicas de cada instituição, em vez de oferecer programas de capacitação de forma generalista.

Por outro lado, essa centralização das decisões no Ministério reduz o papel da ENAP, que agora apenas recebe quais cursos devem ser oferecidos, desfavorecendo sua função como formuladora de políticas, uma orientação que também impacta as Escolas de Governo. O texto do decreto apresenta conflitos, pois, no art. 15, afirma que as Escolas devem atuar em conjunto para desenvolver programas de ações de competências essenciais dos sistemas estruturadores (Brasil, 2019).

A nova normativa, de fato, redirecionou seu foco para competências distintas e essenciais, evidenciando um discurso mais alinhado à abordagem por competências e com maior preocupação com os avanços dos resultados qualitativos nos órgãos públicos.

Em 2020, o Decreto nº 10.506 foi promulgado, alterando o Decreto nº 9.991/19, sem revogá-lo, e introduzindo adequações que priorizaram o princípio da economicidade. Essa abordagem é vista por Araújo e Rodrigues (2014) como uma estratégia para alcançar resultados esperados com o menor custo possível. O quadro 3 ilustra as transições textuais que sustentam essa percepção.

Quadro 3: Mudanças no Decreto 9.991/19 pelo Decreto nº 10.506

Decreto 9.991/19	Decreto nº 10.506
Art. 3º Cada órgão e entidade integrante do SIPEC elaborará anualmente o respectivo PDP, que vigorará no exercício seguinte, com a finalidade de elencar as ações de desenvolvimento necessárias à consecução de seus objetivos institucionais.	Art. 3º Cada órgão e entidade integrante do SIPEC elaborará anualmente o respectivo PDP, que vigorará no exercício seguinte, a partir do levantamento das necessidades de desenvolvimento relacionadas à consecução dos objetivos institucionais.
(Art. 3º) - alinhar as ações de desenvolvimento e a estratégia do órgão ou da entidade;	I - Alinhar as necessidades de desenvolvimento com a estratégia do órgão ou da entidade;
Art. 4º O PDP conterá: II - o público-alvo de cada ação de desenvolvimento; III - as ações de desenvolvimento previstas para o exercício seguinte, com a respectiva carga horária estimada;	Art. 4º O PDP conterá, no mínimo: II - O público-alvo de cada necessidade de desenvolvimento ; Parágrafo único. O PDP também conterá as ações de desenvolvimento, caso já tenham sido definidas , com respectiva carga horária estimada, que atenderão cada necessidade de desenvolvimento identificada, previstas para o exercício seguinte.
Art. 5º Os órgãos e as entidades elaborarão e encaminharão sua proposta de PDP, aprovada pela autoridade máxima do órgão ou da entidade, ao órgão central do SIPEC, nos termos do disposto no art. 12.	Art. 5º Os órgãos e as entidades elaborarão e encaminharão a sua proposta de PDP ao órgão central do SIPEC, para ciência e eventuais sugestões de alteração.
Art. 8º O órgão central do SIPEC disponibilizará manifestação técnica para orientar a execução das ações de desenvolvimento relacionadas ao PDP.	Art. 8º O órgão central do SIPEC disponibilizará manifestação técnica para orientar a elaboração das ações de desenvolvimento relacionadas ao PDP.
Art. 13. Caberá à Enap: I - Coordenar a rede de escolas de governo do Poder Executivo federal e o sistema de escolas de governo da União;	Art. 13. Caberá à Enap: I - Articular as ações da rede de escolas de governo do Poder Executivo federal e o sistema de escolas de governo da União;
Art. 14. Caberá às escolas de governo do Poder Executivo federal, sob a coordenação da Enap:	Art. 14. Caberá às escolas de governo do Poder Executivo federal, em articulação com a Enap,
Art. 16. Despesas com ações de desenvolvimento de pessoas para a contratação, a prorrogação ou a substituição contratual, a inscrição, o pagamento da mensalidade, as diárias e as passagens poderão ser realizadas somente após a manifestação técnica do órgão central do SIPEC sobre o PDP.	Art. 16. Despesas com ações de desenvolvimento de pessoas para a contratação, a prorrogação ou a substituição contratual, a inscrição, o pagamento da mensalidade, as diárias e as passagens poderão ser realizadas somente após a aprovação do PDP

Fonte: Elaboração Própria

Ao encarar o direcionamento de Rampani *et al* (2021), que explicitam as mudanças de um decreto pelo outro sob a égide da troca do referencial das ações de

desenvolvimento pela expressão necessidade de desenvolvimento, percebe-se que o ajuste realizado pelo Governo Federal descentralizou o planejamento das ofertas de ações, deixando cada órgão apontar suas demandas, ao mesmo tempo que centralizou as autorizações destes programas no Ministério da Economia.

