

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO**

**IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NAS
AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS:
ESTUDO DE CASO COMPARADO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

IZABEL LIMA DE MENDONÇA

BRASÍLIA

2020

IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS: ESTUDO DE CASO COMPARADO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Discente: Izabel Lima de Mendonça

Orientador: Dr. Ciro Campos Christo Fernandes

Coorientadora: Dra. Aleksandra Pereira dos Santos

BRASÍLIA

2020

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca
Graciliano Ramos da Enap

M539i Mendonça, Izabel Lima de

Implantação da gestão por competências nas agências reguladoras federais:
estudo de caso comparado / Izabel Lima de Mendonça -- Brasília, 2020.

165 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em
Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública,
2020.

Orientação: Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes.

1. Gestão por Competências. 2. Administração Pública. 3. Agência
Reguladora. 4. Governança. 5. Reforma Administrativa. 6. Gestão de Pessoas.
I. Fernandes, Ciro Campos Christo orient. II. Santos, Aleksandra Pereira dos
coorient. III. Título.

CDU 35.076(81)

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

IZABEL LIMA DE MENDONÇA

**IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NAS
AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS:
ESTUDO DE CASO COMPARADO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 05 de maio de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes, Orientadora – Enap

Profa. Dra. Aleksandra Pereira dos Santos, Coorientadora – Ministério da Economia

Profa. Dra. Regina Luna Santos de Souza – Enap

Profa. Ms. Marizaura Reis de Souza Camões – Enap

BRASÍLIA
2020

AGRADECIMENTOS

À Escola Nacional de Administração Pública – ENAP por me instigar a ser uma servidora pública mais capacitada e por oferecer um programa de mestrado de qualidade, formador de opinião fundamentada e crítica sobre a administração pública e o desenvolvimento do país.

Ao orientador e à coorientadora, meus sinceros agradecimentos por todo auxílio e apoio.

À minha família e amigos, por compreenderem minhas ausências nesses dois anos de estudo, em especial ao meu marido, pelo apoio incondicional.

À minha chefia e equipe de trabalho, agradeço o incentivo e apoio à realização do mestrado.

Aos meus amigos do mestrado, obrigada pela parceria ao longo dos dois anos de aprendizado.

Obrigada a todos que de maneira direta ou indireta participaram da pesquisa, em especial aos entrevistados e gestores das cinco agências que foram objeto deste estudo.

“O importante é não parar de questionar.”

Albert Einstein

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Implantação da Gestão por Competências (GC) nas agências reguladoras federais	20
Quadro 2 – Conceito de competências	46
Quadro 3 – Fatores a serem estudados na implementação da GC em cada agência	57
Quadro 4 – Informações das agências objeto de estudo	59
Quadro 5 – Modelo analítico para pesquisa sobre a implementação da GC nas agências	60
Quadro 6 – Entrevistas por agências	61
Quadro 7 – Documentos considerados como fontes de coleta de dados	62
Quadro 8 – Categorias do estudo da implantação da GC	64
Quadro 9 – Exemplo de descrição de entrega da ANA	69
Quadro 10 – Exemplo de descrição de capacidades da ANA	70
Quadro 11 – Modelos de GC por agência	89
Quadro 12 – Elementos comuns no processo de implantação da GC na ANA, ANAC, ANATEL, ANEEL e ANS	90
Quadro 13 – Variáveis de contraste no processo de implantação da GC	91
Quadro 14 – Estrutura organizacional de apoio à aplicação da GC nas agências	94
Quadro 15 – Análise dos fatores normativo-legais por categorias	96
Quadro 16 – Análise dos fatores institucionais por categorias	103
Quadro 17 – Trechos de entrevistas: agentes ou fatores externos que influenciaram a GC... ..	103
Quadro 18 – Análise dos fatores políticos por categorias	105
Quadro 19 – Análise dos fatores organizacionais por categorias	107
Quadro 20 – Análise dos fatores técnico-metodológicos por categorias	109
Quadro 21 – Análise dos fatores setoriais por categorias	115
Quadro 22 – Pontos fortes, fracos e de melhoria na implantação da GC por agência	121

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Dimensões de competências utilizadas no modelo da ANA.....	68
Figura 2 – Matriz de complexidade da ANA	68
Figura 3 – Relação entre mapeamento de processos e de competências na ANAC.....	72
Figura 4 – Fluxograma de mapeamento de competências na ANAC.....	73
Figura 5 – Descrição de atividades para GC na ANAC	74
Figura 6 – Criação de nova competência na ANAC	75
Figura 7 – Descrição de competência na ANAC.....	75
Figura 8 – Escopo do projeto de mapeamento de competências na ANATEL	77
Figura 9 – Grupos de competências na ANATEL.....	78
Figura 10 – Descrição das funções para cada gerência na ANATEL	79
Figura 11 – Descrição das competências técnicas na ANATEL	79
Figura 12 – Definição do grau de proficiência desejável da competência, por função, na ANATEL	80
Figura 13 – Descrição de competências essenciais na ANEEL	82
Figura 14 – Descrição de competências gerenciais na ANEEL	82
Figura 15 – Relação entre competências e capacidades na ANEEL	83
Figura 16 – Lacunas de competências na ANEEL	83
Figura 17 – Estrutura do mapeamento de competências da ANS	85
Figura 18 – Competências organizacionais da ANS	85
Figura 19 – Competências setoriais da ANS	85
Figura 20 – Competências individuais da ANS	86
Figura 21 – Descrição das competências organizacionais na ANS.....	86
Figura 22 – Descrição de competências técnicas na ANS.....	87
Figura 23 – Indicação dos conhecimentos e as suas grandes áreas na ANS	88
Figura 24 – Revistas que publicaram artigos sobre GC entre 2015 e 2018.....	151
Figura 25 – Artigos publicados sobre GC entre 2015 e 2018 por instituições pública, privada ou ambas	151
Figura 26 – Ano <i>versus</i> quantidade de trabalhos apresentados sobre GC em anéis do ANPAD entre 2015 e 2018	152
Figura 27 – Trabalhos apresentados sobre GC nos anéis do ANPAD entre 2015 e 2018.....	152

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFPE	Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas
AL	América Latina
ALGP	Áreas Locais de Gestão de Processos
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional de Cinema e Audiovisual
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANPAD	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APF	Administração Pública Federal
ARH	Administração de Recursos Humanos
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCADE/ANA	Coordenação de Capacitação e Desenvolvimento
CCADE/ANS	Coordenação de Carreira e Desenvolvimento
CCAPS	Coordenação de Capacitação do SINGREH
CCGC/ANEEL	Coordenação de Capacitação e Gestão do Conhecimento
CF	Constituição Federal

CGC	Comitê Gestor de Capacitação
CGGEP	Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas
CHA	Conhecimentos, Habilidades e Atitudes
CN	Congresso Nacional
COAPE	Coordenação de Administração de Pessoal e Benefícios
CONSAD	Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FDC	Fundação Dom Cabral
GAPE	Gerência de Administração de Pessoas
GC	Gestão por Competências
GDPE	Gerência de Desenvolvimento de Pessoas
GEP	Gestão Estratégica de Pessoas
GERH	Gerência de Recursos Humanos
GFT	Gerenciador de Fluxos de Trabalho
GGES	Gerência-Geral de Estratégia
GP	Gestão de Pessoas
GTCA	Gerência Técnica de Capacitação
IN	Instrução Normativa
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
ME	Ministério da Economia
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ¹
NGP	Nova Gestão Pública

¹ O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi denominado desta maneira de 30 de julho de 1999 até 11 de maio de 2016. De 12 de maio de 2016 até 1º de janeiro de 2019, passou a ser denominado Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, quando foi extinto e incorporado ao Ministério da Economia. De 1999 até sua extinção, a sigla do referido ministério foi MP.

OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Plano Anual de Capacitação
PDI	Plano de Desenvolvimento Individual
PDP	Plano de Desenvolvimento de Pessoas
PFI	Programa de Fortalecimento Institucional
Plano Diretor	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PND	Programa Nacional de Desestatização
PNDP	Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas
RAE	Revista de Administração de Empresas
RAP	Revista de Administração Pública
RAUSP	Revista de Administração da Universidade de São Paulo
RH	Recursos Humanos
RJU	Regime Jurídico Único
SAF	Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas
SGP	Superintendência de Gestão de Pessoas
SINGREH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
SPI	Superintendência de Planejamento Institucional
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
UIT	União Internacional de Telecomunicações
UORG	Unidade Organizacional
VBR	Visão Baseada em Recursos

RESUMO

O trabalho aborda a gestão por competências e sua implantação nas agências reguladoras federais. A reforma do Estado brasileiro, com o surgimento das agências reguladoras e de uma gestão estratégica de pessoas no setor público, culminou com a normatização da gestão por competências na Administração Pública Federal, definida como uma abordagem que identifica e desenvolve as competências necessárias para o alcance dos objetivos organizacionais.

O objetivo do estudo é comparar a aplicação da gestão por competências nas agências reguladoras que a aplicam e naquelas que descontinuaram a sua utilização, considerando as características da sua aplicação em cada organização e os fatores intervenientes na sua formulação e implantação. A metodologia da pesquisa é qualitativa, por meio de estudo de caso, a partir de evidências obtidas por documentos e entrevistas em profundidade nas cinco agências objeto deste estudo. A análise de conteúdo foi realizada com base no *frame* analítico delineado no referencial teórico, por meio do qual foram desenvolvidas categorias para esta pesquisa.

Os resultados apontam que as agências possuem características de implementação e estruturas institucionais distintas, aplicaram modelos diferentes de gestão por competências e foram influenciadas por fatores internos e externos, ao longo do processo de implantação de cada modelo. Foram detalhadas as variáveis comuns e de contraste após a análise desse processo nas agências. Além disso, os fatores que influenciaram no resultado da implantação foram analisados separadamente na pesquisa, de maneira individual e comparada.

Conclui-se pela presumível descontinuidade e perda de centralidade da agenda de gestão por competências em quatro das cinco agências analisadas, devido à falta de apoio para continuar ou retomar a sua implantação nessas organizações. Os pontos fortes, fracos e de melhoria da formulação e implementação da gestão por competências, em cada caso, foram identificados a partir do entendimento de que eles podem ser aplicados à compreensão de experiências similares em outras organizações. A pesquisa gerou recomendações para implantação da gestão por competências nas organizações públicas brasileiras, a partir da avaliação da viabilidade em adotar essa abordagem, apresentados por meio de um *policy brief*.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Gestão por competências; 2. Agências reguladoras federais; 3. Reforma do Estado brasileiro; 4. Gestão estratégica de pessoas; 5. Implementação da gestão por competências na Administração Pública Federal; 6. *Policy brief*.

ABSTRACT

The research deal with competency management and its implementation in federal regulatory agencies. The Reform of Brazilian State, with the emergence of regulatory agencies and the strategic people management in the public sector, culminated in the standardization, in the Federal Public Administration, of competency management, defined as an approach that identifies and develops the competencies necessary to the achievement of organizational objectives.

The objective of the study is to compare the application of competency management in the regulatory agencies that currently apply it and those that have discontinued its use, considering the characteristics of the application in each organization and the intervening factors in your's formulation and implementation. The research methodology is qualitative, through a case study, based on evidence obtained by documents and in-depth interviews at the five agencies object of this study. The content analysis was based on the analytical frame outlined in the theoretical reference, through categories developed for this research.

The results show that the agencies have different implementation characteristics and distinct institutional structures, have applied different competency management models and have been influenced by internal and external factors throughout the process of implementing each model. The common and contrasting variables were detailed after the analysis of this process in the five agencies. In addition, the factors that influenced the result of the implantation were analyzed separately in the research, individually and compared by the end.

It is concluded that there is a presumed discontinuity and loss of centrality in the competency management agenda in four of the five agencies analyzed, because of the lack of support to continue or reestablish its implantation in these organizations. The strengths, weaknesses and improvements in the formulation and implementation of management by competences, in each case, were identified based on the agencies' understanding that they can be applied to the understanding of similar experiences in other organizations. The research generated recommendations for implementing the competency management in Brazilian public organizations, through the evaluation of the feasibility of adopting this approach, presented through a policy brief.

KEYWORDS: 1. Competency management; 2. Federal regulatory agencies; 3. Reform of the Brazilian state; 4. Strategic people management; 5. Implementation of competency management in the federal public administration; 6. Policy brief.

RESUMEN

El trabajo trata de la gestión por competencias y su implementación en las agencias de regulación federales. La reforma del Estado brasileño, con el surgimiento de las agencias de regulación y de una gestión estratégica de personas en el sector público, ha culminado con la estandarización de la gestión por competencias en la Administración Pública Federal, entendida como un enfoque que identifica y desarrolla las competencias necesarias para el alcance de sus objetivos institucionales.

El objetivo de este estudio es comparar la aplicación de la gestión por competencias en las agencias que la utilizan con aquellas que dejaron de utilizar-la, considerando las características de su aplicación en cada organización y los factores intervinientes en su formulación e implantación. La metodología de la investigación es la cualitativa, utilizando el estudio de caso, a partir de evidencias obtenidas en documentos y entrevistas en profundidad con representantes de las cinco agencias objeto de este estudio. El análisis de contenido fue basado en el *frame* analítico del referencial teórico, por lo cual fueron desarrolladas categorías para esta investigación.

Los resultados apuntan que las agencias tienen características de implementación y estructuras institucionales distintas, aplicaron modelos distintos de gestión por competencias y fueron influenciadas por factores internos y externos, a lo largo del proceso de implementación de cada modelo. Fueron detalladas las variables comunes y de contraste después del análisis del proceso en las agencias. Además, fueron analizados, de forma individual y comparada, los factores que influenciaron los resultados de la implementación.

Se concluye por la presumible discontinuidad y pérdida de centralidad de la agenda de gestión por competencias en cuatro de las cinco agencias investigadas, en virtud de la falta de apoyo para continuar ó retomar su implantación en estas organizaciones. Los puntos fuertes, débiles y de mejora de la formulación e implementación de la gestión por competencias, en cada caso, fueron identificadas a partir del entendimiento de que pueden ser aplicados para la comprensión de experiencias similares en otras organizaciones. La investigación ha generado recomendaciones para la implantación de la gestión por competencias en las organizaciones públicas brasileras, a partir de la evaluación de la viabilidad en adoptar este enfoque, presentadas en un *policy brief*.

PALABRAS-CLAVE: 1. Gestión por competencias; 2. Agencias de regulación federales; 3. Reforma del Estado brasileño; 4. Gestión estratégica de personas; 5. Implementación de gestión por competencias en la Administración Pública Federal; 6. *Policy brief*.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	7
LISTA DE FIGURAS	8
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	9
RESUMO	12
ABSTRACT	13
RESUMEN	14
1 INTRODUÇÃO	17
1.1 Problematização.....	19
1.2 Objetivos.....	21
1.3 Justificativa.....	22
2 REFERENCIAL TEÓRICO	25
2.1 A reforma do Estado brasileiro.....	25
2.2 Agências reguladoras federais	31
2.3 Gestão estratégica de pessoas	37
2.4 Gestão por Competências	42
2.5 Implantação da Gestão por Competências.....	49
3 METODOLOGIA	58
3.1 Organização do estudo.....	58
3.2 Coleta de dados.....	60
3.3 Análise de dados.....	63
4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS CASOS.....	66
4.1 Agência Nacional de Águas – ANA.....	66
4.2 Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.....	71
4.3 Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL.....	76
4.4 Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.....	81
4.5 Agência Nacional de Saúde – ANS.....	84
4.6 Semelhanças e contrastes.....	88

5	ANÁLISE DOS FATORES INTERVENIENTES	96
5.1	Fatores normativo-legais	96
5.2	Fatores institucionais	103
5.3	Fatores políticos.....	105
5.4	Fatores organizacionais	106
5.5	Fatores técnico-metodológicos	109
5.6	Fatores setoriais	115
5.7	Pontos fortes, fracos e de melhoria.....	118
6	RECOMENDAÇÕES	123
7	CONCLUSÕES.....	129
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	137
	ANEXO A - Memória de entrevista preliminar na ANAC	149
	ANEXO B - Memória de entrevista preliminar na ANATEL.....	150
	ANEXO C - Revisão de literatura referente à Gestão por Competências	151
	ANEXO D - Roteiro de entrevista na ANA, ANAC e ANATEL	153
	ANEXO E - Roteiro de entrevista na ANEEL e ANS	155
	ANEXO F - <i>Policy brief</i>	157

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda a gestão por competências e a sua implantação no setor público federal, a partir de um estudo de caso. A redefinição do papel do Estado, o surgimento das agências reguladoras federais e do papel estratégico da área de gestão de pessoas culminaram com a normatização, na Administração Pública Federal – APF, da gestão por competências, cuja aplicação nas referidas agências será o objeto de estudo nesta pesquisa.

A organização e a gestão dos quadros de pessoal na administração pública são fundamentais para atender as mudanças nas suas formas de atuação, tarefas e atividades, em especial após as transformações que redefinem as funções do Estado (FERNANDES *et al.*, 2018). A falta de um sistema abrangente de carreiras e de competências, seguem os autores, gerou assimetrias de organização, recursos e capacidades nas atividades administrativas comuns que permeiam vários órgãos na esfera federal, como a gestão de Recursos Humanos – RH.

Os referidos autores apontam que a gestão de RH, após a Constituição Federal de 1988 – CF/88, que é o marco de construção do serviço público civil, apesar do seu elevado impacto sobre desempenho sistêmico da máquina administrativa, permaneceu sem iniciativas para atualizar o seu perfil de competências e fortalecer o seu pessoal, o que agravou a situação de *status* inferior da área de RH em comparação com carreiras próprias criadas após a CF/88.

Em 1995, o então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE conduziu um intenso movimento de reforma do Estado brasileiro, que pressupunha uma atenção vigorosa à gestão de pessoas, cuja nova política baseou-se na profissionalização, valorização e desenvolvimento do servidor público, para viabilizar a estratégica de inovação da gestão pública e para atender aos novos papéis assumidos pelo Estado (BRASIL, 1995).

Neste contexto, após redemocratização e movimentos de reformas, a área de gestão de pessoas passa a assumir papel estratégico, com a adoção da gestão por competências, que, para Iglesias e Pantoja (2013), está alinhada ao modelo de governança orientado para o alcance de resultados. As autoras reforçam que para aplicar a abordagem de competências, a APF tem modernizado a sua estrutura normativa, organizacional e de pessoal.

Segundo Souza (2004), esse novo enfoque decorreu da mudança em relação à forma de gerir as pessoas, no qual a gestão por competências passou a ser entendida como modelo apropriado para dinamizar e sistematizar as práticas de gestão de pessoal e obter eficiência, eficácia e efetividade na implantação das políticas públicas. Santos (2006) salienta que a gestão por competências surge em razão de a gestão tradicional de pessoas não ser mais adequada à complexidade das organizações e à diversidade das suas atribuições. Acrescenta que as inovações, importantes para os desafios que a APF possui, só acontecem no setor público se as competências dos servidores estiverem alinhadas às estratégias organizacionais.

O Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas – PNDP e propôs a implantação da gestão por competências na APF. Ao analisar esse Decreto, cujo objetivo era estimular a disseminação da gestão por competências nos órgãos federais, o referido instrumento de gestão, segundo Santos (2011), ainda não havia sido aplicado pela maioria das instituições públicas e, segundo Burigo e Laureano (2013), carecia de estudos para compreender a sua operacionalização.

Em 28 de agosto de 2019, o Decreto nº 9.991 foi publicado, revogou o Decreto nº 5.707/2006 e atualizou a PNDP, estabelecendo a utilização preferencial do diagnóstico de competências para elaboração do Plano de Desenvolvimento de Pessoas – PDP nos órgãos da APF e, assim, manteve a gestão por competências como uma abordagem de gestão de pessoas, no âmbito da capacitação.

O presente trabalho analisa a implantação da gestão por competências nas agências reguladoras federais, instituições que possuem origem e trajetória distintas de outras entidades na APF. Para Fernandes *et al.* (2018), as agências surgiram como consequência da reforma e redefinição do papel Estado, em 1995, que deixou de intervir na produção direta de bens e serviços para atuar na regulação e articulação junto aos setores regulados, especialmente aqueles ligados à infraestrutura e ao desenvolvimento. Acrescentam que a partir dos anos 2000, houve expansão do quadro de pessoal das agências reguladoras², o que torna fundamental a orientação estratégica na atuação de seus servidores, com as respectivas competências necessárias, para o avanço e a estruturação da sua área de gestão de pessoas.

² Conforme Fernandes *et al.* (2018), as agências foram criadas sem um quadro próprio e, por conta de indefinição da forma de contratação, houve demora para realização dos primeiros concursos para servidores efetivos e, a partir dessa definição e de realização de concursos específicos, o quadro de pessoal das agências reguladoras federais subiu de 1,7 mil servidores em 2000 para 9,6 mil em 2018.

Após prospecção realizada pela autora nas agências reguladoras federais³, em fevereiro de 2019, para identificar quais implementaram a Gestão por Competências – GC e como ela é aplicada, constatou-se que três possuem modelos de GC em funcionamento, atualmente, na sua área de gestão de pessoas (Agência Nacional de Águas – ANA, Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL) e duas implantaram a gestão por competências no passado, mas a descontinuaram (Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS).

O objetivo deste estudo é comparar a implementação da gestão por competências nas agências que atualmente aplicam essa abordagem (ANA, ANAC e ANATEL) e naquelas que descontinuaram a sua utilização (ANEEL e ANS). Busca-se identificar e comparar as dificuldades, oportunidades e resultados do processo de modernização da gestão de pessoas nessas organizações públicas, que possuem importante papel para o desenvolvimento do país. A pesquisadora é servidora da ANA e pretende aplicar o produto desta dissertação na Agência.

1.1 Problematização

Esta seção mostrará o desafio de se aplicar a gestão por competências na APF em decorrência de sua complexidade, a partir da constatação do baixo nível de implementação, inclusive nas agências reguladoras federais. A área de Gestão de Pessoas – GP, nos últimos anos, passou a ser cobrada para assumir um papel estratégico no setor público, de forma a criar capacidades organizacionais que levem a melhores resultados e, nesse contexto de modernização da área, surge a abordagem de competências.

Contudo, para Santos (2008), a gestão por competências é difícil de ser implantada no setor público, pelo fato de a área de GP ser muitas vezes sufocada pela rotina, não possuir intervenção estratégica e carecer de reforços humanos, instrumentais e políticos. Da mesma forma, para Burigo e Laureano (2013), a implantação da gestão por competências é um grande desafio no setor público, pela incerteza com relação à sua factibilidade e pelo fato de ser relativamente nova e complexa. Para Ribeiro (2015), os traços da cultura administrativa criam resistência à gestão por competências no setor público brasileiro, por entrar em conflito com a estrutura de cargos e carreiras, que supostamente detém atribuições específicas, o que não faz

³ A prospecção se deu por meio de consulta a todas as onze agências reguladoras federais, via telefonemas e e-mails, ao titular responsável pela gestão por competências em cada instituição, no qual foi perguntado se a agência implementa a gestão por competência atualmente e, caso a resposta fosse não, se já foi implantada no passado.

sentido na atual sociedade do conhecimento. Nesse aspecto, Bandeira *et al.* (2017) destacam que o movimento de reformas após a década de 1990 teve o intuito de tornar a gestão de pessoas mais flexível no serviço público brasileiro, porém o sistema de carreiras continuou com características muito rígidas. Ressaltam, ainda, que a incorporação de políticas e práticas modernas, como a gestão por competências, são bloqueadas por amarras processuais que engessam o sistema público federal no país.

Em adição, a OCDE (2010), ao avaliar a gestão de pessoas no governo federal brasileiro, concluiu que a gestão baseada em competências é parte importante do planejamento estratégico da força de trabalho, mas ainda estava em estágio inicial. Além disso, aponta o concurso público e o rígido sistema de carreiras como dificultadores de sua plena execução. Segundo Gaetani (BRASIL, 2010), embora a área de recursos humanos do governo federal gerencie o maior orçamento do país, os meios colocados à disposição dessa área são inversamente proporcionais às suas potencialidades.

A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas – PNDP, instituída pelo Decreto nº 5.707 em 2006 e atualmente regulamentada pelo Decreto nº 9.991/2019, não foi implementada conforme o esperado. Camões e Meneses (2016) indicam que houve déficit de implementação, decorrente de fatores intervenientes no processo. Os autores recomendam a ampliação dos estudos na avaliação dos resultados dessa política, a partir da construção de indicadores não restritos apenas aos processos, mas também aos seus resultados e impactos, e a análise de outras instituições, inclusive as agências reguladoras.

Apesar dos supracitados Decretos estabelecerem a Gestão por Competências – GC na APF, nota-se uma baixa implementação dessa abordagem nas agências reguladoras federais, atualmente aplicada em apenas 27,3% dessas instituições, conforme detalhes no Quadro 1.

Quadro 1 – Implantação da Gestão por Competências (GC) nas agências reguladoras federais

IMPLEMENTAÇÃO DA GC	AGÊNCIA REGULADORA FEDERAL
1. Não aplica a Gestão por Competências – GC e não tem previsão para implementá-la	ANM
2. Estão em fase de implantação da GC	ANTAQ, ANTT, ANVISA, ANCINE e ANP
3. Aplicaram a GC no passado, mas descontinuaram	ANEEL e ANS
4. Implantam atualmente a GC em algum subsistema de RH	ANA, ANAC e ANATEL

Fonte: Elaboração própria.

Embora haja dificuldades que cercam a aplicação da GC, este estudo objetiva analisar a sua implantação nas agências reguladoras federais, com o propósito de contribuir para a literatura brasileira de pesquisa sobre o tema e para estudos empíricos da gestão de pessoas na APF. O tema da pesquisa é a análise da implantação da gestão por competências nas agências reguladoras, por meio de estudo comparado entre ANA, ANAC, ANATEL, ANEEL e ANS. Cada agência aplicou a GC com características únicas, com percepções próprias sobre o tema, além de diferentes estratégias e capacidades de cada organização analisada.

A pesquisa comparativa lida com os fatores intervenientes que afetaram a implementação da GC, analisados em profundidade. Vale ressaltar que as cinco agências analisadas aplicam ou aplicaram a GC de formas diferentes em seus subsistemas de gestão de pessoas, as quais serão identificadas na análise de resultados da pesquisa.

Desta forma, esta dissertação busca responder ao seguinte problema de pesquisa: como está sendo implantada a gestão por competências nas agências reguladoras federais no Brasil, considerando as características da sua aplicação em cada organização e os fatores intervenientes nos processos de implementação, inclusive naquelas que descontinuaram a sua implantação?

1.2 Objetivos

O objetivo geral da pesquisa é analisar a implantação da gestão por competências nas agências reguladoras federais.

Foram traçados os seguintes objetivos específicos:

1. Descrever o processo de formulação e implementação da gestão por competências na ANA, ANAC, ANATEL, ANEEL e ANS;
2. Descrever e comparar os modelos de gestão por competências, o seu processo de implementação e a estrutura organizacional em cada uma das agências;
3. Caracterizar a implantação da gestão por competências nas agências, com vistas a identificar os fatores intervenientes, internos, externos, facilitadores e dificultadores dessa implementação; e

4. Propor recomendações para a implementação e aprimoramento da gestão por competências nas agências reguladoras estudadas e nas organizações públicas federais brasileiras.

1.3 Justificativa

Esta seção discorre sobre a normatização da implementação da gestão por competências na APF, por meio de Decreto estabelecido em 2006, posteriormente atualizado em 2019, ao passo em que ainda existe uma lacuna de produção científica sobre o tema, a qual justifica a necessidade de analisar a sua aplicação no setor público federal.

O Decreto nº 5.707/2006 (BRASIL, 2006) normatizou a implantação, pelas organizações públicas federais, da gestão por competências, concebida como a gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho dos servidores, com a finalidade de alcançar os objetivos institucionais. Assim, a gestão por competências passou a receber atenção das áreas de pessoal da APF, por meio de esforços dos servidores e dirigentes dessas áreas, do órgão central do SIPEC⁴, das escolas de governo e de consultorias contratadas para auxiliar na sua implantação.

Vale ressaltar que a norma em questão foi revogada pelo Decreto nº 9.991/2019 (BRASIL, 2019), que estabelece a utilização preferencial, para elaboração do Plano de Desenvolvimento de Pessoas – PDP, do diagnóstico de competências, definido como conjunto de conhecimentos, habilidades e condutas necessários ao exercício do cargo ou função.

A Instrução Normativa nº 201, de 11 de setembro de 2019, que dispõe sobre procedimentos para a PNPD, vincula a ação de capacitação ao desenvolvimento de competências. Apesar de não ser mais a única opção para o diagnóstico de capacitação, a gestão por competências se manteve na legislação atual como uma abordagem de desenvolvimento de pessoal na APF. Assim, torna-se fundamental estudar e compreender como tem sido a

⁴ O Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC tem a finalidade de organizar as atividades de administração de pessoal civil da Administração Pública Federal – APF. Todas as unidades organizacionais responsáveis pelas atividades de administração de pessoal fazem parte do SIPEC. O órgão central do SIPEC é o Ministério da Economia, que possui a função de formular políticas e diretrizes para o desenvolvimento dos processos de gestão de pessoas na APF.

disseminação da gestão por competências pelas organizações que já a aplicaram ou que fracassaram em adotá-la.

Para fins desta pesquisa, a gestão por competências é definida como uma abordagem de gestão, cuja implantação assume diferentes modelos, que identifica as competências dos servidores necessárias para alcance dos objetivos da organização e, após a sua avaliação, desenvolve essas competências por meio de capacitação, recrutamento e realocação de pessoal. Estudos recentes, realizados por Meneses *et al.* (2014), Bandeira *et al.* (2017) e Demo, Fogaça e Costa (2018) concluem que a gestão por competências responde por pequena parte da produção científica no Brasil e que o tema necessita de maior atenção nas pesquisas.

Em revisão de literatura realizada pela autora⁵ (Anexo C), constata-se uma baixa quantidade de publicações sobre gestão por competências nos anos recentes (entre 2015 e 2018), com apenas quatro artigos publicados em revistas científicas, além da concentração em estudos focalizando a iniciativa privada, nos congressos da ANPAD. Ainda, identificou-se que nenhum estudo recente, no período supracitado, analisou alguma instituição do Poder Executivo Federal⁶.

Desta forma, constata-se que o estudo da aplicação da gestão por competências pelos órgãos da APF direta, autárquica e fundacional carece de pesquisas científicas. Apesar da modernização da gestão de pessoas nos últimos anos, é importante que se investigue a aplicabilidade, os avanços ou as limitações decorrentes da sua implantação nas instituições federais, inclusive nas agências reguladoras, objeto deste estudo.

Além disso, algumas instituições públicas que implantaram a gestão por competências muitas vezes não possuem resultados consolidados ou avaliados periodicamente, além de não haver conhecimento sobre as conquistas e os insucessos com a sua aplicação no setor público. Assim, o presente estudo contribuirá para a pesquisa e para a prática das políticas de gestão de pessoas, com a explicitação e análise das características da gestão por

⁵ Para confirmar a baixa publicação do tema gestão por competências nos anos recentes, analisou-se os mesmos periódicos (RAE, RAC, RAP, RAUSP) e congresso (ANPAD) utilizados por Bandeira *et al.* (2017), que detectaram uma queda expressiva nos anos de 2015 e 2016 da produção científica sobre gestão de pessoas, cujo auge de publicação foi 2014, com 20 artigos publicados, sendo dois deles voltados para gestão por competências.

⁶ Ressalta-se que, diversamente da revisão de literatura realizada pela autora, o estudo de Bandeira *et al.* (2017) sobre gestão de pessoas no setor público não especifica a natureza das instituições analisadas (empresas públicas, sociedades de economia mista ou entidades da administração pública federal), e que 62,5% dos trabalhos publicados em anais dos congressos da ANPAD refere-se à iniciativa privada, enquanto o setor público se restringiu a 37,5% dos referidos trabalhos.

competências aplicada em órgãos federais, de maneira bem-sucedida ou não, para auxiliar os gestores de recursos humanos na avaliação de resultados concretos da implantação da referida abordagem.

A relevância do estudo se dá em razão da lacuna identificada, especialmente quanto à análise dos seus resultados práticos nas instituições públicas federais que implantaram a gestão por competências. Ainda, pretende-se auxiliar o processo de avaliação dessa política pública das agências reguladoras federais e analisar a aplicabilidade do Decreto nº 9.991/2019 e da Instrução Normativa nº 201/2019, por meio da aferição da percepção das agências com relação ao impacto das referidas normas na implantação da gestão por competências e se houve avanços ou retrocessos.

A análise comparada não é comum em pesquisas sobre gestão de pessoas no país. Segundo Meneses *et al.* (2014), enquanto 62,52% das pesquisas de gestão de pessoas entre 2001 e 2010 focaram a análise em apenas uma organização, somente 28,03% incluíram três ou mais instituições. A comparação agrega valor ao presente estudo, por incluir diferentes soluções e abrangências no que se refere à aplicação da gestão por competências sobre os subsistemas de gestão de pessoal, com a investigação do amplo cenário das agências reguladoras federais.

Após quase uma década, este estudo objetiva retomar a investigação da implementação da gestão por competências nas agências reguladoras federais realizada por Fonseca e Meneses (2016), em 2010, que analisam os fatores condicionantes para a sua implantação, ao consultar todas⁷ elas por meio de formulário. Reforça-se que, de 2010 até 2019, três novas agências implementaram a gestão por competências (ANA, ANAC e ANATEL) e duas agências a descontinuaram (ANEEL e ANS). Esta pesquisa objetiva aprofundar esse estudo, ao analisar de maneira intensa as agências que aplicam a gestão por competências ou a descontinuaram.

Desta forma, o trabalho tem o intuito de apresentar um diagnóstico da implantação da gestão por competências na ANA, ANAC, ANATEL, ANEEL e ANS, os seus principais resultados e propor melhorias na sua aplicação. Para atingir os objetivos desta investigação empírica, foi realizada uma análise sobre os fundamentos que alicerçam esse tema na academia e nas práticas organizacionais, apresentada na próxima seção.

⁷ Vale ressaltar que na época da referida pesquisa, em 2010, não existia a Agência Nacional de Mineração – ANM.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A área de gestão de pessoas sofreu transformações nos últimos anos, decorrentes da necessidade de modernização do Estado brasileiro. Aborda-se, no referencial teórico, o contexto de reforma do Estado, o surgimento das agências reguladoras federais, a gestão estratégica de pessoas no setor público, bem como os conceitos, a aplicação da gestão por competências e a sua normatização para a implantação na administração pública federal.

2.1 A reforma do Estado brasileiro

Esta seção analisa a reforma do Estado brasileiro, especialmente após a Constituição Federal de 1988 – CF/88, com seus avanços e limitações de implementação. Trata dos movimentos de reforma, no contexto internacional e, principalmente, no Brasil após 1990, fundamentais para o surgimento das agências reguladoras e da gestão por competências no âmbito da APF.

Com a redemocratização do país, as reformas do Estado brasileiro passaram a ser tema central, cujo modelo democrático buscou corrigir os problemas históricos da burocracia brasileira e encontrar uma solução para modernização da gestão pública, segundo Abrucio, Pedroti e Pó (2010). Ainda, apontam que entender as reformas, especialmente a administrativa, ajuda a explicar a situação atual da administração pública no Brasil.

Os referidos autores indicam que, mesmo com a crise fiscal da década de 80 no Brasil, o período denominado Nova República, iniciado em 1985 com a eleição indireta logo após o regime militar, não avançou em termos de reforma administrativa, pois não havia a intenção de construir um modelo de Estado e o governo enfrentava dificuldades decorrentes da fragilidade política e da falta de um diagnóstico sobre a situação da administração pública do país. Afirmam que esse cenário favoreceu a expansão de uma perspectiva corporativista na APF, que afetou o processo de reforma nos anos seguintes, e destacam como única ação reformista nesse período a criação da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, em 1986, importante para modernização da gestão pública brasileira.

Ressaltam que mudanças profundas na gestão pública só aconteceram após a promulgação da CF/88, que alterou a estrutura do aparelho do Estado. Apontam como avanços da CF/88: a democratização, com fortalecimento de instrumentos de controle e participação

social; a descentralização das políticas públicas, para tornar o governo mais próximo do cidadão; e a profissionalização meritocrática do serviço público, com a obrigatoriedade de concursos públicos e a criação de planos de carreira, a qual culminou na melhoria das condições institucionais da burocracia e na consolidação do modelo burocrático weberiano no país.

Contudo, esclarecem os autores, a CF/88 não resolveu todos os problemas da Administração Pública brasileira. Apontam como equívocos da CF/88: a conquista de estabilidade por funcionários que não haviam prestado concursos; a criação de falsas isonomias com incorporações de gratificações e benefícios, como o direito de greve; e o modelo de previdência pública, inviável do ponto de vista atuarial e injusta sob o prisma social. Longo (2007) reforça que as medidas de profissionalização do serviço público da CF/88 resultaram em aumento do corporativismo estatal, e não em aumento da produção dos servidores públicos.

Na era Collor, para Abrucio, Pedroti e Pó (2010), o funcionário público foi transformado em bode expiatório dos problemas nacionais, sob o conceito de marajás, que, segundo Santos (1997) culminou com a demissão de 112 mil servidores, além de 45 mil que optaram em se aposentar. Para Lima Junior (1998), o governo Collor pretendeu, com a reestruturação administrativa, realizar ajuste econômico, desregulamentação, desestatização e abertura da economia e destaca a instituição do regime jurídico, por meio da Lei nº 8.112, de dezembro de 1990, como medida polêmica na área de pessoal, que permitiu a todos celetistas optarem pelo regime de servidor estatutário, o qual resultou em um efeito engessador da APF.

Segundo Abrucio, Pedroti e Pó (2010), é um paradoxo que no governo Collor⁸, de combate aos “marajás”, se tenha instituído o regime jurídico único, com característica extremamente corporativista. A agenda corporativista já estava em expansão desde o governo de transição durante a democratização do país, no qual delineou as características da administração pública na CF/88 e, nesse contexto, a reforma de Estado veio para atacar os excessos e a rigidez decorrente dos dispositivos sobre administração pública nessa constituição.

Ressaltam que somente no governo do Fernando Henrique Cardoso surgiu uma iniciativa reformista da administração pública para construir a chamada Nova Gestão Pública – NGP e para corrigir os erros supracitados da CF/88. No referido governo, a reforma

⁸ Abrucio, Pedroti e Pó (2010) afirmam que o governo Collor, em nome do combate aos marajás e ao “Estado elefante” (pregava a ideia de Estado mínimo), foi marcado por ampla corrupção e pela tentativa de usar o poder estatal para ampliar os interesses privados de seu grupo político.

administrativa foi conduzida pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE⁹ e apresentada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – Plano Diretor (BRASIL, 1995)¹⁰.

As reformas do Estado brasileiro seguiram a dinâmica da nova gestão pública mundial, com a introdução do gerencialismo. Conforme Peci *et al.* (2008), entre as décadas de 1980 e 1990 diversos países adotaram a NGP como solução para a administração pública, cujos pontos centrais referiam-se à adaptação e à transferência dos instrumentos gerenciais do setor privado para o público, com redução do tamanho da máquina administrativa, ênfase crescente na competição e no aumento de eficiência. Os autores salientam que o processo de desestatização advindo do referido movimento alterou a relação entre Estado e sociedade, com disseminação de redes de governança, baseadas nas relações entre setor público, privado e terceiro setor.

Segundo Ormond e Loffer (1999), após a implementação do paradigma da NGP em alguns países membro da OCDE, as seguintes lições deveriam ser seguidas para obter êxito na sua implementação: adoção de um enfoque pragmático da nova gestão pública, e não de dogmas do campo; levar em consideração as circunstâncias nacionais para adaptá-la à diversidade de cada país; e incluir a dimensão humana no processo de reforma, além de manter as pessoas informadas, pois elas são fundamentais para a mudança da gestão.

Longo (2007) reforça que as reformas de Estado na América Latina – AL trouxeram uma orientação para o mérito e a flexibilidade. Para Longo (2013), as reformas buscaram profissionalizar a gestão do emprego público, por meio de um sistema meritocrático e flexível nos sistemas de gestão dos Recursos Humanos – RH, para que os servidores tenham mérito, capacidade e efetividade no desempenho de sua função, além de orientação para resultados. Esse entendimento está em conformidade com a Carta Ibero-americana da Função Pública (CLAD, 2013), que indica a necessidade de os países da AL modernizarem a gestão de RH, com incorporação de flexibilidade para uma gestão eficaz. Segundo Longo (2013), a referida carta assume que as reformas não devem ser necessariamente realizadas por etapas e tanto o

⁹ O MARE foi criado no início do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso com as atribuições de formular políticas para a reforma administrativa, modernizar a gestão e promover a qualidade de vida no setor público (BRASIL, 1995).

¹⁰ O Plano Diretor (BRASIL, 1995) foi elaborado pelo MARE e aprovado em 21 de setembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado e, em seguida, pelo Presidente da República.

modelo burocrático quanto o gerencial podem ser desenvolvidos em paralelo e incorporados no mesmo arranjo institucional, de forma a garantir a gestão adequada e profissional do RH.

