

Artigo

**GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO:
FUNDAMENTOS, METODOLOGIAS E IMPACTOS PARA A ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E PARA OS SERVIDORES**

Competency-based management in the brazilian public service: foundations, methodologies and impacts for public administration and civil servants

Gestión por competencias en el servicio público brasileño: fundamentos, metodologías e impactos para la administración pública y los servidores

Artur Eduardo Lopes da Silva¹

Universidade Federal de Goiás, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Aparecida de Goiânia, GO, Brasil.

 <https://orcid.org/0009-0004-7970-9668>
E-mail: artur.eduardo@discente.ufg.br

Bruno Garcia de Oliveira²

Universidade Federal de Catalão, Departamento de Gestão e Negócios, Catalão, GO, Brasil.

 <https://orcid.org/0000-0003-4257-5542>
E-mail: brunogarcia@ufcat.edu.br

João Paulo Mota Cordeiro³

Instituto Publix, Brasília, DF, Brasil.

 <https://orcid.org/0000-0001-7770-7686>
E-mail: joaop.adm@gmail.com

Histórico do artigo:

Recebido em: 01 de junho de 2026

Aceito em: 21 de agosto de 2026

Revisado em: 02 de setembro de 2026

Publicado em: 03 de setembro de 2026

Editor responsável: Dr. Tarsis Barreto Oliveira

Assistente editorial: Me. Francielly Oliveira Rodrigues da Silva

Revisado por: Maria Ângela Barbosa Lopes



Este artigo está licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0), que permite uso, compartilhamento e adaptação, desde que a autoria e a fonte original sejam devidamente creditadas.

¹ Mestrando em Administração Pública (Profiap).

² Docente no Centro de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Catalão. Graduado em Administração pela Universidade Federal de Goiás (UFG-CAC). Mestre e Doutor em Ciências pela Universidade de São Paulo (FEA-RP/ USP).

³ Doutor em Administração, pela Université de Bordeaux (FR).

RESUMO

A Administração Pública brasileira tem buscado, nas últimas décadas, modelos de gestão de pessoas capazes de superar as limitações dos modelos burocráticos tradicionais, marcados pela rigidez normativa e pelo foco no controle formal de cargos e de carreiras. Nesse cenário, a gestão por competências desponta como alternativa voltada ao maior aproveitamento do potencial humano, à melhoria do desempenho institucional e ao fortalecimento da capacidade de o Estado responder às demandas sociais. Este artigo tem como objetivo revisar, de forma narrativa, os fundamentos teóricos da gestão por competências, sua evolução histórica, sua trajetória normativa no serviço público federal brasileiro – da instituição da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, em 2006, à sua reformulação em 2019 –, as metodologias descritas na literatura para sua implantação e os efeitos a ela associados. A pesquisa é de natureza bibliográfica, qualitativa e exploratório-descritiva, desenvolvida a partir de livros, artigos científicos e documentos normativos selecionados em bases acadêmicas e em repositórios oficiais. Os resultados indicam que o modelo é juridicamente viável no serviço público, desde que observadas as particularidades do regime estatutário e do concurso público, e que sua implantação segue percurso estruturado em torno do planejamento estratégico, do mapeamento de competências, da avaliação de desempenho e da capacitação continuada. Conclui-se que, apesar de amplamente difundida na literatura descritiva, a efetividade do modelo carece de evidências empíricas robustas, o que recomenda cautela na generalização de seus impactos e aponta a necessidade de pesquisas futuras baseadas em dados longitudinais.

Palavras-Chave: Gestão por Competências. Administração Pública. Gestão de Pessoas. Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas. Revisão Narrativa.