O princípio da economicidade foi avocado pela normativa legal de 2020, em uma tentativa de otimizar as ações de treinamento as necessidades provocadas da base para o topo da política. Ao mesmo tempo que colocou o instrumento da discricionariedade da negativa de aprovação no sistema. Antes eram ofertados uma série de ações e os órgãos “encaminhavam” seus servidores, agora o Ministério tem em mãos a opção de aprovar ou não os planos.

Se o decreto 9.991/19 diminuiu o alcance de atuação da ENAP, o Decreto nº 10.506 restringiu ainda mais, quando em seu texto é enfático na transição do papel de “coordenadora” do sistema para “articuladora” das ações das Escolas de Governo.

A figura 2 mostra uma representação visual da transversalidade e principais pontos de mudanças legais, no que refere à proposição da gestão de pessoas por competências como abordagem a ser seguida pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.



Fonte: Elaboração Própria

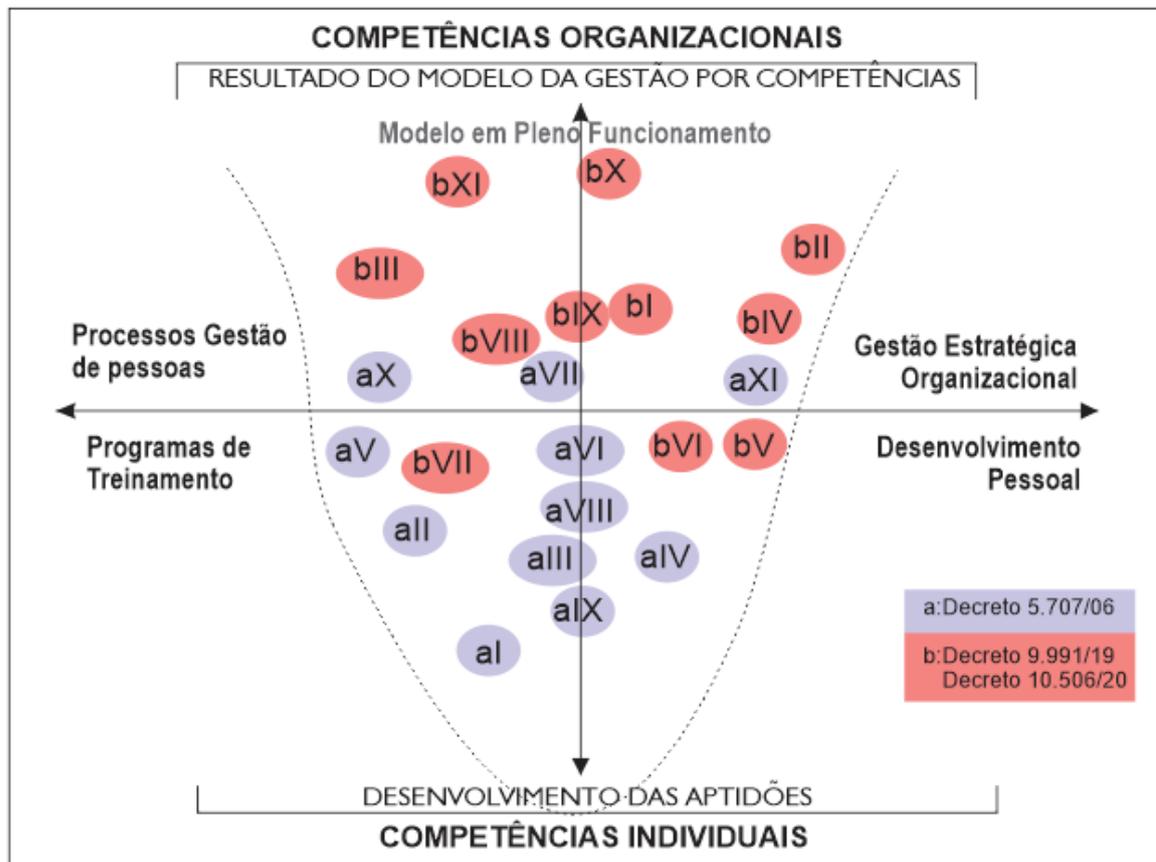
A imagem demonstra a evolução dos decretos relacionados à gestão de pessoas na administração pública. O primeiro decreto era focado em programas de capacitação para servidores, com o conceito de competência como marco referencial. Com o realinhamento conceitual, a abordagem baseada em competências ganhou destaque, enfatizando os objetivos e metas das organizações, com a ENAP assumindo a coordenação e o desenvolvimento das ações.