Longo (2013) reforça que, na esfera pública, o objetivo de um sistema de gestão de RH deve conciliar os objetivos de eficiência e eficácia com os requisitos de igualdade, mérito, imparcialidade inerentes à administração pública profissional em contexto democrático. Este tipo de gestão, para o autor, visa proteger o cidadão e os mercados de arbitrariedade e corrupção, além de desenvolver arranjos que produzam resultados em consonância com os objetivos da organização. Aponta que os países da OCDE seguiram as diretrizes de reforma de Estado para que seus sistemas se tornassem flexíveis e meritocráticos e cita como exemplo desse arranjo a gestão por competências, parte do repertório de práticas das reformas na AL.

No contexto brasileiro, o Plano Diretor (BRASIL, 1995) definiu a crise do Estado como: (1) uma crise fiscal, com uma crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado no domínio econômico e social; e (3) a superação da forma burocrática pela qual o Estado era administrado.

Segundo Bastos (2004), o Plano apontava como necessária a alteração da forma como se realizava a administração pública no Brasil, pois o modelo até então adotado havia se esgotado. De Paula (2005) afirma que a NGP se mostrou o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado, tanto por se adequar ao diagnóstico da crise como capaz de atender às demandas do cidadão e de eficiência no serviço público.

De acordo com Bresser-Pereira (1998), além de reorganizar o aparelho do Estado e fortalecê-lo estrategicamente, de forma a controlar as políticas públicas e exercer funções regulatórias com agilidade, a reforma também buscava transformar o modelo de administração pública vigente, da burocrática para a gerencial. A NGP, segundo o autor, se diferencia da administração pública burocrática por seguir os princípios do gerencialismo, focar na eficiência, redução de custos e aumento da qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário. A administração burocrática, com instituições hierarquizadas, deveria ser substituída pela gerencial, com alto envolvimento dos servidores, para ser mais eficiente e priorizar os resultados (BRASIL, 1995).

Para a adoção do modelo de NGP no Brasil, o Plano Diretor (BRASIL, 1995) apontou quatro setores do aparelho do Estado e propôs que se deveria proceder a distintas reformas em cada um, que possuíam características próprias. São eles: o núcleo estratégico, o das atividades exclusivas, o dos serviços não-exclusivos e o de produção de bens e serviços para o mercado. Tanto para o núcleo estratégico quanto para o setor das atividades exclusivas do Estado, o Plano indicou que o regime de propriedade deveria ser necessariamente estatal¹¹.

É importante analisar, no presente estudo, a proposta para o setor de atividades exclusivas. Segundo o Plano Diretor (BRASIL, 1995), as atividades exclusivas compreendem a prestação de serviços que só o Estado pode realizar (regulamentar, fiscalizar e fomentar), que garantem, diretamente, o cumprimento e o financiamento das leis e das políticas públicas (como polícia, cobrança, fiscalização de impostos, educação). O Plano indica que, para esse setor, o aspecto mais importante era qualidade e custo dos serviços prestados aos cidadãos, pelo princípio da eficiência, além da capacidade administrativa para governar com efetividade. Propôs para as atividades exclusivas: a transformação de autarquias e fundações em agências autônomas (executivas ou reguladoras); a adoção da administração pública gerencial, com controle pelos resultados; e o fortalecimento da participação popular para definição e avaliação de políticas públicas.

Conforme Fernandes e Ribeiro (2007), a autonomia administrativa e política era elemento central do modelo de agência reguladora para operacionalizar a política regulatória do Estado. Porém, a falta de efetividade do desenho do Plano, relata Fernandes (2002), para as agências dificultou o alinhamento estratégico e a coordenação de ações para implantar a autonomia em questão.

Abrucio, Pedroti e Pó (2010) apontam como principais avanços da reforma do MARE: a continuação e aperfeiçoamento da reforma do serviço civil, com reorganização administrativa federal, fortalecimento das carreiras de Estado, instituição de novos concursos e revitalização da ENAP, o que fez com que o modelo weberiano tenha sido aperfeiçoado; a instituição de teto para o gasto com funcionalismo público; as alterações no regime jurídico único, com introdução do princípio da eficiência como um dos pilares do direito administrativo; a maior abertura do controle estatal pela sociedade; e a disseminação de um debate amplo que

¹¹ O Plano Diretor (BRASIL, 1995) aponta que o Estado deve se limitar às ações que lhe são próprias; os serviços não exclusivos devem ser realizados por entidades públicas não-estatais e a produção de bens e serviços, pela iniciativa privada.

trouxe sentido à agenda de ações, com produção de inovações governamentais nos estados e municípios¹². Tais mudanças foram fundamentais para fortalecimento do serviço público, restrição orçamentária, otimização das políticas e democratização da gestão pública brasileira.

Por outro lado, apontam os autores, houve fracassos advindos da reforma de Estado: as condições políticas prejudicaram a reforma, especialmente com a prevalência do aspecto financeiro sobre o gerencial, a partir da visão economicista da equipe econômica de Fernando Henrique Cardoso, que barrou inovações institucionais como a maior autonomia às agências reguladoras; os erros de diagnóstico, como a restrição das carreiras estratégicas de Estado a poucas funções governamentais (diplomacia, finanças públicas, área jurídica e carreira de gestores governamentais), faltando incorporar outros setores essenciais para o Estado atuar como o regulador, avaliador e indutor de políticas governamentais; e a oposição completa entre administração burocrática e a NGP, uma vez que substituir uma etapa pela outra seria, para os autores, contraproducente, pois alguns alicerces do modelo burocrático poderiam constituir alavancas para a modernização e a criação de novos instrumentos de gestão.

Reforça-se que a concepção do Plano Diretor (BRASIL, 1995) previa as agências reguladoras como modelos institucionais de organização do Estado com um papel central nas atividades exclusivas, como um tipo de organização que incorporaria características de empresas e de administração pública, de forma híbrida (com padrões de gestão de empresa privada e poderes de estado, como fiscalização), e se sujeitariam a contratos de gestão, controladas com base no seu desempenho (FERNANDES, 2002). Contudo, o tipo de organização que permitiria às agências reguladoras um perfil híbrido não foi concretizado na prática, conforme análise na próxima seção.

A seção seguinte tratará do surgimento das agências reguladoras federais¹³, a partir das reformas apresentadas nesta seção. As privatizações foram alavancas e culminaram na criação dessas agências, que posteriormente passaram a regular outros setores em expansão ou já existentes. Será destacada a questão da falta de autonomia administrativa e financeira que

¹² Para Abrucio, Pedroti e Pó (2010), a reforma teve a capacidade de realizar um “choque cultural” a partir existência de um Plano com diretrizes gerais de uma nova forma de gestão voltada para o desempenho e resultados, com papel estratégico na disseminação desse modelo em todos entes federativos, inclusive estados e municípios.

¹³ Segundo Meirelles (2018), as agências reguladoras são entes descentralizados com personalidade jurídica de direito público e natureza de autarquias em regime especial. Acrescenta que o legislador procurou assegurar a essas agências independência administrativa (estabilidade dos dirigentes via mandato fixo), autonomia financeira (renda própria e liberdade de sua aplicação) e poder normativo (regulamentação de matérias de sua competência).

tem sido imposta a essas organizações, que difere do modelo originalmente proposto a elas, o que resultou em publicação de lei específica, com alteração na sua gestão e organização.

2.2 Agências reguladoras federais

Autores como Majone (1997) associam o surgimento das agências reguladoras ao paradigma da NGP no Brasil, advindos da reforma de Estado, que passaria a atuar como regulador da atividade econômica em determinados setores, e não mais como provedor exclusivo e direto de bens e serviços. Sob o contexto de inovação no setor público, Cavalcante e Cunha (2017) citam a criação das agências reguladoras na APF após a reforma gerencial de 1995 como uma inovação institucional econômica¹⁴, através de novas soluções institucionais que objetivam alterar a regra do jogo. O Plano Diretor (BRASIL, 1995) estabeleceu que o Estado deveria deixar de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e fortalecer as suas funções de regulação, particularmente na esfera federal.

Conforme Pacheco (2002), no início da década de 90, em decorrência da crise financeira e do esgotamento da capacidade do setor público em realizar os investimentos necessários, o governo brasileiro implementou um amplo programa de privatização das empresas estatais e transferiu para iniciativa privada setores como telefonia, petroquímica, ferrovia, rodovia e parte do setor elétrico¹⁵. Com as privatizações, que se intensificaram no governo do Fernando Henrique Cardoso, surge a necessidade da regulação estatal e o governo criou as agências reguladoras para atuar junto aos setores privatizados¹⁶. Fernandes e Ribeiro (2007) apontam que, a partir de 1995, as agências reguladoras se disseminaram como componentes importantes do conjunto de reformas voltadas à privatização e à reestruturação do Estado, com a função de regular e controlar os mercados nos quais não seja possível a livre concorrência.

¹⁴ A referida citação é dada ao tentar enquadrar as funções do Estado brasileiro na temática de inovação proposta por Kattel e Karo (2016), que citam as inovações institucionais econômicas como um dos formatos das funções do Estado na temática de inovação.

¹⁵ Nesse contexto, em 1990, o governo federal implantou o Programa Nacional de Desestatização – PND, que tinha como objetivo transferir para a iniciativa privada determinadas atividades até então exploradas pelo Estado.

¹⁶ Pacheco (2003) aponta que, na maioria dos setores, salvo o de telecomunicações, a criação de agências reguladoras ocorreu após a privatização, que inclusive foi objeto de crítica, pois a existência de um marco regulatório com a agência, como no caso da ANATEL, poderia estimular a iniciativa privada a investir no setor.

Para Pacheco (2003), o Plano Diretor não detalhou a proposta institucional para as agências reguladoras, o que seria compreensível pois, no início de 1995, não havia se iniciado o debate político-institucional sobre regulação¹⁷. O foco do Plano, segue a autora, era superar a rigidez burocrática que desde a CF/88 amarrou a administração indireta aos mesmos controles formais da direta e, assim, previa que elas deveriam ser autônomas em relação ao Poder Executivo. Segundo Pacheco (2002), a autonomia administrativa era considerada imprescindível para contornar a rigidez burocrática que amarrava as agências e demais entidades descentralizadas a rígidos controles e à subordinação administrativa aos ministérios.

De acordo com Abrucio, Pedroti e Pó (2010), a proposta de dar maior autonomia às agências reguladoras foi prejudicada pela prevalência do aspecto financeiro, pela visão economicista estreita da equipe econômica, em detrimento do aspecto gerencial proposto pela equipe do MARE, em especial pelo receio de perder o controle sobre as despesas, inclusive de pessoal, das agências em questão. Concluem que ao propor uma visão fragmentada e sem especificidade da forma de regulação que substituiria a intervenção direta do Estado, o modelo de agência reguladora a ser implantado no Brasil fugiu ao alcance da equipe do MARE.

De acordo com Fernandes (2002), a reforma do Estado proposta pelo Plano Diretor partia de um diagnóstico que apontava no texto constitucional a tendência à centralização e ao estabelecimento de controles burocráticos. Essa tendência se fundamentava numa percepção predominante ao longo dos anos 80, que vinculava o governo autoritário à descentralização e à conivência com a corrupção e, por consequência, justificava a imposição de regulamentações legais que conferiram às agências a mesma moldura aplicada aos ministérios e aos órgãos centrais, resultando na perda da sua autonomia¹⁸. Contudo, Fernandes e Ribeiro (2007) indicam que o descompasso entre as privatizações, a criação das agências reguladoras, sem definição de um marco institucional específico é o problema de origem que explica em parte as dificuldades de consolidação de um sistema regulatório no Brasil. Concluem que a disseminação das agências foi conduzida sob uma estratégia imediatista, com a concessão de autonomias na forma

¹⁷ Para Pacheco (2003), no início de 1995, o Congresso Nacional – CN discutia as primeiras emendas constitucionais que quebraram o monopólio estatal, e não tratava ainda como funcionaria a regulação. Somente no final daquele ano o debate sobre regulação passou a ser intenso.

¹⁸ Segundo Fernandes (2002), esse diagnóstico do Plano Diretor se referia não apenas às agências reguladoras, mas a todas entidades da administração indireta (autarquias, fundações e empresas estatais), o que representaria um retrocesso em relação ao modelo descentralizador preponderante nas décadas de 60 e 70.

de regras específicas definidas por ocasião da elaboração das leis de criação de cada uma das agências reguladoras.

Para Fernandes e Ribeiro (2007), até 1998, foram criadas agências reguladoras de infraestrutura em setores produtivos consolidados, de grande expressão econômica, como energia (ANEEL), telecomunicações (ANATEL) e petróleo (ANP). No período seguinte, foram criadas agências em mercados em expansão na área de vigilância sanitária (ANVISA), saúde suplementar (ANS) e recursos hídricos (ANA). Uma terceira geração emerge, desde 2001, para regular mercados preexistentes, nos setores de transportes terrestres (ANTT), transportes aquaviários (ANTAQ), cinema e audiovisual (ANCINE), aviação civil (ANAC)¹⁹.

Segundo Pacheco (2003), o primeiro projeto de criação de uma agência reguladora foi o da ANEEL, para regular o setor elétrico, enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional – CN no final de 1995, que seguiu um modelo de autarquia convencional, sem autonomia decisória e nem independência financeira. Relata que o CN questionou o modelo proposto e buscou alternativa, em conjunto com o Conselho de Reforma do Estado, órgão consultivo da Presidência da República, para debate do projeto. O referido conselho sugeriu, no início de 1996, que as agências reguladoras fossem dotadas de autonomia e independência, por meio de mandatos fixos dos dirigentes, com decisões colegiadas precedidas de ampla consulta pública sobre normas a serem editadas junto ao setor regulado e aos usuários (ABRANCHES, 1999).

Pacheco (2003) explica que a lei de criação da ANEEL foi debatida no Legislativo por mais de um ano e foi aprovada somente em 1997, com o formato consagrado na experiência internacional, tal como propôs o Conselho de Reforma do Estado. Os demais projetos de criação de agências enviados pelo Executivo ao CN já incorporaram o referido modelo²⁰. Segundo Pó (2009), a autonomia das agências foi fundamental para garantir a estabilidade, a credibilidade regulatória e a preservação dos contratos, como forma de incentivar a atração de investimentos estrangeiros para as privatizações e para o desenvolvimento econômico, no contexto de mudança de posição do Estado como entidade de execução para regulação.

¹⁹ Mais recentemente, em dezembro de 2017, foi criada uma agência reguladora em um mercado já existente, a Agência Nacional de Mineração – ANM, com a função de regular as atividades de mineração no país.

²⁰ Pacheco (2003) aponta que alguns autores criticam a expansão do modelo das agências reguladoras no Brasil para setores considerados inadequados, como na área social, tendo em vista a concepção do Plano Diretor de que para esses setores o formato ideal seria de agências executivas. Aponta, contudo, que houve pouca disposição do governo em expandir o formato de agências executivas (somente o INMETRO foi criado no âmbito federal) e que houve preferência em criar agências reguladoras, dotadas de autonomia inclusive na gestão de recursos humanos.

Oliveira (2015) classifica a autonomia das agências reguladoras em três tipos: administrativa, normativa e financeira ampliada. Para Nunes *et al.* (2017), a autonomia administrativa decorre da garantia de independência gerencial para contratar, contrair obrigações e adquirir direitos em nome próprio, além da estabilidade de seus dirigentes, que possuem mandato fixo e só podem ser exonerados mediante determinadas situações previstas em lei; a autonomia normativa decorre da utilização de sua capacidade técnica especializada para elaborar arcabouço regulatório infralegal, assegurar a sua aplicação e reprimir infrações existentes; já a autonomia financeira é a prerrogativa para arrecadar recursos, definir e executar, conforme suas atribuições, o planejamento financeiro e orçamentário para a sua missão.

Para Pacheco (2003), no governo Lula, que se iniciou em 2003, o Executivo demonstrou discordância com o modelo adotado, especialmente quanto à excessiva autonomia das agências, que permitia assumir a formulação da política para seu setor de atuação, o que inviabilizaria o controle pelo Executivo. Nesse mesmo sentido, Fernandes e Ribeiro (2007) afirmam, que nesse período houve indefinição sobre a disseminação do modelo de agências na administração pública pelo desconforto com relação à independência política da sua diretoria e apresentam dados relativo à vacância da escolha de diretores no período Lula em comparação com o de Fernando Henrique Cardoso. O prazo subiu de 40 dias para 256 dias para indicação de Diretores nas agências da área de infraestrutura (ANA, ANATEL, ANEEL, ANP, ANTT e ANTAQ), esvaziando as agências, que muitas vezes não possuíam quórum mínimo para suas votações.

Fernandes e Ribeiro (2007) indicam que elas têm sofrido contingenciamento de recursos impostos pela área fazendária e que o seu quadro de pessoal tem sido submetido ao aparato de leis e normas da estrutura da administração burocrática, cujas decisões na área de recursos humanos estão submetidas a controles formais e subordinação hierárquica dos ministérios a elas vinculados, os responsáveis pelas atividades orçamentárias e financeiras.

Apontam que as atuais características divergem do modelo idealmente proposto às agências reguladoras, que deveria contar com contratações de pessoal semelhantes à iniciativa privada, além de ter autonomia para realização de seus atos de gestão de pessoal. Ainda, reforçam que houve divergências quanto ao regime jurídico a ser adotado para contratação de pessoas das agências reguladoras, inclusive com uma disputa judicial e a suspensão de concursos com regras semelhantes ao do setor privado para servidores que teriam atribuições de fiscalizar e regular. Por essa indefinição, houve prolongada paralisação do recrutamento para

o quadro de pessoal das agências que, desde a sua criação até 2004, não dispunham de quadro permanente, recorrendo a contratações temporárias de servidores sem vínculo com a APF.

Farias e Gaetani (2002), ao analisarem a situação da política de recursos humanos nas agências reguladoras após sua criação, afirmam que os arranjos trabalhistas propostos pelo governo foram objeto de tensão entre os Poderes Executivo e Judiciário, o que gerou instabilidade e insegurança. Ressaltam que a maior competitividade em termos de cargos e salários das agências tiveram como resultado uma evasão de quadros da administração direta e migração para as agências, com salários mais atrativos, e indicaram, como opção, a extensão do regime estatutário às agências reguladoras, o que de fato ocorreu posteriormente.

Fernandes (2002), ao analisar os resultados do Plano Diretor, afirma que o modelo proposto por ele às agências reguladoras de retirar a obrigatoriedade do regime jurídico único, como forma de ampliar a sua autonomia na área de pessoal, não foi apoiado e encontrou resistência e desconfiança de setores cuja adesão seria um importante apoio. Rezende (2009) aponta que o dilema do controle sobressaiu ao tentar implementar uma burocracia voltada para a performance, por meio de contrato de gestão nas agências reguladoras²¹, tendo em vista que a expansão da autonomia é incompatível com os ajustes fiscais. O autor conclui que a ampliação da autonomia gerencial, com descentralização de recursos financeiros e humanos, conforme desenho institucional proposto inicialmente pelo Plano Diretor às agências reguladoras, não se concretizou por ter sido considerado negativo para a eficiência fiscal.

Nunes *et al.* (2017) constatam, também, que a autonomia financeira e orçamentária atribuída às agências estão sendo desrespeitadas pela Presidência da República, que interfere na proposta orçamentária e contingencia o orçamento ao longo do exercício²² e destacam que há uma sensação de gradual redução da autonomia das agências reguladoras federais no Brasil. Em 2009, o Tribunal de Contas da União – TCU (BRASIL, 2009) emitiu um relatório de auditoria, conforme Acórdão nº 240/2015-TCU-Plenário (BRASIL, 2015) no qual constata que a autonomia orçamentária e financeira das agências reguladoras não está sendo obedecida pelo

²¹ Nas agências reguladoras, os contratos de gestão foram adotados apenas pela ANEEL, ANVISA, ANS e ANCINE (FERNANDES, 2002).

²² Nunes *et al.* (2017) indicam que o contingenciamento é uma necessidade diante da situação fiscal do Brasil, tendo em vista que o resultado nominal das contas públicas dos últimos anos tem apresentado situação deficitária em decorrência do alto grau de endividamento. Porém, reforçam que as agências reguladoras possuem receitas próprias vinculadas por lei e destinadas a garantir a autonomia financeira daquelas entidades e, assim, não deveriam fazer parte do esforço fiscal da União como poupança para redução do déficit primário do governo.

Executivo e recomenda à Casa Civil a realização de estudos para alterar as regras e leis e dotá-las de real autonomia.

Diante da constatação da falta de autonomia e de distorção das características originais propostas pela reforma de Estado às agências reguladoras federais, foi realizado um amplo movimento para alterar a sua estrutura, que culminou na publicação da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Essa lei dispõe sobre a gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras federais. Permite que elas possam tratar diretamente com o Ministério da Economia assuntos que antes careciam de intermediação ministerial, como a autorização para realização de concursos, os provimentos e as alterações para seu quadro de pessoal.

Dessa forma, as agências, a partir da nova lei, passam a ser órgãos setoriais, com maior autonomia referente à gestão de pessoas, que segundo Fonseca *et al.* (2013), é fundamental para o desenvolvimento de seus próprios modelos e formas de integração de práticas de gestão de pessoas, como a gestão por competências. Os autores argumentam que a autonomia administrativa é fundamental para que a gestão estratégica de pessoas seja implantada numa organização pública.

A Lei nº 13.848/2019 também modificou os critérios de indicação de diretores que compõem uma agência reguladora, com requisitos de experiência profissional, formação acadêmica compatível com o cargo, além de alterar o mandato de quatro para cinco anos, com impossibilidade de recondução, e de criar lista tríplice para compor substitutos em caso de vacância. Outra inovação da lei é a designação de uma lista de substitutos aos diretores, compostos por três servidores ocupantes de cargos de superintendente ou equivalentes, escolhidos pelo Presidente da República entre os indicados pela Diretoria Colegiada.

Vale ressaltar que a referida lei foi objeto de discussão na Casa Civil com participação de dirigentes de todas as agências e de consultoria legislativa do Senado. Aprovada pelas Casas Legislativas e sancionada pelo Presidente da República²³, a lei alterou a estrutura gerencial e de pessoal nas agências reguladoras brasileiras.

²³ O Presidente da República Jair Bolsonaro sancionou a Lei nº 13.848, em 25 de junho de 2019, e vetou os seguintes pontos: a lista tríplice para seleção de integrantes das agências, o comparecimento anual obrigatórios de diretores da Agência no Senado para prestação de contas, a permissão de recondução dos atuais diretores e a

Com suas características particulares, cuja estrutura foi recentemente alterada pela Lei nº 13.848/2019, as agências reguladoras federais têm procurado implantar uma gestão estratégica de pessoas para que o seu quadro de pessoal seja valorizado, capacitado e estruturado de forma a atender as necessidades e os objetivos institucionais.

A seção seguinte abordará a transformação na área de Gestão de Pessoas – GP nos últimos anos, inclusive no setor público. Serão apresentados os contextos e as teorias que culminaram no surgimento da gestão estratégica de pessoas, além de se apontar os fatores que dificultam a sua implementação na administração pública brasileira.

2.3 Gestão estratégica de pessoas

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e com a consolidação da legislação trabalhista, surgem os departamentos de pessoal nas organizações para cumprir a lei e direcionar os trabalhadores (LEGGE, 2005). Nas décadas seguintes, surgiu um movimento para construção de uma nova filosofia da área de gestão de pessoal mais flexível aos desafios das tecnologias e às expectativas dos funcionários. A partir de 1980, essa área passou a ser encarada sob uma perspectiva estratégica e, então, surgiu a teoria da Visão Baseada em Recursos – VBR, que vincula o desempenho de uma organização ao uso efetivo e estratégico dos seus recursos internos, inclusive os humanos (PAAUWE; BOSELIE, 2003).

Em 1990, a teoria da VBR evoluiu para o conceito de diferencial competitivo, desenvolvido por Prahalad e Hamel (1990), em artigo no qual definem que as competências essenciais da organização criam o diferencial competitivo e são as responsáveis por tornar uma empresa única no mercado. Para os autores, as competências essenciais da organização são consolidadas por meio de tecnologias, métodos e práticas, a partir do arranjo e da qualidade dos seus recursos internos, em especial, os Recursos Humanos – RH.

Alinhados a esse conceito, Mathis e Jackson (2003) reforçam que a gestão de recursos humanos, por meio de práticas que se alinhem à estratégia da organização, pode criar e manter a vantagem competitiva de uma instituição. As pessoas passam a ser consideradas como a principal fonte de competência essencial e constituem a capacidade organizacional que

determinação de quarentena de 12 meses sem vínculo com empresas para que possam ser indicados à direção das agências. Os referidos vetos, em 2 de outubro de 2019, foram apreciados e mantidos pelo Congresso Nacional.

diferencia uma organização de suas concorrentes e, para tal, a área de RH deve atuar com estratégia para atrair, reter e maximizar a efetividade das pessoas.

Para Legge (2005), a partir da integração da área de pessoal com a estratégia, tem-se a transição do modelo Administração de Recursos Humanos – ARH, com foco no controle de pessoal e procedimentos administrativos, para a Gestão Estratégica de Pessoas – GEP, com foco na articulação entre objetivos individuais e organizacionais e na estratégia. Lengnick-Hall *et al.* (2009), ao analisarem a evolução da literatura de gestão de pessoas a partir da década de 1980, ponderam que houve mudanças do foco da ARH para a criação de contribuições estratégica, a GEP. Enquanto na ARH o foco era o indivíduo, no qual o próprio funcionário tinha motivação e capacidade para alcançar os objetivos organizacionais estabelecidos, com a inserção da visão estratégica de gestão de pessoas, a GEP, os estudos passaram a focar na entrega de resultados, enfatizando a contribuição do capital humano, as capacidades estratégicas das pessoas e o desempenho competitivo da organização.

Nesse contexto, Camões e Meneses (2016) avaliam que o movimento da GEP surgiu como tentativa de superar o formalismo extremo da perspectiva anterior ligada aos modelos burocráticos de gestão, a ARH. Indicam que transição de um modelo centrado em ações operacionais e administrativas (ARH) para um caracterizado pela conexão com o negócio (GEP) tornou a área de gestão de pessoas responsável por fomentar a relação entre as pessoas e os resultados pretendidos pela organização.

Ao aprofundar a definição de GEP, Lacombe e Chu (2008) entendem que a gestão estratégica de pessoas, além de estar alinhada aos objetivos organizacionais de longo prazo, deve englobar toda a organização e seus departamentos e níveis hierárquicos, além de se adaptar ao contexto organizacional. Segundo Terabe e Bergue (2011) o reconhecimento das pessoas como elemento central para organização é o cerne da GEP, definida, pelos autores, como desenvolvimento de práticas e políticas de diferentes subsistemas de gestão de pessoas de maneira integrada para atingir os objetivos da organização.

Araújo *et al.* (2017) resumem que a nova visão representada pela GEP culminou em práticas que passaram a ser pensadas de maneira integrada aos objetivos da organização, voltadas para recrutamento, desenvolvimento e retenção de recursos humanos que possuem competências estratégicas e, conseqüentemente, cruciais para instituição. Ainda, reforçam a necessidade de adequação ao contexto organizacional como ponto fundamental que diferencia

a GEP da ARH, no qual a perspectiva contingencial, da necessidade de readequação do modelo de acordo com o contexto organizacional, prevalece na literatura de GEP.

Para o setor público, Rezende (2009) indica que, após o contexto de reformas administrativas e gerenciais dos anos 90, novos modelos institucionais deveriam ser delineados para que as organizações pudessem ser orientadas por parâmetros de eficiência e efetividade, ou melhor, orientadas por resultados, inclusive com relação aos recursos humanos. No mesmo sentido, Moore (1996) apresenta o modelo de construção de valor público, no qual mais do que eficiência no desempenho para assegurar o resultado, o poder público gera impacto e valor público e, assim, o setor público não deve apenas garantir bons resultados a partir de alocação de recursos de maneira eficiente, mas também deve garantir que esses resultados representem valor para a sociedade e atender, a longo prazo, o interesse público.

Com relação a evolução da área de gestão de pessoas no setor público brasileiro, destaca-se o período de reforma do Estado. Em 1997, o MARE²⁴ publicou a nova política de recursos humanos (BRASIL, 1995) como elemento indispensável para reconstrução do aparelho do Estado, com práticas voltadas para a captação de servidores, desenvolvimento de pessoal, implantação de um sistema remuneratório adequado e reorganização de carreiras.

O diagnóstico do Plano Diretor, de acordo com Fernandes (2002) era de que o crescimento de 82% das despesas com pessoal, entre 1987 e 1994, foi fruto de concessão exagerada de vantagens aos servidores públicos, ainda que a quantidade de servidores tenha caído 9% em decorrência das aposentadorias. Salaria que, ao mesmo tempo que cresciam as despesas de pessoal, houve redução na quantidade de servidores ativos e aumento de 226% no pagamento de aposentadorias. Reforça, ainda, que a ampliação dessas despesas não refletiu em melhoria de qualidade do serviço, pois a estrutura de remunerações estava distorcida, os cargos de baixa hierarquia recebiam mais que o mercado, já os de alta gerência necessitavam recuperar a sua remuneração, pois estava menor daquela praticada pelo setor privado.

Para Bresser-Pereira (1998), a nova política de recursos humanos foi colocada em prática com ênfase no fortalecimento do núcleo estratégico do Estado. Para esse setor, a burocracia deveria ser qualificada, bem remunerada e valorizada. Ainda, reforça que a reforma

²⁴ Na atuação direta nas reformas, conforme o Plano Diretor (BRASIL, 1995), cabia ao MARE administrar as políticas de recursos humanos, como: política de desenvolvimento institucional e capacitação do servidor; supervisão e coordenação dos sistemas de pessoal civil; e desenvolvimento de ações de controle da folha de pagamento dos órgãos do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC.

gerencial, iniciada em 1995, se deu por meio da adoção de formas modernas de gestão, inspirada na administração privada, para dar ao gestor público profissional condições efetivas de gerenciar com eficiência, inclusive na área de RH, sobretudo a partir de mudança cultural. Nesse período de reforma, com relação à gestão de pessoas, destaca-se o fortalecimento da ENAP, que passou a ser responsável por formar e capacitar os servidores para o desenvolvimento de uma gestão pública eficiente, com priorização do fortalecimento estratégico do Estado e do desenvolvimento dos seus servidores, via capacitação (BRASIL, 1995).

Fonseca e Meneses (2016) indicam que o setor público brasileiro, diante das responsabilidades crescentes junto aos seus cidadãos, necessita de uma estrutura administrativa efetiva e capaz de coordenar políticas estratégicas para o desenvolvimento nacional. Os autores acrescentam que emerge, a partir da reforma do Estado, um modelo gerencial como forma de superação do modelo burocrático²⁵, por meio de práticas centradas na eficiência e no alcance de resultados, especialmente nas atividades núcleo e exclusivas do Estado. Ressaltam uma mudança do paradigma funcional de gestão de recursos humanos para outro de gestão de pessoas, de natureza estratégica e integrada, com a crescente valorização das competências e conhecimentos obtidos e desenvolvidos pelo quadro de servidores públicos.

Vale ressaltar que o Plano Diretor (BRASIL, 1995) previa a combinação de princípios gerenciais e burocráticos, de acordo com o setor do Estado e, para as atividades exclusivas, como agências reguladoras, deveria se manter alguns aspectos da burocracia, junto com o gerencialismo. Segundo Fernandes (2002), a Nova Gestão Pública – NGP, proposta pelo Plano Diretor, procurou utilizar a experiência internacional e adequá-las aos problemas e circunstâncias da administração pública brasileira e, nesse sentido, para as agências reguladoras, procurou-se desenhar uma estrutura, a partir da visão integrada da administração pública, que incluísse a cultura e o comportamento dos servidores, para a reorganização da gestão de pessoas, com a flexibilização do regime jurídico e uma nova política de RH.

Ao analisar os resultados da reforma no âmbito da gestão de pessoas no Brasil, o autor estabelece que houve mudanças importantes no texto constitucional no que se refere à

²⁵ Bresser-Pereira (1996) define que o modelo burocrático foi a melhor opção para driblar os problemas do patrimonialismo no setor público brasileiro e é caracterizado pela intensa hierarquia funcional, meritocracia e ascensão funcional com base na senioridade e desempenho e, a partir da reforma, a gestão pública deveria avançar para um modelo gerencial.

supressão da obrigatoriedade do Regime Jurídico Único – RJU²⁶, previsão de regras mais rígidas para o teto de remuneração e revisão das regras de estabilidade do servidor. Contudo, reforça que, por questões políticas, a flexibilização do regime estatutário não foi aplicada para as agências reguladoras²⁷, conforme proposta original do Plano Diretor, mas que após a reforma, foram realizados concursos públicos que mudaram o perfil do quadro de pessoal da APF, com pessoas qualificadas, inclusive nas agências reguladoras, além de expressivos resultados no que se refere ao treinamento de servidores, com centros de formação, em especial a ENAP.

Segundo Araújo *et al.* (2017), apesar dos esforços para produzir teoria sobre GEP aplicada ao governo, ela ainda é difícil de ser implementada. Citam estudos para analisar a implementação de políticas de gestão de pessoas no governo brasileiro, como de Camões e Meneses (2016), Fonseca e Meneses (2016) e Côrtes e Meneses (2016)²⁸ e, apresentam os seguintes fatores intervenientes da implementação da GEP no setor público: i) institucionais: influência do ambiente externo nas organizações públicas; ii) políticos: dinâmica das configurações políticas da organização e o poder negociação e influência da alta administração; iii) organizacionais: características do ambiente interno das instituições, como estrutura hierárquica, cultura organizacional, engajamento e relações interpessoais; e iv) setoriais: elementos relacionados à própria unidade de GP e fundamentais para sua atuação efetiva.

Camões e Meneses (2016) citam que, além do desenvolvimento teórico-empírico do campo de GEP, surgiram modelos específicos para geração de potencial competitivo nas organizações, em especial a gestão por competência. Para a OCDE (2010), o modelo de gestão por competências se insere no contexto da gestão estratégica de pessoas no setor público, tendo em vista a capacidade da abordagem em realizar os alinhamentos horizontal, das atividades de gestão de pessoas, e vertical, dessas atividades com a estratégia da organização.

²⁶ Ressalta-se que a supressão da obrigatoriedade do RJU, proposta pela emenda constitucional da reforma administrativa, foi posteriormente invalidada pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 2135, em 2 de agosto de 2007, o que resultou na manutenção do art. 39, *caput*, da Constituição Federal.

²⁷ No momento de criação de cargos para as agências reguladoras federais, optou-se pela criação dos cargos sob a égide da Lei 8.112/1990, isto é, do regime estatutário único, criado pela referida lei.

²⁸ Camões e Meneses (2016) analisaram os fatores intervenientes na implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas na APF; Fonseca e Meneses (2016) analisaram a implementação da gestão por competências nas agências reguladoras federais; e Côrtes e Meneses (2016) estudaram a implementação da gestão estratégica de pessoas após análise da literatura nacional e internacional entre 1984 e 2015.

Demo, Fogaça e Costa (2018), ao analisarem estudos sobre políticas e práticas de gestão de pessoas no período de 2010 e 2016, concluíram que apenas 4% deles tratam de autarquias da APF e que a abordagem por competências, apesar de bastante divulgada na literatura acadêmica, consta em poucas pesquisas de práticas organizacionais no período analisado. Os autores concluem que os resultados sobre a abordagem por competências, objeto de estudo na primeira década de 2000, não recebeu a devida atenção a partir de 2010, e que futuros estudos, no Brasil, devem se concentrarem em aspectos estratégicos da gestão de pessoas, para que o arcabouço teórico e empírico seja capaz de fomentar a construção e o refinamento de políticas e práticas de gestão de pessoas que contribuam efetivamente para a estratégia das organizações.

A próxima seção tratará da gestão por competências, que surgiu no contexto apresentado nesta seção, da gestão estratégica de pessoas. Há diferenças entre os estudiosos quanto a sua conceituação, aplicação e metodologia da abordagem em questão e a próxima seção analisará a gestão por competências e suas principais correntes e definições.

2.4 Gestão por Competências

Para a escolha da literatura, partiu-se de levantamento bibliográfico das pesquisas, nos últimos dez anos, sobre o tema gestão por competências, por meio de consultas a bancos de dados da CAPES (<http://www.periodicos.capes.gov.br>), ProQuest (<https://www.proquest.com/>), SciElo (<http://www.scielo.br/>) e repositório institucional da UnB (<http://repositorio.unb.br>)²⁹. As palavras-chaves utilizadas foram gestão por competências e desenvolvimento de pessoas e, no total, foram analisados 112 trabalhos científicos (apenas em português) para embasar o referencial teórico sobre gestão por competências (seções 2.4 e 2.5).

Segundo Souza (2004), o conceito de competência surgiu, nas últimas décadas, a partir da sua utilização nas áreas de psicologia e da educação, e não do movimento em prol da produtividade que caracterizou a atuação do mercado e do setor público. A autora esclarece que, na sua origem, competência significa o conjunto de características subjacentes nos indivíduos que determinam um desempenho superior e, posteriormente, o conceito de

²⁹ Posteriormente, adicionou-se os repositórios, também dos últimos dez anos, da ANPAD (<http://www.anpad.org.br/>) e do CONSAD (<http://consad.org.br/>).

competência foi adaptado para sua utilização nas empresas, integrando o conjunto de requisitos para o alcance dos objetivos organizacionais.

Souza cita, entre as abordagens oriundas da utilização do conceito de competências em empresas, a escola gerencial, que considera competências como unidades diferenciadas do desempenho pessoal, social ou organizacional que integram condutas desejadas (resultados) e aptidões subjacentes (capacidades individuais). A autora distingue a escola gerencial da psicológica e da educativa, reforçando que as três entendem que competência se demonstra na prática, por meio de condutas observáveis, mas com diferenças metodológicas de sua aplicação e reforça que é necessário resolver a divergência entre elas para gerar uma interpretação uniforme na APF, de modo a torná-la uma categoria analítica universalmente aceita.

Camões e Meneses (2016) explicam que a origem da abordagem de gestão por competências é o conceito de *core competencies* dos autores Prahalad e Hamel (1990), segundo o qual as pessoas passam a ser consideradas diferenciais competitivos. Ao definirem o constructo da competência organizacional, para sustentarem que as pessoas trazem valor à organização por meio de suas competências, surge a abordagem de gestão por competências.

Conforme Ribeiro (2015), não existe consenso sobre o que seja gestão por competências. O conceito, para a autora, se desenvolveu a partir da necessidade de se integração de tarefas antigamente padronizadas e fragmentadas, a partir do novo paradigma de uma administração flexível que necessita de pessoas com autonomia e capacidade para trabalhar em ambientes de rápidas mudanças tecnológicas.

Santos (2006) afirma que a gestão por competências nos processos de recursos humanos marca o deslocamento da gestão do cargo ou carreira para as atribuições desempenhadas e competências necessárias para o alcance dos resultados organizacionais. A autora reforça que a abordagem por competências, e a sua prioridade do desenvolvimento e na flexibilidade das instituições, é compatível com a dinâmica atual do mundo do trabalho, tendo em vista que o modelo de qualificação tradicional parece não responder mais às demandas.

Ao analisar os estudos sobre gestão por competências, Santos (2011) demonstra que apresentam algumas convergências: a) descrevem, classificam e identificam, em grande maioria, as competências relevantes a determinadas funções; b) possuem como desenho de investigação o *survey*; c) apresentam pluralidade metodológica, principalmente no que se refere

à natureza da pesquisa e aos métodos e técnicas para coleta e análise de dados; d) são realizados prioritariamente no segmento terciário da economia; e e) apresentam, majoritariamente, desenho transversal de pesquisa.

Segundo Santos (2011), há uma proliferação de modelos prescritivos de aplicação da abordagem por competências, fazendo necessária a análise de suas diferenças. Nesse contexto, deve-se proceder à análise histórica sobre o desenvolvimento da gestão por competências, no qual destacam-se três escolas principais: inglesa, norte-americana e francesa.

Conforme Hondeghem, Horton e Scheepers (2006), a gestão por competências surgiu na década de 1980, no Reino Unido e nos Estados Unidos, na mesma época do desenvolvimento da NGP no setor público. No serviço público inglês, o autor descreve que essa abordagem foca nas competências-chave consideradas indispensáveis para a gestão por resultados e reflete as prioridades para modernização e reforma da função pública. A escola inglesa vincula competências a aspectos ligados à tarefa e à mensuração de resultados e, assim, segundo Santos (2011), foca no desempenho ao tratar da gestão por competências. A autora cita Horton (2000), que consolida a definição de competência na escola inglesa para noção de desempenho, das ações, comportamentos e resultados que uma pessoa deve demonstrar no trabalho.

De acordo com Fleury e Fleury (2001), o debate sobre competências surgiu nos Estados Unidos, em 1973, com a publicação de McClelland (1973), na busca de abordagem mais efetiva para os testes de inteligência nos processos de escolha de pessoas para as organizações, no qual define competência como uma característica subjacente a uma pessoa com desempenho superior ao realizar determinada tarefa. Na década de 1980, Boyatzis (1982) conceitua competências como aspectos ligados à natureza humana, por meio de comportamentos observáveis, que compõe um conjunto de característica que define o desempenho superior, inclusive dos gestores de uma organização.