ABSTRACT

Brazilian Public Administration has, in recent decades, sought people management models capable of overcoming the limits of traditional bureaucratic models, marked by normative rigidity and by a focus on the formal control of positions and careers. Against this backdrop, competency-based management emerges as an alternative aimed at making better use of human potential, improving institutional performance, and strengthening the State's capacity to respond to social demands. This article aims to review, in a narrative manner, the theoretical foundations of competency-based management, its historical evolution, its regulatory trajectory in the Brazilian federal public service – from the creation of the National Personnel Development Policy in 2006 to its 2019 reformulation –, the implementation methodologies described in the literature, and the effects associated with it. The research is bibliographic, qualitative and exploratory-descriptive in nature, developed from books, scientific articles and regulatory documents selected from academic databases and official repositories. The results indicate that the model is legally feasible in the public service, provided the particularities of the statutory regime and of competitive public examinations are observed, and that its implementation follows a path structured around strategic planning, competency mapping, performance evaluation and continuing training. It is concluded that,

despite being widely disseminated in the descriptive literature, the effectiveness of the model still lacks robust empirical evidence, which recommends caution in generalizing its impacts and points to the need for future research based on longitudinal data.

Keywords: Competency Management. Public Administration. People Management. National People Development Policy. Narrative Review.

RESUMEN

La Administración Pública brasileña ha buscado, en las últimas décadas, modelos de gestión de personas capaces de superar las limitaciones de los modelos burocráticos tradicionales, marcados por la rigidez normativa y por el enfoque en el control formal de cargos y carreras. En ese escenario, la gestión por competencias surge como alternativa orientada a un mayor aprovechamiento del potencial humano, a la mejora del desempeño institucional y al fortalecimiento de la capacidad del Estado para responder a las demandas sociales. Este artículo tiene como objetivo revisar, de forma narrativa, los fundamentos teóricos de la gestión por competencias, su evolución histórica, su trayectoria normativa en el servicio público federal brasileño — desde la institución de la Política Nacional de Desarrollo de Personal, en 2006, hasta su reformulación en 2019 —, las metodologías descritas en la literatura para su implantación y los efectos a ella asociados. La investigación es de naturaleza bibliográfica, cualitativa y exploratorio-descriptiva, desarrollada a partir de libros, artículos científicos y documentos normativos seleccionados en bases académicas y en repositorios oficiales. Los resultados indican que el modelo es jurídicamente viable en el servicio público, siempre que se observen las particularidades del régimen estatutario y del concurso público, y que su implantación sigue un recorrido estructurado en torno a la planificación estratégica, el mapeo de competencias, la evaluación de desempeño y la capacitación continua. Se concluye que, a pesar de estar ampliamente difundida en la literatura descriptiva, la efectividad del modelo carece de evidencias empíricas robustas, lo que recomienda cautela en la generalización de sus impactos y señala la necesidad de investigaciones futuras basadas en datos longitudinales.

Palabras Clave: Gestión por Competencias. Administración Pública. Gestión de Personas. Política Nacional de Desarrollo de Personas. Revisión Narrativa.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira enfrenta, nas últimas décadas, desafios cada vez mais complexos relacionados à eficiência administrativa, à qualidade dos serviços públicos e à capacidade de o Estado responder de forma efetiva às demandas sociais. A ampliação do acesso a direitos, o aumento da complexidade das políticas públicas e a crescente exigência

por transparência, resultados e accountability têm pressionado os órgãos públicos a repensar seus modelos de gestão, especialmente no que se refere à gestão de pessoas (Abrucio, 2007).

Historicamente, a gestão de pessoas no setor público brasileiro esteve associada a modelos burocráticos, marcados pela rigidez normativa, pela padronização de procedimentos e pelo controle formal dos cargos e das carreiras. Esses modelos foram fundamentais para a consolidação de princípios constitucionais como legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa. Contudo, mostraram-se progressivamente insuficientes diante de um cenário institucional que demanda agilidade, inovação, aprendizagem contínua e mais orientação a resultados (Secchi, 2009).

Nesse contexto, a gestão de pessoas por competências emerge, na literatura consultada, como abordagem que busca enfrentar as limitações dos modelos tradicionais, associando-se ao maior aproveitamento do potencial humano, ao incremento do desempenho organizacional e à melhoria do atendimento ao cidadão. A relevância social do tema reside na premissa, discutida por diferentes autores, de que servidores mais bem preparados, motivados e adequadamente alocados podem impactar a qualidade das políticas públicas e dos serviços prestados à sociedade (Teive, 2013).