O texto de 2020, por sua vez, deslocou a importância das ofertas do topo do sistema para a identificação de demandas na base, conferindo maior autonomia às Escolas de Governo (EG) na formulação de suas ações, enquanto a ENAP se tornou apenas articuladora dessas entidades. A Figura 3 evidencia que os decretos mais recentes buscam um ajuste conceitual, mudando o foco das políticas do indivíduo para a organização, o que é visualmente representado nas diretrizes de cada documento, conforme ilustrado na Figura 1 deste trabalho.

Na Figura 3, é reforçado que os decretos mais recentes buscaram um ajuste conceitual, apresentando as diretrizes de cada documento em uma representação visual baseada no modelo da Figura 1. As diretrizes do PNPD do Decreto 5.707/06 estão

identificadas pela letra “a”, enquanto a letra “b” representa as bases dos Decretos 9.991/19 e 10.506/2020. Essa visualização permite observar as mudanças nas diretrizes e a evolução do foco das políticas de gestão de pessoas ao longo do tempo.

Figura 3: Diretrizes sob o modelo



Fonte: Elaboração Própria

No modelo apresentado, observa-se uma clara divisão entre os quadrantes inferiores e superiores: os inferiores focam nas ações e políticas de desenvolvimento de competências individuais e profissionais, enquanto os superiores abordam os processos e estratégias organizacionais, representando competências distintivas e essenciais. O desenvolvimento de aptidões forma a base, e ao se verticalizarem, culminam em um modelo de gestão por competências. Ascender aos quadrantes superiores garante que as competências individuais e profissionais estejam alinhadas a um propósito institucional. Os pontos sobre a linha vertical contemplam mais de uma vertente do modelo; apesar de serem divididos em unidades, muitas ações ou proposições atendem a mais de um dos constructos definidos nos quadrantes, refletindo sua interconexão no sistema.

A linha pontilhada ilustra o crescimento das aptidões pessoais em direção a metas e objetivos organizacionais, partindo do plano individual e sendo ampliadas em benefício das instituições, alinhando-se à perspectiva de Van Beirendonck (2009) sobre a necessidade de integração vertical. Ao analisar as diretrizes dos decretos, observa-se a forte predominância das orientações do Decreto 5.707/06 (“a”) nos quadrantes inferiores, voltadas ao desenvolvimento de competências individuais e profissionais. Em contrapartida, as diretrizes dos Decretos 9.991/19 e 10.506/2020 (“b”) se

posicionam mais nos quadrantes superiores, refletindo a preocupação em alinhar as estratégias do PNDP às necessidades organizacionais. Essa dualidade é destacada por Knapik, Fernandes e Sales (2020), que distinguem as aptidões pessoais/profissionais das "core competences", as quais oferecem um diferencial competitivo e se situam no setor estratégico das instituições.

Ao cruzar as informações da representação visual da “figura 2” com os “quadros 2 e 3”, percebe-se esse direcionamento: dos onze incisos do decreto revogado, oito (ou 73%) contemplariam as competências individuais e profissionais; enquanto o mesmo quantitativo, oito (ou 73%), dos incisos dos decretos atuais versam desta vez em torno das competências distintivas e essenciais.