Para a escola americana, o conceito de competências é o conjunto de qualificações ou estoque de recursos (conhecimentos, habilidades e atitudes³⁰) que justifica o alto desempenho dos indivíduos na organização. Ao analisar essa escola, Ribeiro (2015) afirma que ela se baseia no modelo epistemológico condutivista ou behaviorista e funcionalista,

³⁰ Para Durand (2000), conhecimento é uma série de informações assimiladas e estruturadas pelo indivíduo dentro de um esquema preexistente que exercem influência sobre seu julgamento ou comportamento; habilidade é a capacidade de fazer uso produtivo do conhecimento e utilizá-lo em uma ação; e atitude é vinculada a aspectos sociais e afetivos relacionados ao trabalho.

direcionada para os objetivos do mercado e para a eficiência social. Já Fleury e Fleury (2001)³¹ destacam que as competências, para os autores norte-americanos, são baseadas nos princípios do taylorismo-fordismo, de desenvolvimento de tarefas atreladas a cargo específicos. Insatisfeitos com a referida vinculação de competências aos cargos, segundo Fleury e Fleury, a escola francesa foi além do conceito de qualificação e passou enfatizar a realização das pessoas, o seu comportamento e a conduta em determinada situação de trabalho.

A escola francesa, de acordo com Santos (2011), foca nos atributos individuais, com destaque para autores como Zarifian (2001) e Le Boterf (1999), que associam a competência às realizações do indivíduo em determinado contexto. Segundo esses autores, as competências são atributos que o indivíduo utiliza e efetivamente realiza no trabalho, a partir da análise do comportamento das pessoas em se engajar, assumir responsabilidade, ser capaz de atuar em eventos imprevistos e, ao mesmo tempo, manter um distanciamento crítico ou flexibilidade que lhe permite questionar os acontecimentos no trabalho. Assim, o conceito de competências evoluiu para incorporar a ideia da instabilidade de um ambiente de trabalho imprevisível.

Brandão (2012) aponta que, nos últimos anos, uma vertente integradora tem procurado definir a competência a partir de concepções provenientes das diferentes escolas. A competência passa a ser compreendida como conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes (dimensões interligadas e interdependentes), como comportamentos adotados no trabalho e necessários ao desempenho eficiente dos indivíduos. Tal definição, segundo Santos (2011), aproxima a noção de competência da de desempenho. Assim, a visão integradora de competência, que a entende como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que uma pessoa possui para trabalhar bem e contribuir para a performance da instituição dentro de um contexto organizacional, é o que possui maior aceitação nas publicações brasileiras.

Brandão e Guimarães (2001) definem competências coletivas e individuais como requisitos de atributos cognitivos e comportamentais para o desempenho do trabalho do grupo ou das pessoas em determinada organização. Assim, tratam a competência como preditor do desempenho e a compreendem de forma ampla, como resultado da competência individual

³¹ Fleury e Fleury (2001) definem competência como um saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos e habilidades, que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo.

(conhecimentos, habilidades e atitudes), características pessoais e suporte recebido pela organização.

Para o âmbito de competências individuais, Brandão e Bahry (2005) indicam a construção do mapeamento de competências para identificar as lacunas entre as competências requeridas e as já existentes na organização, de forma a orientar a atuação coordenada dos subsistemas de gestão de pessoas para captar e desenvolver as competências, por meio do preenchimento das lacunas identificadas. Assim, as lacunas entre competências existentes e as necessárias permitiriam o alcance de metas institucionais.

Entre os principais autores da visão integradora, Dutra (2004) desenvolve o conceito de competências atrelado à entrega ou agregação de valor para instituição. Para o autor, uma pessoa é competente se possui um repertório (conhecimentos, habilidades e atitudes) que efetivamente entrega à organização, conforme o nível de complexidade das suas atribuições na organização (o nível de exigência da atribuição ou responsabilidade de determinado profissional). Por essa perspectiva, a tipologia das competências individuais influencia a expressão do desempenho no trabalho.

O Quadro 2, abaixo, resume as principais teorias apresentadas nesta seção, sistematizando os conceitos de competências de cada corrente.

Quadro 2 – Conceito de competências

Corrente	Autor	Conceito de competências
Escola norte-americana	Fleury e Fleury (2001)	Competências são o conjunto de qualificações ou estoque de recursos (conhecimentos, habilidades e atitudes) que justifica o alto desempenho do indivíduo na organização.
Escola inglesa	Horton (2000)	Competência está diretamente relacionado ao desempenho, isto é, às ações, comportamentos e resultados que uma pessoa deve demonstrar no trabalho.
Escola francesa	Santos (2011)	Competências são atributos que o indivíduo utiliza e efetivamente realiza no trabalho, a partir da análise do comportamento das pessoas em se engajar, assumir a responsabilidade, ser capaz de atuar em eventos imprevistos e, ao mesmo tempo, manter um distanciamento crítico (ou flexibilidade) que lhe permite questionar os acontecimentos no trabalho.

Visão integradora	Brandão (2012)	Competência é o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes (dimensões interligadas e interdependentes), como comportamentos adotados no trabalho e necessários ao desempenho eficiente dos indivíduos.
Visão integradora	Dutra (2004)	Uma pessoa é competente se possui um repertório (conhecimentos, habilidades e atitudes) que efetivamente entrega à organização, conforme o nível de complexidade das suas atribuições (o nível de exigência da atribuição ou responsabilidade de determinado profissional).

Fonte: Elaboração própria.

Para a presente pesquisa, ressalta-se que serão analisadas se as implantações nas agências reguladoras federais utilizaram a visão integradora, a mais utilizada no Brasil, que vincula competência a um conjunto de atributos (conhecimentos, habilidades e atitudes) que uma pessoa utiliza e realiza o seu desempenho ou entrega à organização, conforme a complexidade de suas atribuições.

Alguns autores propõem modelos para implantar a gestão por competências, segundo Camões e Meneses (2016), como um modelo de gestão organizacional ou de desempenho organizacional não restrito à unidade de gestão de pessoas do órgão. Autores como Brandão e Bahry (2005) concebem a implantação da gestão por competência iniciando-se pela formulação da estratégia (missão, visão e objetivos, indicadores e metas), seguida da identificação das competências ou mapeamento das competências necessárias para o alcance dos objetivos, do inventário ou avaliação das competências existentes, da identificação da lacuna entre as competências existentes e as requeridas e, em etapa subsequente, do desenvolvimento de competências, por meio do recrutamento de pessoal (externo), da realocação de pessoal (interna) ou da capacitação dos funcionários da organização.

Com relação à utilização da gestão por competências pela organização, Guimarães, Bruno-Faria e Brandão (2006) indicam que o processo de identificação e mapeamento de competências pode ser utilizado para diversas finalidades, inclusive para a formulação de uma política ou plano de ação organizacional.

Para Dutra (2002), os processos organizacionais que buscam o desenvolvimento das pessoas são os mais sensíveis à abordagem por competências. Assim, a gestão por competências atreladas à capacitação tem sido considerada um aspecto fundamental para a profissionalização

dos colaboradores de uma organização. Bittencourt (2005) aprofunda esse debate ao constatar que as transformações nas instituições modernas têm sido motivadas pela necessidade do desenvolvimento de competências dos seus funcionários, de novos conhecimentos, habilidades e atitudes. Pilati (2006) reforça que o processo de Treinamento, Desenvolvimento e Educação – TD&E vem assumindo posição cada vez mais estratégica, por favorecer o desenvolvimento das competências humanas essenciais para as organizações, além de atender às demandas sociais do cidadão e, dessa forma, são responsáveis, em grande parte, pela aprendizagem no contexto organizacional e influenciam o comportamento humano no ambiente de trabalho.

O modelo tradicional de treinamento, restrito à execução de atividades do cargo está, dessa maneira, sendo substituído por outro, articulado às competências. Segundo Eboli *et al.* (2010), tem-se observado uma evolução do sistema de treinamento quando se considera a gestão por competências, de forma a desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes e promover um processo de aprendizagem para viabilizar a estratégia e os objetivos organizacionais.

Posteriormente, a abordagem de gestão por competências foi se integrando ao conceito de trilhas de aprendizagem. Segundo Freitas e Brandão (2006), essas trilhas são caminhos alternativos e flexíveis para promover o desenvolvimento das pessoas, a partir da autonomia para cada um decidir o percurso do seu crescimento. Para os autores, o funcionário concebe sua trilha de aprendizagem a partir da integração do planejamento da sua carreira com as expectativas da organização, do seu desempenho esperado e dos seus anseios, além das competências que já possui ou necessita desenvolver. Assim, as trilhas são entendidas como uma parceria entre organização e funcionário, cada qual com sua parcela de responsabilidade sobre o processo de desenvolvimento de competências.

O desenvolvimento e capacitação, seja acompanhado ou não do desenvolvimento de trilhas de aprendizagem, de fato, pode gerar diferenças para as instituições públicas federais. Recentemente, ao realizar a análise do desenvolvimento econômico do Brasil, a OCDE (2018) apontou que a melhora da produtividade exige não apenas investimento em capital físico, mas também na capacitação das pessoas. Em continuidade ao desenvolvimento por competências, segundo Fleury e Fleury (2001), por meio dos processos de aprendizagem são desenvolvidas as competências essenciais necessárias à realização de suas estratégias de negócio. Para os autores, o desenvolvimento de competências ocorre em três níveis: individual, em grupo e na organização.

Em adição, Fleury e Fleury (2004) apontam que um dos grandes desafios para organizações é desenvolver nas pessoas competências que não agreguem valor apenas à organização, mas também ao indivíduo e, assim, as pessoas, ao desenvolverem competências essenciais para o sucesso da organização, estão também investindo em si mesmas, não só como cidadãos da organização, mas como cidadãos do próprio país e do mundo.

É importante pensarmos na integração das competências a outros sistemas de gestão de pessoas, além da capacitação. Para a OCDE (2010), a definição das competências individuais permite conectar os diferentes sistemas de gestão de pessoas, de forma que as atividades de dimensionamento da força de trabalho, recrutamento e seleção, treinamento e desenvolvimento, gestão do desempenho e planejamento de carreiras, entre outras, funcionem de maneira integrada. Para obter sucesso na aplicação da gestão por competências, indica a necessidade da participação ativa dos gestores e funcionários para construção coletiva das competências e para coerência do alinhamento estratégico e horizontal com a cultura organizacional.

Além disso, a OCDE aponta que a gestão por competência ganhou destaque como meio de implementar as premissas de gestão estratégica de pessoas no setor público de vários países, como Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Bélgica, Finlândia, Holanda, Suécia, Estônia, França e Alemanha. Reforça que, nesses países, a gestão por competências possibilitou a criação de uma linguagem comum entre os subsistemas de gestão de pessoas, a implantação da gestão de pessoas orientada para necessidades futuras, além do aumento da competitividade do governo e fomento de uma cultura de autodesenvolvimento contínuo.

A próxima seção tratará da implantação da gestão por competência no setor público federal. Serão apresentadas as políticas federais de recursos humanos no contexto das reformas administrativas no Brasil, que culminaram com a implementação da gestão por competências na APF, que, contudo, ainda é repleta de desafios decorrentes de fatores intervenientes na sua aplicação.

2.5 Implantação da Gestão por Competências

Em paralelo ao surgimento dos conceitos e definições de Gestão por Competências – GC ao redor do mundo, ainda na década de 1990, o Brasil passava por uma série de reformas administrativas. A modernização das instituições públicas, segundo Bresser-Pereira (1998),

tinha o objetivo de o Estado oferecer um serviço melhor à população e aumentar a eficácia dos atendimentos e processos, e, para tanto, deveria adotar ferramentas modernas de gestão para aperfeiçoar a qualidade do serviço prestado. A nova política de recursos humanos do período de reforma do Estado iniciou um processo de profissionalização dos recursos humanos no país (BRASIL, 1995).

Segundo Pacheco (2002), o objetivo da reforma, a partir de 1995, era transformar o Estado forte em seus novos papéis, por meio de uma administração flexível e eficiente. O Plano Diretor (BRASIL, 1995) propôs modernizar a administração pela profissionalização do serviço público, via concursos públicos, política de carreira e programas de educação continuada permanente³² e introdução de uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho. Após essa reforma, Villoria (2007) reforça a evolução da gestão pública e de pessoas no setor público no Brasil, como país exemplo de burocracia meritocrática, de serviço público profissional e de preservação da capacidade estatal por meio de carreiras e cargos governamentais.

Para Abrucio (2007), para se ter uma efetiva reforma do Estado, é necessário aperfeiçoar a profissionalização da burocracia e buscar maior efetividade da gestão pública, orientada por meio de instrumentos de gestão por resultados. Nesse sentido, conforme Marconi (2010), a política de recursos humanos deve estar orientada para motivar os servidores a apresentar bons resultados, compatíveis com as metas e, assim, é desejável adotar instrumentos orientados para a aquisição de competências nas organizações, a gestão por competências.

O governo Lula, ressaltam Abrucio, Pedroti e Pós (2010), continuou o movimento de reformas de Estado e de modernização da gestão pública, e instituiu a gestão por competências na APF, por meio do Decreto nº 5.707/2006, que estabeleceu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas – PNNDP da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional. A premissa teórica da PNNDP, de acordo com Camões e Meneses (2016), é a gestão por competências atrelada à capacitação, bem como a sua finalidade é melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços públicos prestados ao cidadão, por meio do desenvolvimento permanente dos funcionários e da adequação das competências dos servidores aos objetivos institucionais.

³² O Plano Diretor (BRASIL, 1995) previa o aumento do número de treinamentos, a partir de uma nova visão da área de capacitação, que passou a ser considerada não apenas um requisito para promoção na carreira, mas como uma ação permanente e importante para o servidor e para a instituição.

O referido Decreto (BRASIL, 2006) define a gestão por competências como 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 organização. Ainda, a capacitação é definida 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. Vale ressaltar que essas definições foram revogadas com a publicação do Decreto nº 9.991/2019, que não define o que é gestão por competências, porém estabelece que o diagnóstico de competências deve, preferencialmente, ser a base para elaboração do Plano de Desenvolvimento de Pessoas – PDP.

A gestão estratégica de pessoas, após o Decreto nº 5.707/2006, passa a adotar a abordagem de gestão por competências voltada, especialmente, ao desenvolvimento contínuo dos servidores. Segundo Leme (2011), a gestão por competências se tornou uma importante ferramenta de modernização do Estado brasileiro, para geração de resultados organizacionais a partir dos indivíduos.

Contudo, ressalta-se que, apesar do avanço com o Decreto nº 5.707/2006 no sentido de reforçar a importância da capacitação e da formação continuada dos servidores com vistas à implementação do desenvolvimento por competências, não se encontra explicitado no seu texto incentivo para utilização da gestão por competências de maneira integrada, em outros subsistemas de gestão de pessoas diferentes da capacitação. Nesse sentido, Camões e Meneses (2016) estabelecem que o objetivo explícito da norma era a criação de uma política, o PNDP, que conduzisse a capacitação do governo federal a ser orientada por competências e contribuir para o desenvolvimento dos indivíduos e da organização.

Após análise do planejamento estratégico para implantar o PNDP, em 2007, das entrevistas com dirigentes e de outros documentos, os autores identificaram os seguintes objetivos implícitos, que não estavam previstos no Decreto nº 5.707/2006: utilização da metodologia em outros subsistemas de GEP, ampliação do poder de agenda da temática junto aos dirigentes, envolvimento de outros atores no processo não vinculados a área de RH e aproximação entre escolas de governo e executores. Enfatizam que, no âmbito do Comitê

Gestor da PNDP³³, após implantar o referido decreto e analisar os resultados nos seus primeiros anos, em 2010 foi realizado o segundo ciclo de planejamento estratégico para implantar a política, no qual os objetivos implícitos supracitados não estavam mais presentes, com foco apenas nos objetivos explícitos.

Segundo os autores, o Comitê percebeu que a extrapolação para os demais subsistemas de RH seria mais complexa do que se imaginava, e optou-se apenas em focar a capacitação. Reforçam que os objetivos implícitos desenhado pelos dirigentes foram trazidos à tona a partir do processo de implementação da política, momento em que haveria menos possibilidade de contornar suas dificuldades junto aos implementadores, o que explica a opção da equipe do PNDP no foco do treinamento para implantar a gestão por competências na APF. Assim, na PNDP não houve definição clara das metas e indicadores pelos quais seriam mensurados os resultados da política. Acrescentam que havia ambiguidades, inclusive no significado da política, tendo em vista que os conceitos de competências são diversos, com múltiplas dimensões e facetas. A integração das competências entre os subsistemas de recursos humanos é apontada na literatura como fundamental, mas, segundo os autores, a PNDP não criou mecanismos suficientes para tornar o modelo sistêmico na APF.

Ainda, os autores identificaram que o Decreto n.º 5.707/2006 não especifica um projeto estruturado para implementação da política no governo federal. Ao institucionalizar a gestão por competências, não foram estabelecidos métodos, processos e procedimentos específicos para implantação da gestão por competências nas instituições públicas federais. A falta de metodologia se mantém mesmo após a publicação do Decreto n.º 9.991/2019 e da Instrução Normativa n.º 201/2019. Apesar das referidas normas manterem a gestão por competências, a abordagem permanece sem o incentivo para a utilização de maneira integrada. Segundo Santos (2014), para que a gestão de pessoas por competências seja implantada com êxito é necessária uma sólida proposta metodológica, alinhada à realidade da organização.

Chagas (2013), ao estudar a implantação dessa abordagem em instituições públicas federais, conclui que não existe um modelo universal para implantação da gestão por competências, pois cada organização é influenciada de forma diferente pela política, clima e

³³ Camões e Meneses (2016) relatam que o Comitê Gestor da Política, instituído pelo Decreto n.º 5.707/2006, era formado pelos dirigentes máximos da ENAP, Secretarias de Recursos Humanos e de Gestão do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e apontam que o tema foi tratado como prioritário pela ENAP, como uma política que a legitimaria e ampliaria o seu alcance de atuação, enquanto nas Secretarias, a política perdeu espaço para outras agendas prioritárias.

cultura organizacional. Capaldo, Iandoli e Zollo (2006) apontam que a literatura de gestão por competências, por muito tempo, apresentou teorias e modelos desvinculados do contexto de aplicação, com caráter genérico e universal. Nesse sentido, Munck e Galleli (2015) sugerem conceber um modelo de gestão por competências que aproxime as competências individuais e organizacionais e respeite a cultura, o contexto interno e as condições do ambiente externo, para superar os desafios da sua implementação.

Além da dificuldade de compreensão da gestão por competências, em decorrência de sua complexidade e diferentes abordagens, Oliveira e Silva (2011) citam como desafios para implantá-la nas organizações públicas brasileiras a desarticulação da abordagem com as políticas de gestão de pessoas e as estratégias organizacionais, o baixo envolvimento dos gestores e a resistência dos envolvidos.

Dessa forma, a implantação da abordagem de gestão por competências no setor público, como esforço institucional, é repleta de desafios. Segundo Apel e Bitencourt (2008), a gestão por competência precisa ser contextualizada para adaptação e aplicação no setor público brasileiro, especialmente no que se refere aos aspectos institucionais e estruturais do ambiente organizacional que condicionam a sua implementação. Munck, Munck e Souza (2011) complementam que um modelo de competência direcionado a uma organização específica não servirá a realidades diferentes, pois o modelo varia de acordo com a cultura organizacional e deve ser construído conforme os valores da empresa.

Fonseca e Meneses (2016) indicam que a gestão por competências foi desenvolvida recentemente no setor público, em função dos resultados positivos observados em outros países, que supostamente atestariam o seu potencial de replicação no cenário nacional. Contudo, reforçam que a concepção da gestão por competências no setor público brasileiro requer, do ponto de vista analítico, a complementação teórica para uma análise que considere todas as variáveis, inclusive externas, que influenciam os modelos de GC adotados.

Ao estudarem o estágio de implementação da gestão por competências em diferentes órgãos da APF, Iglesias e Pantoja (2013) citam o Relatório Final da Conferência Nacional de Recursos Humanos (BRASIL, 2009), segundo o qual a implementação efetiva da ferramenta está condicionada as seguintes premissas básicas: i) deslocamento do foco no controle para o foco de desenvolvimento; ii) passagem do foco nos instrumentos para o foco no processo; iii) atenção ao interesse dos servidores e da instituição ao invés do interesse apenas da organização;

e iv) foco no modelo integrado e estratégico de gestão, em contraposição a um modelo de gestão construído por partes desarticuladas entre si.

Nesse ponto vale a pena citar que o art. 5º do Decreto nº 5.707/2006 estabeleceu três instrumentos para a implementação da PNDP: i) Plano Anual de Capacitação – PAC; ii) relatórios do PAC; iii) sistema de gestão por competência. O PAC é elaborado por cada órgão, os relatórios enviados pelos órgãos aos gestores da política³⁴ e o sistema³⁵, conforme Camões e Meneses (2016), apesar de inúmeras tentativas, não chegou a ser implantado, o que resultou em descrédito com relação à política em si.

Iglesias e Pantoja (2013) constataram, após análise dos relatórios do PAC enviados pelos órgãos ao gestor da PNDP³⁶, que a incorporação do modelo de gestão por competências vem sendo realizada em todos os tipos de órgãos da APF, com ênfase nos ministérios, instituições de ensino superior e autarquias. Apontam que houve evolução gradual na implementação da aplicação da GC no setor público com relação ao planejamento das ações de capacitação e recomendam a necessidade de disseminação e consolidação da abordagem de competências, tendo em vista que, em 2011, 20%³⁷ dos órgãos federais elaboraram seu PAC com base em competências, abrangendo 22% dos servidores da APF. Segundo as autoras, deve-se desenvolver e operacionalizar estratégias que fortaleçam a apropriação conceitual da gestão por competências por parte dos órgãos da APF, além de adaptar essa ferramenta estratégica para o setor público. Entendem, ainda, ser importante o aprimoramento de instrumentos de monitoramento e de mecanismos de avaliação eficientes e eficazes para a evolução dos processos de gestão de pessoas por competências na APF.

Após realizar estudo sobre a produção e balanço da experiência com a gestão por competências na APF, Santos (2015) conclui que ainda há uma lacuna em relação à discussão da abordagem para sua aplicação no setor público, em especial na esfera federal. Segundo a

³⁴ Segundo Camões e Meneses (2016), os relatórios do PAC eram ferramentas para monitoramento da política pelo Comitê Gestor da PNDP.

³⁵ Para Camões e Meneses (2016), a proposta do Comitê Gestor da PNDP era ter um sistema único no governo federal para levantar e registrar os dados do mapeamento de competências realizados, que poderiam subsidiar a elaboração dos Planos pelos órgãos.

³⁶ Os autores se referem ao relatório de execução do PAC, um instrumento eletrônico enviado pelos órgãos à Coordenação-Geral de Políticas de Desenvolvimento de Pessoas da Secretaria de Gestão Pública do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

³⁷ Pantoja e Iglesias (2013) apontam que 86% dos órgãos federais enviaram o relatório de execução do PAC ao então Ministério de Planejamento, referente ao ano de 2011, e que 25% do total de ações de aperfeiçoamento e educação formal do referido ano foram estruturadas com base em capacitação por competências.

autora, o Decreto nº 5.707/2006 sistematizou alguns conceitos da gestão por competências para a administração pública, entre eles, a adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, porém trata-se de marco recente, cujos conceitos e modelos de implementação ainda não foram empregados pela maioria dos órgãos. A autora apresenta fatores internos e externos que podem dificultar a implementação do modelo de gestão por competências na APF: (i) externos: a) descolamento com a cultura e contexto da APF; b) deslocamento com o atual modelo de cargos e carreiras da APF; c) baixo *status* percebido pelos dirigentes e servidores da área de recursos humanos, consideradas operacionais; d) ausência de definições estratégicas para competências, inclusive conceito e metodologia, constatada fragmentação teórica e metodológica; e) ausência de incentivos para o seu uso na APF, e a sua adoção apenas no subsistema de capacitação, o que tem empobrecido o modelo; (ii) internos: a) estrutura organizacional e de pessoal inadequada para sua implantação; b) falta de apreensão do conceito e metodologia no projeto de gestão por competências, decorrente de falta de capacidade operacional para conduzi-lo. Assim, os fatores apresentados pela autora revelam baixa apropriação da gestão por competências na APF. Santos (2015) conclui que uma análise sobre os problemas e os obstáculos enfrentados para a sua implantação deve ser realizada a partir de um olhar mais profundo sobre a estrutura e a função da área de RH nos órgãos da APF.

Ao estudar a implantação da GC nas agências reguladoras federais em 2010, Fonseca e Meneses (2016), a partir de levantamento qualitativo, por meio de entrevistas com servidores lotados na área de recursos humanos das agências, concluem que a complexa combinação de elementos ou fatores organizacionais e institucionais no setor gera diferentes trajetórias e capacidades de implantação da gestão por competências, em cada agência.

Os autores identificaram os principais fatores que interferem no processo de institucionalização da abordagem de gestão de pessoas por competências, nas agências federais de regulação: i) fatores normativos-legais – influência do ambiente normativo do governo e de normas infralegais; ii) fatores políticos – interesses dos gestores e dirigentes, responsáveis pela decisão de implantação, por apoiar a inovação e legitimar o processo; iii) fatores organizacionais – condicionados pelos recursos (estruturais, humanos, processuais e estratégicos) e capacidades internas da organização; iv) fatores técnico-metodológicos – métodos, técnicas e abordagens empregados durante a concepção, mapeamento e aplicação da gestão por competências; v) fatores culturais – reação dos servidores e gestores às mudanças após a adoção da gestão por competências, da expectativa em relação aos resultados, além de

fatores ligados a resistências e cultura; e vi) fatores relacionados aos recursos humanos do projeto – aspectos internos no setor de gestão de pessoas, o qual deve contar com agentes implicados diretamente na condução do processo de implantação da gestão por competências.

Vale ressaltar que, em 28 de agosto de 2019, o governo federal publicou o Decreto nº 9.991, que estabelece como novos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas – PNDP: I – o Plano de Desenvolvimento de Pessoas – PDP; II – o relatório anual de execução do PDP; III – o Plano Consolidado de Ações de Desenvolvimento; IV – o relatório consolidado de execução do PDP; e V – os modelos, as metodologias, as ferramentas informatizadas e as trilhas de desenvolvimento. Segundo art. 2º do referido decreto, o PDP será precedido, de preferência, por um diagnóstico de competências.

A Instrução Normativa nº 201, de 11 de setembro de 2019, detalha os instrumentos I a IV, com destaque ao seu art. 5º, que dispõe que o PDP de cada órgão deverá conter a competência associada a cada necessidade de desenvolvimento de pessoas. A referida IN não detalhou o instrumento V, sobre modelo e metodologia, apenas estabeleceu, no seu art. 4º, que a unidade de gestão de pessoas de cada órgão deverá definir e divulgar a metodologia para levantamento de necessidades de desenvolvimento dos servidores, sendo obrigatória a consulta às unidades.

As proposições teóricas sobre o tema, a partir do referencial apresentado, levam à hipótese de que a implementação da abordagem de gestão por competências é afetada por fatores intervenientes, internos e externos, que podem facilitá-la ou impedi-la. O referencial teórico apresentou a trajetória da reforma do Estado brasileiro, que culminou com a implantação das agências reguladoras e, a partir das suas características particulares ou fatores envolvidos, no presente estudo de caso comparado, é possível compreender profundamente a implantação da gestão por competências e as razões dos avanços e limitações da sua aplicação em cada agência objeto do estudo.

O modelo analítico adotado no trabalho corresponde a uma adaptação dos fatores apresentados nos trabalhos de Araújo *et al.* (2017), ao estudar a implementação da gestão estratégica de pessoas no setor público, e Fonseca e Meneses (2016), ao analisar a implantação da gestão por competências nas agências reguladoras federais. Apresentados no Quadro 3, abaixo, os fatores a serem estudados na implantação da Gestão por Competências – GC, neste trabalho, incluem de forma mais abrangente os elementos de análise das supracitadas pesquisas.

Quadro 3 – Fatores a serem estudados na implementação da GC em cada agência

Fatores	Definição
Normativos-legais	Ambiente normativo do governo e de normas infralegais (FONSECA; MENESES, 2016)
Institucionais	Ambiente externo das agências reguladoras (ARAÚJO <i>et al.</i> , 2017)
Políticos	Configurações políticas das agências (ARAÚJO <i>et al.</i> , 2017), interesses dos gestores e dirigentes responsáveis pela decisão de implantar a gestão por competências (FONSECA; MENESES, 2016)
Organizacionais	Recursos estruturais e humanos (FONSECA; MENESES, 2016), como estrutura hierárquica, cultura, engajamento, relações interpessoais (ARAÚJO <i>et al.</i> , 2017), estratégia e capacidades internas da organização (FONSECA; MENESES, 2016)
Técnico-metodológicos	Métodos, técnicas e abordagens utilizados para a concepção, mapeamento e aplicação da gestão por competências (FONSECA; MENESES, 2016)
Setoriais	Recursos humanos (FONSECA; MENESES, 2016) e demais elementos do setor de gestão de pessoas (ARAÚJO <i>et al.</i> , 2017), responsável pela efetiva aplicação da gestão por competências

Fonte: Elaboração própria

Os fatores normativos-legais tratam da análise do impacto das leis e normas, como os Decretos nº 5.707/2006 e 9.991/2019 e a Instrução Normativa nº 201/2019, na implementação da GC em cada agência. Os fatores institucionais referem-se ao ambiente externo que influenciou a aplicação da GC, como a entrada de um novo governo, ministro ou outros agentes e fatores externos. Os fatores políticos analisam as questões de interesse, como a influência da alta administração e dos dirigentes intermediários no apoio e legitimação do processo de implantação da GC. Os fatores organizacionais abarcam os recursos humanos, estruturais e estratégicos, como estrutura hierárquica e cultura organizacional, e a sua influência no processo de implantação da GC. Os fatores técnico-metodológico tratam dos métodos e técnicas empregados, a escolha do conceito e da metodologia e a sua influência na aplicação da GC. Já os fatores setoriais referem-se à unidade de gestão de pessoas, como ela funciona, se possui estrutura e condições de, após construída a GC, aplicá-la na organização.

Apresentado o referencial teórico, inclusive a literatura que serviu de base para formatação do *frame* analítico da presente pesquisa, a próxima seção define a abordagem metodológica do estudo.

3 METODOLOGIA

A abordagem metodológica escolhida para o estudo foi a qualitativa, na medida em que se propõe analisar a aplicação da gestão por competências nas agências reguladoras federais, de modo a comparar os diferentes modelos adotados no seu processo de implantação, bem como identificar os fatores que influenciaram, nesse processo, os avanços, as limitações e os resultados alcançados, com vistas a propor recomendações para outras organizações. Segundo Creswell (2014), o processo de pesquisa qualitativa utiliza metodologias próprias para a compreensão de problemas humanos ou sociais, com a elaboração de visões holísticas baseadas em relatos detalhados obtidos por fontes de informação em seu ambiente natural.

A pesquisa utilizou o método estudo de caso, que, para Yin (2001), é preferencialmente utilizado quando é preciso responder questões do tipo “como” e “porque” e para investigar fenômenos contemporâneos complexos inseridos no contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. O presente estudo de caso permitiu a análise sobre como é implementada a gestão por competências nas agências reguladoras federais, fenômeno complexo e inter-relacionado, no contexto organizacional, com a gestão estratégica e de pessoas.

A investigação de estudo de caso, para Yin, é uma estratégia de pesquisa abrangente que enfrenta uma situação única: possui múltiplas variáveis de interesse, que podem se inter-relacionar; baseia-se em múltiplas fontes de informação, técnicas de pesquisa e evidências, cujos dados precisam convergir em formato de triângulo (triangulação); e beneficia-se de proposições teóricas desenvolvidas antes da coleta e da análise dos dados.

3.1 Organização do estudo

Realizou-se um estudo de caso múltiplo, com análise comparativa da ANA, ANAC, ANATEL, ANEEL e ANS, por meio do qual se analisou um mesmo objeto de pesquisa, a implantação da gestão por competências, nas cinco agências reguladoras federais. A seleção dos casos se deu a partir da prospecção sobre as agências reguladoras que aplicam a abordagem atualmente (ANA, ANAC e ANATEL) e as que já a aplicaram, mas descontinuaram (ANEEL e ANS).

O Quadro 4, abaixo, sintetiza as informações sobre cada agência objeto deste estudo, com a lei e o ano de criação, área de atuação, quantidade de servidores e o ano de aplicação da Gestão por Competências – GC.

Quadro 4 – Informações das agências objeto de estudo

Agência	Lei e Ano de Criação	Área de Atuação	Nº servidores	Ano de Aplicação da GC
ANA	Lei nº 9.984/2000	Regular os recursos hídricos de domínio da União, monitorar a situação dos recursos hídricos no Brasil e implementar a política nacional de recursos hídricos	344	Projeto iniciado em 2015, avaliação realizada no final de 2017
ANAC	Lei nº 11.182/2005	Regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária no Brasil	1.444	Projeto iniciado em 2014, avaliação realizada no final de 2018
ANATEL	Lei nº 9.472/1997	Regular e promover o desenvolvimento do setor de telecomunicações	1.512	Projeto e diagnóstico (avaliação) realizados em 2016
ANEEL	Lei nº 9.427/1996	Regular o setor elétrico brasileiro	686	Projeto iniciado em 2011, com a última avaliação em 2012
ANS	Lei nº 9.961/2000	Regular, normatizar e fiscalizar as atividades de assistência suplementar à saúde no país	753	Projeto iniciado em 2009, última atualização em 2011

Fonte: Elaboração própria.

Embora sejam instituições de natureza semelhante, possuem características próprias e contrastes nas experiências de implementação, sobre o qual foram geradas evidências suficientes para a comparação. As informações foram consolidadas a partir da triangulação de dados advindos das múltiplas fontes de evidências levantadas.

3.2 Coleta de dados

As evidências foram obtidas por meio de documentos e entrevistas. A pesquisa parte de um referencial teórico preliminar, a partir do qual foi possível desenvolver o modelo analítico, utilizado como base para coleta de dados em cada agência reguladora, com posterior análise comparada da implantação da gestão por competências nos cinco casos. O Quadro 5, abaixo, resume o modelo analítico utilizado nesta pesquisa, com a descrição das evidências de cada fator que interfere na implantação da Gestão por Competências – GC nas cinco agências.

Quadro 5 – Modelo analítico para pesquisa sobre a implementação da GC nas agências

Fatores	Descrição das evidências
Normativo-legais	Analisar se o Decreto nº 5.707/2006 influenciou a implantação da GC, a receptividade dos órgãos ao Decreto nº 9.991/2019 e à Instrução Normativa nº 201/2019, se houve alguma outra norma que influenciou esse processo e, caso exista, analisar a norma da GC da agência e o seu impacto no processo.
Institucionais	Analisar se o Ministério ao qual a agência se vinculava, o órgão central do SIPEC ou outras instituições e/ou fatores externos às agências influenciaram na inserção da GC na pauta da agência e no processo de implementação.
Políticos	Verificar se a alta administração e os gestores apoiaram na decisão de implantar a GC e em sua execução.
Organizacionais	Avaliar as capacidades organizacionais da agência, se os recursos estruturais e humanos foram disponibilizados para implantar a GC, se a cultura organizacional foi receptiva à GC, se houve engajamento e/ou resistência no processo de implantação.
Técnico-metodológicos	Descrever a metodologia utilizada para mapear e avaliar as competências e se houve interação com o planejamento estratégico, verificar a percepção sobre a metodologia, se há sistema informatizado para gerenciar as competências e em quais subsistemas elas serão no futuro aplicadas.
Setoriais	Descrever e avaliar os recursos humanos e a estrutura para aplicação da GC, após a sua formulação, além de avaliar a área de gestão de pessoas enquanto executora da GC.

Fonte: Elaboração própria

Foram realizadas entrevistas preliminares nas agências que implantam atualmente a gestão por competências, a ANAC e a ANATEL, com o objetivo de conhecer como se deu o processo de implantação da GC, como funciona a sua aplicação e qual é a abrangência com relação aos subsistemas de gestão de pessoal. As memórias dessas entrevistas encontram-se nos Anexos A e B. Na ANA, a entrevista preliminar não foi necessária, pois a autora participou de todo o processo de implantação na agência. Nas agências que já aplicaram a GC, ANEEL e ANS, realizou-se preliminarmente entrevistas por telefones, além de coleta de informações por meio da leitura de trabalhos acadêmicos com o relato da experiência da aplicação da gestão por competências nas referidas organizações.

Para abranger todos os fatores da pesquisa, foram realizadas entrevistas em profundidade, entre 30 de setembro de 2019 e 21 de janeiro de 2020, por meio de roteiro semiestruturado, com os principais atores do processo de implementação em cada agência. Os entrevistados foram escolhidos entre os servidores que atuaram na formulação da GC ou que exercem atualmente funções nas unidades responsáveis pela gestão por competências nas instituições objeto do estudo, sendo que em cada agência houve pelo menos um entrevistado ao qual se aplicavam os referidos requisitos. O critério de saturação das evidências foi utilizado como parâmetro para se esgotar a necessidade de realização de novas entrevistas.

Os roteiros das entrevistas se encontram nos Anexos D (ANA, ANAC e ANATEL) e E (ANEEL e ANS), considerando que há diferenças nas perguntas entre as agências que atualmente aplicam a GC e aquelas que a implementaram no passado e a descontinuaram. As entrevistas foram gravadas, e as suas memórias, transcritas pela pesquisadora e validadas junto a cada entrevistado, estarão disponibilizadas no repositório da ENAP para consulta. O Quadro 6, abaixo, detalha as onze entrevistas realizadas (duas em dupla), com treze entrevistados no total, com a sua identificação ao longo da análise de resultados.

Quadro 6 – Entrevistas por agências

Agência	Data da entrevista	Identificação do Entrevistado
ANA	17 de janeiro de 2020	ANA 1
	20 de janeiro de 2020	ANA 2
ANAC	3 de outubro de 2019	ANAC 1
	23 de outubro de 2019	ANAC 2
	28 de novembro de 2019	ANAC 3

ANATEL	24 de outubro de 2019	ANATEL 1 ANATEL 2
ANEEL	16 de outubro de 2019	ANEEL 1
	16 de outubro de 2019	ANEEL 2
	16 de outubro de 2019	ANEEL 3
ANS	21 de janeiro de 2020	ANS 1 ANS 2
	30 de setembro de 2019	ANS 3

Fonte: Elaboração própria.

A pesquisa conteve limitações relacionadas às entrevistas: dificuldades de agendamento, resistência dos entrevistados em responder algumas perguntas e a realização em conjunto de duas entrevistas, a pedido dos entrevistados. Para análise documental, foram utilizados, como fonte da coleta de dados, os documentos abaixo relacionados, no Quadro 7, com a indicação da relevância de seu conteúdo para a pesquisa.

Quadro 7 – Documentos considerados como fontes de coleta de dados

Agência	Documentos	Relevância para a pesquisa
ANA	Resolução nº 119, de 16 de dezembro de 2019	Política de Capacitação e Desenvolvimento
	Resolução nº 76, de 25 de setembro de 2019	Regimento Interno
	Portaria nº 61, de 19 de março de 2019	Plano Plurianual de Capacitação de 2019 a 2022
	Portaria nº 259, de 22 de junho de 2018	Plano Anual de Capacitação de 2018
ANAC	Manual de referência de mapeamento de competências	Documento disponibilizado a todas UORGs, em 2014, para auxiliar no mapeamento de competências
	Instrução Normativa nº 90, de 5 de novembro de 2015	Política de Capacitação e Desenvolvimento
	Resoluções nsº 245, de 4 de setembro de 2012, e 381, de 14 de junho de 2016	Regimento Interno e suas alterações
	Mapeamento de competências revisto em 2017	Descreve a metodologia e etapas do mapeamento de competências

ANATEL	Relatório do mapeamento de competências da Anatel e análise dos <i>gaps</i> existentes	Relatório após a contratação externa para mapeamento de competências
	Relatório de Gestão de 2016	Estabelece os motivos e a meta de mapeamento das competências
	Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013	Regimento Interno
ANEEL	Portaria nº 3.783, de 1º de dezembro de 2015	Política de Capacitação e Desenvolvimento
	Projeto implementação de trilhas de aprendizagem	Projeto em execução, que abarca parte das definições das competências
	Avaliação da necessidade de treinamento a partir do mapeamento de competências na ANEEL	Relato da experiência na ocasião da implementação da gestão por competências, no IV Congresso CONSAD
ANS	Mapeamento de competências	Relato do Projeto de mapeamento realizado no II Encontro Nacional de Desenvolvimento de Pessoas
	Projeto mapeamento de competências	Apresentação do projeto de competências no V Congresso CONSAD

Fonte: Elaboração própria.