No plano normativo, a gestão por competências no serviço público federal foi originalmente instituída pelo Decreto nº 5.707, de 2006, que criou a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) e reconheceu o desenvolvimento de competências como eixo estruturante da gestão de pessoas na Administração Pública federal (Carbone *et al.*, 2009). Esse decreto foi revogado pelo Decreto nº 9.991, de 2019, atualmente em vigor, que reformulou a política sob a denominação de Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, mantendo a centralidade da noção de competências, mas alterando instrumentos, prazos e a governança do processo (Brasil, 2019). Essa trajetória normativa é retomada com mais detalhe na seção 2.1.4 deste artigo.

Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo revisar, de forma narrativa, os fundamentos teóricos da gestão por competências, sua evolução histórica, sua inserção no serviço público brasileiro, as metodologias descritas na literatura para sua implantação, e os efeitos a ela associados nos estudos consultados sobre a Administração Pública e os servidores públicos. Busca-se, ainda, situar essas contribuições no debate mais amplo sobre a

modernização do Estado, reconhecendo os limites do que a literatura permite afirmar sobre seus impactos efetivos.

2 GESTÃO POR COMPETÊNCIAS

2.1 Fundamentação teórica

2.1.1 Origem e evolução histórica do conceito

A noção contemporânea de competência tem origem nas transformações do mundo do trabalho associadas à industrialização e à posterior crise dos modelos de produção em massa. Moraes (2008) observa que o conceito de competência, tal como empregado atualmente, não se restringe à habilidade técnica para executar uma tarefa, configurando-se como noção complexa, vinculada à capacidade de mobilizar recursos diante de situações não inteiramente previsíveis.

Fleury e Fleury (2004) situam a emergência da gestão por competências como decorrência da sucessão de modelos de organização do trabalho ao longo do século XX – o taylorista-fordista, o sociotécnico, o japonês e o de gestão estratégica de recursos humanos –, que coexistem de forma combinada nas organizações contemporâneas, ainda que progressivamente influenciados pela lógica das competências. O modelo proposto por Frederick Taylor, no início do século XX, baseava-se na intensificação da divisão do trabalho, na separação entre concepção e execução e na padronização de tarefas simples e repetitivas orientadas pela busca de eficiência (Moraes, 2014). Henry Ford adaptou esses princípios à produção em linha de montagem, associando ganhos de escala a reduções da jornada de trabalho e a melhorias salariais (Moraes, 2014).

O modelo sociotécnico, formulado a partir da década de 1960, surgiu como crítica aos efeitos sociais da produção mecanicista, propondo mais equilíbrio entre os interesses organizacionais e as necessidades humanas no trabalho (Moraes, 2014). Já o modelo japonês, consolidado entre as décadas de 1950 e 1980, associou eliminação de desperdícios, gestão da qualidade e administração participativa, tendo influenciado a resposta estratégica das empresas ocidentais nas décadas seguintes, marcada pela valorização do desenvolvimento e da aprendizagem organizacional (Moraes, 2014). É nesse contexto de sucessivas

reconfigurações do trabalho que a noção de competência se consolida como categoria central da gestão de pessoas, deslocando o foco da ocupação estática de um cargo para a mobilização dinâmica de conhecimentos, habilidades e atitudes (Zarifian, 2003; Fleury; Fleury, 2004).

2.1.2 A gestão por competências no Brasil e o conceito do modelo

No Brasil, a incorporação de práticas e de políticas gerenciais de inspiração privada à Administração Pública é descrita pela literatura como tendência que se intensifica a partir de meados da década de 1990, no bojo da reforma gerencial do Estado, vindo a se consolidar formalmente no âmbito federal com a instituição da PNDP, em 2006 (Brasil, 2006; Fevorini; Silva; Crepaldi, 2014). Gramigna (2007) situa esse movimento no contexto de uma economia globalizada, em que a rapidez da circulação de informações e de modelos de gestão expôs a insuficiência de práticas tradicionais de administração de pessoal, deslocando a atenção das organizações para a atração, ao desenvolvimento e à retenção de talentos. Dutra (2004) descreve esse deslocamento como parte de um modelo em que os profissionais passam a ser vistos como sujeitos em desenvolvimento contínuo, cujas competências-chave devem ser lapidadas tanto em benefício do indivíduo quanto da organização.