Diante deste contexto, a proposição é de que, ao assumir em 2006 a responsabilidade de criar uma normativa para legitimar a GPPC como direcionadora das ações de recursos humanos na esfera pública, o decreto em questão foi elaborado com base em um desalinhamento com o direcionamento teórico. Os legisladores se posicionaram a favor das bases constitutivas da abordagem—“as competências”—priorizando o desenvolvimento das aptidões individuais e profissionais, destacando a figura dos servidores e relegando a necessidade de uma visão holística e institucional a um plano coadjuvante. Essa visão holística é defendida no arcabouço como necessária para um modelo pleno e funcional por competências (Li, Clark, Sillince, 2018; Op de Beeck e Hondeghem, 2010b; Silva, Bispo e Ayres, 2019).

Provocativamente, observa-se que entre os decretos formou-se uma lacuna temporal de quatorze anos, o que interpretativamente pode ser indagado se no momento da construção do primeiro documento, os responsáveis tinham o real conhecimento da episteme da abordagem, ou mesmo a premissa básica de que aptidões individuais devem por necessidade servirem a um propósito organizacional.

Como descrito durante este texto, às vezes os conceitos de competência e do próprio sistema de gestão podem ser confundidos, ou colocados lado a lado como pares, mas não tem como negar que esse imbricamento se configura como uma falha na compreensão da abordagem, um equívoco epistêmico. A construção do ideal de um modelo baseado na GPPC apenas com o desenvolvimento de servidores, deixando as organizações em um segundo plano, é uma lógica desacreditada durante todo o percurso deste trabalho.

Reafirma-se que é comum encontrar no vasto arcabouço teórico uma falta de uniformidade acerca do conceito de um modelo. São tão diversas como diferenciados as proposições constitutivas sobre a GPPC, dificultando apontar-se um norte seguro, basta revisitar o quadro 1 do corpo do texto e confirmar as proposições aqui afirmadas.

As várias frentes conceituais encontradas sobre a GPPC, relatadas no percurso deste trabalho, vão ao encontro da perspectiva defendida por Rodrigues e Carvalho-Freitas (2016, p.312), de que “as sobreposições são consequências diretas do alongamento conceitual. A imprecisão resultante levantando dúvidas sobre o que, afinal, o conceito realmente é, e abre espaço para confusão”.

A transição do Decreto nº 5.707/06 para seus subsequentes (9.991/19 - 10.506/20) contou com uma clara tentativa de atualizar as diretrizes para uma lógica mais sistêmica e organizacional, diminuindo o foco principal das ações do indivíduo servidor para as estratégias e resultados organizacionais (Silva, Bispo e Ayres, 2019; Brasil, 2019).

A revogação e proposição de um novo texto, indica que em um determinado momento esse desajuste foi observado e realinhado com o real discurso teórico da abordagem por competências, ampliando o alcance do PNDP para um patamar superior,

mais do que o papel de treinar e desenvolver os servidores, o de propor políticas mais convergentes com os anseios e necessidades organizacionais do Estado.

Entende-se que, nesse ponto, foi um avanço tanto administrativo como teórico conceitual, aproximando o texto e as ações propostas pelos documentos vigentes a uma proposta mais condizente com o que se assume ser uma gestão (abordagem) pautada em competências.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo tem como objetivo analisar quais foram as principais mudanças normativas do PNDP na sucessão dos Decreto legais, observando se houve um melhor alinhamento com a episteme da Gestão de Pessoas por Competências.

O resultado deste documento permitiu traçar a conjuntura histórico política até o momento que a Gestão de Pessoas por Competências foi referenciada, no Plano Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, como abordagem a ser seguida pelas ações de recursos humanos na esfera pública brasileira, além de apontar um desalinhamento que o primeiro decreto (5.707/06) teve em relação aos preceitos teóricos da abordagem por competências, apontando um realinhamento normativo teórico proporcionado pelos Decretos subsequentes (9.991/19 - 10.506/20).

A forma de gestão em questão foi herdada devido a seu sucesso no meio privado, mas a falta de um consenso teórico levou a uma armadilha, causando um sincretismo de conceitos, imbricando o que venha a ser “competência” com os moldes da “abordagem” de gestão como sinônimos. A teoria já expôs essa dificuldade, mas as circunstâncias da interpretação dos decretos presumem uma falha de alinhamento legal prático com a teoria, que causou um lapso temporal no conjunto das diretrizes do PNDP de quatorze anos.