Vale ressaltar que a pesquisadora é servidora efetiva da ANA e atuou diretamente no projeto para implantar a GC voltada à capacitação na Agência, além de trabalhar na área que a implanta na organização. Por ter participado da experiência na Agência, outra fonte de dados complementar da pesquisa advém da observação e participação direta da pesquisadora na ANA.

3.3 Análise de dados

Para codificar os dados e permitir que deles se extraia significados (explicação), foi realizada a análise de dados de Yin (2001), após a sua coleta, o que contribuiu para que a pesquisa ultrapassasse o nível da descrição e alcançasse o nível da compreensão da realidade, investigada por meio da interpretação dos dados e das evidências coletadas. O processo de análise dos dados seguiu o fluxo de atividades proposto por Miles & Huberman (1994): redução dos dados, com codificação, temas e agrupamentos; apresentação dos dados, a partir dos fatores elencados preliminarmente no referencial teórico; e extração de conclusões e verificações.

A análise foi realizada com base nos documentos, nas entrevistas e no *frame* delineado no referencial teórico e desenvolvido para elaborar os descritores das variáveis desta pesquisa, conforme as categorias apresentadas no Quadro 5 (seção 3.2, p. 60), detalhadas na análise de resultados da pesquisa. Dessa forma, o Quadro 8, abaixo, descreve as evidências da influência dos fatores na implantação GC, como um aprofundamento do modelo analítico, que serviram de base para a análise de resultados desta pesquisa.

Quadro 8 – Categorias do estudo da implantação da GC

Fatores	Categorias	Descrição das evidências de influência dos fatores por categoria
Normativo-legais	Normas ou legislação federal	Analisar a influência de alguma norma ou legislação, como o Decreto nº 5.707/2006, na implementação da GC
	Estrutura de cargos e carreiras	Avaliar a influência da estrutura de cargos e carreiras na formulação da GC
	Normatização	Verificar se a GC foi normatizada na agência e a sua influência para GC
	Mudança normativa	Analisar a percepção sobre a influência do Decreto nº 9.991/2019 e da Instrução Normativa nº 201/2019 relativas à GC
Institucionais	Ministério subordinado	Avaliar a influência do Ministério supervisor para a implantação da GC
	Fator ou ambiente externo	Identificar a influência de outros agentes ou fatores externos sobre a inserção na agenda e a implementação da GC
Políticos	Reações de apoio ou resistência da alta administração	Averiguar se houve influência com o apoio ou resistência da alta administração para a implementação da GC
	Reações de apoio ou resistência dos demais gerentes	Analisar se houve influência com o apoio ou resistência dos demais gestores na implantação da GC
Organizacionais	Estrutura organizacional na implantação da GC	Verificar se houve influência com os recursos estruturais e humanos disponíveis em cada caso para implantar a GC
	Cultura organizacional	Analisar a influência da receptividade da agência ao projeto de formulação da GC
	Engajamento e resistência	Avaliar a influência com relação à reação dos servidores ao processo de implantação da GC

Técnico- metodológicos	Técnica e metodologia	Identificar a descrição da metodologia utilizada para mapear e avaliar as competências e analisar a percepção sobre ela
	Planejamento estratégico	Avaliar a influência da interação da GC com o planejamento estratégico
	Sistema informatizado	Identificar a influência da utilização de um sistema informatizado para GC
	Aplicação da GC	Identificar em quais subsistemas de pessoas a GC é aplicada e a sua influência para ampliação da abrangência de sua utilização
Setoriais	Estrutura atual para executar a GC	Avaliar a influência da estrutura disponibilizada para área responsável pela GC na sua implantação
	Percepção do RH	Avaliar a influência da GEC com relação à percepção dos servidores sobre a área de gestão de pessoas

Fonte: Elaboração própria

Ao longo da pesquisa, foram observados os aspectos de qualidade para um estudo de caso estabelecidos por Yin (2001): a validade do constructo, com múltiplas fontes de evidências; a validade interna, ao estabelecer relações causais entre as condições do estudo; a validade externa, para generalização além dos casos analisados; e a confiabilidade, ao permitir que o estudo seja replicado, a partir do desenvolvimento de um banco de dados confiável, com a documentação do tratamento dos dados e o armazenamento em repositório específico.

O estudo proposto busca produzir generalização limitadas, com base nas evidências estudadas, aplicáveis a outros casos semelhantes, como resultados de pesquisa úteis para compreensão profunda do fenômeno multidimensional, qual seja, a aplicação da gestão por competências nos casos analisados. O intuito foi gerar recomendações aos gestores das organizações da APF para viabilizar, aprimorar ou até desistir da implantação da GC, por meio de um trabalho de pesquisa que aponta os requisitos, os caminhos e as escolhas apropriadas para implantar a GC, se a organização entender que está preparada para aplicá-la.

Após detalhar a metodologia do estudo, a análise de resultados é apresentada nas seções 4, 5 e 6: a seção 4 apresenta a descrição e a análise dos cinco casos, incluindo as semelhanças e os contrastes entre eles; a seção 5 analisa os fatores intervenientes no processo de implantação da GC nas cinco agências objetos deste estudo; e, por fim, a seção 6 indica as recomendações aos gestores das organizações públicas para implantação da GC.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS CASOS

Para iniciar a análise dos resultados, apresentam-se os cinco casos objeto desta pesquisa. Esta seção almeja responder aos dois primeiros objetivos deste estudo: descrever o processo de formulação e implementação da GC nas cinco agências; e comparar os modelos de gestão por competências, seu processo de implementação e sua estrutura organizacional. Assim, serão apresentadas a descrição detalhada do referido processo, por agência, com posterior comparação, ao final da seção, das semelhanças e contrastes entre os casos analisados.

4.1 Agência Nacional de Águas – ANA

Conforme a Resolução nº 76, de 25 de setembro de 2019, que estabelece o seu regimento interno (ANA, 2019), a ANA possui uma Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas – CGGEP, vinculada à Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas – SAF, com atribuições na área de gestão de pessoal. A CGGEP possui atualmente 23 funcionários (sendo 1 servidor sem vínculo ocupante de cargo comissionado, 1 empregado público em exercício na ANA, 6 servidores efetivos do quadro da Agência, além de 15 funcionários terceirizados), divididos em duas Coordenações: a Coordenação de Administração de Pessoal e Benefícios – COAPE; e a Coordenação de Capacitação e Desenvolvimento – CCADE, essa última, a área responsável pela implantação da gestão por competências atrelada à capacitação, conta com 2 servidores efetivos e 3 terceirizados.

Ressalta-se que a ANA possui a obrigação legal de capacitar os entes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH. Há, assim, duas áreas de capacitação na Agência, estabelecidas em seu regimento interno (ANA, 2019): uma voltada para o desenvolvimento de seus servidores, sob a coordenação da CCADE, vinculada à CGGEP/SAF; e outra direcionada para capacitação dos integrantes do SINGREH, de responsabilidade da Coordenação de Capacitação do SINGREH – CCAPS, vinculada à Superintendência de Apoio ao SINGREH – SAS.

Conforme a política de capacitação e desenvolvimento da ANA (ANA, 2019), as duas áreas de capacitação (dos servidores e do SINGREH) possuem autonomia e orçamentos

próprios, mas interagem por meio do Comitê Gestor de Capacitação – CGC, órgão deliberativo composto pelos titulares da SAF, SAS e Gerência-Geral de Estratégia – GGES, que conta também com um representante dos servidores da ANA e com a supervisão de um Diretor designado pela Diretoria Colegiada. Assim, a capacitação dos servidores na ANA é responsabilidade da CGGEP, com apoio do CGC, órgão de suporte em decisões estratégicas³⁸.

Segundo relato, em 2010, a ANA iniciou um ciclo amador de formulação de competências, de maneira não estruturada e sem metodologia, que culminou com a estruturação inicial da política de capacitação da Agência e a organização de diferentes caminhos de formação. Relata que com o patrocínio do então Diretor supervisor do CGC, e posterior apoio da Diretoria, a ANA iniciou em 2015 o seu processo de formulação da gestão por competências voltado para capacitação de servidores e dos entes do SINGREH, por meio de um projeto comum, que culminou com a contratação de consultoria externa para estabelecer o programa de desenvolvimento com base em competências.

Em entrevista, relata-se que o referido projeto foi executado em 2016 e 2017, sob o comando de servidores da CCADE, CCAPS e GGES. Ainda, expõe que houve duas linhas de execução no projeto: a CCADE se voltou para o programa de desenvolvimento de servidores da ANA, enquanto a CCAPS focou no programa do SINGREH, e ambas contaram com o apoio da GGES. Definidas as competências, ressalta que a ANA necessitou desenvolver um sistema próprio, já que o sistema proposto pela consultoria não se mostrou adequado para a Agência, para realizar o seu primeiro ciclo de avaliação por competências, que ocorreu no final de 2017.

Todas as Unidades Organizacionais – UORGs da ANA participaram da formulação do projeto de competências, conforme Plano Plurianual de Capacitação (ANA, 2018), por meio de grupos instituídos formalmente para participar da elaboração das competências, definidas como um conjunto de capacidades (conhecimentos, habilidades e atitudes) que o indivíduo mobiliza habitualmente para realizar uma entrega. Assim, no modelo de GC da ANA, o conceito de competências envolve duas dimensões: as entregas, contribuições ou agregação de valor que o indivíduo explicita; e as capacidades, o repertório que habilita o servidor a realizar tais entregas. A Figura 1, abaixo, ilustra o modelo da ANA, no qual a competência é definida como um conjunto de capacidades necessárias para a realização das entregas pelos servidores:

³⁸ O CGC é responsável pela elaboração do plano de capacitação e do edital de formação avançada para pós-graduação, submetendo ambos à aprovação da Diretoria Colegiada da ANA (ANA, 2019).

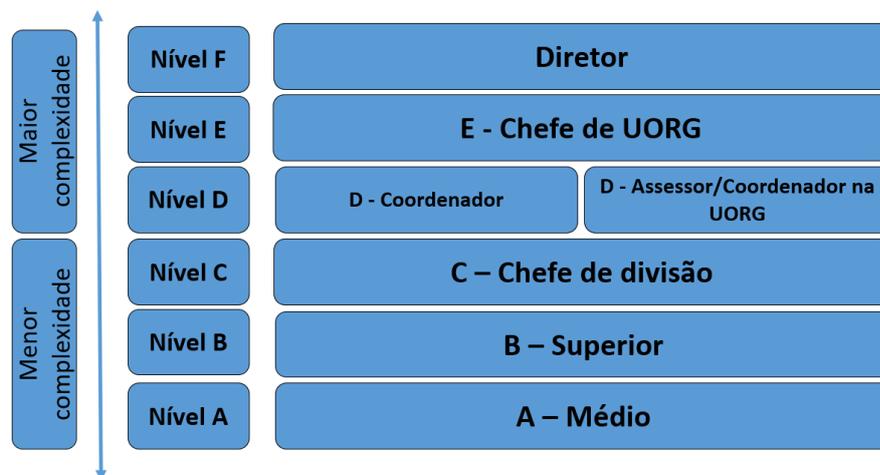
Figura 1 – Dimensões de competências utilizadas no modelo da ANA



Fonte: ANA (2018, p. 5)

As entregas foram descritas de maneira geral, além de detalhadas por níveis de complexidade ou de responsabilidade profissional com relação ao que se espera de um servidor: quanto maior a posição que o servidor ocupa na ANA, maior a complexidade esperada no desempenho de suas competências (ANA, 2018). A matriz de complexidade da Agência, construída em grupos focais do projeto, é apresentada na Figura 2, abaixo:

Figura 2 – Matriz de complexidade da ANA



Fonte: ANA (2018, p. 7)

As entregas na ANA, com total de 56, foram descritas para os servidores à frente dos diversos processos da Agência, por níveis de complexidade, e são classificadas em (ANA, 2018, p. 8): Gerencial, voltadas a posições com responsabilidade de gestão formal de uma equipe; Essenciais, necessárias a todos os servidores da ANA, independentemente de área e nível de atuação; Transversais, necessárias aos servidores designados para determinados processos e que se encontram lotados em diversas UORGs; e Técnicas, necessárias a servidores que atuam em processos específicos, separadas por eixos temáticos. O Quadro 9, abaixo, exemplifica a descrição das competências, sob o atributo de entregas, no modelo da ANA:

Quadro 9 – Exemplo de descrição de entrega da ANA

46. Desenvolvimento e avaliação de pessoas			
<ol style="list-style-type: none"> 1. Planeja e coordena ações relacionadas ao processo de avaliação de pessoas. 2. Implementa, monitora e avalia procedimentos relativos ao processo de avaliação de pessoas. 3. Administra processos relativos a estágio probatório, promoção e progressão. 4. Implementa e apoia a execução do Plano Anual de Capacitação, promovendo processos educacionais para o desenvolvimento das pessoas na ANA. 5. Mapeia e analisa as competências, com vista a subsidiar o processo de desenvolvimento de pessoas. 6. Fornece apoio técnico e informações para decisões que envolvem desenvolvimento e avaliação de pessoas. 			
NÍVEL F – Diretor	1. Cria diretrizes gerais para ações de desenvolvimento e avaliação de pessoas.		
NÍVEL E – Chefe de UORG	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gerencia ações de desenvolvimento/avaliação de pessoas em conjunto com os gestores da ANA. 2. Gerencia os processos relativos a estágio probatório, promoção e progressão. 3. Gerencia a execução do Plano Anual de Capacitação. 4. Gerencia o mapeamento e análise de competências, com vista a subsidiar o processo de desenvolvimento de pessoas. 5. Subsidiar as decisões das UORGs que envolvem desenvolvimento e avaliação de pessoas. 		
NÍVEL D – Coordenador e Assessor	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> D - Coordenador <ol style="list-style-type: none"> 1. Coordena ações de desenvolvimento/ avaliação de pessoal em conjunto com os gestores da ANA. 2. Coordena a execução do Plano Anual de Capacitação. 3. Coordena e monitora o mapeamento e análise de competências. 4. Coordena os processos relativos a estágio probatório, promoção e progressão. 5. Fornece apoio técnico e informações à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas para decisões que envolvem desenvolvimento e avaliação de pessoas. </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> D - Assessor/Coordenador na UORG <ol style="list-style-type: none"> 1. Assessora/presta suporte no planejamento e coordenação das ações de desenvolvimento/avaliação de pessoal. </td> </tr> </table>	D - Coordenador <ol style="list-style-type: none"> 1. Coordena ações de desenvolvimento/ avaliação de pessoal em conjunto com os gestores da ANA. 2. Coordena a execução do Plano Anual de Capacitação. 3. Coordena e monitora o mapeamento e análise de competências. 4. Coordena os processos relativos a estágio probatório, promoção e progressão. 5. Fornece apoio técnico e informações à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas para decisões que envolvem desenvolvimento e avaliação de pessoas. 	D - Assessor/Coordenador na UORG <ol style="list-style-type: none"> 1. Assessora/presta suporte no planejamento e coordenação das ações de desenvolvimento/avaliação de pessoal.
D - Coordenador <ol style="list-style-type: none"> 1. Coordena ações de desenvolvimento/ avaliação de pessoal em conjunto com os gestores da ANA. 2. Coordena a execução do Plano Anual de Capacitação. 3. Coordena e monitora o mapeamento e análise de competências. 4. Coordena os processos relativos a estágio probatório, promoção e progressão. 5. Fornece apoio técnico e informações à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas para decisões que envolvem desenvolvimento e avaliação de pessoas. 	D - Assessor/Coordenador na UORG <ol style="list-style-type: none"> 1. Assessora/presta suporte no planejamento e coordenação das ações de desenvolvimento/avaliação de pessoal. 		
NÍVEL C – Chefe de divisão	<ol style="list-style-type: none"> 1. Monitora e avalia procedimentos inerentes aos planos de cargos, carreiras e vencimentos, com base no processo de avaliação de pessoas. 2. Fornece apoio técnico e informações às coordenações da área de gestão de pessoas para decisões que envolvem desenvolvimento e avaliação de pessoas. 3. Desenvolve e mantém o funcionamento dos sistemas de informações gerenciais de desenvolvimento e avaliação de pessoas. 		
NÍVEL B – Superior	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analisa tecnicamente os procedimentos inerentes aos planos de cargos, carreiras e vencimentos, com base no processo de avaliação de pessoas. 2. Executa os processos relativos a estágio probatório, promoção e progressão. 3. Implementa e executa o Plano Anual de Capacitação, por meio da promoção de processos de formação para o desenvolvimento das pessoas na ANA. 4. Mapeia e analisa as competências dos servidores. 5. Analisa dados e fornece apoio técnico (ex.: elabora nota técnica, emite relatórios, opera o sistema etc.) e informações para decisões que envolvem desenvolvimento e avaliação de pessoas. 		
NÍVEL A – Médio	1. Alimenta e atualiza bancos de dados, planilhas e sistemas gerenciais de RH no que se refere à avaliação/desenvolvimento de pessoas.		

Fonte: ANA (2018, p. 66)

Após a definição das entregas, foram descritas 157 capacidades (conhecimentos e habilidades), conforme o Plano Anual de Capacitação de 2018 (ANA, 2018), detalhadas em níveis de conhecimento ou de conteúdo, conforme exemplo de descrição no Quadro 10, abaixo:

Quadro 10 – Exemplo de descrição de capacidades da ANA

TEMA	CONHECIMENTO/ HABILIDADE	CONTEÚDO
Planos e Estudos de Recursos Hídricos	Planos de Recursos Hídricos	Planos de Recursos Hídricos 1 Definição. diretrizes para elaboração dos planos. escalas, conteúdos e competências institucionais: plano nacional de recursos hídricos, plano estadual de recursos hídricos e plano de bacia hidrográfica. Elaboração do termo de referência. Arranjo institucional para acompanhamento dos Planos. Etapas do plano de bacia hidrográfica: diagnóstico, prognósticos, formulação do plano de ações, aprovação, implementação das ações e monitoramento. Negociação. Gestão de conflitos. Gestão participativa. Articulação institucional. Banco de Dados e ArcGIS.
	Estudos de Recursos Hídricos	Estudos de Recursos Hídricos 1 Políticas públicas de setores usuários de água. Usos setoriais da água e seus planejamentos. Segurança Hídrica. Sistemas de suporte à decisão. Análise econômico-financeira, orçamento e custo de projetos. Bancos de dados e ArcGIS. Planos de contingência.

Fonte: ANA (2018, p. 24)

Em seguida, as UORGs vincularam as entregas às capacidades no modelo da ANA (ANA, 2018). Conforme observação direta da pesquisadora, a próxima etapa foi a avaliação por competências, a partir da indicação, pelo chefe, das entregas esperadas por cada servidor. A avaliação ocorreu por meio de auto avaliação, opinião do servidor sobre suas entregas; avaliação dos subordinados, análise do gestor com relação às entregas do servidor; e avaliação de *feedback*, resultado do diálogo entre servidor e gestor (ANA, 2018).

Ao todo, 83% do quadro de servidores da ANA realizaram as avaliações por competências, no final de 2017, e o seu resultado serviu de base para elaborar os planos de capacitação da Agência de 2018 (ANA, 2018) e de 2019 (ANA, 2019), este último plurianual, para os anos de 2019 e 2022. Com base nas avaliações, são indicados, no sistema, os eventos de capacitação, relacionados às capacidades (conhecimentos e habilidades) necessárias para as entregas dos servidores, no Plano de Desenvolvimento Individual – PDI, que corresponde ao planejamento de capacitação de cada servidor em determinado exercício. Assim, no modelo da ANA, os eventos de capacitação são ofertados aos servidores da Agência, de maneira personalizada, com base em competências, a partir das capacidades necessárias ao desenvolvimento de suas entregas.

4.2 Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC

De acordo com o Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016, que estabelece o seu regimento interno (ANAC, 2016), a ANAC possui uma Superintendência de Gestão de Pessoas – SGP, com atualmente 60 servidores efetivos e 7 servidores de outros órgãos em exercício na Agência. A SGP possui duas Gerências: Gerência de Administração de Pessoas – GAPE; e Gerência de Desenvolvimento de Pessoas – GDPE, que conta com uma Gerência Técnica de Capacitação – GTCA. A GDPE e a GTCA são as unidades responsáveis pela execução do mapeamento e da avaliação por competências e contam com 27 servidores efetivos.

Na ANAC, conforme relatado em entrevista, o processo de formulação da gestão por competências se iniciou em 2011, mas foi interrompido por uma mudança de gestão, que extinguiu a então Superintendência de Capacitação, bem como separou a área de pessoal da então Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas – SAF e criou a Superintendência de Gestão de Pessoas – SGP, conforme Resolução nº 245, de 4 de setembro de 2012 (ANAC, 2012). Relata-se, ainda, que o processo de mapeamento de competências deu visibilidade à área de gestão de pessoas na Agência, o que ajudou a torná-la uma Superintendência, que passou a ser responsável por todas as capacitações, para os públicos interno e externo.

Em 2012, a ANAC instituiu o Programa de Fortalecimento Institucional – PFI, com o objetivo de aprimorar os processos organizacionais e assegurar a modernização da Agência (ANAC, 2014). Segundo relatos, o PFI foi o grande marco de modernização da gestão de pessoas na ANAC. Entre as diretrizes do PFI, observa, havia a valorização e o fortalecimento da gestão dos recursos humanos e, com isso, houve um aumento significativo no apoio da Diretoria às ações de gestão de pessoas a partir do referido projeto, inclusive para a gestão por competências. Ressalta, ainda, que o processo de implantação de GC na Agência iniciado em 2011 não obteve êxito, principalmente, pela falta de apoio da alta administração.

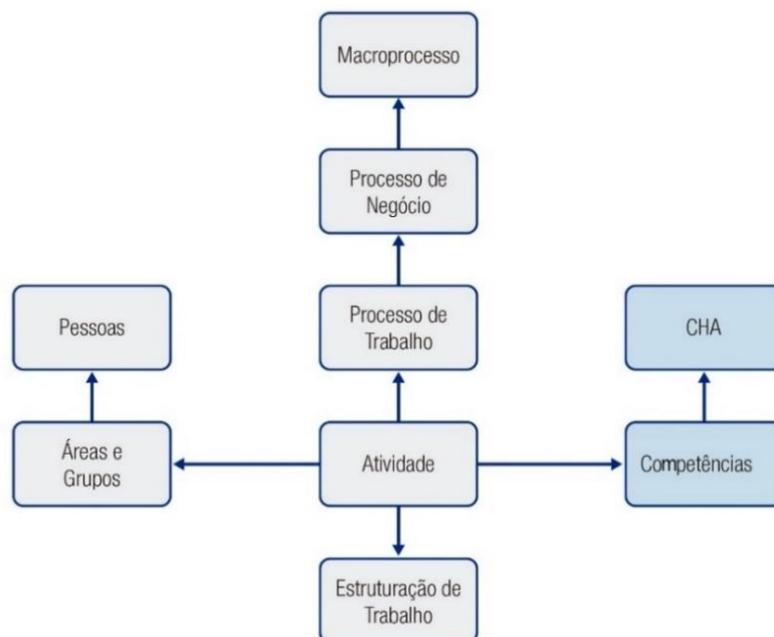
No âmbito do PFI, em 2014, iniciou-se o projeto de mapeamento de competências da ANAC, que passou a ser prioritário e foi realizado juntamente com o mapeamento dos processos (ANAC, 2014). Conforme entrevista, o mapeamento foi desenvolvido em conjunto e com a parceria entre a Superintendência de Gestão de Pessoas – SGP, responsável pelo mapeamento de competências, e a Superintendência de Planejamento Institucional – SPI, responsável pelo mapeamento de processos.

Dessa forma, no modelo da ANAC, as competências são definidas a partir dos processos. O mapeamento de competências na ANAC possui um fluxo contínuo e tem o objetivo de coletar as informações sobre as competências necessárias para que determinada tarefa seja realizada na Agência (ANAC, 2017). Além disso, os entrevistados destacam que o mapeamento de competências só funcionou porque foi criado um sistema próprio, desenvolvido pela ANAC, denominado Gerenciador de Fluxos de Trabalho – GFT, no qual foram realizados, de maneira descentralizada, o mapeamento de processos e de competências.

Segundo relatos, o projeto de mapeamento de competências na ANAC durou 3 anos, de 2014 até 2017, com a participação de todas as UORGs da Agência, por meio de seus escritórios de processos, denominados Áreas Locais de Gestão de Processos – ALGP.

O manual de referência para o mapeamento de competências, publicado pela SGP (ANAC, 2014), descreve a relação que deve existir entre os processos e as competências, elementos correlacionados no modelo da ANAC. Para cada macroprocesso, foram descritos os processos de negócio e de trabalho, as atividades e, em seguida, foram detalhadas as competências e os Conhecimentos, Habilidades e Atitudes – CHA, conforme Figura 3, abaixo.

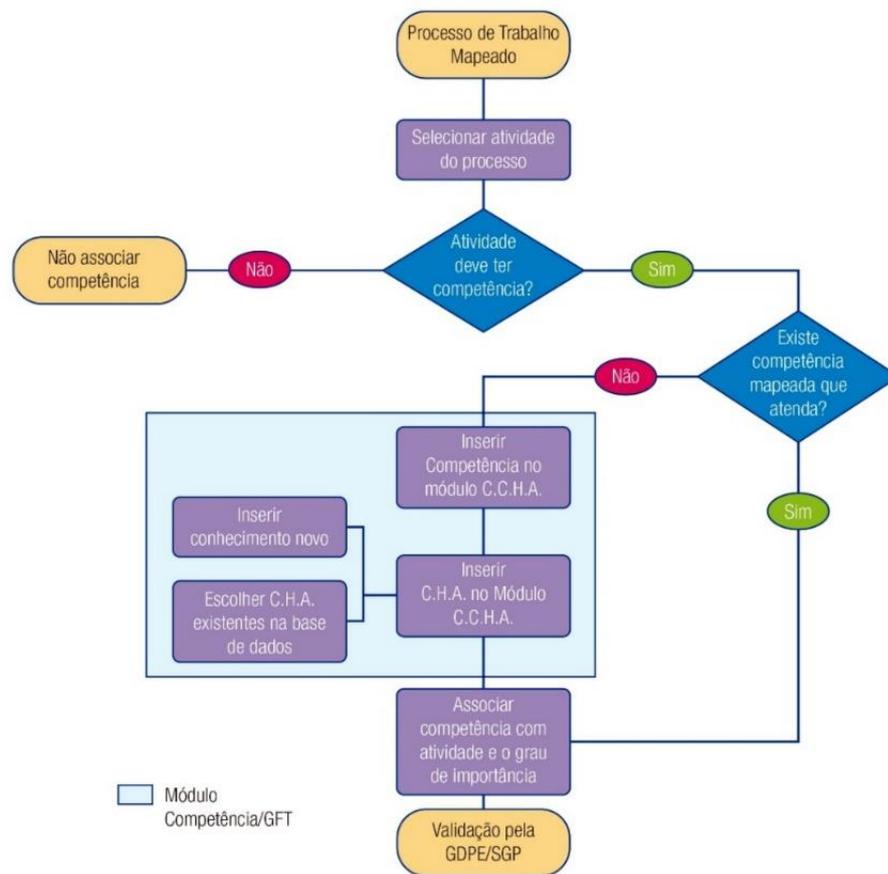
Figura 3 – Relação entre mapeamento de processos e de competências na ANAC



Fonte: ANAC (2014, p. 10)

Conforme o referido manual, a ALGP de cada área indica, no sistema GFT, os processos e as suas atividades, as competências mais complexas e importantes para o alcance dos resultados de cada processo e as capacidades necessárias (CHA) para realizar determinada função técnica. Além disso, a ALGP correlaciona as competências às atividades descritas e indica o seu grau de importância para o sucesso do processo, com posterior validação pela SGP, conforme a Figura 4, abaixo:

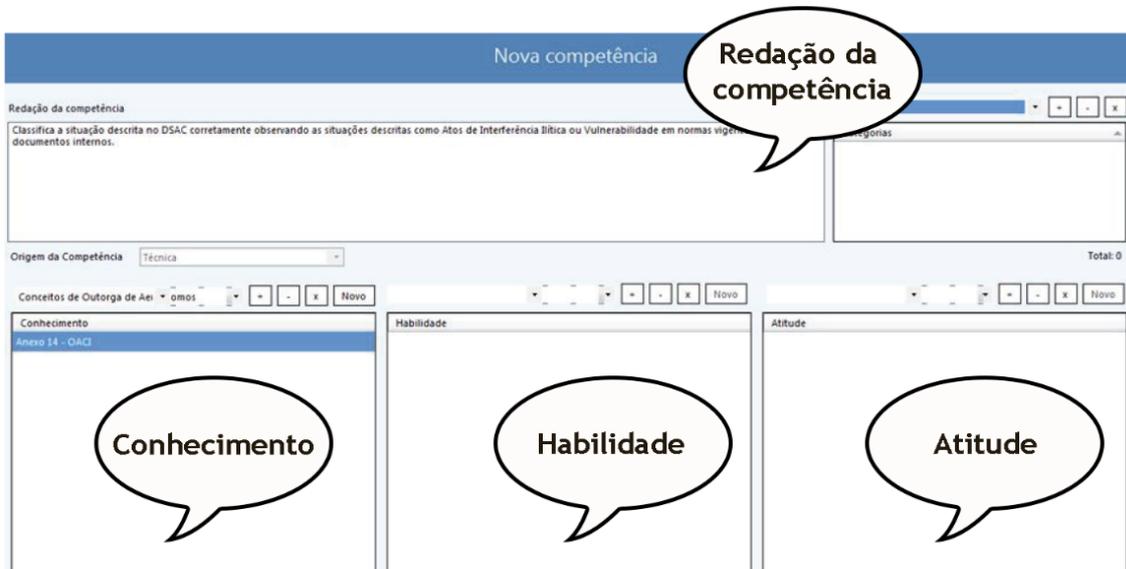
Figura 4 – Fluxograma de mapeamento de competências na ANAC



Fonte: ANAC (2014, p. 15)

Ainda, enquanto a ALGP de cada UORG é a responsável por mapear as competências técnicas, voltadas para determinadas unidades e processos, a SGP, mais especificamente a área de capacitação, tem a atribuição de mapear as competências gerenciais e transversais, comuns a todos os gestores e servidores em exercício na Agência (ANAC, 2014). Para as competências técnicas, a indicação da ALGP no GFT é validada não apenas pela SGP, como também pelo titular da UORG.

Figura 6 – Criação de nova competência na ANAC



Fonte: Adaptado de ANAC (2014, p. 12)

Além disso, a descrição das competências do modelo da ANAC (ANAC, 2014) é formada pela definição de comportamento (verbo e objeto da ação), critério (a forma como é feita a ação) e condição (requisitos, inclusive normativos, a serem seguidos), conforme a Figura 7, abaixo:

Figura 7 – Descrição de competência na ANAC



Fonte: ANAC (2014, p. 18)

Assim, no modelo da ANAC, mapeia-se os processos, por meio da descrição de atividades, define-se as competências, inclusive o CHA e, em seguida, associa-se cada competência com determinada atividade, informando o grau de importância da competência para o sucesso do processo (ANAC, 2014). Toda a descrição é feita no GFT, onde se realiza a avaliação e o planejamento de ações de capacitação, a partir da identificação, para cada servidor, dos processos e das competências que devem ser realizados por eles. Em 2018, foi realizado o primeiro ciclo de avaliação por competências, com adesão de quase 90% dos seus servidores.

Conforme o manual de procedimentos da SGP (ANAC, 2017) e a Instrução Normativa nº 90, de 5 de novembro de 2015 (ANAC, 2015), que estabelece a política de capacitação e desenvolvimento da ANAC, as informações coletadas no mapeamento de competências servem como base para o plano de capacitação, o diagnóstico de necessidade de treinamento baseado em competências, o planejamento educacional, por meio de um programa permanente, e a construção de trilhas de aprendizagem. Ainda, de acordo com entrevistado, as competências na ANAC servem também de base para construção de perfis profissionais para o processo seletivo interno de cargos comissionados.

4.3 Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL

A partir da reestruturação da ANATEL em 2013, com a aprovação da Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013 (ANATEL, 2013), foram criadas coordenações de processos na Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas – AFPE, quando instituída uma área dessa gerência responsável pela GC na Agência, então denominada Coordenação de Gestão por Competências, Desempenho e Carreira. Hoje, a referida Coordenação não existe mais na ANATEL e a estrutura da AFPE conta com sete coordenações de processos³⁹, e é vinculada à Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas – SAF.

³⁹ A estrutura da Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas – AFPE na ANATEL é composta pelas seguintes coordenações de processos: AFPE1 - Processo de Análise de Dados de Pessoal; AFPE2 - Processos de Cadastro e Pagamento; AFPE3 - Processo de Direito, Benefícios e Vantagens; AFPE4 - Processo de Ingresso e Desligamento; AFPE5 - Processo de Saúde e QVT; AFPE6 - Processo de Capacitação e Avaliação de Desempenho; e AFPE7 - Processo de Projetos e Inovações.

A AFPE possui atualmente 28 servidores efetivos. Na época da implantação, havia 2 servidores na coordenação responsável pela GC e, atualmente, há 4 servidores na Coordenação de Capacitação e Avaliação de Desempenho, unidade responsável pelo modelo na Agência.

Em dezembro de 2015, segundo entrevista, com a contratação de uma consultoria, a ANATEL iniciou o mapeamento de competências de seus servidores, com o objetivo de realizar um diagnóstico e identificar as lacunas de competências existentes. Ressalta, ainda, que a referida contratação tinha um escopo maior, conforme Relatório de Gestão de 2016 da ANATEL (ANATEL, 2016), cujo objetivo era construir um diagnóstico acerca da estrutura, dos processos e das lacunas de competências dos servidores, a partir da constatação de que era necessário realizar um planejamento da força de trabalho.

Dessa forma, após apoio da alta administração e realização de parceria para viabilizar o recurso para contratação de consultoria, iniciou-se na Agência o projeto de gestão por competências.

O modelo de competências na ANATEL, segundo relatado, é vinculado ao planejamento da força de trabalho e atrelado à função exercida pelo servidor. A partir da análise quantitativa (quantas pessoas seriam necessárias para cada processo de trabalho) e da análise qualitativa (quais as competências seriam necessárias para cada processo), seria possível identificar as lacunas ou *gaps* de competências, para alocação das pessoas conforme o seu perfil, para movimentação de pessoal alinhada às competências existentes e para movimentação de servidores na Agência, conforme Figura 8, abaixo.

Figura 8 – Escopo do projeto de mapeamento de competências na ANATEL



Fonte: ANATEL (2016, p. 6)

A gestão por competências foi definida no projeto da ANATEL (ANATEL, 2016) como uma metodologia gerencial com o objetivo principal de reduzir a discrepância entre as competências necessárias à consecução dos objetivos organizacionais e aquelas já disponíveis na organização. A identificação de lacunas de competências, assim, era o objetivo principal da realização do projeto e poderia ser utilizado para planejar as ações de capacitação e desenvolvimento profissional, de recrutamento e seleção de pessoal e de movimentação interna de servidores.

No modelo de GC da ANATEL (ANATEL, 2016), entende-se que as competências individuais são o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias para o desempenho das funções organizacionais em determinado contexto ou estratégia da instituição. Além disso, as competências foram definidas em três grupos, organizacionais (conhecimentos, habilidades e atitudes), comportamentais (habilidades e atitudes) e técnicas (conhecimentos e habilidades), descritas na Figura 9, abaixo.

Figura 9 – Grupos de competências na ANATEL



Fonte: ANATEL (2016, p. 9)

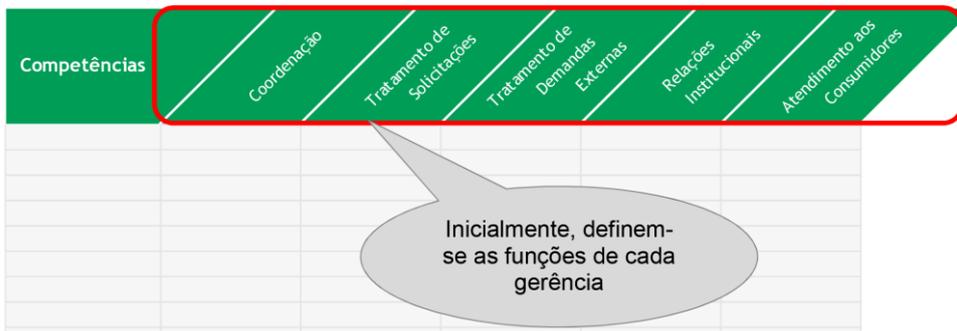
Ao longo de 2016, por um ano, conforme relatado em entrevista, o mapeamento foi executado e com auxílio da consultoria, foram descritas as competências dos servidores da ANATEL. A então coordenação de competência da AFPE participou da formulação e implementação do projeto de mapeamento, que contou com a participação de todas as UORGs para descrever e realizar o diagnóstico das competências.

Conforme relatório do projeto (ANATEL, 2016), em 16 reuniões com a alta administração e a área de planejamento estratégico, foram descritas e selecionadas as

competências organizacionais e comportamentais. Em seguida, foram realizadas 57 reuniões para mapeamento das competências técnicas, com as gerências de processos, no qual foram definidas as funções de cada unidade, as competências técnicas necessárias à área e o grau de proficiência desejável por função, conforme será detalhado abaixo.

O primeiro passo para definição das competências técnicas da ANATEL foi a descrição de cada função, em determinada gerência da Agência, conforme Figura 10, abaixo:

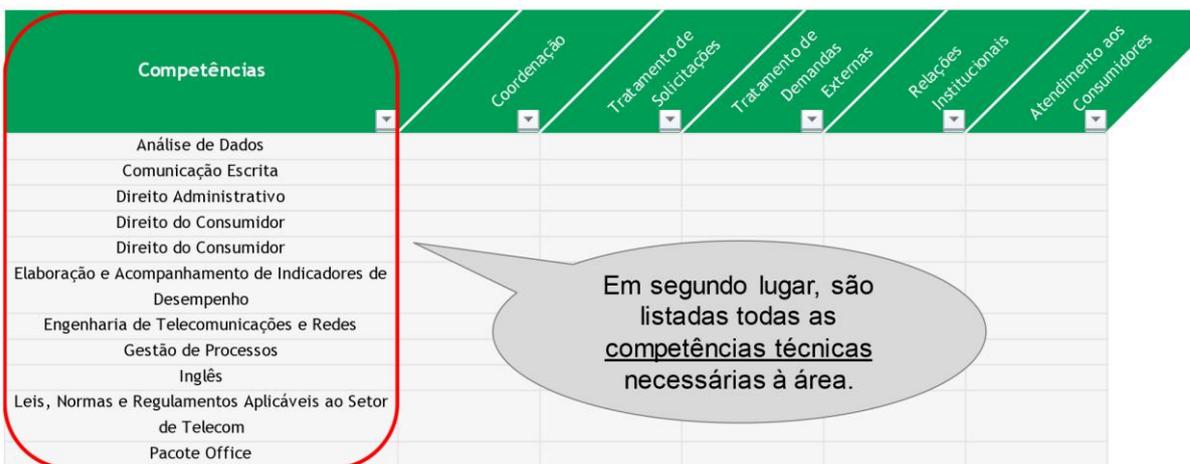
Figura 10 – Descrição das funções para cada gerência na ANATEL



Fonte: ANATEL (2016, p. 19)

Posteriormente, foram descritas as competências técnicas necessárias para cada função da ANATEL, em cada UORG, vide Figura 11, abaixo:

Figura 11 – Descrição das competências técnicas na ANATEL



Fonte: ANATEL (2016, p. 19)

Por último, foram definidos os graus de proficiência desejáveis (1. Não se aplica; 2. Conhecimento básico; 3. Proficiente; ou 4. Avançado) das competências por função, que representam as competências necessárias para o desempenho das atividades na ANATEL, conforme Figura 12, abaixo:

Figura 12 – Definição do grau de proficiência desejável da competência, por função, na ANATEL

Competências	Coordenação	Tratamento de Solicitações	Tratamento de Demandas Externas	Relações Institucionais	Atendimento aos Consumidores
Análise de Dados	3	2	1	1	1
Comunicação Escrita	3	3	1	3	3
Direito Administrativo	2	2	2	2	2
Direito do Consumidor	3	3	3	3	3
Direito do Consumidor	3	3	3	3	3
Elaboração e Acompanhamento de Projetos	3	1	1	1	1
Elaboração de Documentos		3	3	3	3
Elaboração de Planos de Trabalho		2	2	1	1
Leis, Normas e Decretos		1	1	3	3
Normas e Decretos		2	2	2	2
Parcete Oficial	3	1	1	3	1

Por fim, cada competência é preenchida com o grau de proficiência **DESEJÁVEL** por função

Fonte: ANATEL (2016, p. 19)

Ao final, relata-se, foram descritas 9 competências organizacionais, 5 competências comportamentais para todos os servidores e 5 competências comportamentais aos gestores, além de 255 competências técnicas, divididas em 17 temas de conhecimento, com um total de 272 competências para toda a ANATEL. Além disso, foi realizada uma divulgação para aplicação do diagnóstico ou avaliação das competências, no final de 2016, com ações de incentivo para o seu preenchimento (ANATEL, 2016).