A aplicação da gestão de pessoas por competências à Administração Pública não difere, em sua lógica, da adotada em outras organizações: pressupõe a projeção de uma situação atual para uma visão de futuro, por meio de estratégia composta por objetivos, planos de ação e de decisões fundamentados em competências corporativas e individuais (Sugiura, 2011). O que costuma variar entre os setores privado e público são as nomenclaturas empregadas, sem que isso impeça a coexistência de técnicas comuns aos dois âmbitos. Em ambos os contextos, os processos são apoiados por um elemento comum – a competência –, entendida como a capacidade de transformar conhecimentos, habilidades e atitudes em resultados (Sugiura, 2011).

É útil recuperar, antes de definir especificamente a gestão por competências, a noção mais ampla de gestão de pessoas, descrita por Chiavenato (1999) como área sensível à mentalidade predominante em cada organização, de caráter contingencial e situacional, influenciada pela cultura organizacional, pela estrutura adotada, pelo negócio da instituição e

pela tecnologia empregada. Fischer e Fleury (1998), por sua vez, definem a gestão de pessoas como o conjunto de políticas e de práticas que orienta o comportamento humano e as relações interpessoais no ambiente de trabalho, compreendendo os processos de localizar, atrair, reter e manter as pessoas com as qualificações necessárias ao cumprimento dos objetivos institucionais.

A gestão por competências pode então ser descrita como o conjunto de práticas voltadas a observar, desenvolver e prover pessoas capacitadas para a realização das atividades de uma organização, identificando as competências necessárias ao bom desempenho de cada função (Mendes, 2014). Trata-se de um escopo de ferramentas que, reunidas, compõem metodologia de apoio à gestão de pessoas, dependente do envolvimento da alta hierarquia e dos gestores, e que busca viabilizar decisões compartilhadas (Gramigna, 2007). A definição de competência mais recorrente na literatura da área associa-se à sigla CHA – Conhecimentos, Habilidades e Atitudes –, entendida como a mobilização integrada desses três elementos diante de uma situação concreta de trabalho (Leme, 2014; Brandão; Guimarães, 2001). O conhecimento corresponde ao saber acumulado por meio da formação e da experiência; a habilidade, à capacidade de aplicar esse saber na prática; e a atitude, à disposição para mobilizar esse conjunto diante das demandas do trabalho (Leme, 2014).

Figura 1 – Relação entre conhecimento, habilidade e atitude



Fonte: Elaborado com base em Leme (2014, p. 3).

2.1.3 Competência individual e competência organizacional

Embora a competência individual se manifeste em relação a um indivíduo isolado e às atividades por ele desempenhadas, ela resulta de numerosas trocas de conhecimento e de interação entre atividades distintas dentro da organização (Zarifian, 2003). O alcance de objetivos organizacionais depende, nesse sentido, da conjugação de competências individuais como liderança, proatividade, capacidade de negociação, comunicação, capacidade analítica, visão estratégica, adaptabilidade e trabalho em equipe (Sugiura, 2011). Nas administrações em que essas competências não são buscadas ou incentivadas, evidencia-se a ausência de uma política de gestão de pessoas voltada à agregação de valor institucional.

Já a competência organizacional resulta da combinação estratégica de habilidades, meios e processos direcionados ao atendimento das necessidades dos usuários dos serviços, associando-se à visão, à missão e à intenção estratégica da organização (Oliveira, 2008). Nessa perspectiva, a competência organizacional não decorre de a organização ser competente “por si mesma”, mas de sua capacidade de gerir redes de relacionamento e de desenvolver as competências nelas inseridas (Munck; Souza, 2013). A competência coletiva, por sua vez, é descrita como mais ampla do que a simples soma das competências individuais, dependendo da criação de referenciais comuns que viabilizem a cooperação entre os indivíduos (Zarifian, 2003).