A não percepção de que um rol de competências serve de base para um modelo pautado nelas, tornou o Decreto nº 5.707/96 um conjunto textual restrito e limitado à gestão da capacitação, focada no servidor como indivíduo isolado do seu meio. Assim, os Decretos nº 9.991/19 e 10.506/20, assumindo esse equívoco, tiraram o foco do discurso do indivíduo e primaram por um sistema de políticas mais abrangente, no qual a organização passa a ser o ponto mais privilegiado das ações de desenvolvimento de talentos e aptidões.

Destarte, baseado na abordagem apresentada no corpo deste trabalho (figura 2), denotou-se claramente a diferença existente entre os ordenamentos legais, enquanto o primeiro repousava grande parte de suas diretrizes nos quadrantes relacionados ao desenvolvimento de competências individuais e profissionais, os seus sucessores transferiram suas bases legais para o patamar superior, priorizando as competências essenciais e distintivas.

Há muito tempo autores como Fleury e Fleury (2004) já afirmavam que enfoque da gestão por competências vinha mudando seu olhar da esfera individual para à organizacional. Um natural deslocamento da abordagem com foco no ator para o sistema, pautado no desenvolvimento e aprimoramento do desempenho organizacional.

Convergir o texto legal com suas diretrizes voltadas a um plano finalístico organizacional, torna o discurso mais coerente com a teoria, possibilitando que estas políticas realmente possam servir ao Estado, ultrapassando a limitada perspectiva de formação e capacitação individual, gerando planos que possam primar por resultados organizacionais competentes.

Toda essa perspectiva vai ao encontro do ideal defendido por Camões (2013), no qual aponta que existiu uma natural transição do foco central de uma Administração de Recursos Humanos, cujo se centra na figura das pessoas e em procedimentos administrativos burocráticos, para a chamada Gestão Estratégica de Pessoas, que busca relacionar os indivíduos com as estratégias e objetivos organizacionais.

Do ponto de vista prático, os encaminhamentos deste trabalho sugerem que a partir da análise dos decretos, a perspectiva anterior, de propor um plano de gestão pautado na massiva e simples capacitação dos servidores, não se mostrou adequada ao atual contexto organizacional, sobretudo, despertando para a necessidade de rever os mecanismos legais e anseios para encarar os espaços públicos holísticamente, aproximando assim as novas diretrizes os preceitos teóricos da abordagem por competências.

Indicou-se preditora a perspectiva de que o documento atual assume uma falha de alinhamento conceitual do seu anterior, dando um caráter corretivo, proporcionando maior alcance e coerência para as diretrizes a serem seguidas na tentativa de implementação de uma abordagem mais ampla e condizente com as demandas das instituições públicas.

Sob o aspecto teórico, à luz da proposição aqui relatada, sugere-se que o campo de estudos do tema ainda carece de um amadurecimento em sua episteme, que denote em uma densidade conceitual mais concreta e com delimitações mais claras, para que realmente exista a configuração das bases de um discurso que possa ser replicado, mesmo que adaptado a equifinalidade característica dos sistemas organizacionais.

Uma limitação dada a esta pesquisa pode ser indicada, como apenas a análise documental dando guia a conduta para os resultados aqui inferidos, deixando de fora os atores envolvidos na consecução destes documentos, que poderiam elucidar e pontuar novas ordens importantes para melhor compreensão das hipóteses aqui investigadas.

Finalmente, o estudo destaca a necessidade de pesquisas mais abrangentes e sugere direções para estudos futuros. Recomenda-se investigar a produção científica sobre a gestão de pessoas por competências, focando na identificação de lacunas e fragilidades na densidade teórico-conceitual. Também é importante analisar o impacto de quatorze anos de um decreto considerado falho em relação às suas diretrizes e à teoria sobre o tema. Além disso, sugere-se entrevistar os envolvidos na elaboração dos documentos legais para entender suas próprias interpretações sobre os aspectos discutidos. Essas abordagens podem contribuir para um entendimento mais profundo e para a melhoria da prática e da teoria na área.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** 1997.

ARAÚJO, L. M., & RODRIGUES, M. I. A. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. **Revista Do Serviço Público**, 63(1), p. 43-62. 2014. <Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/87> > acesso em 07 de janeiro de 2021>

AVELINO, K. W. R. S.; SALLES, D. M. R.; COSTA, I. A. Collective Competencies and Strategic People Management: A Study Carried out in Federal Public Organizations. **Rev. Adm. Mackenzie**. São Paulo, v. 18, n. 5, p. 202-228, Oct. 2017. Disponível em <encurtador.com.br/bCR39> acesso em 29 mar. 2021.