Optou-se, segundo relato de entrevistado, por realizar uma avaliação global de todas as 272 competências para cada servidor, por meio de um formulário *web* para pesquisa, disponível no mercado e cuja licença foi contratada pela Agência⁴⁰. Assim, foram realizadas as avaliações por competências, por meio de autoavaliação e validação de seu gestor, por meio da indicação do grau de proficiência atual do servidor. Comparando os dados da avaliação com o nível de proficiência desejável, foram gerados os *gaps* ou lacunas de competências no modelo da ANATEL.

⁴⁰ Foi realizada uma pesquisa para escolher, entre os formulários de pesquisa *online* disponíveis no mercado, aquele que melhor se adequaria ao modelo de GC da ANATEL e optou-se, por seus atributos, pelo *Formstack* (ANATEL, 2016).

No total, por volta de 80% dos servidores realizaram o diagnóstico das competências e o seu resultado foi utilizado para elaborar o plano de capacitação da ANATEL e para movimentação de pessoal (alocação e processos seletivos para ocupação de cargos comissionados).

4.4 Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL

Segundo entrevista, a ANEEL realizou a sua primeira versão de mapeamento das competências em 2004, por meio da contratação de consultoria externa, e foi utilizada para formatar o edital do primeiro concurso público de servidores efetivos da Agência. Relata, ainda, que em 2009 houve a retomada do processo de mapeamento das competências, para a revisão das competências descritas inicialmente em 2004, sob a liderança da equipe da Superintendência de Recursos Humanos – SRH, mais especificamente a Coordenação de Capacitação e Gestão do Conhecimento.

Dessa forma, a ANEEL foi a primeira agência reguladora federal a iniciar o processo de gestão por competências, justificado, segundo entrevista, pela inovação em gestão característica da Agência. Conforme relatos, no ciclo de 2009, o projeto de mapeamento de competências foi executado por um ano, sob a coordenação da área de capacitação⁴¹, que contava com 6 servidores na época, além do envolvimento e da participação de todas as UORGs da Agência, por meio de grupos focais para descrição e validação das competências.

Conforme Rodrigues (2011), em trabalho sobre a experiência da ANEEL, as competências da Agência foram descritas sob as seguintes categorias: essenciais, necessárias para a atuação de todos os servidores da Agência; e gerenciais, específicas para os servidores que atuam em gestão de equipes. Detalha, ainda, que foram descritas as seguintes competências essenciais aos servidores, conforme descrição na Figura 13, abaixo: comunicação, senso público ou conduta pública, trabalho em equipe e especialização técnica.

⁴¹ A área de capacitação, em 2009, não possuía um nome formal e atualmente é denominada Coordenação de Capacitação e Gestão do Conhecimento – CCGC.

Figura 13 – Descrição de competências essenciais na ANEEL

Competência	Descrição
Comunicação	Capacidade de expressar idéias e pensamentos de forma clara e objetiva, utilizando múltiplos canais para transmitir e receber informações e opiniões, mantendo a integridade do conteúdo para obter a eficácia da mensagem.
Senso Público/ Conduta Pública	Capacidade de agir conforme os princípios fundamentais de conduta do servidor público, respeitando as normas e regulamentos, externos e internos, que disciplinam seus atos, demonstrando transparência, princípios éticos e responsabilidade social.
Trabalho em equipe	Capacidade de executar atividades em grupo buscando integrar os esforços individuais para o alcance de um objetivo comum, agindo de forma transparente, compartilhada e respeitando as diversidades.
Especialização técnica	Capacidade de aplicar efetivamente conhecimentos técnicos, procedimentos, normas e sistemas informatizados requeridos para atuação na sua unidade de exercício.

Fonte: Rodrigues (2011, p. 17)

Já as competências gerenciais descritas foram as seguintes, conforme a descrição na Figura 14, abaixo: gestão de pessoas, tomada de decisão e visão estratégica.

Figura 14 – Descrição de competências gerenciais na ANEEL

Competência	Descrição
Gestão de Pessoas	Capacidade de liderar pessoas de maneira sistêmica, eficaz e eficiente, no sentido de produzir resultados efetivos, maximizando os benefícios percebidos pela equipe e facilitar o processo de desenvolvimento dos indivíduos promovendo a integração entre equipe.
Tomada de Decisão	Capacidade de definir curso de ação mais adequado em determinada situação a partir da identificação, análise e avaliação dos variados fatores envolvidos, considerando riscos e oportunidades.
Visão Estratégica	Capacidade de observar e analisar o ambiente no qual está inserido para proposição de mudanças, de forma a planejar ações que favoreçam a consecução da missão e o alcance da visão de futuro da ANEEL.

Fonte: Rodrigues (2011, p. 17)

Para cada uma das 4 competências essenciais e 3 competências gerenciais, por meio de grupos focais, foram descritas as capacidades necessárias para o desempenho daquelas entregas, conforme detalhamento na Figura 15, abaixo:

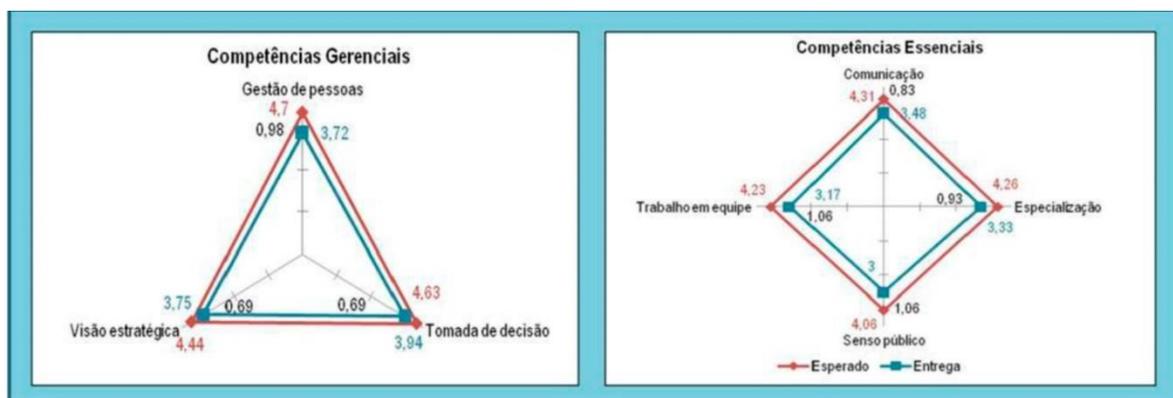
Figura 15 – Relação entre competências e capacidades na ANEEL

Competência	Principais conteúdos identificados
Trabalho em equipe	Comunicação; Trabalho em equipe; Relacionamento interpessoal; Assertividade; Feedback; Empatia
Senso público/conduta pública	Políticas e desafios da ANEEL; Regulamentos e normas internas da ANEEL; ANEEL e seus inter-relacionamentos; Responsabilidade
Comunicação	Socioambiental; Lei de criação da ANEEL; Ética no serviço público; Princípios e valores éticos; Ética e democracia.
Especialização técnica	Transversais: Processo administrativo; Legislação aplicável ao setor Elétrico; Direito administrativo; Direito constitucional; Fundamentos do setor elétrico; Regulação de serviços públicos; Aplicativos Office 2007 (Excel, Word e Powerpoint). Administrativos: Administração Financeira e Orçamentária; Licitações e contratos; Gestão Pública; Gestão da informação; Planejamento Estratégico; Planejamento governamental (Plano Plurianual – PPA); Processos organizacionais Técnico-especializados: setor elétrico; regulação; direito; contabilidade, orçamento e finanças; economia.
Gestão de pessoas	Gestão de pessoas; Gestão e avaliação do desempenho; Liderança
Tomada de decisão	Análise de riscos e incertezas e técnicas de tomada de decisão; Técnicas de negociação; Técnicas de negociação; Análise de cenários e planejamento estratégico.
Visão estratégica	Visão sistêmica

Fonte: Rodrigues (2011, p. 19)

Em 2011, conforme relato, com a disponibilização de laboratório de informática para preenchimento de formulário específico, foi realizada a avaliação por competências dos servidores da ANEEL, com adesão de quase 90% dos servidores, na qual se identificou lacunas em cada uma das competências descritas. O nível de entrega esperado para cada competência (em vermelho) foi priorizado nos grupos focais, cuja comparação com a entrega efetiva, após os resultados das avaliações (em azul), gerou as lacunas de competências, vide Figura 16, abaixo:

Figura 16 – Lacunas de competências na ANEEL



Fonte: Rodrigues (2011, p. 18)

Conforme entrevista, a avaliação se repetiu em 2012, o último ano de sua realização. Relata, ainda, que as avaliações resultaram em lacunas de competências que serviram de base para elaboração dos planos de capacitação da ANEEL nos anos seguintes, até 2014, além de auxiliar o edital do concurso público de 2010. Segundo relatos, em 2015, houve interrupção da utilização do modelo, pela falta de atualização das competências e pela não descrição de competências técnicas.

4.5 Agência Nacional de Saúde – ANS

Segundo entrevista, o mapeamento de competências se iniciou na ANS em 2007, com uma fase de estudos e participações em seminários e congressos, sendo formulado e executado em 2009 pela equipe da Gerência de Recursos Humanos – GERH, mais especificamente pela equipe da Coordenação de Carreira e Desenvolvimento – CCADE.

Foi relatado que havia apenas duas servidoras efetivas na equipe da CCADE para execução do projeto de competências (além de um estagiário e uma funcionária terceirizada), que contou com a participação e envolvimento de todas as áreas da ANS para descrição das competências. Destaca, em entrevista, que o contrato de gestão da Agência de 2008 previa, como meta institucional, o mapeamento das competências, o que tornou o projeto estratégico, além de ter ampliado o engajamento das demais unidades ao projeto conduzido pela GRH.

As competências, conforme apontamentos na entrevista, foram descritas nos níveis organizacionais, setoriais e técnicas e, depois, foram definidos em grupos focais os seus conhecimentos, habilidades e atitudes e, por fim, estabelecidos os perfis profissionais, conforme Figura 17, abaixo. Conforme relato, enquanto os conhecimentos foram definidos pelos referidos grupos, as habilidades e atitudes foram identificadas por eles, a partir de uma lista elaborada pela GRH.

Figura 17 – Estrutura do mapeamento de competências da ANS



Fonte: ANS (2011, p. 1)

Por meio de análise documental do regimento interno, do planejamento estratégico e do contrato de gestão da ANS, foram descritas as competências organizacionais, com suas respectivas capacidades, que posteriormente foram validadas pela Diretoria (vide Figura 18).

Figura 18 – Competências organizacionais da ANS



Fonte: Pantaleão e Tsuboi (2012, p. 9)

Em seguida, por meio grupos focais com os responsáveis de cada UORG, foram descritas e validadas as competências setoriais, com as suas respectivas capacidades necessárias, representadas na Figura 19, abaixo.

Figura 19 – Competências setoriais da ANS



Fonte: Pantaleão e Tsuboi (2012, p. 9)

Posteriormente, para definição das competências técnicas ou individuais e das capacidades atreladas a cada uma delas, foram realizados 8 grupos focais, com a participação de todas as UORGs, com a descrição de 1.466 competências técnicas, vide a Figura 20, abaixo:

Figura 20 – Competências individuais da ANS



Fonte: Pantaleão e Tsuboi (2012, p. 9)

O modelo da ANS detalhou as competências na forma de capacidades e de desempenho, descritas por grupos focais, a depender do tipo de competência. Para as competências organizacionais e setoriais, a descrição se dá na forma de capacidade requerida, conforme a Figura 21, abaixo:

Figura 21 – Descrição das competências organizacionais na ANS

ANEXO I		
COMPETÊNCIAS ORGANIZACIONAIS DA ANS		
1. REGULAÇÃO DA SAÚDE SUPLEMENTAR	2. QUALIFICAÇÃO INSTITUCIONAL	3. ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL
Descrição	Componentes	
1. Conjunto de políticas e diretrizes gerais, ações normatizadoras e indutoras, que visam à defesa do interesse público e a sustentabilidade do mercado de assistência suplementar à saúde.	<p>1.1 CAPACIDADE DE NORMATIZAÇÃO Conjunto de diretrizes específicas relativas aos aspectos econômico-financeiro, jurídico-administrativo e assistencial visando o funcionamento adequado e a sustentabilidade do setor de saúde suplementar.</p> <p>1.2 CAPACIDADE DE CONTROLE E MONITORAMENTO Conjunto de ações e sistemas de informação específicos desenvolvidos e permanentemente atualizados, visando o conhecimento e acompanhamento das ações do mercado regulado nos aspectos econômico-financeiro, assistencial, de estrutura e operação de rede assistencial, epidemiológico e integração com o SUS.</p> <p>1.3 CAPACIDADE DE FISCALIZAÇÃO Conjunto de ações específicas, pró-ativas – capazes de captar tendências e induzir mudanças nas práticas de mercado das operadoras; e reativas – determinando sanções por descumprimento da legislação de saúde suplementar e autuação de operadoras de planos de saúde.</p> <p>1.4 CAPACIDADE DE AMPLIAÇÃO DO ESCOPO REGULATÓRIO Conjunto de ações específicas e estudos de tendências do mercado, que proporcionem uma visão de espaços a serem ocupados pela ação regulatória.</p> <p>1.5 CAPACIDADE DE PRODUÇÃO E DIFUSÃO DE INFORMAÇÃO SOBRE SAÚDE SUPLEMENTAR Conjunto de políticas, diretrizes e ações relativas à produção de informações utilizadas pela saúde suplementar, que proporcionem fundamentação atualizada às discussões inerentes ao setor.</p>	

Fonte: Pantaleão e Tsuboi (2012, p. 16)

Já para as competências técnicas, elas foram descritas sob a forma de desempenho esperado pelos funcionários (vide Figura 22):

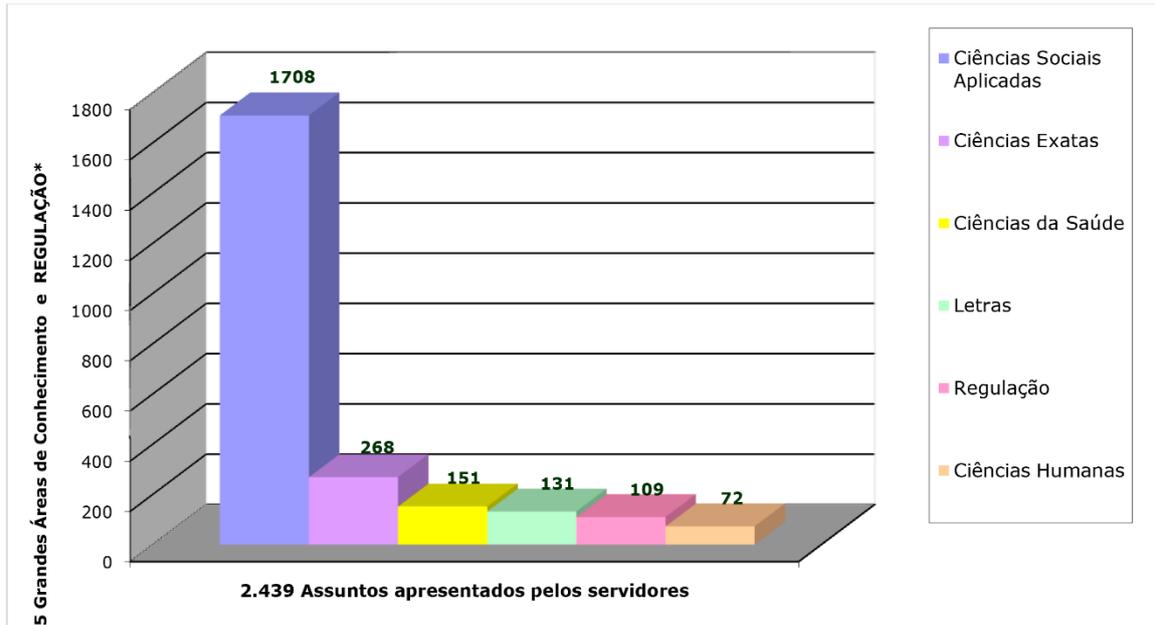
Figura 22 – Descrição de competências técnicas na ANS

COMPETÊNCIAS TÉCNICAS/INDIVIDUAIS		
DIRETORIA PRESI/SECEX	GERÊNCIA SSEAF/Gerência de Planejamento – GPLAN	PERFIL 31
Regimento Interno da ANS RN nº 221, de 24 de junho de 2010, que altera a RN nº 197, de 16 de julho de 2009.	Descrição das atribuições pelo servidor Descrição das competências pela GERH – Validação pelo servidor e chefia imediata	
Art. 9º. À Gerência de Planejamento e Acompanhamento – GPLAN compete: I – conduzir as atividades de planejamento e o seu acompanhamento; II – promover a articulação com o sistema federal de planejamento, no âmbito da ANS e informar e orientar os órgãos da ANS quanto ao cumprimento das normas estabelecidas; III – manter a articulação com as Diretorias para elaboração, acompanhamento e avaliação do Contrato de Gestão, ou outro instrumento de acompanhamento que venha a ser adotado; IV – promover o acompanhamento e a avaliação do desempenho da ANS e das metas e resultados previstos no Contrato de Gestão, ou outro instrumento de acompanhamento que venha a ser adotado;	1. Sistema Federal de Planejamento 1.1 Formulação do programa de planejamento Definir programa, ações, subações e suas respectivas metas, em consonância com os objetivos setoriais da saúde, fazendo correlações com as metas físicas, financeiras, e subsidiando a elaboração do orçamento anual em conjunto com a GEFIN. 1.2 Acompanhamento do programa de planejamento Mensurar indicadores do Plano Plurianual – PPA/PNS, alimentando os sistemas do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (SIGPLAN) e do Ministério da Saúde (PlamSUS). 1.3 Avaliação do programa de planejamento Avaliar os resultados do programa, de sua concepção, implementação e do seu impacto regulatório. 1.4 Elaboração do relatório de gestão Elaborar o relatório de gestão referente aos resultados dos programas, indicadores, produtos das ações e metas físicas e financeiras.	

Fonte: Pantaleão e Tsuboi (2012, p. 20)

Segundo Pantaleão e Tsuboi (2012), os Conhecimentos, Habilidades e Atitudes – CHA foram identificados após a descrição das competências na ANS. Conforme relatos em entrevista, não houve vinculação entre os CHA e cada uma das competências da Agência. A Figura 23, abaixo, identifica os conhecimentos da ANS, classificados em grandes áreas⁴²:

⁴² As cinco grandes áreas de conhecimento das capacidades, no modelo da ANS, foram identificadas em conformidade com a tabela de conhecimentos de 2009 da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

Figura 23 – Indicação dos conhecimentos e as suas grandes áreas na ANS

Fonte: Pantaleão e Tsuboi (2012, p. 20)

Conforme relatos, as competências serviram de base para elaboração do plano de capacitação da ANS e para subsidiar a avaliação para gratificação de desempenho em 2010. Além disso, conforme entrevista, a partir de 2012, as competências descritas não foram mais atualizadas e, desde então, elas têm sido utilizadas de maneira subsidiária para elaboração dos planos de capacitação da Agência.

4.6 Semelhanças e contrastes

Após a análise individual do processo de implementação da gestão por competências nas agências objeto do presente estudo, esta seção identifica e compara os modelos de GC observados, considerando as características que esse processo assumiu, em cada caso. A análise também compara a estrutura organizacional que apoiou a implementação da gestão por competências e é considerada uma variável que influencia a configuração que cada modelo assume.

A pesquisa apontou cinco modelos de gestão por competências que se referem, respectivamente, a cada um dos casos estudados, apresentados no Quadro 11, abaixo, com a indicação da agência, identificação do modelo e sua descrição.

Quadro 11 – Modelos de GC por agência

Caso	Identificação do modelo	Descrição
ANA	Competências como um conjunto de capacidades, que o servidor utiliza e explicita em entregas à organização	As competências foram descritas em duas etapas: as entregas, detalhadas por níveis de complexidade e sob a forma de desempenho esperado, e as capacidades (conhecimentos e habilidades), descritas por conteúdo. Essas duas etapas foram posteriormente correlacionadas, isto é, vinculou-se as entregas às capacidades. Os eventos de capacitação são vinculados a uma ou mais capacidades e oferecidos aos servidores com base nas competências, ou melhor, nos resultados das avaliações das entregas realizadas ou desempenhadas pelos servidores.
ANAC	Competências atreladas aos processos de trabalho	As competências foram descritas juntamente com os processos. Cada processo é mapeado a partir das atividades, descritas e vinculadas às competências necessárias para sua realização. Assim, os processos são mapeados por meio de suas atividades, enquanto as competências são descritas sob a forma de comportamento, critério e condição e são separadas por conhecimentos, habilidades e atitudes. Ao associar as competências às atividades, deve-se indicar o grau de importância da competência para o sucesso do processo.
ANATEL	Competências atreladas às funções	O modelo de competência é atrelado à função, com o objetivo de realizar o planejamento da força de trabalho. As competências foram descritas para cada função, com a indicação do grau de proficiência desejável. Os servidores são avaliados em todas as competências mapeadas, por meio da indicação do grau de proficiência atual, cuja diferença em relação ao nível desejável gera as lacunas de competências.
ANEEL	Competências como atributos descritos na forma de comportamentos observáveis	As competências essenciais e gerenciais (não foram descritas as competências técnicas) são definidas como atributos (ou características) de determinada competência. Contudo, o referido atributo foi descrito sob a forma de comportamentos observáveis, passíveis de avaliação, e posteriormente atreladas aos conhecimentos, habilidades e atitudes, com os seus principais conteúdos identificados.

ANS	Competências como capacidades requeridas e expectativas de desempenho	As competências são descritas de duas formas: capacidades requeridas (competências organizacionais e setoriais) e desempenho esperado pelos funcionários (competências técnicas). Foram descritos os conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para o desempenho dos servidores, mas sem vinculação entre o CHA e as competências.
-----	---	--

Fonte: Elaboração própria

As cinco agências estudadas possuem cinco modelos distintos de gestão por competências. Na ANA, a competência é composta por dois atributos vinculados: entregas, descritas como um desempenho esperado pelo servidor; e capacidades, detalhadas na forma de conteúdos. Com o resultado da avaliação das entregas, oferta-se um rol de capacitações personalizado para cada servidor, direcionadas para aquelas capacidades que ele necessitará desenvolver. Na ANAC, as competências foram descritas juntamente com os processos, na forma de comportamentos, critérios e condições, associados a cada processo, a partir do grau de importância de cada uma para o sucesso do processo. Na ANATEL, o modelo de competência é atrelado às funções, descritas a partir da identificação de cada uma delas e avaliadas a partir do nível de proficiência atual do servidor, cuja comparação com o nível desejável gera as lacunas de competências. A ANEEL indicou as competências (gerenciais e essenciais) como atributos, mas as descreveu sob a forma de comportamentos requeridos e observáveis, passíveis de avaliação. Já a ANS detalhou as suas competências organizacionais e setoriais na forma de capacidades requeridas e as técnicas, na forma de desempenho esperado pelos servidores, com a indicação de conhecimentos, habilidades e atitudes sem a vinculação com cada competência.

O Quadro 12, abaixo, apresenta as semelhanças entre os processos de implantação da GC nas cinco agências.

Quadro 12 – Elementos comuns no processo de implantação da GC na ANA, ANAC, ANATEL, ANEEL e ANS

Conceito de Competências	Equipe de mapeamento	Aplicação da GC
Visão integradora: competência como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ao desempenho do servidor	A área de gestão de pessoas participou do processo de formulação e implantação da GC	Aplicação da GC no subsistema de capacitação dos servidores

Fonte: Elaboração própria.

Com relação aos conceitos utilizados na aplicação dos modelos de competências das agências, uma evidência encontrada na pesquisa, em respaldo do referencial teórico apresentado (veja Quadro 2, seção 2.4, p. 46), é a de que foi encampada a visão integradora nos casos estudados, que define competência como um conjunto de repertórios ou atributos (conhecimentos, habilidades e atitudes) que o servidor utiliza e se explicita em termos de desempenho (BRANDÃO, 2012) ou de entregas pelo servidor à organização, de acordo com o nível de complexidade de suas atribuições (DUTRA, 2004). Dessa forma, nos cinco casos foi adotada a corrente teórica mais utilizada no Brasil, na qual competência é um conjunto de atributos necessários ao desempenho do servidor.

Outra semelhança entre os cinco casos é que, na formulação e implementação da GC, a área de gestão de pessoas participou ativamente do processo. Além disso, todas as agências aplicaram as competências, pelo menos, no subsistema de capacitação e desenvolvimento de seus servidores, para elaboração do plano de capacitação das suas organizações.

Por outro lado, foram identificadas as seguintes variáveis de contraste na formulação e implementação da GC nas cinco agências analisadas, conforme Quadro 13, abaixo: realização interna ou por meio da contratação de consultoria para auxiliar na implementação; composição da equipe da agência responsável pelo projeto; especificidades metodológicas ou de suporte, isto é, elementos técnicos que diferenciam o modelo de cada uma das agências; e aplicação da GC em cada intuição.

Quadro 13 – Variáveis de contraste no processo de implantação da GC

Agência	Realizou contratação?	Equipe interna do projeto	Especificidades metodológicas e de suporte	Abrangência de aplicação da GC
ANA	Sim, contratou a Fundação Dom Cabral – FDC	Áreas de gestão de pessoas (capacitação dos servidores), de estratégia e da capacitação do SINGREH	Descreveu as competências por níveis de complexidade	Implementa a GC apenas na capacitação de seus servidores

ANAC	Não, realizado internamente	Áreas de gestão de pessoas e de estratégia	Vinculou o mapeamento de processos ao de competências	Implementa a GC na capacitação e nos processos seletivos de cargos comissionados
ANATEL	Sim, contratou a Visagio	Área de gestão de pessoas, por meio da então coordenação de gestão por competências	Vinculou as competências ao planejamento da força de trabalho	Implementa a GC na capacitação, e nas movimentações e processos seletivos de cargos comissionados
ANEEL	Não, realizado internamente	Área de gestão de pessoas (capacitação)	A avaliação era realizada em formulário não <i>web</i> (não foi construído sistema), disponibilizado em laboratório de informática	Aplicou a GC na capacitação e na elaboração de edital de concurso público, mas descontinuou
ANS	Não, realizado internamente	Área de gestão de pessoas (capacitação)	Não foi construído sistema e nem realizada avaliação por competências	Aplicou a GC na capacitação e na avaliação de desempenho, mas descontinuou

Fonte: Elaboração própria.

Com relação à opção por contratar consultoria ou realizar internamente a implantação da GC, ANA e ANATEL optaram em realizar contratações externas para auxiliar no processo, enquanto as demais realizaram o projeto com os seus servidores, sem auxílio de consultoria.

Quanto à equipe interna do projeto de implantação da GC, em todos os casos, a área de gestão de pessoas participou ativamente do processo; apenas na ANATEL, a equipe de implementação do projeto não contou com a área de capacitação, pois havia, na época da formulação, uma área específica responsável pela GC, que centralizou a coordenação do projeto; na ANA e na ANAC, houve a participação da área de gestão estratégica na execução no projeto; e apenas na ANA houve a participação formal de uma outra superintendência, da área fim, responsável pela capacitação do público externo à ANA, os entes do SINGREH.

Com relação à diferenças metodológicas e de suporte entre as agências, que as diferencia enquanto modelo de GC: a ANA foi a única que relacionou as competências à estrutura de cargos e carreiras da Agência, por nível de complexidade, no qual cada entrega foi detalhada de acordo com a exigência de responsabilidade atribuída ao cargo atual do servidor; a ANAC foi a única que vinculou o mapeamento de processos ao de competências e, assim, cada área especificou os processos e as suas respectivas competências, de maneira descentralizada via sistema; a ANATEL foi a única que vinculou as competências como um atributo do planejamento da força de trabalho, a partir do detalhamento das competências por determinadas funções, para capacitar, alocar e movimentar os seus servidores com base em competências; a ANEEL, quando estabeleceu o seu modelo em 2009, não dispunha de sistema informatizado e, por isso, foi a única que realizou as suas avaliações em formulários disponibilizados no seu laboratório de informática; e a ANS, quando implantou seu modelo, em 2011, não dispunha de sistema informatizado e foi a única agência que não realizou a avaliação por competências, apenas obteve um diagnóstico das competências requeridas, que serviu de base para a capacitação.

Ainda, quanto à abrangência ou escopo de aplicação da Gestão por Competências – GC: todas agências aplicam no subsistema de capacitação, porém apenas a ANA aplica unicamente nele; a ANAC também aplica na construção de perfil profissional no processo seletivo para a ocupação de cargo comissionado, em que não se utiliza a avaliação, mas apenas a definição do perfil; a ANATEL também aplica na alocação de pessoas, tanto nos processos seletivos para ocupação de cargos comissionados, quanto nas movimentações internas; a ANEEL, quando aplicou o seu modelo, também utilizou as competências como base da construção de editais de concursos públicos, em 2004 e 2010; e a ANS, no passado, utilizou as competências como base para avaliação da gratificação por desempenho, que não existe mais na carreira das agências reguladoras federais. Dessa forma, a abrangência de aplicação da GC é diferente nas cinco agências objeto deste estudo de caso.

Por fim, com relação à estrutura organizacional, observa-se alguns elementos comuns e variáveis de contraste entre as agências objeto da pesquisa, conforme o Quadro 14, abaixo.

Quadro 14 – Estrutura organizacional de apoio à aplicação da GC nas agências

Agência	Área de Gestão de Pessoas (GP)	Quantidade de servidores na área de GP	Área responsável pela Gestão por Competência (GC)	Quantidade de servidores na GC⁴³
ANA	Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas – CGGEP, vinculada à Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas – SAF	23 funcionários, sendo 1 servidor sem vínculo, 1 empregado público em exercício na ANA, 6 servidores efetivos do quadro da Agência e 15 terceirizados	Coordenação de Capacitação e Desenvolvimento – CCADE	2 servidores efetivos e 3 funcionários terceirizados (0,6% da força de trabalho)
ANAC	Superintendência de Gestão de Pessoas – SGP	67 funcionários, sendo 60 servidores efetivos do quadro da Agência e 7 servidores efetivos de outros órgãos, em exercício na ANAC	Gerência de Desenvolvimento de Pessoas – GDPE, que conta com a Gerência Técnica de Capacitação	27 servidores efetivos (1,90% da força de trabalho)
ANATEL	Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas – AFPE, vinculada à Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas – SAF	28 servidores efetivos	Coordenação de Capacitação e Avaliação de Desempenho	4 servidores efetivos (0,26% da força de trabalho)
ANEEL	Superintendência de Gestão de Pessoas – SGP	38 funcionários, sendo 27 servidores efetivos do quadro da Agência, 1 servidor com outro vínculo e 10 terceirizados	Coordenação de Capacitação e Gestão do Conhecimento – CCGC	9 servidores efetivos (1,31% da força de trabalho)

⁴³ Para cálculo do percentual da força de trabalho, foi utilizado como base o número de servidores efetivos de cada uma das agências, conforme informações do Quadro 4, na página 59 desta dissertação.

ANS	Gerência de Recursos Humanos – GERH	31 funcionários, sendo 17 servidores efetivos e 14 terceirizados	Coordenação de Capacitação e Desenvolvimento	5 servidores efetivos e 5 funcionários terceirizados (0,66% da força de trabalho)
-----	-------------------------------------	--	--	---

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados acima demonstram diferenças significativas com relação à estrutura organizacional da área de gestão de pessoas e de capacitação em cada agência analisada. Com relação à vinculação da área de gestão de pessoas, na ANA e a ANATEL, ela está subordinada à Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas – SAF, ou seja, diferente das outras agências, a área de gestão de pessoas não se comunica diretamente à Diretoria.

Quanto aos servidores na área de gestão de pessoas, a ANAC e ANATEL possuem apenas servidores efetivos⁴⁴, enquanto a ANA, ANEEL e ANS possuem funcionários terceirizados na área. Quanto à área responsável pela gestão por competências, atualmente em todas agências ela é atribuição da área de capacitação, sendo a ANATEL percentualmente a pior colocada, com 4 servidores lotados na área (0,26% da força de trabalho); em seguida, vem a ANA, com apenas 2 servidores na área (0,60% da força de trabalho), além de 3 funcionários terceirizados; a ANS possui 5 servidores (0,66% da força de trabalho), e mais 5 funcionários terceirizados; a ANEEL conta com 9 servidores efetivos (1,31% da força de trabalho); e, por fim, a ANAC se destaca com 27 servidores lotados na área responsável pela GC (1,90% da força de trabalho).

Dessa forma, esta seção apresentou os diferentes modelos de GC identificados neste estudo de caso, os elementos comuns e variáveis de contraste no processo de implementação da GC nas cinco agências, além de ter demonstrado as diferenças da estrutura organizacional para sua implantação em cada agência. A próxima seção irá analisar os fatores intervenientes no processo de implantação da GC, de forma comparada, nas cinco agências.

⁴⁴ Há funcionários terceirizados apenas para os serviços de secretariado na área administrativa da ANAC e da ANATEL.

5 ANÁLISE DOS FATORES INTERVENIENTES

Esta seção aponta as características da implantação da gestão por competências nas cinco agências analisadas, com a identificação dos fatores intervenientes internos, externos, facilitadores e dificultadores dessa implementação. Em tópicos específicos, apresenta-se cada fator e seus respectivos aspectos e dimensões, na forma de categorias, delineadas na metodologia (veja Quadro 8, seção 3.3, p. 64). Ao final da seção, apontam-se os pontos fortes, fracos e de melhoria de cada caso.

5.1 Fatores normativo-legais

Os fatores normativos-legais tratam das normas e da legislação federal, da estrutura de cargos e carreiras das agências e da normatização interna, quando ela ocorreu, sobre a formulação e implementação da GC. A percepção das agências sobre as mudanças normativas que afetaram os processos de implementação foi também considerada. Dessa forma, pretende-se analisar as influências normativas e legais sobre o processo de implantação da GC nas agências (veja Quadro 15).

Quadro 15 – Análise dos fatores normativo-legais por categorias

Categorias	Análise
Normas ou legislação federal	O Decreto nº 5.707/2006 influenciou a implementação da GC em todas as agências, mas foi necessário outro fator externo ou interno e a GC só foi implantada quando passou a ser considerada estratégica nas agências
Estrutura de cargos e carreiras	Somente na ANA a estrutura de cargos e carreiras influenciou na formulação do modelo de competências, por meio da matriz de complexidade. Na ANATEL e ANEEL, os modelos de GC envolveram a estrutura de cargos, de maneira indireta
Normatização da GC	Somente a ANA e a ANAC normatizaram a GC, que auxiliou na sua implementação, o que na ANA não representou uma modificação da prática e da cultura organizacional em torno da compreensão do modelo instituído
Mudança normativa	A percepção dos entrevistados sobre o Decreto nº 9.991/2019 e a IN nº de 201/2019 varia de acordo com a agência, mas destacam-se as seguintes críticas: não consideração do grau de maturidade das instituições, GC tornada facultativa e a não ampliação do seu uso para outros subsistemas de gestão de pessoas

Fonte: Elaboração própria

Em todas as agências, pelo menos um dos entrevistados identificou o Decreto nº 5.707/2006 como principal influenciador da decisão de implantação da GC, conforme trechos abaixo:

ANA 2: “Houve influência do Decreto nº 5.707, que trazia a obrigatoriedade da implantação pela Gestão por Competências e definia que a gestão da capacitação deveria ser orientada para o desenvolvimento de competências dos servidores.”

ANAC 1: “O Decreto nº 5.707, de 2006, foi a legislação basilar.”

ANEEL 2: “Utilizou-se o Decreto nº 5.707, de 2006, como referencial.”

Contudo, para alguns entrevistados houve apenas a observância da agência ao referido decreto, e não uma influência direta, como pode ser verificado nos trechos a seguir:

ANA 1: “Houve observância e conformidade (...) ao Decreto nº 5.707, de 2006, mas não posso dizer que foi o grande influenciador da gestão por competências na ANA.”

ANAC 2: “O Decreto nº 5.707, de 2006, não influenciou tanto, pois já estava lá (...), não tinha força na ANAC. O que mais influenciou foi o Projeto de Fortalecimento Institucional, com a criação de escritórios de processos e projetos e de reuniões de gestores (os superintendentes), que desengavetou a gestão por competências.”

ANEEL 3: “Antes mesmo do Decreto nº 5.707, estabelecido 2006, a ANEEL já se preocupava em instituir uma gestão por competências. O Decreto não trouxe muitos detalhes e não teve grande poder de influência, pois já existia a vontade de implantar esse modelo na Agência.”

Ainda, alguns entrevistados mencionaram outros normativos externos e internos como influenciadores no processo de implantação da gestão por competências nas agências:

ANAC 2: “O Decreto nº 5.707, de 2006, foi a principal diretriz, além da IN nº 90 da ANAC, de 2015, que estabeleceu a política de capacitação e desenvolvimento na Agência e que previa a implantação da gestão por competências atrelada à capacitação.”

ANATEL 1: “O Decreto nº 5.707 de 2006, principalmente, a Lei nº 10.871, de 2004, que dispõe sobre a carreira das Agências Reguladoras, e o Regimento Interno da ANATEL, de 2013, que mencionava as competências das unidades organizacionais, também influenciaram no processo.”

Dessa forma, o Decreto nº 5.707/2006 influenciou no estabelecimento da GC nas cinco agências, mas ele não foi o único elemento considerado. Por diferentes motivos, conforme relatado na descrição do processo de implementação da GC em cada agência, o modelo só foi implementado quando foi considerado estratégico para agência: na ANA, quando se obteve apoio do Diretor supervisor do CGC e da Diretoria; na ANAC, após o programa de fortalecimento institucional, a partir do qual se obteve apoio da Diretoria aos projetos de gestão de pessoas; na ANATEL, após decisão da alta administração em priorizar as competências, no âmbito do planejamento da força de trabalho; na ANEEL, antes mesmo da edição do Decreto, por iniciativa da própria Agência; e na ANS, com a previsão da implantação da GC no contrato de gestão⁴⁵.

Com relação à estrutura de cargos e carreiras, na ANAC e na ANS ela não influenciou na formulação dos modelos de gestão por competências. Segundo relatado por entrevistado, o modelo da ANAC não utiliza os cargos para a formulação da GC, pois se optou pela estrutura de processos vinculados às competências. Já na ANS, foram identificados, a partir da GC, 153 perfis de servidores, que não correspondem à estrutura de cargos e carreiras da Agência.

Na ANA, a estrutura de cargos e carreiras interferiu na medida em que se criou uma matriz de complexidade na qual a competência foi detalhada por nível de atribuição ou de

⁴⁵ O contrato de gestão é um instrumento de controle e avaliação para aperfeiçoamento da gestão e do desempenho da ANS e no Contrato de 2009, havia a previsão do indicador mapeamento de competências, com a meta de realizar 100% do mapeamento de competências na agência. Ressalta-se que, em 2009, a carreira de agência reguladora tinha uma gratificação baseada no desempenho individual e institucional, daí o engajamento dos servidores no projeto, pois o alcance de metas institucionais impactava na remuneração dos servidores, o que foi alterado posteriormente, com a Lei nº 13.326, de 2016, que estabeleceu a remuneração por subsídio para a referida carreira.

responsabilidade do servidor na Agência, atrelado ao seu cargo efetivo ou comissionado e as competências foram descritas em seis níveis, baseados nos cargos ocupados pelos servidores na ANA, conforme relato do entrevistado abaixo:

ANA 2: “Sim, foi levada em consideração o papel do servidor e a sua atribuição atual [no processo de implementação da GC], através do nível de complexidade.”

Na ANATEL, os cargos foram considerados no mapeamento de competências, conforme trecho da entrevista abaixo, uma vez que se estabelece o nível de proficiência para cada tipo de função na UORG. A análise do relatório do projeto (ANATEL, 2016) indica que as funções não estão necessariamente vinculadas aos cargos, mas algumas coincidem com eles.

ANATEL 1: “No mapeamento em si das competências organizacionais, comportamentais e técnicas, os cargos não influenciaram. Houve uma maior interferência na linha ou carreira gerencial, no qual foram identificadas funções dentro de cada unidade organizacional (gerente, coordenadores) e, a partir dessas funções, foi feito o mapeamento das competências de cada uma delas. (...) Por exemplo, o gerente precisaria de qual níveis (básico, proficiente ou avançado) para cada uma das funções em cada competência.”

Ainda, na ANEEL a estrutura de cargos e carreiras não influenciou a GC, mas a aplicação do modelo resultou no redesenho de funções, conforme verificado nos trechos das entrevistas abaixo, que acarretou a modificação das tarefas dos servidores ocupantes do cargo efetivo de técnico administrativo e a substituição de terceirizados para as funções de secretaria e de documentação, para que eles pudessem atuar em funções mais complexas:

ANEEL 1: “[A estrutura de cargos e carreiras] não interferiu, mas ajudou a diferenciar. Enquanto em um primeiro nível se mapeou as competências, em um segundo se definiu o grau de expectativa de entrega (...). Cada Superintendente inseria o grau de expectativa para o nível de entrega para cada servidor. Com os resultados de domínio, houve um processo de mudança da forma de enxergar o papel dos

técnicos administrativos na ANEEL, a partir da evidência de que eles estavam subaproveitados.”