2.1.4 A gestão por competências no serviço público brasileiro: trajetória normativa

A incorporação de práticas gerenciais à Administração Pública brasileira é descrita pela literatura especializada como processo gradual, associado a diferentes momentos de reforma administrativa, que não devem ser confundidos entre si. O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, editado no contexto do regime militar, é apontado como um primeiro movimento de descentralização administrativa, ao transferir atividades para autarquias, fundações públicas e sociedades de economia mista e ao introduzir princípios de planejamento, de coordenação, de delegação de autoridade e de controle de resultados (Bresser-Pereira, 1996). Parte da literatura o reconhece como uma primeira e limitada

experiência de orientação gerencial na Administração Pública brasileira, ainda distante, contudo, de uma reforma administrativa abrangente.

É apenas quase três décadas depois, em 1995, que se consolida no Brasil uma reforma administrativa de caráter propriamente gerencial, com a formulação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado sob a liderança do então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), no governo Fernando Henrique Cardoso (Brasil, 1995; Bresser-Pereira, 1996). O PDRAE propôs a transição de uma Administração Pública burocrática, orientada pelo controle de processos, para uma Administração Pública gerencial, orientada para resultados, tendo servido de referência conceitual para a Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (Bresser-Pereira, 2000).

Foi apenas em 2006, contudo, que a gestão por competências foi formalmente instituída como diretriz da gestão de pessoas no serviço público federal, por meio do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que criou a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) e reconheceu o desenvolvimento de competências como eixo estruturante da capacitação dos servidores federais (Brasil, 2006; Carbone *et al.*, 2009). Esse Decreto vigorou até 2019, quando foi expressamente revogado pelo Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, que instituiu nova Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas – mantendo a sigla PNDP, agora com sentido renomeado –, alterando a governança do processo, os instrumentos de planejamento (substituindo o antigo Plano Anual de Capacitação pelo Plano de Desenvolvimento de Pessoas) e atribuindo à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoas papel central de aprovação e fiscalização (Brasil, 2019). O Decreto nº 9.991 de 2019, foi, por sua vez, alterado pelo Decreto nº 10.506, de 2020 (Brasil, 2020). É essa a regulamentação atualmente em vigor sobre o tema no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Diante desse arcabouço normativo, cabe indagar sobre a viabilidade legal da gestão por competências no serviço público. Teive (2013) sustenta que o modelo é não apenas viável, mas desejável, desde que observados os princípios gerais da Administração Pública previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, e respeitado o balizamento do art. 37, inciso II, que exige investidura em cargo ou emprego público mediante concurso público. É justamente

nesse ponto que reside um dos principais desafios apontados pela literatura: a seleção de servidores por concurso público, fundada predominantemente em critérios objetivos de conhecimento técnico, dificulta a identificação prévia de competências comportamentais e de perfis de liderança (Huczok; Ribeiro, 2014; Klizk, 2015). A edição do Decreto nº 7.308, de 2010, é apontada como avanço relevante nesse sentido, ao passar a admitir a inclusão de avaliações psicológicas nos editais de concursos públicos, desde que expressamente previstas e respaldadas em autorização legal (Huczok; Ribeiro, 2014).

Além da barreira normativa relacionada ao ingresso no serviço público, a literatura aponta como desafios recorrentes a mudança de cultura organizacional – que pressupõe a transição de um modelo burocrático para um modelo gerencial orientado a resultados (Revista do Serviço Público, 2011) –, a resistência de setores de recursos humanos, a ausência de sistemas de informação estruturados e a falta de oportunidades práticas de aplicação das competências desenvolvidas (Camões, 2010; Mendes, 2014).

2.2 Metodologia

Trata-se de pesquisa bibliográfica de caráter qualitativo e natureza exploratório-descritiva, desenvolvida por meio de revisão narrativa da literatura sobre gestão por competências no serviço público brasileiro. Optou-se pela revisão narrativa – e não por revisão sistemática – em razão do objetivo do artigo, voltado à síntese ampla e interpretativa dos fundamentos teóricos, das metodologias de implantação e do debate sobre impactos do modelo, e não à mensuração de efeitos a partir de critérios estatísticos de agregação de estudos.

Foram consultadas as bases Google Acadêmico, Scientific Electronic Library Online (SciELO), Portal de Periódicos da Capes e os repositórios institucionais da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV), além dos portais oficiais da legislação federal (Planalto e Diário Oficial da União). Os descritores utilizados, isolados e combinados em português e inglês, foram: “gestão por competências”, “competency management”, “administração pública”, “public administration”, “Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas”, “avaliação de desempenho por competências” e “reforma administrativa brasileira”.