BRANTES, C. A. A. **Competências e desenvolvimento de pessoas no setor público: mudanças após o Decreto 5707/2006**. (Dissertação de Mestrado). Orientador: GONDIM, S. Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006**. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 de fev de 2016.

_____. **Decreto nº 9.991/19, de 28 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 de ago de 2019.

_____. **Decreto nº 10.506/2020, de 02 de outubro de 2020**. Altera o Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 de ago de 2020.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado (1995). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, mar, 1995.

BELTRÃO, R. E. V.; ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Reforma da burocracia pública e federalismo no Brasil: a experiência do programa de demissão voluntária nos governos estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 6, p.113-144, nov/dez. 1998.

BONDER, A.; BOUCHARD, C. D.; BELLEMARE, G.: Competency-Based Management—An Integrated Approach to Human Resource Management in the Canadian Public Sector’. **Public Personnel Management**, 40(1), pp. 1–10. 2011. doi: 10.1177/009102601104000101.

BRESSER-PEREIRA, L, C. From classical developmentalism and post-Keynesian macroeconomics to new developmentalism. **Brazilian Journal of Political Economy** (Online), v. 39, p. 187-210, 2019.

_____. Reforma da NGP agora na agenda da América Latina. **RSP**. jan- mar. v. 53, n. 1, 2002.

BÜNDCHEN, E.; SILVA, A. B. Proposta de um plano de desenvolvimento de competências individuais genéricas alinhado à estratégia empresarial. **Revista de Ciências da Administração**, v. 7, n. 13, p. 1-24, jan./jul. 2005.

CAMARGO, E. J. B; PEREIRA, A. S.; GRZYBOVSKY, D.; LORENZON, A. L. H. Gestão de Pessoas na Administração Pública Federal: Análise dos Modelos Adotados no Período 1995 a 2010. **Revista interdisciplinar de gestão social, Bahia**, v. 5, n. 1, p. 63-87, jan./abr. 2016.

CAMÕES, M. R. de S. **Análise do processo de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal**. 2013. xii, 200 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CAMÕES, M.R.S; MENESES, P. P. M. Gestão de Pessoas no Governo Federal: Análise da Implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. **CADERNOS ENAP**, v. 45, p. 1, 2016.

CARBONE, Pedro Paulo et al. **Gestão por Competências e Gestão do Conhecimento**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

CARDOSO, J. C. Jr.; NOGUEIRA, R. P. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. **Revista do Serviço Público**, 62, 237-260, 2011.

CARVALHO, A. I. et al. **Escola de Governo e Gestão por Competências: Mesa Redonda de Pesquisa e Ação**. Brasília: ENAP, 2009.

CAVALCANTE, P. Innovations in the Federal Government During the Post-new Public Management Era. **Rev. adm. contemp. [online]**, vol.22, n.6, pp.885-902, 2018. < Disponível em <http://twixar.me/bFPT>> acesso em 10 de dezembro de 2019 >

CHOUHAN, V. S.; SRIVASTAVA, S. Understanding Competencies and Competency Modeling — A Literature Survey. **Journal of Business and Management**, v. 16, n. 1, p. 14-22. 2014. <Disponível em <http://twixar.me/7DPT> > acesso em 07 de janeiro de 2020>

CONNELL, R.; FAWCETT, B.; MEAGHER, G. Neoliberalism, New Public Management and the human service professions Introduction to the Special Issue. **Journal of Sociology**. 45. p. 331-338, 2009. < Disponível em <http://twixar.me/GFPT> > acesso em 10 de janeiro de 2020 >

DALINGWATER, L. Public Management (NPM) and the Reconfiguration of Health Services in England. **Observatoire de la société britannique**, 16. p. 51-64, 2014. doi.org/10.4000/osb.1714 < Disponível em <https://journals.openedition.org/osb/1714>> acesso em 20 de janeiro de 2020 >

DEIST, L. E.; WINTERTON, J. F. Typology of knowledge, skills and competences: Clarification of the concept and prototype. **Cedefop Reference series** 64, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 2005 < Disponível em

<<http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications/13031.aspx>> acesso em 20 de fevereiro de 2019 >

DEMETIS, D.; LEE, A. S. Crafting theory to satisfy the requirements of systems science. **Information and Organization**, ELSAVIER, v.26, p. 116–126, 2016.