ANEEL 3: “A ANEEL possui as carreiras de técnico administrativo, analista administrativo e especialista em regulação. (...) A gestão por competências mostrou, por meio das avaliações, que as carreiras até então subestimadas, como a de técnico administrativo, também poderiam trazer ganhos para a Agência.”

Assim, a estrutura de cargos e carreiras influenciou somente o modelo de GC da ANA. Não influenciou os modelos da ANAC e da ANS, além de ter sido contemplado de maneira indireta na GC da ANATEL, no qual algumas funções gerenciais coincidiram com cargos comissionados da Agência, e da ANEEL, onde, como consequência da implantação da GC, houve alteração das funções exercidas pelos servidores técnicos administrativos.

Com relação à normatização da GC, a ANA e a ANAC estabeleceram normas específicas. Na ANA, foi instituída a Resolução nº 119, de 16 de dezembro de 2019⁴⁶ (ANA, 2019), com a atual política de capacitação e desenvolvimento com base no modelo de GC da Agência. Por meio de observação direta, nota-se que a normatização da GC na ANA influenciou a sua implementação na medida em que foi estruturado um conjunto de regras para o funcionamento da capacitação, com base em competências. Contudo, a normatização não estabeleceu, por si só, a modificação das práticas de capacitação na Agência, uma vez que a compreensão do modelo de GC ainda não está enraizada na cultura organizacional. Na ANAC, foram publicados o manual de referência do mapeamento de competências (ANAC, 2014), com o detalhamento do fluxo para definição das competências, e a Instrução Normativa nº 90 (ANAC, 2015), que estabelece a capacitação vinculada à gestão por competências. Nas demais agências, não houve normatização específica da gestão por competências.

O último elemento dos fatores normativos legais analisado é a percepção dos entrevistados sobre o Decreto nº 9.991/2019 e a Instrução Normativa – IN nº 201/2019, com relação à gestão por competências. Para entrevistados da ANA, da ANAC e da ANEEL, a referida normatização não considerou o grau de maturidade das instituições, ao estabelecer uma

⁴⁶ Vale ressaltar que a Resolução anteriormente em vigor, Resolução nº 1.281, de 10 de julho de 2018, já instituiu a normatização da gestão por competências e foi posteriormente atualizada pela Resolução nº 119, de 16 de dezembro de 2019, para se adequar ao Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019.

mesma regra independentemente do avanço já conseguido por algum órgão em estabelecer um processo de capacitação com base em competências, conforme se verifica pelo trecho a seguir:

ANAC 1: “Mapear competências e utilizar o mapeamento na gestão é extremamente complexo e deve-se considerar as diferenças de maturidade dos diferentes órgãos públicos. O Decreto nº 9.991 e a IN nº 201 estabelecem que, preferencialmente, o diagnóstico de capacitação será realizado por competências, (...) e se preocupa mais com controle orçamentário, com a comprovação de capacitação, isto é, a parte mais procedimental (requisitos e regras) do que propriamente com um balizador voltado para o desenvolvimento das pessoas. (...) Ao amarrar muito forte as normas, como as atuais, para dar suporte aos órgãos com pouca maturidade, as instituições que fizeram o seu dever de casa e fortaleceram a sua gestão de pessoas são penalizados com regras rígidas.”

Relatos das entrevistas realizadas na ANA e na ANS identificam uma perda de importância da GC no Decreto nº 9.991/2019 ao torná-la facultativa, apesar da manutenção da diretriz do desenvolvimento com base em competências. Nessa mesma linha, outro entrevistado da ANS ressalta que a GC, classificada como instrumento da norma anterior, perdeu esse *status* na atual PNDP, embora ainda seja mencionado que as ações de capacitação visam promover o desenvolvimento dos servidores nas competências necessárias.

Em contraponto, um entrevistado da ANAC entende que tornar facultativa a GC pode ser positivo para aquelas instituições que não conseguiram instituí-la, pela flexibilidade em utilizar outros modelos alternativos.

Além disso, relato da ANATEL indica a perda de autonomia⁴⁷ dos órgãos para escolher as ações de capacitação que poderão contratar, sem a aprovação técnica do Ministério

⁴⁷ Fernandes e Ribeiro (2007) indicam que o controle, pelo Ministério, das decisões de recursos humanos impacta a autonomia da agência reguladora.

da Economia⁴⁸, como um empecilho para desenvolver os servidores com base em competências:

ANATEL 2: “A impressão inicial é que houve uma diminuição da liberdade de escolha pelas instituições, inclusive a ANATEL, com uma quebra da gestão por competências ao não podermos realizar contratações que entendemos serem mais apropriadas para o desenvolvimento das competências na Agência.”

Por fim, dois entrevistados analisam o Decreto a partir da percepção de não ter sido expandida a aplicação da gestão por competências para outros subsistemas de gestão de pessoas diferentes da capacitação, com uma visão positiva do seu uso mais amplo:

ANEEL 1: “Continua muito vinculada à área de capacitação e sabemos que ela pode ir além. Na própria ANEEL, se utilizou para concurso público (conteúdo do concurso seguiu o lastro de competências), redesenho dos cargos, além da capacitação.”

ANAC 2: “Para aquelas instituições que estavam se esforçando para implantá-la, como a ANAC, não podemos entender como um desincentivo. Quando se trabalha com o mapeamento de processos e de competências, se caminha para realizar a gestão como um todo, por competências. A partir de determinado ponto de maturidade, é natural acontecer a expansão do modelo de competências na Agência, hoje focado na capacitação, para outros subsistemas de gestão de pessoas.”

Diante da análise das percepções, os entrevistados destacam que as referidas normas estabeleceram uma regra geral, sem considerar o grau de maturidade das instituições, tornaram a GC facultativa, apesar de ser indicada preferencialmente como método e de ter sido mantido o desenvolvimento com base em competências, e perderam a oportunidade de ampliar o seu uso para outros subsistemas de gestão de pessoas.

⁴⁸ O Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, estabelece, em seu art. 16, que as despesas com ações de desenvolvimento de pessoas só poderão ser realizadas somente após manifestação técnica do órgão central do SIPEC (Ministério da Economia – ME) sobre o Plano de Desenvolvimento de Pessoas, enviado pelo órgão ao ME.

5.2 Fatores institucionais

Com relação aos fatores institucionais, foi analisada a influência, em cada caso, do ministério supervisor ou de outros agentes ou fatores externos sobre a inserção na agenda e a implantação da GC em cada agência. Objetiva-se identificar se houve influência externa no processo de implantação da GC (veja Quadro 16).

Quadro 16 – Análise dos fatores institucionais por categorias

Categorias	Análise
Ministério supervisor	Não interferiu no processo de GC de nenhuma agência
Fator ou ambiente externo	Houve as seguintes evidências de contrastes com relação ao fator ou ambiente externo entre as 5 agências analisadas: ANA: parcerias com organismos internacionais e entes do SINGREH; ANAC: falta de orçamento para contratação de ferramenta informatizada; ANATEL: determinações do TCU e da CGU e parceria com a UIT; ANEEL: parceria com o então MP; e ANS: eventos do MP e da ENAP e contrato de gestão

Fonte: Elaboração própria

Em nenhuma agência, constatou-se a influência do Ministério a qual estava vinculada: todas tinham autonomia em sua política de gestão de pessoas. Apesar de todos os entrevistados entenderem que a decisão de implementação da GC foi principalmente interna, alguns deles citaram agentes ou fatores externos que influenciaram o processo de implantação, conforme trechos das entrevistas apresentados no Quadro 17, abaixo:

Quadro 17 – Trechos de entrevistas: agentes ou fatores externos que influenciaram a GC

Agência	Agente externo	Fator Externo
ANA	ANA 1: “Algumas parcerias com organismos internacionais foram muito importantes para o desenvolvimento de habilidades da área técnica, que hoje respondem pelas principais entregas da Agência.”	ANA 2: “[Manifestou] crença de que o modelo poderia ser grande avanço para as instituições envolvidas com o SINGREH, incluindo o contrato celebrado entre a ANA e os estados para a implementação do Progestão.”

ANAC		ANAC 2: “A única questão externa que impactou na gestão por competências foi a orçamentária, não houve possibilidade de contratar uma ferramenta tecnológica ou sistema para dar apoio à gestão por competências.”
ANATEL	ANATEL 1: “Houve determinações de órgãos de controle em auditorias, como o TCU e a CGU, determinando o planejamento da força de trabalho e a adoção da gestão por competências para alocação de pessoal, que são assuntos correlatos.”	ANATEL 1: “O recurso para contratação da consultoria, que mapeou as competências, foi oriundo de uma parceria da ANATEL com a União Internacional de Telecomunicações – UIT, um braço da ONU, cujo recurso é gerenciado conjuntamente.”
ANEEL	ANEEL 1: “O processo dialético junto com o Ministério do Planejamento foi muito importante.”	
ANS	ANS 1: “O MPOG e a ENAP, com a promoção de eventos, estimulou o estudo, ofereceu ferramentas e deu abertura para consultas, culminando com os Encontros Nacionais de 2011 e 2012, que foram muito frutíferos para troca de experiências.”	ANS 3: “O projeto de mapeamento de competências foi incluído no contrato de gestão, como uma meta organizacional.”

Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, embora não tenha sido constatada a influência dos Ministérios supervisores, em todos os casos, agentes ou fatores externos influenciaram na implantação da GC. Na ANA, parcerias com organismos internacionais e os entes do SINGREH foram importantes para inserção da GC na agenda; na ANAC, a falta de orçamento para contratação de ferramenta informatizada influenciou no processo, quando provocou o atraso na aplicação do modelo; na ANATEL, determinações do TCU e da CGU indicaram a realização do planejamento da força de trabalho, relacionado à GC na Agência, bem como foi estabelecida uma parceria da Agência com a UIT, que viabilizou o recurso para contratação de consultoria para o projeto; na ANEEL, a parceria com o então MP culminou com a produção do guia de competências para toda administração pública federal, com o apoio da Agência; e na ANS, eventos do MP e da ENAP e o contrato de gestão incentivaram a aplicação da GC.

5.3 Fatores políticos

Os fatores políticos analisados se relacionam ao apoio da alta administração e dos demais gestores e dirigentes, especialmente na liderança intermediária⁴⁹, ao processo de formulação e implementação da GC nas cinco agências. Pretende-se analisar as influências políticas sobre o processo de implantação da GC (veja Quadro 18).

Quadro 18 – Análise dos fatores políticos por categorias

Categorias	Análise
Reações de apoio ou resistência da alta administração	Em todas agências, a alta administração apoiou a implantação inicial dos modelos e evidenciou-se que, quando esse apoio não ocorre ou é interrompido, a implementação da GC não é bem-sucedida.
Reações de apoio ou resistência dos demais gerentes	Nas agências que atualmente implantam a GC, há resistências nas lideranças intermediárias, que não auxiliaram na descrição das competências da ANA e ANATEL e, a depender da área, não apoiaram a implantação da GC na ANAC.

Fonte: Elaboração própria

Com relação à alta administração, todas as agências relatam que tiveram apoio da alta administração, no início do processo. Em duas, ANA e ANAC, havia um Diretor patrocinador que apoiou o projeto junto à Diretoria Colegiada. Por observação direta, no caso da ANA, houve resistência inicial da alta administração com o processo de formulação da GC e somente após diálogos e negociações, foi possível obter apoio da Diretoria Colegiada para contratação de consultoria para auxiliar na formulação do modelo de competências da Agência.

Segundo entrevistado da ANAC, o projeto de mapeamento das competências só obteve êxito, em oposição ao ciclo anterior, que não foi bem-sucedido, devido à falta de apoio institucional, fundamental para o sucesso desse processo nas organizações.

⁴⁹ A liderança intermediária, nesta dissertação, também é responsável pela liderança institucional, como propõe Sammons *et al.* (1997, *apud* Zabalza, 2007). Conforme Zabalza (2007), a importância da liderança intermediária é a de garantir que as decisões tomadas pela alta administração sejam seguidas (liderança transacional) e representar as suas unidades frente à alta cúpula (liderança transformacional). Assim, distinguimos, neste estudo, a alta administração (os Diretores das agências) da liderança intermediária (Chefes que estão hierarquicamente abaixo dos Diretores), a partir dos referidos estudiosos, que consideram essas duas lideranças como responsáveis pela implementação da estratégia da organização.

Enquanto a ANEEL e a ANS relatam ter recebido apoio integral dos demais gestores e dirigentes, no nível intermediário, todas as três agências que hoje aplicam a GC relatam resistências dessas lideranças ao projeto de implementação da gestão por competências, conforme trechos de entrevistas, abaixo:

ANA 1: “Nesse aspecto, eu acho que houve um problema. Não considero que a gestão intermediária tenha contribuído para implementação da gestão por competências. Por exemplo, quase nenhum superintendente auxiliou na construção do mapeamento das competências. Um grande gargalo da gestão por competências da ANA foi a falta de visão gerencial da liderança intermediária da Agência.”

ANAC 1: “Depende: o apoio dos gestores variava de acordo com a área. Houve apoio da área de planejamento, parceira no projeto, enquanto outras áreas não apoiaram tanto.”

ANATEL 1: “Houve [apoio dos gestores], mas é sempre complicado contar com os gerentes nas reuniões. Então, em geral, no mapeamento das competências técnicas, os coordenadores eram mais presentes, apesar do convite ter sido enviado aos gerentes, que encaminhavam os seus representantes nas reuniões.”

Dessa forma, em todos os casos analisados, houve apoio da alta administração para a implantação da GC, considerada fundamental para o início do processo. Contudo, com relação ao apoio dos gestores intermediários, observou-se que nas agências que atualmente implantam a GC há resistências nesse nível de liderança, que por vezes não auxiliou na construção das competências, no caso da ANA e da ANATEL, e que, dependendo da área, não apoiou a implantação da GC na ANAC.

5.4 Fatores organizacionais

Com relação aos fatores organizacionais, foram analisadas as seguintes categorias: estrutura organizacional para implantar a GC; cultura organizacional e sua receptividade a novos projetos; e o engajamento e a resistência dos servidores. Pretende-se verificar a influência

dos recursos estruturais e humanos disponíveis nas agências, da cultura organizacional e das reações dos servidores ao processo de implantação da GC (veja Quadro 19).

Quadro 19 – Análise dos fatores organizacionais por categorias

Categorias	Análise
Estrutura organizacional na implantação da GC	A ANAC se destacou pela existência de uma equipe robusta, com qualificação e formação, orçamento e recursos tecnológicos na fase de implantação da GC; nas demais agências, houve dificuldades de pessoal; e na ANEEL e na ANS, não houve aporte de recursos tecnológicos ⁵⁰
Cultura organizacional	Todas as cinco agências possuem uma cultura receptiva a novos projetos, como a GC
Engajamento e resistência	Foram observadas evidências de contrastes em relação ao engajamento e resistência dos servidores, entre os cinco casos: em todos eles, salvo na ANS, relatam-se resistências dos servidores à GC

Fonte: Elaboração própria

Quanto à estrutura organizacional para implantar a GC nas agências, as realidades foram diferentes em cada caso. Na ANAC, não houve necessidade de recursos adicionais, pois havia pessoal qualificado e suficiente para realizar o mapeamento de competências, inclusive tecnológico, conforme pode ser verificado pelos trechos a seguir:

ANAC 1: “Houve um bom suporte de estrutura para implantar a gestão por competências, sem necessidade de um aporte de recursos adicionais.”

ANAC 3: “O mapeamento [de competências] foi feito pelos próprios servidores, o pessoal também foi suficiente, tendo em vista que temos uma equipe boa e utilizamos os gerentes de processos nas áreas.”

⁵⁰ Com a categoria fator organizacional, objetiva-se analisar a influência da estrutura organizacional e dos recursos disponibilizados, inclusive os tecnológicos, para implantação da GC. Já com a categoria fator técnico-metodológico, presente na seção 5.5, discute-se a necessidade de desenvolver um sistema informatizado para GC como uma influência sobre a implantação da referida abordagem nas agências. Assim, enquanto em relação ao primeiro fator (organizacional) realiza-se uma análise da influência da estrutura tecnológica, o segundo fator (técnico-metodológico) se refere ao sistema informatizado como ferramenta para operacionalizar a GC.

Na ANA, a área responsável pela GC contava apenas com duas servidoras e o mapeamento foi realizado por meio de uma contratação externa, tendo em vista a escassez de pessoal na área de gestão de pessoas. Na ANATEL, também se optou pela contratação externa, uma vez que, conforme relato, sempre houve dificuldade de pessoal para estruturar a GC na Agência, pois a área então responsável tinha apenas dois servidores e, em alguns momentos, apenas um ficou sozinho.

Na ANEEL, não havia estrutura, pessoal e tecnologia, e os entrevistados destacaram o esforço dos servidores para implantar a GC:

ANEEL 2: “Não [havia estrutura], esse sempre foi o maior gargalo na ANEEL. Foi sempre feito por meio de esforço, conciliando com outras demandas.”

ANEEL 3: “Não havia estrutura. Além de não ter muitos servidores na área, não havia recursos tecnológicos, a ferramenta utilizada era o Excel.”

Na ANS, o projeto foi implantado por uma equipe reduzida e faltou apoio tecnológico. Destaca-se das entrevistas que, na época da implantação da GC, houve disponibilização de recursos para a participação dos servidores envolvidos no processo em eventos, cursos e visitas técnicas e que, em decorrência da dificuldade com o quantitativo de pessoal, foram realizados mutirões na gerência de recursos humanos, durante os momentos críticos de redação das competências da Agência, conforme trechos abaixo:

ANS 2: “Não tínhamos estrutura ideal, mas a área de RH trabalhou muitas vezes em mutirão. Havia qualificação técnica.”

ANS 3: “Não houve apoio da Tecnologia de Informação. A equipe tinha intenção de contratar uma consultoria para mapear as competências, mas ficou decidido que seria elaborado pela própria ANS.”

Dessa forma, a ANAC se destaca pela existência de uma equipe robusta, com qualificação e formação, orçamento e recursos tecnológicos, na fase de implantação da GC. Nas demais agências, houve dificuldades de pessoal, além de falta de recursos tecnológicos nos casos da ANEEL e da ANS.

Enquanto todas as cinco agências possuem uma cultura receptiva a novos projetos, como a GC, com relação ao engajamento e resistência dos servidores ao processo, há evidências de contrastes entre os casos. Na ANA, as entrevistas apontam que não houve engajamento, mas sim participação dos servidores em meio a um ambiente de desânimo, dentro da organização, em torno dos projetos da área de gestão de pessoas, por falta de engajamento da Diretoria. Na ANAC, foram relatadas resistências de alguns servidores que não inviabilizaram o processo de GC. Na ANATEL, alguns servidores se recusaram a participar da avaliação, por receio das suas consequências, especialmente porque sua aplicação não se voltava apenas para a capacitação, mas também para a alocação e a movimentação de pessoal.

Na ANEEL, verificou-se, conforme relato, que os servidores realizaram a avaliação por obrigação, por ser mandatória para participar de quaisquer eventos de capacitação na época, mas não houve um engajamento efetivo por parte dos servidores. Por fim, a ANS é a única em que o mapeamento de competências foi recebido com engajamento pelos servidores, sem relatos de resistências, o que pode ser justificado pelo fato de não ter sido realizada a avaliação por competências na Agência.

5.5 Fatores técnico-metodológicos

Com relação aos fatores técnico-metodológicos, foram analisadas a técnica e a metodologia utilizadas na GC, em cada agência, bem como as percepções dos entrevistados a respeito do método; a interação com o planejamento estratégico, ao longo do processo; a adequação do sistema informatizado para implantar a GC; e, no que tange à aplicação da GC nos subsistemas de gestão de pessoas, se há pretensão de ampliá-la, no caso das agências que atualmente a aplicam. Objetiva-se analisar a técnica e a metodologia utilizadas na implementação da GC, para identificar eventuais diferenças entre cada caso (veja Quadro 20).

Quadro 20 – Análise dos fatores técnico-metodológicos por categorias

Categorias	Análise
Técnica e metodologia	Apesar de todas as agências terem utilizado a visão integradora como concepção de base para formulação da GC, cada uma adotou uma metodologia própria, que pode ser analisada individualmente, especialmente com relação a percepções favoráveis ou críticas

Planejamento estratégico	Os seguintes elementos de contrastes foram observados entre os casos: na ANEEL e na ANS, os planos estratégicos foram utilizados para auxiliar na descrição das competências; na ANATEL, a equipe de planejamento auxiliou na descrição das competências organizacionais; e na ANA e na ANAC, a equipe de planejamento fez parte do projeto de formulação e implementação da GC
Sistema informatizado	ANA e ANAC foram as únicas que desenvolveram sistemas próprios; na ANATEL, o sistema não foi totalmente informatizado e optou-se por utilizar um formulário de pesquisa existente no mercado; e a ANEEL e a ANS não contavam com um sistema
Aplicação da GC	ANAC é a única que indicou a intenção de ampliar a utilização da GC em outros subsistemas de gestão de pessoas

Fonte: Elaboração própria

A visão integradora foi a corrente de competências utilizada nas cinco agências para formular seus modelos de GC (veja Quadro 12, seção 4.6, p. 90). Contudo, ainda que tenham escolhido a mesma abordagem teórica, cada agência formulou um modelo próprio (veja Quadro 11, seção 4.6, p. 89), e este tópico foca na análise das metodologias, considerando os modelos apresentados na seção 4.6 e a descrição do processo de implantação em cada agência, detalhados individualmente nas seções 4.1 a 4.5, com o intuito de apresentar, em cada caso, a técnica e metodologia e a percepção dos entrevistados a respeito.

Na ANA, a metodologia escolhida foi a fornecida pela consultoria contratada para auxiliar na implantação do programa de desenvolvimento com base em competências. A operacionalização ocorreu por meio de grupos focais, nos quais foram descritas as entregas esperadas, por níveis de complexidade, bem como as capacidades (conhecimentos e habilidades) requeridas e, em seguida, elas foram correlacionadas para que fosse oferecida uma capacitação voltada para o desenvolvimento das competências de cada servidor. Foi desenvolvido um sistema para realizar a avaliação por competências, que serviu de base para a elaboração do plano de capacitação da ANA, e para indicar, de maneira personalizada, os eventos de capacitação recomendados para cada servidor, vinculados às capacidades da Agência, após o resultado da avaliação.

Conforme relato, a metodologia se mostrou equivocada e não se adequou à ANA, primeiro pela falta de experiência da consultoria com o setor público e, também, pela falha de alicerce dos servidores que não conheciam as entregas. Tal fato foi atribuído como erro de

origem do processo. Relata-se ainda, que a técnica utilizada na ANA levou os servidores a descreverem as entregas com base nas atividades regimentais das áreas, o que culminou em uma quantidade excessiva de competências e em uma oferta enorme de eventos de capacitação para cada servidor, evidenciando falta de foco nas competências mais importantes para a Agência, conforme pode ser verificado na fala a seguir:

ANA 2: “A metodologia [de descrição das competências] não é prática e levou a um número muito grande de entregas, capacidades, com uma falta de foco no que é mais importante para a Agência.”

Na ANAC, a metodologia foi desenvolvida internamente e atrelada aos processos, de maneira descentralizada, por meio do escritório de processos de cada UORG, salvo com relação às competências gerenciais e transversais, que foram mapeadas pela área de gestão de pessoas. O processo se iniciou com o manual de referência de mapeamento de competências (ANAC, 2014), que serviu para comunicar como seria realizada a GC na ANAC, por meio do Gerenciador de Fluxo de Trabalho – GFT, que foi desenvolvido pela área de planejamento e é também a ferramenta por meio da qual se realiza a avaliação das competências, em ciclos anuais, que auxiliam no plano de capacitação e na construção dos perfis profissionais para ocupação de cargos comissionados. O propósito e escolha do método de GC foram detalhados no relato abaixo:

ANAC 2: “A principal ideia do modelo da ANAC era de que [a] capacitação era necessária, mas não haveria recursos humanos e financeiros suficientes para [a] capacitação em tudo que se desejava e, para priorizar, [a Agência] deve capacitar naquilo que mais necessita (o gap de competências), a partir dos processos efetivamente realizados ou nas tarefas que os servidores executam. O mapeamento de competências funciona na ANAC, ele é um processo fluído e chega-se, inclusive, na avaliação das competências realizada pelo servidor (auto avaliação), por meio de uma escala Likert dos domínios [na qual se indica se as competências são expressas ou não].”

Com relação à percepção sobre o método utilizado na ANAC, as entrevistas sugerem que houve rigor no sentido de vincular as competências aos processos e trazer as áreas responsáveis por cada tarefa na Agência para a participação em sua definição. O método trouxe

confiança e a escolha pela vinculação aos processos foi um norte para iniciar o mapeamento de competências de maneira sólida. Entretanto, outro entrevistado expressou uma crítica ao método quanto à falta de maturidade da ANAC em manter os seus processos e competências atualizados:

ANAC 3: “Por ser por processo, ela [a GC] é muito bem pensada. Se os processos são bem mapeados e atualizados, se as competências são bem definidas e atualizadas e eu tenho um sistema que cruza as competências e as pessoas, a margem de erro tende a zero. Cada pessoa tem as competências que cabem a ela, de maneira customizada. O problema é que no mundo real os processos não ficam atualizados. Acho que a principal questão esteja na maturidade: a Agência não está pronta, ainda, para manter seus processos atualizados.”

Na ANATEL, a técnica utilizada foi oferecida pela consultoria contratada. Foram descritas competências organizacionais, comportamentais e técnicas, a partir do planejamento estratégico da Agência e de reuniões com a alta administração e os gerentes de processos. A construção de competências foi realizada a partir das funções de responsabilidade de cada área, definidas no projeto, escritas e propostas pela consultoria e validadas pela respectiva UORG. A avaliação foi realizada por meio de formulário *web*, cujos relatórios são utilizados para a elaboração do plano de capacitação, alocação, movimentação e indicação de servidores para ocupação de cargos comissionados.

Com relação à percepção sobre a técnica escolhida, os relatos apontam que a metodologia utilizada na ANATEL foi bastante simples, fácil de ser compreendida e operacionalizada. Por outro lado, o método poderia ter sido mais aprofundado, com mais detalhes e informações sobre a formação do servidor (nível médio e superior).

Na ANEEL, a metodologia foi construída internamente, por meio da análise das competências até então existentes na Agência, pela equipe de capacitação, seguida da realização de grupos focais, que culminou na descrição de competências essenciais e gerenciais. Foi realizado um levantamento dos temas de capacitação e uma apropriação desses temas para cada competência definida. Por meio de formulários eletrônicos, disponibilizados em laboratório de informática, os servidores realizaram a avaliação das competências, com escala de importância e de domínio, na qual foram identificadas as lacunas a serem desenvolvidas, que serviram de

base para a capacitação nos anos seguintes, inclusive para o concurso público de 2010, até 2014, último ano antes da GC ser descontinuada.

Com relação à percepção sobre a técnica utilizada na ANEEL, entende-se que ela seguiu os parâmetros da literatura, mas careceu de evolução no que se refere à descrição dos comportamentos e das entregas dos servidores. Houve ainda outra percepção, por um usuário do modelo, de que a avaliação por competências foi realizada pelos servidores como simples formalismo, pois havia dificuldade de enxergar os seus resultados de forma concreta. Ainda, outro relato conclui que a adequação da metodologia ainda é um problema para a gestão por competências:

ANEEL 2: “Cada metodologia tem pontos positivos e negativos. Acredito que esse seja um gargalo ainda na gestão por competências: encontrar um modelo que não seja tão complexo de se medir, onerando o tempo de envolvimento do servidor e da sua liderança e que de fato apresente resultados que possam subsidiar os processos de gestão de pessoas.”

Na ANS, as competências foram descritas por meio de análise documental e de grupos focais, com a participação das UORGs da Agência, mas não houve avaliação. Foram descritas inicialmente as competências organizacionais, setoriais e técnicas da Agência, posteriormente detalhadas em conhecimentos, habilidades e atitudes, não vinculadas às competências, através das quais se definiu o perfil dos servidores existentes na ANS e se construiu um diagnóstico de competências utilizado para a capacitação.

Com relação à percepção da técnica utilizada na ANS, entende-se que ela foi apropriada, apesar de diferente da metodologia aplicada em outros órgãos, que se limita a competências comportamentais. Outro entrevistado aponta que foi feito um trabalho muito detalhado e analítico, mas o mapeamento ficou muito extenso, faltou uma síntese, e cita, como exemplo, que algumas competências poderiam ter sido agrupadas.

Com relação à interação com o planejamento estratégico, há evidências de contrastes entre as agências. Na ANEEL e na ANS, os planos estratégicos auxiliaram na descrição das competências. Na ANATEL, a área de planejamento auxiliou na definição das competências organizacionais. Já na ANA e na ANAC, a equipe de planejamento fez parte do grupo gestor do projeto para implantar a gestão por competências e se envolveu ao longo de sua construção,

de maneira global. Assim, em todos os casos, houve interação com o planejamento estratégico, que influenciou o processo de implantação da GC nas agências de diferentes maneiras.

Com relação ao sistema informatizado, apenas a ANA e a ANAC desenvolveram sistemas próprios, que, segundo os entrevistados, são adequados, mas necessitam de aprimoramentos. Na ANA, segundo relatos, há um risco de descontinuidade da utilização da GC, uma vez que o servidor responsável pelo sistema não está mais em exercício na Agência e o sistema pode ficar inoperante se não receber manutenção e melhorias. Na ANAC, houve críticas sobre a interface do sistema GFT com o usuário e a falta de conexão com a *web* (o sistema opera apenas na intranet), o que estaria na contramão da orientação atual da Agência de incentivar a realização de trabalho remoto.

Na ANATEL, o sistema não era totalmente informatizado, utilizou-se um formulário já disponível no mercado e o questionário para avaliação das competências não foi disponibilizado pela consultoria, que entregou à Agência apenas os relatórios consolidados. Entende-se que, se nova avaliação for realizada, deve ser adquirida uma licença do mesmo formulário utilizado ou deve-se elaborar um sistema para aprimorar o modelo de GC da Agência. Por fim, ANEEL e ANS não dispunham de sistemas para implantação dos modelos.

Dessa forma, na ANAC e ANS, que possuem sistemas próprios, evidenciou-se a necessidade de aprimoramento. Na ANATEL, revelou-se necessidade de avaliação para adequação do sistema e da ferramenta então utilizada pela Agência, já que será necessário adquirir nova licença para o diagnóstico das competências. Já na ANEEL e na ANS, a falta de um sistema informatizado foi apontada como uma das causas da interrupção do uso da abordagem de competências. Assim, a existência de sistema informatizado é um fator de influência positiva para a implementação da GC.

A abrangência da GC em cada caso já foi analisada na seção 4.6 (veja Quadro 13, p. 91), com a apresentação de semelhanças e contrastes na implantação da GC nos cinco casos. Com relação à ampliação da utilização da GC nas agências, a ANA e a ANATEL não têm previsão de ampliar o seu uso. Já a ANAC entende ser natural a expansão da GC aos outros subsistemas de gestão de pessoas, como parte de um processo de evolução da abordagem na organização, como pode ser verificado a seguir:

ANAC 2: “Pretendemos aplicar também na avaliação de desempenho, alocação de pessoal, processo seletivo e concurso público. No futuro, poderemos utilizar a avaliação de competências para elaborar todo o plano de capacitação, além de atrelá-la à avaliação de desempenho (com a indicação, pelo gestor, das competências que o servidor deverá desenvolver prioritariamente naquele ano para, posteriormente, avaliá-lo, cujo foco seriam as competências comportamentais).”

5.6 Fatores setoriais

Os fatores setoriais se referem a evidências sobre se a área atualmente responsável pela GC tem estrutura para sua implantação e qual é a percepção da agência com relação aos dirigentes e servidores da área de recursos humanos. Pretende-se avaliar a influência no processo da GC da estrutura responsável pela sua execução na área de recursos humanos e a percepção dos servidores sobre essa área (veja Quadro 21).

Quadro 21 – Análise dos fatores setoriais por categorias

Categorias	Análise
Estrutura atual para executar a GC	Em todas agências, a atribuição é da área de capacitação, que apresenta realidades diferentes, em cada caso. Apenas a ANAC entende possuir todos os recursos para implantar a GC atualmente, enquanto nas outras agências a estrutura é insuficiente.
Percepção do RH	A percepção dos servidores com relação à área de gestão de pessoas nas cinco agências é, por vezes, negativa

Fonte: Elaboração própria

Com relação à área responsável pela GC, vale ressaltar que em todas as agências analisadas a atribuição por implantar as competências atualmente é da área de capacitação, vinculada a área de gestão de pessoas. A ANAC é o único caso que entende possuir todos os recursos para implantar a GC. Porém, a GC é aplicada apenas na área de capacitação e há um projeto para expandir a sua utilização para outros subsistemas (Projeto 2.0), a partir da qual será necessário ampliar a estrutura atualmente disponível. Por enquanto, a área de desenvolvimento e capacitação da ANAC é a responsável pela GC e, segundo relatos, possui quantidade

suficiente de servidores efetivos, com diversas formações, inclusive engenheiros aeronáuticos e pedagogos, além de contar com sistema próprio e com orçamento para contratações:

ANAC 1: “Há pessoas, recursos (inclusive tecnológicos).

ANAC 2: “Há pessoal, orçamento (ainda que tenhamos que batalhar no cenário de recursos contingenciáveis) e recurso tecnológico, na medida do possível.”

ANAC 3: “Na medida em que a gestão por competências está restrita à capacitação (sem aplicação do Projeto 2.0, que a ampliaria para outros subsistemas), temos estrutura. Possuímos orçamento para capacitação, investimos em um sistema interno.”

As demais agências relatam que falta estrutura para o funcionamento efetivo da GC. Na ANA, falta estrutura, pessoal e orçamento e não há apoio e liderança para sustentar a GC, atualmente, conforme pode ser observado no trecho abaixo:

ANA 1: “Falta pessoal na área de recursos humanos, falta patrocínio e falta liderança nesse processo. (...) A ANA consegue cumprir as regras, mas é necessária uma liderança para dar entonação e ênfase que esse processo precisa ter.”

Na ANATEL, foi relatado que a área então responsável pela GC (coordenação de competências) foi extinta em 2019 e a implantação de um modelo se tornou atribuição da área de capacitação. A falta de pessoal, de recursos tecnológicos e a designação de uma nova área para tratar da GC foram identificadas como um risco à sua continuidade na Agência:

ANATEL 1: “Os recursos para gestão por competências são bastante escassos. Hoje, a gestão por competências está a cargo da coordenação de capacitação, que já tem um volume elevado de atribuições, e que agora recebeu a atribuição de cuidar da gestão por competências. (...) Antes isso ficava a cargo de uma coordenação específica, que foi extinta. Assim, o quadro da ANATEL é reduzido, está difícil a situação.”

Com relação às agências que abandonaram a aplicação da GC, a ANEEL e a ANS apresentaram situações diferentes. Na ANEEL desde o fim do uso da GC, tem sido realizada a revisão do modelo e a área de gestão de pessoas optou por desenvolver trilhas de aprendizagem atreladas às competências, enquanto não se encontra uma solução para realizar a avaliação por competências. Na ANS, há intenção de retomar o projeto de gestão por competências, em 2020.

ANEEL 2: “O modelo de competências da ANEEL foi descontinuado em 2014 e está em revisão, desde 2015. O gargalo sempre fica na avaliação, como ela seria realizada na Agência, e na dificuldade de vincular as competências à aplicação prática e ao desenho do trabalho efetivo dos servidores. Começamos a desenvolver um projeto de trilhas de aprendizado (...), que considerarão um repertório de ações de desenvolvimento, entre várias estratégias, desde o mais básico até um conteúdo mais especializado, para quem necessita dele para sua atuação técnica. A ideia é diversificar e permitir um autodesenvolvimento, para que não dependa apenas do RH a contratação de (...) capacitação.”

ANS 3: “O planejamento da gestão de pessoas, como projeto prioritário, em 2020, é a entrega do projeto de implantação da gestão por competências.”

Dessa forma, a ANAC é o único caso com estrutura satisfatória, atualmente, para dar continuidade à implantação da GC. Na ANA, falta pessoal, orçamento e apoio de lideranças nesse processo; na ANATEL, a GC virou atribuição de outra área, que precisará ser estruturada, com pessoal e tecnologia para atendê-la; e na ANEEL e na ANS, a GC tem sido objeto de análise e revisão para avaliar se irão ou não retomar o projeto.

Quanto à percepção das agências com relação ao RH, os entrevistados indicam um certo grau de insatisfação dos servidores com a área, que pode ser atrelado a fatores internos e externos. Na ANA, os relatos indicam que o RH é visto pelos servidores como departamento de pessoal, não estratégico. Observa-se, ainda, que a área não é priorizada na Agência, não possui autonomia e nem participa das decisões estratégicas.

Na ANAC, segundo relato, a última pesquisa realizada entre 2016 e 2017 revelou percepção negativa dos servidores com relação à área de gestão de pessoas. Contudo, os

entrevistados da Agência entendem que essa percepção tem se alterado a partir de uma mudança recente na área de pessoal, que a tornou mais próxima do servidor, por meio de cafés da manhã do RH com diferentes áreas e da implantação da ferramenta denominada “SGP responde”, premiada internamente como ação exemplo de gestão. Já na ANATEL, os relatos também identificam uma percepção negativa dos servidores frente ao RH, mas revelam que ela está mudando, após o engajamento dos gestores da área com as melhorias dos processos.

Na ANEEL, as entrevistas indicam que a insatisfação do RH muitas vezes decorre da política do governo federal, enquanto outro entrevistado aponta que a área era considerada estratégica na época da gestão por competências. Conforme entrevista na ANEEL, o RH possui algum reconhecimento e valorização, mas em geral a percepção não é muito positiva, pela necessidade individual dos servidores, que muitas vezes desejam ter suas solicitações atendidas a despeito das normas e legislações federais de gestão de pessoas. Na ANS, as entrevistas apontam que os servidores gostariam que o RH fosse mais autônomo em algumas questões, embora haja reconhecimento da área, por boa parte deles.

5.7 Pontos fortes, fracos e de melhoria

Nesta seção, após analisar os fatores intervenientes no processo de implementação da GC, serão analisadas as mudanças nas agências com a implantação dos seus modelos, os pontos fortes, fracos e de melhoria de cada caso analisado, com vistas a gerar recomendações para sua aplicação em outras organizações públicas brasileiras. Os casos serão analisados individualmente e as recomendações e lições para implantação da GC, na seção 6.

Na ANA, identificou-se que a estruturação da política e a clareza dos critérios de acesso aos cursos de capacitação foram um grande ganho da GC na Agência. Os relatos apontam que a principal mudança trazida pela GC foi a área de capacitação deixar de ser balcão de atendimento de pedidos de cursos para indicar aqueles eventos de capacitação que os servidores podem realizar ao longo do ano, no seu planejamento individual, via sistema, conforme pode ser observado a seguir:

ANA 1: “Antes, o processo de capacitação era discricionário [baseado na indicação] do melhor amigo de Diretor que iria para um determinado curso ou evento de capacitação.”

ANA 2: “A demanda deixou de ser pessoal, para ser institucional.”

Na ANAC, após a GC, houve maior clareza a respeito do que os servidores realizam e precisam fazer. Acredita-se que é cedo para a GC gerar mudanças significativas, que poderão ser avaliadas daqui a alguns anos, quando a sua aplicação alcançar outros subsistemas, com a mensuração do impacto na gestão. Do mesmo modo, entende-se que é ainda não é possível uma avaliação, tendo em vista que o primeiro ciclo foi realizado recentemente, em 2018, e somente agora estão sendo implantadas as trilhas de aprendizagem com base em competências. As conclusões foram inferidas a partir dos seguintes relatos:

ANAC 1: “Para o servidor, há mais clareza com relação às demandas de capacitação, uma área que se tornou menos reativa e tem tentado ser mais proativa.”

ANAC 2: “Quando se fala que o plano de capacitação será elaborado por meio dos resultados do mapeamento de competências, uma das consequências possíveis é a realização da avaliação com notas baixas: [o servidor] se avaliar mal para obter mais capacitação. Temos que mudar o comportamento das áreas de avaliar com viés para capturar capacitação.”

ANAC 3: “Acho que daqui para frente, com a publicação das trilhas de capacitação com base em competências, após o desenvolvimento de um sistema no moodle, haverá um efeito prático e os servidores poderão perceber melhor os resultados.”

Na ANATEL, houve mudanças com a aplicação da GC na capacitação, a partir da priorização da contratação das competências com maiores lacunas, e nos processos de movimentação de pessoal e de seleção para ocupação de cargos comissionados, que utilizam como base o mapeamento de competências dos servidores da Agência.

Já na ANEEL, na época da implantação da GC, houve uma modificação com relação à avaliação que trouxe subsídios para a área de gestão de pessoas e para os superintendentes, no momento em que eram analisados os eventos de capacitação. Conforme relatos, houve uma profissionalização da capacitação, com a universalização do acesso aos treinamentos voltados

para as lacunas de competências identificadas na avaliação, inclusive para modificação de comportamentos no trabalho, o que afetou a gestão do clima organizacional, na Agência:

ANEEL 1: “Resolveu-se a questão da participação e universalização das oportunidades, na qual o servidor deveria realizar pelo menos um curso de capacitação por ano. Antes havia um problema severo que somente alguns servidores participavam de eventos de capacitação, pois dependia de iniciativa individual e do acesso ao processo de capacitação. Com a gestão por competências, a participação dos servidores na capacitação se ampliou, inclusive com relação à utilização orçamentária.”

ANEEL 3: “Para as competências transversais, o RH destinava os recursos para contratações para toda a ANEEL. Já para contratações técnicas, havia uma divisão do orçamento para cada unidade da Agência, como uma espécie de cota que a área poderia solicitar.”

Com relação aos motivos da descontinuidade da GC na ANEEL, os entrevistados apontam a falta de pessoal e de um sistema para auxiliá-lo, mudança de gestão e a não comprovação da eficácia do modelo ou da melhora no desempenho dos servidores. Como mudança apontada após utilização da GC, relata-se o desenvolvimento de um programa de capacitação para os gestores a partir das competências descritas no ciclo descontinuado e posteriormente detalhadas a partir de um projeto específico, em 2015. Assim, a GC serviu para desenvolver um programa de capacitação dos gerentes da Agência, voltado para o desenvolvimento das competências, que inclusive, são avaliadas anualmente.

Na ANS, a mudança com a aplicação da GC se deu no plano de capacitação, que passou a ser realizada com base no mapeamento das competências. Entende-se que a referida abordagem foi descontinuada devido a mudanças frequentes do regimento interno, pela falta de apoio da Diretoria e pelo fato de a GC ser muito complexa e necessitar de simplificação para a sua operacionalização. A descrição das competências não foi atualizada na Agência, pois exigências legais e problemas administrativos tiraram a GC da agenda prioritária do RH.

As agências objetos deste estudo entendem ser possível a aplicação dos seus modelos de GC em outras instituições públicas, desde que haja estrutura, pessoal e tecnologia. Ainda,

sugerem a implantação da GC com os devidos aprimoramentos ou melhorias, identificados, por agência, no Quadro 22, abaixo, juntamente com os pontos fortes e fracos da sua implantação:

Quadro 22 – Pontos fortes, fracos e de melhoria na implantação da GC por agência

Agência	Pontos fortes	Pontos fracos	Pontos de melhoria
ANA	Desenvolvimento de um sistema customizado para operacionalização da GC; indicação da capacitação pelo RH, com base na identificação de lacunas de competências, a partir das avaliações	Viés das avaliações, que não levam a resultados fidedignos; inexistência de avaliação dos impactos da GC para a Agência	Refinar a descrição das competências e a correlação das entregas com as capacidades; manter e aprimorar o sistema próprio desenvolvido pela Agência
ANAC	Ferramenta desenvolvida internamente, com constante atualização; metodologia de GC descentralizada, realizada pelas áreas responsáveis pelos processos; e foco na priorização da capacitação nos processos efetivamente realizados pela Agência	Ter se voltado mais às competências técnicas, vinculadas aos processos; e dificuldade de atualização de processos e de competências	Criar um processo de revisão mais ágil; ampliar a aplicação para outros subsistemas de pessoal; melhorar a comunicação com os servidores; aprimorar o sistema de apoio à GC; criar indicadores
ANATEL	Mapeamento abrangente; identificação de pessoas com perfis, como o de instrutores <i>experts</i> em determinados assuntos; e possibilidade de construção de trilhas de aprendizagem	Superficialidade da descrição de competências; não vinculação à avaliação de desempenho; ausência de sistema informatizado; e foco excessivo em competências técnicas, vinculadas às funções	Enriquecer o desenho e a descrição das competências; desenvolvimento de um sistema informatizado; e focar mais em habilidades
ANEEL	Patrocínio e apoio da alta administração; desenvolvimento de um programa de competências voltado para gestores	Não vinculação à gestão de desempenho; descontinuidade da implementação da GC, o que gerou frustração no RH; e fragilidade do RH em conduzir a implementação por falta de pessoal e de sistema para GC	Desenvolver um sistema informatizado de apoio à GC; e criar de indicadores para avaliar o modelo

ANS	A GC direcionou o plano de capacitação e de avaliação de cursos pelos servidores; e valorização pela Diretoria do trabalho realizado com a gestão por competências	Frustração dos servidores, devido à não utilização das competências em outros subsistemas de pessoal, além da capacitação; e mapeamento de competências muito extenso	Desenvolver um sistema informatizado de apoio à GC; e analisar a metodologia para realizar o mapeamento das competências
-----	--	---	--

Fonte: Elaboração própria.

Entre as agências que atualmente aplicam a GC (ANA, ANAC e ANATEL), a partir das entrevistas, foram constatados os seguintes pontos comuns: o desenvolvimento de um sistema próprio para operacionalização da GC, como ponto positivo no caso da ANA e da ANAC; o foco em competências técnicas, voltadas para processos e para funções, como ponto fraco na ANAC e na ANATEL, respectivamente; e como pontos de melhoria, o refinamento ou revisão das competências (ANA, ANAC e ANATEL) e o aprimoramento (ANA e ANAC) ou desenvolvimento (ANATEL) de sistema informatizado para GC.

Com relação às agências que abandonaram a aplicação da GC (ANEEL e ANS), destaca-se como pontos comuns entre os entrevistados: o apoio e valorização pela alta administração nos dois casos, como ponto forte; a frustração como ponto fraco comum, mas com variáveis de contraste: a frustração na equipe de RH da ANEEL, pela descontinuidade da GC, e a frustração dos servidores da ANS, pela não utilização das competências em subsistemas além da capacitação; e como ponto de melhoria, nas duas agências, o desenvolvimento de um sistema informatizado para operacionalização da GC.

Dessa forma, cada um dos modelos de GC implantados pelas agências possui pontos fortes, fracos e de melhoria, apontados pelos entrevistados em cada caso. Os modelos apresentados demonstram que a implantação da GC em organizações de natureza semelhante, como as agências reguladoras federais, possui semelhanças e contrastes em seu processo de implementação, influenciados por fatores diversos, o que evidencia que a implantação dessa abordagem é complexa e repleta de escolhas pela organização que está disposta a aplicá-la. A próxima seção propõe recomendações para implantação da GC em outras organizações públicas brasileiras.

6 RECOMENDAÇÕES

Analisados os cinco casos, de maneira comparada, a pesquisa parte dos erros e acertos no processo de implantação da GC de cada agência, considerando os fatores intervenientes, os pontos fortes, fracos e as sugestões de melhoria, além do referencial teórico apresentado, para propor recomendações para a implantação da GC em outras organizações públicas brasileiras, caso elas entendam possuir os requisitos necessários para aplicá-la.

Essas recomendações se basearam, portanto, na análise comparada da implementação da GC nas cinco agências reguladoras federais e na literatura sobre o tema. Pretende-se utilizar os casos analisados para auxiliar no aprimoramento dos modelos de GC nas agências analisadas, bem como para auxiliar na análise da implantação da GC em outras organizações públicas, que deve ser precedida da avaliação da abordagem para a organização.

A pesquisa identificou que a implantação da GC deve ser precedida da análise dos 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.

Entende-se que a gestão por competências só deve ser implantada se a organização atender os supracitados requisitos, que serão detalhados a seguir, por meio de recomendações para implantá-la. Dessa forma, propõe-se as seguintes recomendações, presentes no *policy brief* anexo à pesquisa (Anexo F), para de auxiliar os tomadores de decisão da área de gestão de

peças na implantação da gestão por competências nas organizações públicas federais brasileiras:

1. Apoio das lideranças

O apoio político à gestão por competências é fundamental para a sua implantação. A alta administração legitima o processo, além de facilitar a estruturação inicial necessária para a sua implantação, com a disponibilização de recursos orçamentários, pessoal e tecnologia, sem o qual não é recomendado iniciar esse processo. Com relação à liderança intermediária, o seu apoio é também importante na execução do projeto, especialmente para a descrição das competências técnicas, específicas de determinadas áreas e para participar do processo de avaliação. Ainda que os líderes não participem diretamente da descrição das competências, após delegação, é indispensável a sua análise e validação final. A GC não está restrita apenas à gestão de pessoas e os líderes devem compreender que é um modelo de gestão organizacional⁵¹ que poderá auxiliá-los no gerenciamento de suas equipes, na gestão de sua área e da organização como um todo.

2. Participação da área de planejamento estratégico

A gestão por competências está vinculada ao planejamento estratégico da organização, ao identificar as lacunas entre as competências existentes e as necessárias para o alcance dos resultados institucionais⁵². Dessa forma, as competências devem estar alinhadas com a missão, valor, objetivos e metas estratégicas. Para esse alinhamento, a equipe de planejamento deve estar inteiramente envolvida no processo de construção das competências e do modelo de GC a ser implantado na organização. Além de garantir a descrição das competências em consonância com a estratégia, a participação da área de planejamento ampliará a legitimidade do processo de implantação e de disseminação da GC como um projeto importante para o órgão que deseja implantá-la. Considerando as experiências de aplicação da

⁵¹ Camões e Meneses (2016), op. cit., p. 48.

⁵² Brandão e Bahry (2005), op. cit., p. 48.

referida abordagem analisadas neste estudo, a decisão pela implementação da GC só ocorre após ela ser considerada estratégica para a organização.

3. Abrangência de aplicação da GC

Antes de definir o modelo apropriado para implantar a GC na organização, deve-se analisar e escolher os subsistemas nos quais ela será aplicada. A literatura indica que a gestão por competências pode ser utilizada no setor público de maneira integrada nos diferentes subsistemas de RH, para recrutamento e seleção (por meio de concurso público ou processo seletivo para ocupação de cargos comissionados), realocação (via planejamento da força de trabalho), capacitação e desenvolvimento dos servidores da organização⁵³ e, até mesmo, para a formulação de uma política ou plano de ação organizacional⁵⁴. Ao escolher a abrangência da GC, é necessário estruturar a organização para que ela funcione de maneira integrada⁵⁵. As finalidades da utilização da GC devem ser discutidas com os líderes da organização, da alta administração aos gestores intermediários, para ficar claro quais são as consequências de sua aplicação em cada subsistema e, após a definição, deve ser bem comunicada aos servidores que participarão da sua construção e implementação, para o ajuste das expectativas em relação à sua aplicação.

4. Escolha metodológica

Há uma variedade de métodos para implantar a GC e não há um direcionamento no governo federal sobre quais adotar. Neste estudo, foram identificados cinco modelos de GC distintos, que utilizam o mesmo conceito de competências sob a visão integradora, que vincula as competências, como um conjunto de atributos (conhecimento, habilidade e atitude), ao desempenho dos servidores⁵⁶ ou às entregas da pessoa à organização⁵⁷. Cada método possui qualidades e defeitos e a pesquisa encontrou evidências de uma diversidade de métodos possíveis, para um mesmo tipo de organização, o que demonstra a variedade de modelos para

⁵³ Brandão e Bahry (2005), op. cit., p. 48.

⁵⁴ Guimarães, Bruno-Faria e Brandão (2006), op. cit., p. 48.

⁵⁵ OCDE (2010), op. cit., p. 50.

⁵⁶ Brandão (2012), op. cit., p. 46.

⁵⁷ Dutra (2004), op. cit., p. 47.

a aplicação da GC. É fundamental aprofundar a revisão da literatura de GC para avaliar os diferentes métodos e técnicas existentes, inclusive por meio de estudos de caso e visitas técnicas aos órgãos que implantam essa abordagem. A decisão sobre a escolha do método deve estar alinhada à maturidade organizacional e à estrutura que será disponibilizada pela organização para a equipe responsável pela GC e, assim, o método para aplicar a gestão por competências deve ser construído internamente, a partir das características organizacionais. Dessa forma, a metodologia deve ser estruturada e alinhada à realidade da organização⁵⁸ para a escolha de uma técnica que ela terá condições de implantar.

5. Estruturação da área responsável

Deve-se definir a equipe gestora do projeto, com a indicação das suas responsabilidades pela construção das competências, integrada, pelo menos, pelas equipes de gestão de pessoas e de planejamento estratégico. Também deve-se estruturar a área responsável pela aplicação da GC, após sua construção, para que tenha condições efetivas de implantá-la, com pessoal, orçamento e tecnologia. Em alguns casos analisados nesta pesquisa, nota-se que foi feito um bom trabalho de construção da GC, mas não houve condições de mantê-la em execução, por falta de recursos disponibilizados pela organização. Por isso, é fundamental a estruturação da área responsável pela GC, de forma que, quando o projeto for finalizado e as competências mapeadas e avaliadas, o modelo possa ser aplicado na prática, pela organização.

6. Desenvolvimento do sistema

A construção da GC sem um sistema informatizado traz um risco de descontinuidade, conforme demonstram os casos analisados nesta pesquisa (ANEEL e ANS). A utilização de um sistema apropriado facilitará a descrição das competências e, principalmente, a sua avaliação por todos os servidores. A utilização de formulários ou instrumentos para o levantamento das competências já existentes, a partir do pagamento de licenças para o uso da ferramenta, se mostrou eficiente em um dos casos analisados nesta pesquisa (ANATEL), mas deve-se ponderar se o valor da manutenção da licença e o custo por não fazer melhorias personalizadas valem a escolha por não desenvolver um sistema próprio. Em dois dos casos estudados (ANA

⁵⁸ Santos (2014), op. cit., p. 53.

e ANAC), os sistemas foram desenvolvidos pela área de planejamento e de gestão de pessoas, sem o auxílio da área de Tecnologia da Informação – TI, que acabou por se tornar a responsável pelos sistemas em questão. Para adequação do sistema de GC à estrutura de TI dos órgãos que desejam implantá-la, é importante que a área de TI esteja desde o princípio envolvida no processo de desenvolvimento do sistema para operacionalizar a GC e auxiliar na decisão sobre a melhor solução para contar com um sistema informatizado que seja sempre atualizado e constantemente aprimorado.

7. Envolvimento de todas as áreas

A gestão por competências é um modelo de gestão institucional e, por isso, todas as áreas devem participar do processo de construção das competências. Vale frisar que as competências técnicas devem ser descritas pelas unidades responsáveis por elas, que devem estar envolvidas e se sentirem parte do processo de formulação da GC na organização. O envolvimento e participação ativa dos gestores, em todos os níveis, e dos servidores para a construção conjunta das competências é necessário para o alinhamento da GC à estratégia, aos processos realizados na organização e à sua cultura organizacional⁵⁹. Dessa forma, recomenda-se que o processo de implementação de GC envolva todas as áreas da organização.

8. Comunicação e divulgação aos servidores

A comunicação, com boas estratégias e com o apoio da área responsável, é importante para o engajamento dos servidores, que devem entender como funciona a GC na organização, as características do modelo adotado, quais são os seus objetivos, o seu alcance e as suas vantagens. A comunicação efetiva pode servir, também, para diminuir as resistências ao processo, especialmente no momento de avaliação das competências. Deve ser feito um trabalho de sensibilização com os servidores para que compreendam que as competências descritas e avaliadas poderão trazer um melhor entendimento sobre o seu papel na organização e direcionar o seu desempenho para o que se espera deles, enquanto servidores. Além disso, pode-se ampliar o uso da GC como uma ferramenta de comunicação ou de *feedback* entre

⁵⁹ OCDE (2010), op. cit., p. 50.

servidor e gestor, que necessitarão conversar para o alinhamento das competências esperadas com as existentes, durante os ciclos de avaliação.

9. Criação de indicadores para avaliação

A construção de indicadores é importante para mensurar como a GC está sendo implantada na organização. A literatura indica ser importante a construção de indicadores de processos e de resultados ou impactos, para avaliar a gestão por competências⁶⁰. Aprimorar os instrumentos de monitoramento e avaliação é importante para a evolução dos processos de GC⁶¹. Ainda que a avaliação da GC seja um desafio, a organização deve estabelecer os parâmetros de mensuração possíveis de serem operacionalizados, de forma a sempre manter uma visão crítica do modelo, com o propósito de torná-lo efetivo e sempre aprimorá-lo.

10. Mecanismos de revisão das competências

As revisões da GC são fundamentais para sustentação do modelo na organização. A depender da estrutura organizacional, pode-se estabelecer revisões em ciclos semestrais, anuais ou bianuais, ou continuamente, por meio de um sistema informatizado. As mudanças fazem parte das organizações e, por isso, é necessário estabelecer rotinas para a revisão das competências visando atualizá-las e mantê-las alinhadas aos processos.

Por fim, as recomendações supracitadas foram desenvolvidas a partir da análise de resultados da pesquisa, baseadas no referencial teórico apresentado e da análise comparada da implantação da gestão por competências nas cinco agências reguladoras federais que efetivamente implantaram a GC.

A próxima e última seção consolida as conclusões deste estudo, cuja contribuição prática as organizações públicas federais é o *policy brief*, apresentado no Anexo F da dissertação.

⁶⁰ Camões e Meneses (2016), op. cit., p. 21.

⁶¹ Iglesias e Pantoja (2013), op. cit., p. 55.

7 CONCLUSÕES

A pesquisa abordou a implementação da gestão por competências nas agências reguladoras federais que utilizam essa abordagem atualmente (ANA, ANAC e ANATEL) ou que a aplicaram, mas abandonaram (ANEEL e ANS). Foi utilizada a metodologia de pesquisa qualitativa, por meio de estudo de caso comparado, a partir de evidências obtidas por documentos e entrevistas em profundidade, com posterior análise de conteúdo a partir de um *frame* analítico delineado no referencial teórico e das categorias desenvolvidas para este estudo.

As proposições teóricas apresentadas sobre a gestão por competências foram confirmadas na análise de resultados da pesquisa, no sentido de que fatores internos e externos facilitaram ou prejudicaram o processo de aplicação da GC nas organizações públicas analisadas. As cinco agências possuem características, estruturas organizacionais diferentes, aplicaram modelos próprios de GC e evidenciaram fatores intervenientes que influenciaram esse processo.

A pesquisa propôs a distinção entre cinco modelos de GC observados nas organizações analisadas: 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.

Dessa forma, cada modelo de GC possui especificidades que indicam que a gestão por competências pode ser implementada a partir de diferentes modelos, pelas organizações públicas brasileiras. Os modelos apresentados neste estudo sistematizam observações dos casos, concluindo-se que as agências não aplicaram modelos prontos ou já disponíveis no mercado, mas sim construíram seus próprios modelos, em cada experiência de implementação.

Ao analisar cada processo de formulação e implementação da GC nas cinco agências objeto deste estudo e compará-los, observa-se que foram encontradas evidências comuns e de contrastes. 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.

Há, por sua vez, variáveis de contrastes no processo de implantação da GC. Quanto à realização interna ou com apoio externo, apenas ANA e ANATEL contrataram consultorias para auxiliar no referido processo; as demais o realizaram internamente, com seus próprios servidores. Sobre a equipe interna de condução do projeto, apenas na ANATEL não houve participação direta da equipe de capacitação; na ANAC e na ANA houve a participação também da área de planejamento; e somente na ANA houve participação de uma outra área, além do RH e da estratégia, responsável pela capacitação do público externo (os entes do SINGREH). Com relação a especificidades metodológica e de suporte, a ANA foi a única que descreveu suas competências por níveis de complexidade; a ANAC vinculou o mapeamento de processos ao de competências; a ANATEL relacionou competências ao planejamento da força de trabalho; a ANEEL realizou o diagnóstico de competências sem um sistema, através de formulários disponibilizados em laboratórios de informática; e a ANS não realizou a avaliação por competências. Quanto à abrangência de aplicação da GC, somente na ANA ela é aplicada exclusivamente na capacitação; a ANAC também aplica na construção do perfil profissional para a ocupação dos cargos comissionados; a ANATEL aplica também na alocação de pessoas; a ANEEL utilizou também para a construção de um edital de concurso público; e a ANS utilizou também como base para a avaliação da gratificação por desempenho.

Os fatores que influenciaram no resultado da implantação da GC foram analisados separadamente. No fator normativo-legal, ao avaliar a influência do Decreto nº 5.707/2006 na implantação da GC, ele foi citado como legislação basilar em todas as agências, mas não determinante da adoção dos modelos, pois outros elementos se sobrepuseram para que a GC fosse considerada estratégica e, por consequência, implementada. Até mesmo na ANEEL, que implantou a GC antes de 2006, o referido decreto influenciou o processo já em andamento. Em relação à normatização, apenas a ANA e a ANAC estabeleceram normas específicas para GC, o que influenciou positivamente na implementação da GC na medida em que foi estruturado

um conjunto de regras para o seu funcionamento, embora não tenha sido suficiente para a modificação das práticas organizacionais e para mudança da cultura organizacional na ANA.

Com relação às percepções sobre o Decreto nº 9.991/2019 e a IN nº 201/2019, relativas à GC, as agências entendem que as referidas normas não consideraram o grau de maturidade das instituições, mantiveram a diretriz do desenvolvimento com base em competências, contudo sem a necessidade exclusiva, e sim preferencial de utilização da GC no diagnóstico de competências, e não ampliaram o seu uso para outros subsistemas de gestão de pessoas. Conclui-se, assim, que os referidos normativos não apresentam elementos de incentivo à implementação da GC nas organizações públicas, focam no controle das ações formais de capacitação e desconsideram mecanismos de desenvolvimento que poderiam ser utilizados para maximizar o potencial da gestão de pessoas.

Com relação à estrutura de cargos e carreiras e sua influência na GC, sob a perspectiva do fator normativo-legal, observa-se que apenas na ANA a estrutura de cargos foi considerada no processo de formulação da gestão por competências, uma vez que as competências nessa Agência são descritas de acordo com o cargo ocupado pelo servidor e podem variar de acordo com o que se espera dele (quanto maior o cargo ocupado, mais complexo deve ser o nível de entrega da competência). Na ANATEL e na ANEEL, os modelos de GC envolveram a estrutura de cargos de maneira indireta, ressaltando que a utilização do modelo permitiu uma melhor percepção sobre o papel dos técnicos administrativos para a ANEEL, o que acarretou a modificação das atividades por eles exercidas. Houve, assim, uma mudança nas atividades desempenhadas por um cargo específico da ANEEL em virtude da GC.

Com relação aos fatores institucionais, conclui-se que, apesar da evidência de não influência do ministério supervisor nos cinco casos, em todas as agências algum fator ou agente do ambiente externo influenciou na implementação da GC. Nesse aspecto, vale ressaltar a menção à importância dos eventos promovidos pelo órgão central do SIPEC, hoje Ministério da Economia, e pela ENAP sobre o processo de implantação da GC nas agências que a implementaram em 2009 (ANEEL e ANS), mas abandonaram a abordagem posteriormente. Isso indica que esses dois entes perderam o protagonismo ao longo dos anos posteriores à publicação do Decreto nº 5.707/2006 e que a promoção de eventos e debates acerca do modelo de gestão apropriado para a área de pessoal são impulsionadores da implantação ou do aprimoramento da GC nas instituições da APF que já a aplicam.

Sobre os fatores políticos, constatou-se que em todas agências houve apoio da alta administração à formulação e implementação da GC, fundamental no processo, e que há resistências de lideranças intermediárias naquelas que estão implantando a abordagem atualmente. Evidencia-se que, em decorrência do papel central exercido pela gerência intermediária, a resistência nesse segmento indica que a GC não consegue permear a organização nos níveis hierárquicos mais baixos. Assim, é necessário estabelecer mecanismos de conscientização dos gestores intermediários, para que compreendam como a GC poderá auxiliá-los na gestão de suas equipes, como um modelo de gestão organizacional.

Com relação aos fatores organizacionais, todas as agências possuem uma cultura organizacional receptiva a novos projetos, como a GC, mas foram observadas evidências de contraste na reação dos servidores, o que indica que ela sofreu resistências pelo corpo de servidores nos casos estudados, salvo na ANS, o que pode ser justificado por não ter sido realizada avaliação por competências nessa Agência. Quanto à estrutura para implantar a GC, com exceção da ANAC, todas as agências relataram dificuldades de pessoal e a ANEEL e a ANS, dificuldades tecnológicas no processo inicial de implantação do seu modelo na organização.

Sobre os fatores técnico-metodológicos, foram explicitadas as características técnicas assumidas pelos modelos aplicados nas agências analisadas. Cada caso apresentou uma técnica diferente para a construção da GC em um mesmo tipo de organização, agência reguladora federal, o que demonstra que não há uma metodologia única para a GC, nem tampouco uma técnica perfeita, pois em todos os casos foram apresentadas críticas sobre as escolhas metodológicas de GC feitas pela organização. Importa salientar que cada organização implantou um modelo próprio, evidenciando a capacidade de adaptar a GC à sua realidade.

A falta de um sistema informatizado foi o principal gargalo identificado nas agências que abandonaram a GC, ANEEL e ANS, devido a dificuldades em operacionalizá-lo. Isso nos faz concluir que iniciar um projeto de gestão por competência sem o apoio tecnológico poderá levar a sua descontinuidade e, por isso, é fundamental contar com um sistema para implantar a GC. Nas agências que atualmente implementam a GC, ANA e ANAC, é relatada a necessidade de aprimoramento dos sistemas próprios desenvolvidos para operacionalizar os modelos, enquanto a ANATEL revela a necessidade de avaliação do sistema não totalmente informatizado que utiliza para GC.

Ainda, com relação ao fator técnico-metodológico, a área de planejamento estratégico interagiu de diferentes maneiras, nos casos analisados: na ANEEL e ANS, os planos foram utilizados para auxiliar a descrição das competências; na ANATEL, a equipe de planejamento auxiliou na descrição das competências organizacionais; e na ANA e ANAC, a área de planejamento integrou a equipe de construção do modelo de GC. Conclui-se, assim, que nos casos em que a GC ainda está em implementação, a área estratégica participou do processo de formulação da GC. Quanto à ampliação da GC para outros subsistemas de gestão de pessoas, a ANAC é a única que demonstrou intenções de ampliá-la, como um processo natural de maturidade do modelo na organização.

Com relação ao fator setorial, todas agências, com exceção da ANAC, enfrentam dificuldades para o funcionamento efetivo da GC, após a sua construção, seja em razão da falta de pessoal, de liderança no processo, de orçamento ou de tecnologia. A ANAC se destacou como o único caso que possui uma estrutura robusta, com quantidade suficiente e formação multidisciplinar de servidores na área responsável pela GC, além de contar com apoio institucional ao processo, o que tem contribuído para que o modelo funcione de maneira contínua nessa Agência.

Percebe-se que cada agência implantou a GC com características diversas e isso pode ser justificado, inclusive, pela estrutura organizacional, que também foi objeto de análise e de comparação nesta pesquisa. Ao vincular a análise dos fatores à estrutura das agências, verifica-se que a ANAC é a que mais investiu em capital humano na área responsável pela GC em comparação com as demais instituições objeto do estudo, seguida da ANEEL e da ANS. Além disso, nos dois casos com menor quantidade de pessoal na área responsável pela GC, ANATEL e ANA, optou-se por realizar contratações externas para formular o seu modelo de GC, pois não haveria condições da própria organização realizar esse projeto internamente. Contudo, ao analisar as condições estruturais nessas instituições hoje, conclui-se que não basta encontrar uma solução para formular a GC, através de consultoria, mas também é fundamental que se institua uma estrutura condizente para que ele funcione na prática, com apoio institucional (pessoal e tecnológico, principalmente) para assegurar a continuidade da iniciativa, sob pena de todo o esforço organizacional empreendido ser em vão, com o risco de descontinuidade.

Além disso, as áreas de gestão de pessoas da ANA e da ANATEL são subordinadas à Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas – SAF e diferente das outras agências analisadas, não se comunicam direto com a Diretoria. Ao relacionar a

quantidade de servidores lotados na área responsável pela GC com relação à força de trabalho da entidade, conclui-se que a ANATEL e a ANA, nesta ordem, possuem uma quantidade baixa de pessoal, que pode ser justificada pela pulverização de temas dentro da SAF, na qual a área de gestão de pessoas é apenas uma das atividades, que se somam a outras também importantes, como a gestão orçamentária e financeira. Outro caso com quantidade baixa de servidores lotados na área responsável pela GC é a ANS, que atualmente não a aplica, distinguindo-se da ANATEL e da ANA pelo fato de que a GC nessa última Agência foi descontinuada, por ter perdido espaço na agenda do seu RH. Por sua vez, a ANEEL, que não aplica a GC atualmente, e a ANAC, que a utiliza, possuem um quantitativo maior de servidores lotados na área de capacitação, atualmente responsável pela gestão por competências. Conclui-se que a comunicação direta da área de pessoal com a Diretoria é um atributo do caso de sucesso da GC (ANAC), mas ela não parece suficiente para sustentar os modelos de GC nos outros dois casos (ANEEL e ANS).

Em resumo, a ANA e a ANATEL, atualmente, passam por dificuldades de pessoal e de tecnologia para continuar a implantação da GC, apesar de terem instituído modelos robustos para a gestão por competências dos seus servidores. A ANAC é o único caso de sucesso relatado, por ter formulado um modelo e mantido uma estrutura adequada para que seja operacionalizado com efetividade. A ANEEL e a ANS avaliam a possibilidade de reaplicá-la, contudo precisam desenvolver condições e estrutura, de pessoal, na ANS, e de tecnologia em ambas, para torná-la um processo consolidado e não ocorrer nova descontinuidade.

Dessa forma, conclui-se pela presumível descontinuidade e perda de centralidade da agenda de gestão por competências nas cinco agências reguladoras federais analisadas, salvo a ANAC. A percepção dos servidores com relação à área de gestão de pessoas, nas cinco agências, é por vezes negativa, até por questões que fogem ao controle da própria organização, decorrentes do governo como um todo. Processos como o de GC podem auxiliar na melhoria dessa percepção, na medida em que a área de gestão de pessoas passe a ser vista como estratégica nas organizações.

Os pontos fortes e fracos de cada caso analisado foram apresentados a partir de uma visão crítica, com sugestões de melhoria. Entre os ganhos da utilização da GC nos cinco casos, destaca-se a clareza em relação ao papel dos servidores, a proatividade da área de capacitação na indicação dos eventos de capacitação, a partir das lacunas identificadas nas avaliações das competências, como um critério para o acesso aos eventos e a alocação mais efetiva de pessoas

na organização, inclusive gerentes. Assim, os resultados indicam que a GC pode ser utilizada para a profissionalização da área de capacitação das organizações públicas, além de auxiliar nas movimentações de servidores e na ocupação de cargos comissionados (avaliação e seleção de ocupantes de cargos gerenciais), ao possibilitar a inclusão de um critério objetivo (perfil de competências) na alocação, distribuição e nomeação dos cargos de liderança nas instituições.

Todas as agências objetos deste estudo entendem que o modelo de GC aplicado em suas instituições pode ser utilizados por outras, desde que os aprimoramentos sugeridos sejam realizados e se disponha de uma estrutura adequada para implantá-lo. Com base nos resultados apresentados, a pesquisa sugere recomendações para implantação da GC nas organizações públicas federais brasileiras, apresentadas no *policy brief* (Anexo F), para auxiliar os tomadores de decisões de gestão de pessoas a analisar a viabilidade de implantação e entender os diferentes caminhos para implantá-la de maneira apropriada em suas organizações.

Os resultados desta dissertação indicam que a gestão por competências deve ser vista de uma maneira crítica pelos gestores de pessoal da Administração Pública Federal, pois essa abordagem tem demonstrado fragilidades e recebido críticas nas organizações que a aplicam. A gestão por competências só deve ser implantada se a organização entender que possui os requisitos necessários para que ela possa ser aplicada com êxito. Além disso, a organização deve estar preparada para lidar com a influência dos fatores intervenientes no processo e para a construção interna de um modelo próprio de GC, a partir da sua realidade, cultura e características.

Portanto, a análise das experiências da implantação da GC nas agências reguladoras federais trouxe elementos e lições para o entendimento do processo e dos modelos de sua formulação e implantação na APF. Há ainda muito a avançar com relação ao estudo da GC como base para um modelo de gestão no setor público e, por isso, recomenda-se aprofundar os estudos sobre essa abordagem na academia e nas práticas organizacionais.

Propõe-se as seguintes pesquisas futuras relacionados ao tema: 1. avaliação dos impactos da utilização da GC em organizações públicas, com análise da maturidade na aplicação da abordagem; 2. aferição da percepção dos servidores com relação à utilização da GC nas organizações que a implementam, inclusive para identificar os fatores de resistência à abordagem; 3. avaliação da reputação do RH junto aos servidores, para compreender a reação aos projetos dessa área, como a implantação da GC; 4. estudo da aplicação da GC em

instituições públicas no exterior, para comparar a sua utilização com as experiências do Brasil; e 5. ampliação da análise da implantação da GC para outras organizações públicas brasileiras, de outras esferas de governo ou do próprio executivo, com características diferentes em relação às agências reguladoras federais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. **Reforma regulatória**: conceitos, experiências e recomendações. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 2, p. 19-49, abr. / jun. 1999.

ABRUCIO, F. L. **Trajatória recente da gestão pública brasileira**: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*. v. 41, edição especial comemorativa. p. 67-86, 2007.

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

APEL, H.; BITENCOURT, C. C. **Gestão de Pessoas por Competência**: Institucionalização, Possibilidades e Dificuldades Implícitas nas Relações Trabalhistas Brasileiras. *Organizações e Sociedade*, Salvador, v.15 n.46, p.175-193, 2008.

ARAÚJO, L. G. B. *et al.*; **Fatores Interferentes na Implementação da Gestão Estratégica de Pessoas em uma Empresa Pública**. *In*: X CONGRESSO DO CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO (CONSAD) DE GESTÃO PÚBLICA, 2017, Brasília. *Anais*. Brasília: CONSAD, 2017.

BASTOS, L. F. A. **Contratos de Gestão celebrados pelo poder público com organizações sociais no ordenamento jurídico brasileiro**. *Revista da Fundação da Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Território*, Brasília, ano 12, edição especial, dez. 2004.

BANDEIRA, E. L. *et al.* **Panorama da gestão de pessoas no setor público**. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*. Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, jul. / set. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12712/rpca.v11i4.1051>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BITENCOURT, C. C. **Gestão de competências e aprendizagem nas organizações**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2005.

BOYATZIS, R. E. **The competent manager**: a model for effective performance. New York: John Wiley & Sons, 1982.

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

BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. A. **Gestão por Competências e gestão de desempenho**: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo? Revista de Administração de Empresas, v. 41, n. 1, p. 8-15, São Paulo, 2001.

BRANDÃO, H.P. **Mapeamento de competências**: métodos, técnicas e aplicações em gestão de pessoas. São Paulo. Atlas, 2012.

ANA. Agência Nacional de Águas. Portaria nº 259, de 22 de junho de 2018. **Plano Anual de Capacitação de 2018**. Brasília, 2018.

ANA. Agência Nacional de Águas. Portaria nº 61, de 19 de março de 2019. **Plano Plurianual de Capacitação de 2019 a 2022**. Brasília, 2019.

ANA. Agência Nacional de Águas. Resolução nº 76, de 25 de setembro de 2019. **Regimento Interno**. Brasília, 2019.

ANA. Agência Nacional de Águas. Resolução nº 119, de 16 de dezembro de 2019. **Política de Capacitação e Desenvolvimento**. Brasília, 2019.

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. Resolução nº 245, de 4 de setembro de 2012. **Altera o Regimento Interno**. Brasília, 2012.

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. Superintendência de Gestão de Pessoas. **Manual de referência de mapeamento de competências**. Brasília, 2014.

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. Instrução Normativa nº 90, de 5 de novembro de 2015. **Política de Capacitação e Desenvolvimento**. Brasília, 2015.

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016. **Regimento Interno**. Brasília, 2016.

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. Superintendência de Gestão de Pessoas. **Mapeamento de competências na ANAC**. Brasília, 04 jan. 2017.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Portaria nº 3.783, de 1º de dezembro de 2015. **Política de Capacitação e Desenvolvimento**. Brasília, 2015.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Superintendência de Recursos Humanos. **Projeto Implementação de Trilhas de Aprendizagem**. Brasília, 2014.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013. **Regimento Interno**. Brasília, 2013.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Relatório do mapeamento de competências da Anatel e análise dos GAPs existentes**. Brasília, 12 de dezembro de 2016.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Relatório de Gestão de 2016**. Disponível em:

<https://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=347008&pub=original&filtro=1&documentoPath=347008.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2020.

ANS. Agência Nacional de Saúde. Gerência de Recursos Humanos. **Mapeamento de Competências**: relato do projeto. *In*: II Encontro Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, Brasília, DF. 16 a 18 de novembro, 2011.

ANS. Ministério da Economia. **Relatório da OCDE põe área de RH na agenda brasileira de debates**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/noticias/relatorio-da-ocde-poe-area-de-rh-na-agenda>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 201, de 11 de setembro de 2019**. Dispõe sobre os critérios e procedimentos específicos para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, de que trata o Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, pelos órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-201-de-11-de-setembro-de-2019-215812638>. Acesso em: 16 set. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório Final da Conferência Nacional de Recursos Humanos da administração pública federal**. Brasília: SRH/MP, 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. Presidência da República. **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. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9991.htm. Acesso em: 16 set. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Ata nº 5, de 11 de fevereiro de 2015**. Sessão Ordinária do Plenário. Secretaria das sessões. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2015_5.pdf. Acesso em: 02 abr. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da administração burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, v. 47, n. 1, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Brasília: Enap, 1998.

BURIGO, C. C. D.; LAUREANO, R. J. **Desafios e perspectivas da gestão por competência na Universidade Federal de Santa Catarina**. Revista GUAL, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 197-211, jan. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/1983-4535.2013v6n1p197>. Acesso em: 20 fev. 2019.

CAMÕES, M. R. S. MENESES, P. P. M. **Gestão de pessoas no governo federal**: análise do processo de implementação da política nacional de desenvolvimento de pessoal. Cadernos ENAP, n. 45, Brasília: Enap, 2016.

CAPALDO, G.; IANDOLI, L.; ZOLLO, G. **A situationalist perspective to competency management**. Human Resource Management, v. 45, n. 3, p. 429-448, 2006.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. É preciso Inovar no governo, mas por quê? *In*: CAVALCANTE, P.; *et al.* (Orgs.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: ENAP; IPEA, 2017. p. 15-32.

CHAGAS, R. A. **Gestão por competências**: a experiência da CEF, EMBRAPA e TCU. 2013. 151 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, 2013.

CÔRTEZ, F. G.; MENESES, P. P. M. **Gestão estratégica de pessoas no legislativo federal**: desafios e possibilidades. *In*: X CONGRESSO DO CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO (CONSAD) DE GESTÃO PÚBLICA, 2017, Brasília. **Anais**. Brasília: CONSAD, 2017.

CRESWELL, J. W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

DE PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

DEMO, G.; FOGAÇA, N.; COSTA, A. C. **Políticas e práticas de gestão de pessoas nas organizações**: cenário da produção nacional de primeira linha e agenda de pesquisa. Cadernos EBAPE - FGV, v. 16, n. 2, Rio de Janeiro, abr. / jun. 2018.

DURAND, T. **L'alchimie de la compétence**. Revue Française de Gestion, n. 127, p. 84-102, jan. / fév. 2000.

DUTRA, J. S. **Gestão de Pessoas**: modelo, processos, tendências e perspectivas. São Paulo: Atlas, 2002.

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

EBOLI, M. *et al.* (Orgs.). **Educação corporativa**: fundamentos, evolução e implantação de projetos. São Paulo: Atlas, 2010.

FARIAS, P. C. L. F.; GAETANI, F. **A política de recursos humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI**: um balanço provisório. *In*: VII CONGRESSO INTERNACIONAL DO CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO (CLAD) SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2002, Lisboa, Portugal. **Anais**. Lisboa: CLAD, 2002.

FERNANDES, C. C. C. **A reforma administrativa no Brasil**: oito anos de implementação do plano diretor – 1995-2002. *In*: VII CONGRESSO INTERNACIONAL DO CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO (CLAD) SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2002, Lisboa, Portugal. **Anais**. Lisboa: CLAD, 2002.

FERNANDES, C. C. C.; RIBEIRO, L. D. **Autonomia das agências reguladoras no Brasil**: os casos do petróleo e da saúde suplementar. *In*: XII CONGRESSO INTERNACIONAL DO CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO (CLAD) SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2007, Santo Domingo, República Dominicana. **Anais**. Santo Domingo: CLAD, 2007.

FERNANDES, C. C. C. *et al.* **Construção do serviço civil no Brasil**: trajetória recente, problemas e perspectivas. *In*: XXIII CONGRESSO INTERNACIONAL DO CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO (CLAD) SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2018, Guadalajara, México. **Anais**. Guadalajara: CLAD, 2018.

FONSECA, D. R. *et al.* **Autonomia para gestão estratégica de pessoas no setor público federal**: perspectivas de análise e agenda de pesquisa. *Revista de Administração Pública*, v. 47, p. 1451-1475, nov. / dez. 2013.