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

ENAP. **Competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro**. Escola Nacional de Administração Pública (Brasil). 21p. 2020. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5715>> Acesso em: março, 2021.

ENAP. **Competências transversais de um setor público de alto desempenho**. Escola Nacional de Administração Pública (Brasil). 28p. 2020b. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5715>> Acesso em: março, 2021.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. (2004). Alinhando estratégias e competências. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, V.44, n.1- jan-mar.

FISCHER, A. L; ALBUQUERQUE, L. G. de. **DELPHI RH 2010: tendências em gestão de pessoas nas empresas brasileiras**. [S.l: s.n.], 2004.

CARVALHO, J. W. S.; PANTOJA, F.; LUCENA, C. A teoria dos fenômenos complexos de Hayek e as políticas públicas para a educação no governo FHC. **Poiesis Pedagógica**, v. 10, p. 30-45, 2012.

FILGUEIRAS, L. O Neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: Eduardo M. Basualdo; Enrique Arceo. (Org.). **Neoliberalismo y Sectores Dominantes - tendências globales y experiências nacionales**. 1ed. Buenos Aires: CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, v. 1, p. 179-206. 2006.

FONTOURA, L. H. Choque de gestão petista? Repensando a relação do PT com a reforma gerencial. **Brazilian Journal of Political Economy (Online)**, v. 39, p. 362-383, 2019.

FREITAS, P.F.P.; ODELIUS, C.C. Managerial Competencies: an Analysis of Classifications in Empirical Studies. **CADERNOS EBAPE.BR (FGV)**, v. 16, p. 35-49, 2018.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

GÖKKAYA, O.; ÖZBAĞ, G.K. Linking Core Competence, Innovation and Firm Performance. **Journal of Business Research Turk**, 7(1), 90-102. 2015.

HAYEK, F. A. **O Caminho da Servidão**. Rio de Janeiro: Exped. Instituto Liberal, 1984.

HONDEGHEM, A., HORTON, S. & SCHEEPERS, S. “Modèles de gestion des compétences en Europe”, **Revue française d’administration publique**, 16, pp. 561-576. 2005.

KIRTON, G.; HEALY, G. “Using competency-based assessment centers to select judges – implications for equality and diversity”. **Human Resource Management Journal**, 19 (3), pp. 302-318. 2009.

KNAPIK, J.; FERNANDES, B. H. R.; SALES, S. S. Modelos de Gestão por Competências: um estudo longitudinal em uma empresa automobilística. **Revista Psicologia: Organizações e Trabalho**, 20(3), 1122-1131, 2020. Disponível em <encurtador.com.br/iJQTX> Acesso em: março 2021.

LACOMBE, B. M. B. **Avaliação e mensuração de resultados em gestão de pessoas e a relação com o desempenho organizacional: um estudo com as maiores empresas brasileiras**. Relatório de Pesquisa, GVPesquisa, Fundação Getúlio Vargas, FGV-EAESP, 2006.

LI, S.; CLARK, T.; SILLINCE, J. Constructing a strategy on the creation of core competencies for African companies. **Technological Forecasting and Social Change**, 131, 204-213, 2018. Disponível em <encurtador.com.br/iSVW3> Acesso em: março 2021.

MARIN, A.; NICHELE, ALINE G. A capacitação de servidores do IFRS sob a perspectiva da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal - PNDP. **REVISTA SCIENTIATEC**, v. 7, p. 57-81, 2020.

MARTINS, I.; TINÔCO, D. S.; VIEIRA, J. X.; RODRIGUES, T. L. Gestão de pessoas por competências: da construção epistemológica a sua referência como padrão de recursos humanos no setor público brasileiro. **Rev. CCEI – URCAMP**, 19(34),63-74, 2015.

MONTEZNO, L. da. Modelo multinível de competências para inovação no setor público brasileiro. 2021. 302 f., il. **Tese (Doutorado em Administração)**. Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

MONTEZNO, L. **Diagnóstico de competências profissionais considerando fatores que influenciam sua expressão**. xvii, 196 f., il. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

MOTTA, F. C.; VASCONCELOS, I. F. G. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

NISEMBAUM, H. (2000). **A Competência Essencial**. São Paulo. Ed. Gente.