FONSECA, D. R.; MENESES, P. P. M. **Fatores para implantação e desenvolvimento da gestão por competências em agências reguladoras federais.** Revista Eletrônica Científica da Uergs, v. 2, p. 117-133, ago. 2016.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. **Construindo o conceito de competência.** Revista de Administração Contemporânea – RAC, v. 5, p. 183-196, edição especial, 2001.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. **Estratégias empresariais e formação de competências: um quebra cabeça caleidoscópico da indústria brasileira.** São Paulo: Atlas, 2004.

FREITAS, I. A.; BRANDÃO, H. P. Trilhas de aprendizagem como estratégia de TD&E. *In*: BORGES-ANDRADE, J. E.; ABBAD, G. S.; MOURÃO, L. (Orgs.). **Treinamento, Desenvolvimento e Educação em Organizações e Trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas.** Porto Alegre: Artmed, 2006.

GUIMARÃES, T. A.; BRUNO-FARIA, M. F.; BRANDÃO, H. P. Aspectos metodológicos no diagnóstico de competências em organizações. *In*: BORGES-ANDRADE, J. E.; ABBAD, G. S.; MOURÃO, L. (Orgs.). **Treinamento, Desenvolvimento e Educação em Organizações e Trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas.** Porto Alegre: Artmed, 2006.

HONDEGHEM, A.; HORTON, S.; SCHEEPERS, S. **Modelos de gestão por competências na Europa.** Revista do Serviço Público, v. 57, n. 2, p. 241-258, abr. / jun. 2006.

HORTON, S. **Competency management in the British civil service.** The International Journal of Public Sector Management, 13, p. 354-368, 2000.

IGLESIAS, M.; PANTOJA, M. J. **Mapeamento de competências em diferentes tipologias na administração pública federal.** *In*: VI CONGRESSO DO CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO (CONSAD) DE GESTÃO PÚBLICA, 2013, Brasília. **Anais.** Brasília: CONSAD, 2013.

KATTEL, R.; KARO, E. **Start-up governments, or can Bureaucracies innovate?** Ineteconomics, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/cxV5kL>. Acesso em: 11 fev. 2020.

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. **Compétence et navigation professionnelle**. Paris: Éditions d'Organisation, 1999.

LEGGÉ, K. **Human resources, realities and rethorics**. London: Palgrave, 2005.

LEME, R. **Gestão por competência no setor público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2011.

LENGNICK-HALL, M. L. *et al.* **Human Resource Management Review Strategic human resource management**: The evolution of the field. *Human Resource Management Review*, v. 19, n. 2, p. 64-85, 2009.

LIMA JUNIOR, O. B. **As reformas administrativas no Brasil**: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 2, abr. / jun. 1998.

LONGO, F. **Mérito e flexibilidade**: a gestão das pessoas no setor público. São Paulo: Fundap, 2007.

LONGO, F. **Meritocracias flexibles**: una agenda plural. *In: XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Montevideo, Uruguay, 29 oct. / 1 nov. 2013

MAJONE, G. **From the positive to the regulatory state**: causes and consequences of changes in the mode of governance. *Jornal of Public Policy*, v. 17, n. 2, p. 139-67, 1997. Disponível em: <https://www.darryljarvis.com/uploads/2/2/6/9/22690064/4007608.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2019.

MARCONI, N. Uma Radiografia do Emprego Público no Brasil: Análise e Sugestões de Políticas. *In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). Burocracia e política no Brasil*: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MATHIS, R. L.; JACKSON, J. H. **Human resource management**. 12. ed., Thomson South-Western, Mason, OH, 2008.

MCCLELLAND, D. C. **Testing for competence rather than intelligence**. *American Psychologist*, Washington, p. 1-14, jan. 1973.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

MENESES, P. P. M. *et al.* **A Produção Científica Brasileira sobre a Gestão de Recursos Humanos entre 2001 e 2010**. Revista de Administração Mackenzie (Online), v. 15, n. 4, p. 110-134, São Paulo, jul. / ago. 2014.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. **Qualitative Data Analysis**. Thousand Oaks: Sage, 1994.

MOORE, M. H. **Creating public value: strategic management in government**. Harvard University Press, Cambridge – Massachusetts, 1996.

MUNCK, L. GALLELI, B. **Avanços e desafios da conceituação e operacionalização das competências organizacionais em 15 anos de produção científica internacional**. REGE, São Paulo – SP, Brasil, v. 22, n. 4, p. 525-544, out. / dez. 2015.

MUNCK, L. MUNCK, M. SOUZA, R. **Gestão de Pessoas por Competências: análise de repercussões dez anos pós-implantação**. Revista de Administração Mackenzie, São Paulo – SP, Brasil, v. 12, n. 1, p. 4-53, jan. / fev. 2011.

NUNES, A. *et al.* **O contingenciamento orçamentário e a autonomia das agências reguladoras: o caso da Agência Nacional de Telecomunicações**. Revista de Políticas Públicas, Maranhão, v. 21, n. 1, 2017.

OCDE. **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo - Relatório da OCDE: Brasil**, 2010.

OCDE. **Relatórios Econômicos – Relatório da OCDE: Brasil**, 2018.

OLIVEIRA, M. M.; SILVA, A. B. **Gestão de pessoas por competências nas IFES: entendendo os vínculos entre a legalidade e a realidade**. In: Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de trabalho – EnGPR, III, João Pessoa, Paraíba. Anais. João Pessoa: ANPAD, 2011.

OLIVEIRA, R. C. R. **Administração pública, concessões e terceiro setor**. 3. ed. São Paulo: Método, 2015.

ORMOND, D.; LÖFFLER, E. **A nova gerência pública**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 50, n. 2, p. 67-96, abr. / jun. 1999.

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

PACHECO, R. S. **Política de recursos humanos para a reforma gerencial**: realizações do período 1995-2001. Revista do Serviço Público, v. 53, n. 4, out. / dez. 2002.

PACHECO, R. S. **Agências Reguladoras no Brasil: Ulisses e as sereias ou Narciso e Eco?**
In: VIII CONGRESSO INTERNACIONAL DO CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO (CLAD) SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2003, Panamá. **Anais**. Panamá: CLAD, 2003.

PANTALEÃO, B. V.; TSUBOI, M. P. P. **Projeto Mapeamento de Competências da ANS**.
In: V CONGRESSO DO CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO (CONSAD) DE GESTÃO PÚBLICA, 2012, Brasília. **Anais**. Brasília: CONSAD, 2012.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. **Governança e New Public Management**: convergências e contradições no contexto brasileiro. Revista Organizações & Sociedade, v. 15, n. 46, p. 39-55, jul. / set. 2008.

PILATI, R. História e Importância de TD&E. *In*: BORGES-ANDRADE, J. E.; ABBAD, G. S.; MOURÃO, L. (Orgs.). **Treinamento, Desenvolvimento e Educação em Organizações e Trabalho**: fundamentos para a gestão de pessoas. Porto Alegre: Artmed, 2006.

PÓ, M. V. **O Jogo Regulatório Brasileiro**: a Estabilidade Contratual para além da Autonomia das Agências. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/4651>. Acesso em: 2 abr. 2019.

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

REZENDE, F. C. **Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira.** Sociologias, Porto Alegre, ano 11, nº 21, p. 344-365, jan. / jun. 2009.

RIBEIRO, S. M. R. **Competências:** um cenário para pensar a estrutura de cargos e carreiras na APF Brasileira. *In:* XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Caracas, 2015.

RODRIGUES, C. H. **Avaliação de Necessidades de Treinamento a partir do mapeamento de competências:** um relato da experiência da ANEEL. *In:* IV CONGRESSO DO CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO (CONSAD) DE GESTÃO PÚBLICA, 2011, Brasília. *Anais.* Brasília: CONSAD, 2011.

SANTOS, A. P. **Gestão do conhecimento em organizações que aprendem:** gestão de competências e retenção dos talentos. *In:* XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 2006.

SANTOS, A. P. **Gestão por competências e avaliação de desempenho:** da diversidade de teorias e instrumentos ao desafio de construir modelos adequados a administração pública. *In:* XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 2008.

SANTOS, A. P. **Conhecimentos, habilidades e atitudes:** o conceito de competências no trabalho e seu uso no setor público. *Revista do Serviço Público*, v. 62, n. 4, p. 369-386, dez. 2011.

SANTOS, A. P. **Gestão por competência na administração pública:** balanço da experiência federal e análise de casos de organizações. *In:* VIII CONGRESSO DO CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO (CONSAD) DE GESTÃO PÚBLICA, 2015, BRASÍLIA. *Anais.* Brasília: CONSAD, 2015.

SANTOS, L. A. **Reforma administrativa no contexto da democracia.** Brasília: DIAP/Arko Advice Ed., 1997.

SANTOS, L. G. R. B. **Condicionantes da gestão por competências em organizações públicas.** Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2014. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1765>. Acesso em: 20 fev. 2019.

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.

TERABE, C. P. A. R.; BERGUE, S. T. **Gestão estratégica de pessoas como política pública**: estudo de caso no ministério da ciência, tecnologia e inovação. *In*: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – EnANPAD, XXXV, Rio de Janeiro, RJ. Anais. Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

VILLORIA M. M. **El servicio civil de carrera en Latinoamérica**: Diagnóstico, causas y propuestas. Madrid: INAP, 2007.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos, 2ª edição, Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZABALZA, M. A. **O ensino universitário**: seu cenário e seus protagonistas. Tradução: Ernani Rosa. São Paulo: Artmed, 2007.

ZARIFIAN, P. **Objetivo Competência**: por uma nova lógica. Tradução Maria Helena C. V. Trylinski. São Paulo: Atlas, 2001.

ANEXO A - Memória de entrevista preliminar na ANAC

Agência do entrevistado: Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC

Dia e Local: 11 de março de 2019, às 14 horas, na sede da ANAC, Setor Comercial Sul, Edifício Parque Cidade Corporate Torre A, em Brasília – DF

O entrevistado participou do processo de implantação da gestão por competências na agência e explicou como se deu esse processo. Em 2014, a área de planejamento e a gestão de pessoal da ANAC mapearam as competências e os processos na agência, a partir do Programa de Fortalecimento Institucional, com a integração entre processos e competências. O programa resultou no desenvolvimento de um sistema por meio do qual se gerencia as competências dos seus servidores.

As competências da ANAC referem-se ao comportamento observável, dividida nos níveis: Transversal Organizacional – todos os servidores; Gerenciais – só gestores; Técnicas – vinculadas aos processos de trabalho. Todas as competências são atreladas às atividades de processos. O sistema permite que qualquer servidor associe uma competência a alguma atividade do processo, além de permitir cadastrar, editar novas competências e correlacionar as competências aos conhecimentos, habilidades e atitude – CHAs. O sistema é participativo, e demanda ações da área de recursos humanos para homologações.

Por meio do sistema da ANAC, é realizada a avaliação por competências, anualmente, por meio de autoavaliação e da avaliação da chefia. A lacuna de competência é identificada automaticamente pelo sistema avaliação e o sistema solicita ao servidor indicar os CHAs e os eventos que ele tem interesse em realizar. Assim, a avaliação de competências indica a lacuna de capacitação.

Além das funcionalidades do sistema, a ANAC também utiliza a abordagem de competências para processos seletivos interno. A Gerência Técnica de Recrutamento, Seleção, Desempenho e Qualidade de Vida, vinculada à Superintendência de Gestão de Pessoas, operacionaliza o recrutamento, com base nas competências, quando a unidade demandante solicita ajuda da unidade de gestão de pessoas para seleção do servidor.

ANEXO B - Memória de entrevista preliminar na ANATEL

Agência do entrevistado: Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL

Dia e Local: 19 de março de 2019, às 10:30 horas, na sede da ANATEL, no Setor de Autarquia Sul, em Brasília – DF

A entrevistada participou do processo de implantação da gestão por competências na agência e explicou como se deu esse processo. Em 2016, o mapeamento de competência foi realizado após contratação de consultoria, cuja frente envolvia a revisão do modelo regulatório, mapeamento de processos, dimensionamento da força de trabalho e mapeamento de competências. O mapeamento de competências foi realizado com o apoio da área de recursos humanos da ANATEL, após entrevistas com as lideranças e participação de todas as áreas da agência.

Foram identificadas as competências organizacionais (para todos os servidores) e comportamentais (para servidores e para gestores, separadamente). A seguir, foram realizadas reuniões setoriais com cada gerência para mapear as competências técnicas. Optou-se em realizar o diagnóstico das competências individuais de maneira global para todos os servidores. Uma ferramenta de mercado foi adquirida e utilizada pela consultoria para realizar o diagnóstico, mas hoje a agência não possui uma ferramenta interna para aplicar o diagnóstico.

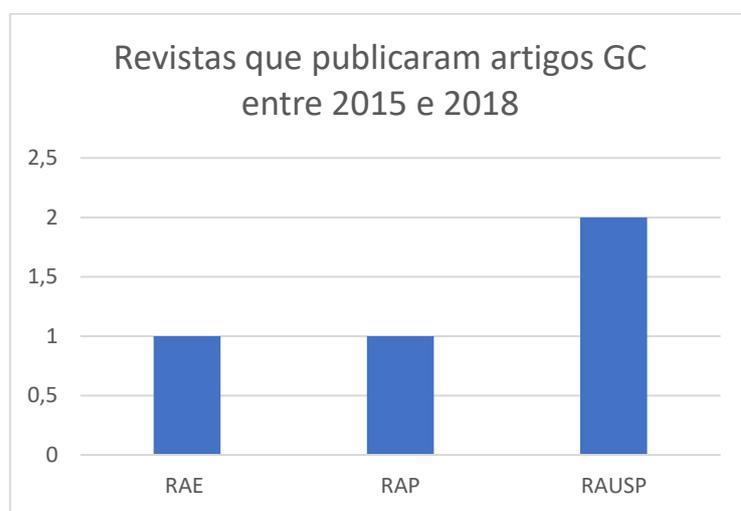
O diagnóstico de competências foi realizado pelo servidor e, em seguida, homologado pela chefia, com 80% de participação da Agência, cujo resultado trouxe informações gerenciais. A partir das lacunas de competências, o RH priorizou as competências com maiores lacunas absolutas e elaborou o Plano de Capacitação – PAC para 2018 (além de utilizar outras informações gerenciais). Em 2019, a metodologia para elaboração do PAC foi alterada e houve consulta às áreas para priorizarem as competências.

A maior utilização da gestão por competências na ANATEL é para capacitação, mas também se utiliza para processo seletivo interno e movimentações internas, no qual a área de recursos humanos consulta o mapeamento das competências individuais dos candidatos. Pretende-se utilizar, no futuro, as competências para avaliação de desempenho dos servidores.

ANEXO C - Revisão de literatura referente à Gestão por Competências

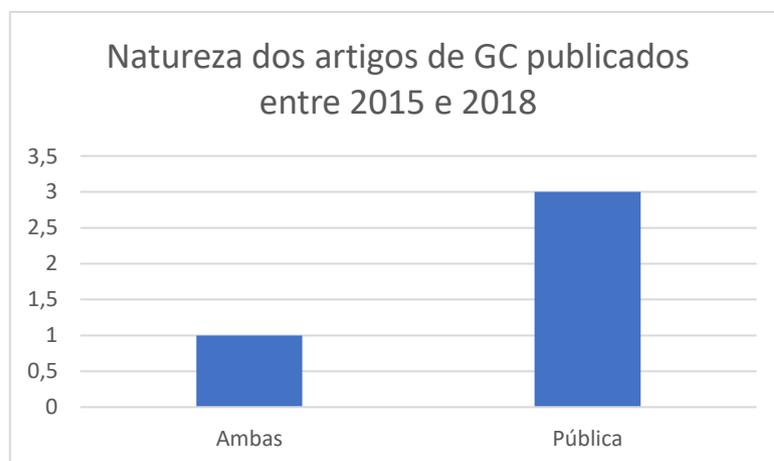
Publicações em revistas, artigos e anéis do ANPAD sobre o Tema GC entre 2015 e 2018

Figura 24 – Revistas que publicaram artigos sobre GC entre 2015 e 2018



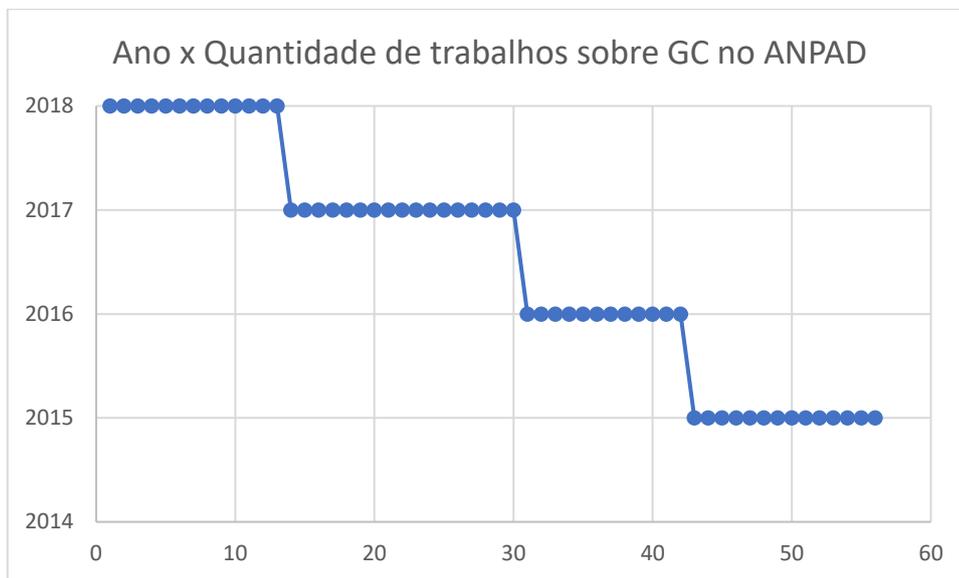
Fonte: RAE, RAP, RAUSP (adaptado pela autora)

Figura 25 – Artigos publicados sobre GC entre 2015 e 2018 por instituições pública, privada ou ambas



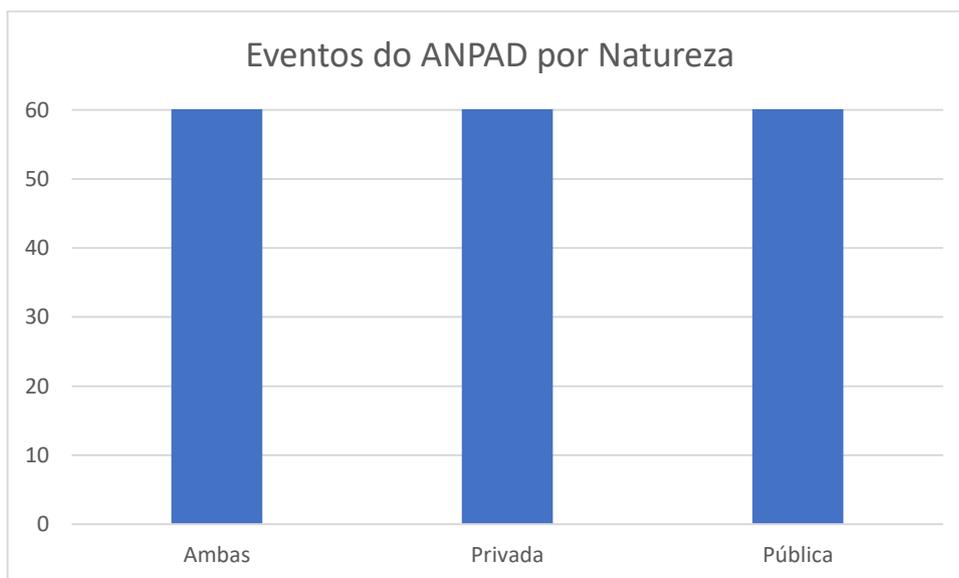
Fonte: RAE, RAC, RAP, RAUSP (adaptado pela autora)

Figura 26 – Ano versus quantidade de trabalhos apresentados sobre GC em anéis do ANPAD entre 2015 e 2018



Fonte: ANPAD (adaptado pela autora)

Figura 27 – Trabalhos apresentados sobre GC nos anéis do ANPAD entre 2015 e 2018



Fonte: ANPAD (adaptado pela autora)

ANEXO D - Roteiro de entrevista na ANA, ANAC e ANATEL

Roteiro para as agências que atualmente aplicam a GC

Objetivo 1 – Descrever o processo de formulação e implementação da gestão por competências na Agência:

1. Quando se iniciou o processo de formulação da gestão por competências?
2. Quanto tempo a agência levou do início da formulação para a implantação do modelo?
3. Quais áreas participaram do projeto de formulação?
4. Todas as unidades organizacionais participaram da implementação?

Objetivo 3 – Caracterizar os principais resultados dos modelos implantados nas agências, com vistas a identificar os fatores internos, externos, facilitadores e dificultadores da implementação da gestão por competências:

Fatores Normativos-legais

5. Houve influência de alguma norma ou legislação no processo de implantação da gestão por competências? Se sim, quais?
6. O modelo de cargos e carreiras atual da agência interferiu no processo?
7. A gestão por competências é hoje normatizada na agência?
8. Qual é a sua percepção sobre o Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, e a Instrução Normativa nº 201, de 11 de setembro de 2019, com relação à gestão por competências?

Fatores Institucionais

9. O ministério no qual a agência estava vinculada influenciou no processo de implantação da gestão por competências?
10. Algum outro agente ou fator do ambiente externo influenciou na inserção na agenda e na implantação da gestão por competências?

Fatores Políticos

11. A alta administração apoiou o processo formulação e implementação da gestão por competências?

12. Houve apoio dos demais gestores e dirigentes?

Fatores organizacionais

- 13. Há estrutura organizacional (recursos, orçamento e pessoal) para implantar a gestão por competências na agência?
- 14. A cultura organizacional é receptiva a novos projetos, como a gestão por competências?
- 15. Houve engajamento dos servidores no processo de formulação e implantação?
- 16. Houve resistência no processo de formulação e implementação?

Fatores Técnico-metodológicos

- 17. Descreva a técnica e metodologia utilizada para mapear e avaliar as competências.
- 18. Houve interação com o planejamento estratégico?
- 19. Qual é a percepção a respeito da técnica e metodologia utilizada?
- 20. O sistema informatizado utilizado para implantar a gestão por competências se mostra adequado ou precisa ser aprimorado?
- 21. Em quais subsistemas de pessoas a gestão por competências é aplicada e há pretensões de ampliá-lo?

Fatores Setoriais

- 22. A área responsável pela gestão por competências possui estrutura (de pessoal, tecnológica e de recursos) para implantação do modelo?
- 23. Qual é a percepção da agência com relação aos dirigentes e servidores da área de recursos humanos?

Objetivo 4 – Propor recomendações para a implementação da gestão por competências e para o aprimoramento dos seus modelos nas agências reguladoras federais:

- 24. Quais mudanças ocorreram na agência com a implantação da gestão por competências?
- 25. Quais são os pontos forte e fraco na gestão por competências atual?
- 26. Identifica algum ponto de melhoria na gestão por competências atual?
- 27. Entende que o modelo aplicado hoje pode ser replicado para outras agências ou instituições federais?

ANEXO E - Roteiro de entrevista na ANEEL e ANS

Roteiro para as agências que implantaram a GC e descontinuaram

Objetivo 1 – Descrever o processo de formulação e implementação da gestão por competências na Agência:

1. Quando se iniciou o processo de formulação da gestão por competências?
2. Quanto tempo a agência levou do início da formulação para a implantação do modelo?
3. Quais áreas participaram do projeto de formulação?
4. Todas as unidades organizacionais participaram da implementação?
5. Quando a agência interrompeu a implantação da gestão por competências?

Objetivo 3 – Caracterizar os principais resultados dos modelos implantados nas agências, com vistas a identificar os fatores internos, externos, facilitadores e dificultadores da implementação da gestão por competências:

Fatores Normativos-legais

6. Houve influência de alguma norma ou legislação no processo de implantação da gestão por competências? Se sim, quais?
7. O modelo de cargos e carreiras atual da agência interferiu no processo?
8. Na época de aplicação, a gestão por competências foi normatizada na agência?
9. Qual é a sua percepção sobre o Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, e a Instrução Normativa nº 201, de 11 de setembro de 2019, com relação à gestão por competências?

Fatores Institucionais

10. O ministério no qual a agência estava vinculada influenciou no processo de implantação da gestão por competências?
11. Algum outro agente ou fator do ambiente externo influenciou na inserção na agenda e na implantação da gestão por competências?

Fatores Políticos

12. A alta administração apoiou o processo formulação e implementação da gestão por competências?

13. Houve apoio dos demais gestores e dirigentes?

Fatores organizacionais

14. Havia estrutura organizacional (recursos e pessoal) para implantar a gestão por competências?

15. A cultura organizacional é receptiva a novos projetos, como a gestão por competências?

16. Houve engajamento dos servidores no processo de formulação e implantação?

17. Houve resistência no processo de formulação e implementação?

Fatores Técnico-metodológicos

18. Descreva a técnica e metodologia utilizada para mapear e avaliar as competências.

19. Houve interação com o planejamento estratégico?

20. Qual é a percepção a respeito da técnica e metodologia utilizada?

21. O sistema informatizado utilizado para implantar a gestão por competências era adequado?

22. Em quais subsistemas de pessoas a gestão por competências foi aplicada?

Fatores Setoriais

23. A área responsável pela gestão por competências possuía estrutura (de pessoal, tecnológica e de recursos) para implantação do modelo?

24. Qual é a percepção da agência com relação aos dirigentes e servidores da área de recursos humanos?

Objetivo 4 – Propor recomendações para a implementação da gestão por competências e para o aprimoramento dos seus modelos nas agências reguladoras federais:

25. Houve alguma mudança na agência com a implantação da gestão por competências?

26. Quais foram os pontos fortes e fracos da implantação da gestão por competências na agência?

27. Identifica os motivos pelos quais a gestão por competências foi descontinuada?

28. Entende que a gestão por competências pode ser retomada na agência? Se sim, com o mesmo modelo aplicado anteriormente ou a partir de quais alterações?

IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS

Este *policy brief* inclui:

- Descrição do objetivo e do problema relativo à implantação da Gestão por Competências – GC.
 - Apresentação dos fatores intervenientes, internos e externos, que influenciam no processo de implementação da GC.
 - 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.
-

Qual é o público-alvo deste *policy brief*?

Tomadores de decisão das organizações públicas federais responsáveis pela implementação da gestão por competências.

Por que este *policy brief* foi desenvolvido?

Para auxiliar o processo de implantação da gestão por competências, por meio da apresentação dos fatores intervenientes que influenciam no processo e de recomendações para implementá-la ou aprimorá-la nas organizações públicas federais, após uma avaliação da viabilidade e do cumprimento de requisitos para sua adoção.

**AUTORA: IZABEL
LIMA DE MENDONÇA**

Para que serve a gestão por competências?

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.

O PROBLEMA:

O desafio de aplicar a gestão por competências nas organizações da Administração Pública Federal – APF:

- Baixo nível de implementação (CAMÕES; MENESES, 2016), devido à sua complexidade, incerteza em relação à sua factibilidade e por ser relativamente nova (BURIGO; LAUREANO, 2013);
- A área de gestão de pessoas muitas vezes é sufocada pela rotina, não possui atuação estratégica e carece de reforços humanos, instrumentais e políticos (SANTOS, 2008);
- Bloqueio por amarras processuais, como a estrutura rígida do sistema de carreiras, que engessam o sistema público federal no país (BANDEIRA *et al.*, 2017);
- Embora a área de recursos humanos do governo federal gerencie o maior orçamento do país, os meios colocados à sua disposição são inversamente proporcionais às suas potencialidades (BRASIL, 2010).

Justificativas:

- Publicação do Decreto n° 9.991, em agosto de 2019, que estabelece a utilização preferencial do diagnóstico de competências para elaborar o Plano de Desenvolvimento de Pessoas – PDP, no qual a gestão por competências é entendida como um modelo de gestão para o desenvolvimento da APF;
- A gestão por competências responde por pequena parte da produção científica sobre a gestão pública no Brasil, mas o tema tem um grande potencial a ser explorado pelos gestores públicos;
- Para auxiliar os gestores de pessoas da APF, apresentam-se os fatores intervenientes e as recomendações práticas sobre a implementação da gestão por competências, após a análise de sua viabilidade na organização.

PARA SABER MAIS...

A reforma do Estado brasileiro, especialmente após 1990, tem destacado a necessidade de se implantar, na APF, a Gestão Estratégica de Pessoas – GEP. O reconhecimento das pessoas é o elemento central da GEP, definida como o desenvolvimento integrado, nos subsistemas de gestão de pessoas, de políticas para atingir os objetivos organizacionais (TERABE; BERGUE, 2011).

Nesse contexto, novos modelos foram delineados para que a área de gestão de pessoas se tornasse estratégica, entre elas a gestão por competências.

A gestão por competências surge na APF com o Decreto n° 5.707/2006, a partir da visão integradora de autores como Brandão (2012) e Dutra (2004), na qual competência é definida como um conjunto de atributos (conhecimentos, habilidades e atitudes) que o servidor utiliza e que se explicita em desempenho ou entregas à organização.

O referido Decreto focou na utilização da gestão por competências na capacitação do servidor. Contudo, ela pode ser utilizada para capacitar, recrutar (concurso público), realocar pessoal (movimentação) e até para estabelecer um plano de ação organizacional.

A gestão por competências está alinhada à GEP por estar voltada para a aquisição de competências na organização, como

uma abordagem para gerar de resultados organizacionais, a partir dos indivíduos.

Em agosto de 2019, foi publicado o Decreto n° 9.991/2019, que revogou o Decreto n° 5.707/2006, e estabeleceu que o diagnóstico de competências deve, preferencialmente, ser a base para elaboração do plano de desenvolvimento de pessoas das organizações na APF. Dessa forma, a capacitação deve estar orientada, preferencialmente, com base em competências.

Contudo, os Decreto supracitados não estabeleceram métodos e procedimentos específicos para implantar a gestão por competências, o que torna um desafio para as organizações públicas federais aplicá-la.

A implantação da gestão por competências é complexa e requer muitos cuidados. Ela é influenciada por fatores intervenientes no processo e deve ser precedida da análise sobre o atendimento de determinados requisitos antes de ser construída e aplicada em uma organização pública federal.



IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO POR COMPETÊNCIAS – GC

Após sistematização da literatura que analisa os fatores intervenientes no processo de implementação da Gestão por Competências – GC, apresentam-se abaixo 6 fatores e categorias que devem ser considerados ao implantar a GC em uma organização pública federal no Brasil:

FATORES QUE INFLUENCIAM A APLICAÇÃO DA GC

<i>Fatores</i>	<i>Aspectos a serem analisados</i>
Normativo-legais: influência do ambiente normativo do governo e das normas infralegais na decisão de implantar a GC	Os decretos ou normas federais influenciam a implantação da GC? Há influência da estrutura de cargos e carreiras da organização na GC?
Institucionais: influência do ambiente externo à organização na implantação da GC	Agentes ou fatores externos influenciam na aplicação da GC?
Políticos: interesse e apoio dos dirigentes na implantação da GC	Há apoio da alta administração e dos demais gestores da organização para implantar a GC?
Organizacionais: recursos humanos e estrutura organizacional para implantação da GC, cultura receptiva a abordagens inovadoras e engajamento ou resistência dos servidores no processo	Há recursos organizacionais (pessoas, tecnologia, orçamento) para implantar a GC? Como é a receptividade de um projeto inovador como o de implantar a GC na organização?
Técnico-metodológico: método e técnica, sistema para concepção, mapeamento e aplicação da GC	Qual é a metodologia apropriada para a organização ao implantar a GC? Será desenvolvido um sistema informatizado para aplicar a GC?
Setoriais: recursos humanos e estrutura do setor de gestão de pessoas responsável pela aplicação da GC	A área responsável possui estrutura para, após formulada, implementar a GC? Como é a percepção da área de recursos humanos na organização?

RECOMENDAÇÕES

Após pesquisa aplicada sobre o processo de implementação da gestão por competências em agências reguladoras federais, apresenta-se os seguintes requisitos para análise da viabilidade do processo de implantação da GC nas organizações da APF:

REQUISITOS PARA IMPLANTAÇÃO DA GC NA APF
1. Apoio das lideranças (alta administração e demais gestores) para a sua implantação
2. Participação da área de planejamento estratégico durante todo o processo
3. Funcionamento dos subsistemas de gestão de pessoas de 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, internamente ou por 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
10. Criação de mecanismos de revisão das competências, por meio do sistema desenvolvido para GC

Dessa forma, a gestão por competências só deve ser implantada se a organização entender que poderá atender os supracitados requisitos, que serão detalhados a seguir, por meio de recomendações para implantá-la. As recomendações têm o intuito de auxiliar os tomadores de decisão da área de gestão de pessoas na implantação ou no aprimoramento da aplicação da abordagem de gestão por competências nas organizações públicas federais brasileiras.



Apoio das lideranças

O apoio político à gestão por competências é fundamental para a sua implantação. A alta administração legitima o processo, além de facilitar a estruturação inicial necessária para a sua implantação, com a disponibilização de recursos orçamentários, pessoal e tecnologia, sem o qual não é recomendado iniciar esse processo. Com relação à liderança intermediária, o seu apoio é também importante na execução do projeto, especialmente para a descrição das competências técnicas, específicas de determinadas áreas e para participar do processo de avaliação. A GC não está restrita apenas à gestão de pessoas e os líderes devem compreender que é um modelo de gestão organizacional que poderá auxiliá-los no gerenciamento de suas equipes, na gestão de sua área e da organização como um todo.



Participação da área de planejamento estratégico

A gestão por competências está vinculada ao planejamento estratégico da organização, ao identificar as lacunas entre as competências existentes e as necessárias para o alcance dos resultados institucionais. Dessa forma, as competências devem estar alinhadas com a missão, valor, objetivos e metas estratégicas. Para esse alinhamento, a equipe de planejamento deve estar inteiramente envolvida no processo de construção das competências e do modelo de GC a ser implantado na organização. Além de garantir a descrição das competências em consonância com a estratégia, a participação da área de planejamento ampliará a legitimidade do processo de implantação e de disseminação da GC como um projeto importante para o órgão, ao considerá-la estratégica para a organização.



Abrangência de aplicação da GC

Antes de definir o modelo apropriado para implantar a GC na organização, deve-se analisar e escolher os subsistemas nos quais ela será aplicada. A literatura indica que a gestão por competências pode ser utilizada no setor público de maneira integrada nos diferentes subsistemas de RH, para recrutamento e seleção (por meio de concurso público ou processo seletivo para ocupação de cargos comissionados), realocação (via planejamento da força de trabalho), capacitação e desenvolvimento dos servidores da organização e, até mesmo, para a formulação de uma política ou plano de ação organizacional. Ao escolher a abrangência da GC, é necessário estruturar a organização para que ela funcione de maneira integrada. As finalidades da utilização da GC devem ser discutidas com os líderes da organização para ficar claro quais são as consequências de sua aplicação em cada subsistema e, após a definição, deve ser bem comunicada aos servidores que participarão da sua construção e implementação, para o ajuste das expectativas em relação à sua aplicação.



Escolha metodológica

Há uma variedade de métodos para implantar a GC e não há um direcionamento no governo federal sobre quais adotar. Cada método possui qualidades e defeitos e a pesquisa encontrou evidências de uma diversidade de métodos possíveis, para um mesmo tipo de organização, o que demonstra a variedade de modelos possíveis para a aplicação da GC. É fundamental aprofundar a revisão da literatura de GC para avaliar os diferentes métodos e técnicas existentes, inclusive por meio de estudos de caso e visitas técnicas aos órgãos que implantam essa abordagem. A decisão sobre a escolha do método deve estar alinhada à maturidade organizacional e à estrutura que será disponibilizada pela organização para a equipe responsável pela GC e, assim, o método para aplicar a GC deve ser construído internamente, a partir das características organizacionais. Dessa forma, a metodologia deve ser estruturada e alinhada à realidade da organização para a escolha de uma técnica que ela terá condições de implantar.



Estruturação da área responsável

Deve-se definir a equipe gestora do projeto, com a indicação das suas responsabilidades pela construção das competências, integrada, pelo menos, pelas equipes de gestão de pessoas e de planejamento estratégico. Também deve-se estruturar a área responsável pela aplicação da GC, após sua construção, para que tenha condições efetivas de implantá-la, com pessoal, orçamento e tecnologia. É fundamental a estruturação da área responsável pela GC, de forma que, quando o projeto for finalizado e as competências mapeadas e avaliadas, o modelo possa ser aplicado na prática, pela organização.



Desenvolvimento do sistema

A construção da GC sem um sistema informatizado traz um risco de descontinuidade. A utilização de um sistema apropriado facilitará a descrição das competências e, principalmente, a sua avaliação por todos os servidores. A utilização de formulários ou instrumentos para o levantamento das competências já existentes, a partir do pagamento de licenças para o uso da ferramenta, pode ser eficiente, mas deve-se ponderar se o valor da manutenção da licença e o custo por não fazer melhorias personalizadas valem a escolha por não desenvolver um sistema próprio. Para adequação do sistema de GC à estrutura de TI dos órgãos que desejam implantá-la, é importante que a área de TI esteja desde o princípio envolvida no processo de desenvolvimento do sistema para operacionalizar a GC e auxiliar na decisão sobre a melhor solução para contar com um sistema informatizado que seja sempre atualizado e constantemente aprimorado.

Envolvimento de todas as áreas

A gestão por competências é um modelo de gestão institucional e, por isso, todas as áreas devem participar do processo de construção das competências. Vale frisar que as competências técnicas devem ser descritas pelas unidades responsáveis por elas, que devem estar envolvidas e se sentirem parte do processo de formulação da GC na organização. O envolvimento e participação ativa dos gestores, em todos os níveis, e dos servidores para a construção conjunta das competências é necessário para o alinhamento da GC à estratégia, aos processos realizados na organização e à sua cultura organizacional.

Comunicação e divulgação aos servidores

A comunicação, com boas estratégias e com o apoio da área responsável, é importante para o engajamento dos servidores, que devem entender como funciona a GC na organização, as características do modelo adotado, quais são os seus objetivos, o seu alcance e as suas vantagens. A comunicação efetiva pode servir, também, para diminuir as resistências ao processo, especialmente no momento de avaliação das competências. Deve ser feito um trabalho de sensibilização com os servidores para que compreendam que as competências descritas e avaliadas poderão trazer um melhor entendimento sobre o seu papel na organização e direcionar o seu desempenho para o que se espera deles, enquanto servidores. Além disso, pode-se ampliar o uso da GC como uma ferramenta de comunicação ou de *feedback* entre servidor e gestor, que necessitarão conversar para o alinhamento das competências esperadas com as existentes, durante os ciclos de avaliação.

Criação de indicadores para avaliação

A construção de indicadores é importante para mensurar como a GC está sendo implantada na organização. A literatura indica ser importante a construção de indicadores de processos e de resultados ou impactos, para avaliar a gestão por competências. Aprimorar os instrumentos de monitoramento e avaliação é importante para a evolução dos processos de GC. Ainda que a avaliação da GC seja um desafio, a organização deve estabelecer os parâmetros de mensuração possíveis de serem operacionalizados, de forma a sempre manter uma visão crítica do modelo, com o propósito de torná-lo efetivo e sempre aprimorá-lo.



Mecanismos de revisão das competências

As revisões da GC são fundamentais para sustentação do modelo na organização. A depender da estrutura organizacional, pode-se estabelecer revisões em ciclos semestrais, anuais ou bianuais, ou continuamente, por meio de um sistema informatizado. As mudanças fazem parte das organizações e, por isso, é necessário estabelecer rotinas para a revisão das competências visando atualizá-las e mantê-las alinhadas aos processos.

CONCLUSÃO

A gestão por competências deve ser analisada de maneira crítica pelos gestores de pessoal da Administração Pública Federal. A abordagem só deve ser implantada se a organização entender que possui os requisitos necessários para que ela possa ser implementada com êxito, sem descontinuidade. A organização deve estar preparada para lidar com a influência dos fatores intervenientes no processo e para a construção interna de um modelo próprio de GC, a partir da sua realidade, cultura e características.

LEITURA COMPLEMENTAR

BRANDÃO, H.P. **Mapeamento de competências: métodos, técnicas e aplicações em gestão de pessoas**. São Paulo. Atlas, 2012.

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

BRASIL. Ministério da Economia. Relatório da OCDE põe área de RH na agenda brasileira de debates. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/noticias/relatorio-da-ocde-poe-area-de-rh-na-agenda>.

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.

CAMÕES, M. R. S. MENESES, P. P. M. **Gestão de pessoas no governo federal: análise do processo de implementação da política nacional de desenvolvimento de pessoal**. Cadernos ENAP, n. 45, Brasília: Enap, 2016.

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

FONSECA, D. R.; MENESES, P. P. M. **Fatores para implantação e desenvolvimento da gestão por competências em agências reguladoras federais**. Revista Eletrônica Científica da Uergs, v. 2, p. 117-133, 2016.

TERABE, C. P. A. R.; BERGUE, S. T. **Gestão estratégica de pessoas como política pública: estudo de caso no ministério da ciência, tecnologia e inovação**. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – EnANPAD, XXXV, Rio de Janeiro, RJ. Anais. Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