NUNES, F.; MARTINS, L.; DUARTE, H. Competency Management in EU Public Administrations, Survey commissioned by the Portuguese EU-Presidency, EUPAN – **Human Resources Working Group**, 2007.

OP DE BEECK, S.; HONDEGHEM, A. “**Competency Management in the Public Sector - Three Dimensions of Integration.**” 2010. <Disponível em: <http://twixar.me/0dPT> > acesso em 04 de janeiro de 2020>

PACHECO, R. S. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 53, n. 4, p. p. 79-106, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v53i4.295. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/295>. Acesso em: 20 nov. 2020.

PIRES, A. K. et al. **Gestão por competências em organizações de governo. Mesa redonda de pesquisa-ação. Brasília: Enap, 2005.**

PINTO, M. C. F.; SILVA, F. M. Gestão de Pessoas na Administração Pública Brasileira: uma análise sobre sua evolução histórica e o atual contexto em transformação. **Revista Eletrônica do TCE-RS**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p.1-16, julho 2015

POLLITT, C.; BOUKAERT, G. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo–Weberian State. **International Review of Administrative Sciences**, 78(1), p. 180–182, 2011.

RAMPANI, R. M.; POZZER, C. P.; FREITAS, J. B. R.; PINTO, T. N. da S. **PNPD - Guia para Elaboração do Plano de Desenvolvimento de Pessoas**. Ministério da Economia – versão revisada, 2021.

REZENDE, F. da. Por que reformas administrativas falham? **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. vol.17, n.50, pp.123-142, 2002.

RODRIGUES, A. C. de A.; CARVALHO-FREITAS, M. N. Theoretical fragmentation: origins and repercussions in Work and Organizational Psychology. **Rev. Psicol., Organ. Trab.** [online]. vol.16, n.4, pp. 310-315. ISSN 1984-6657. 2016. <http://dx.doi.org/10.17652/rpot/2016.4.12630>.

SANDBERG, J. Understanding human competence at work: an interpretative approach. **Academy of Management Journal**. February, p. 09-25, 2000.

SANTOS, R. S. et al. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 1, p. 7-32, 2004.

SILVA, A. B. da; BISPO, A. C. K. de A.; AYRES, S. M. P. M. **Desenvolvimento de carreiras por competências**. Brasília: Enap, 2019.

SILVA, F. M.; RUAS, R. L. Competências coletivas: considerações acerca de sua formação e desenvolvimento. **Revista Eletrônica de Administração**, 22(1), 252-278. 2016.

SIMONET, D. Healthcare reforms and cost reduction strategies in Europe: The cases of Germany, UK, Switzerland, Italy and France. **International Journal of Health**

Care Quality Assurance,23(5). p.470–488, 2010. DOI:10.1108/09526861011050510 <Disponível em: <http://twixar.me/WFPT>. Acesso e 02 de jan de 2020.>

SOUZA, M. B. de; HOFF, T. S. R. O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências na habitação popular. **Rev. Bras. Gest. Urbana** [online]. 2019, vol.11, e20180023. Epub Sep 23, 2019. <Disponível em: <http://twixar.me/LFPT>. Acesso e 02 de jan de 2020.>

TEIXEIRA, E. S. M. **Gestão por competências e as mudanças nas práticas da gestão de pessoas: um estudo de caso em duas empresas mineiras**. Dissertação (Mestrado em Administração) –Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2007.

VIKRAM, C.; SANDEEP, S. Understanding Competencies and Competency Modeling — A Literature Survey. **IOSR Journal of Business and Management**. 16. 14-22, 2014. 10.9790/487X-16111422. <Disponível em: <http://twixar.me/7DPT>. Acesso e 02 de março de 2020.>

WIECZOREK-SZYMAŃSKA. Competence-based Management in Public Administration in Poland. - **Industry 4.0**, 2017. <Disponível em: <https://stumejournals.com/journals/i4/2017/1/45>. Acesso e 02 de março de 2021.>

ZARIFIAN, Philippe. **Objetivo Competência: por uma Nova Lógica**. São Paulo: Atlas, 2001.