Foram incluídos livros, capítulos de livro, artigos publicados em periódicos científicos, dissertações e teses, além de normas e documentos oficiais vigentes relativos à gestão de pessoas no serviço público federal. Priorizaram-se publicações posteriores a 2010, admitindo-se obras de referência anteriores a essa data quando clássicas para a fundamentação teórica do tema (a exemplo de Chiavenato, Dutra, Fleury e Fleury, e Zarifian). Foram excluídas fontes de literatura cinzenta sem revisão por pares ou curadoria editorial reconhecida, como blogs, portais de opinião e *sites* comerciais, exceto quando estritamente necessárias para a contextualização histórica e substituídas, sempre que possível, por fontes acadêmicas ou documentos oficiais equivalentes. A busca e a seleção do material ocorreram entre 2024 e 2026, sem restrição de data inicial de publicação para as normas legais citadas, dado o caráter descritivo-histórico de parte da análise.

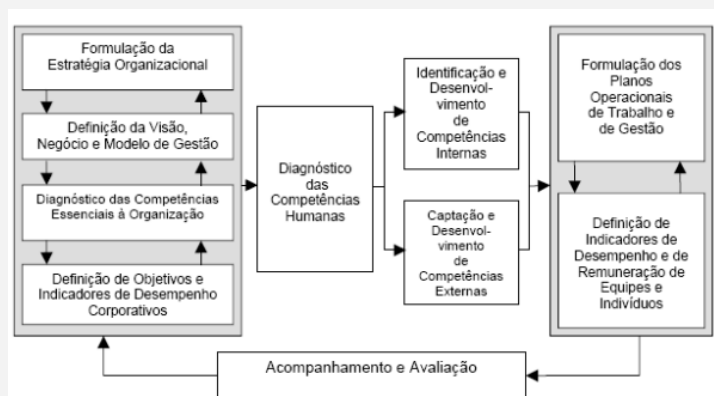
Os materiais selecionados foram submetidos à leitura analítica e organizados tematicamente em quatro eixos: (i) fundamentos teóricos e evolução histórica da gestão por competências; (ii) regulamentação e trajetória normativa no serviço público federal brasileiro; (iii) metodologias de implantação; e (iv) instrumentos de aplicação prática e efeitos associados ao modelo na literatura consultada. Como limitação, reconhece-se que a revisão narrativa não segue protocolo sistemático de busca e de seleção, o que confere mais liberdade interpretativa ao levantamento, mas também mais sujeição à seleção do pesquisador – limitação que se buscou mitigar pela explicitação dos critérios acima e pela diversificação das fontes consultadas.

2.3 Discussão dos resultados

2.3.1 Metodologias de implantação da gestão por competências

A literatura consultada converge quanto à necessidade de metodologia estruturada para viabilizar a implantação da gestão por competências, evitando abordagens fragmentadas ou dependentes exclusivamente da percepção subjetiva dos gestores (Mendes, 2014). Guimarães *et al.* (2001) propõem um roteiro de implantação que, guardadas as diferenças de nomenclatura entre os setores público e privado, é amplamente referenciado pela literatura subsequente sobre o tema no serviço público.

Figura 2 – Caminho de implantação da gestão por competências



Fonte: Elaborado com base em Guimarães *et al.* (2001, p. 250).

Segundo Brandão e Bahry (2005), a gestão por competências constitui processo contínuo cuja etapa inicial é a formulação da estratégia organizacional, na qual são definidos missão, visão de futuro e objetivos estratégicos, seguidos da definição de indicadores de desempenho e metas. Esse alinhamento é descrito como condição indispensável para o sucesso da implantação: sem diretrizes estratégicas previamente estabelecidas, o processo corre o risco de conduzir os servidores a um caminho divergente daquele pretendido pela instituição (Leme, 2014).

Apenas após a formulação da estratégia organizacional é que se torna possível avançar para o mapeamento de competências, etapa que caberia à área de Recursos Humanos conduzir, articulando seus diferentes subsistemas – captação e seleção, educação corporativa, avaliação de desempenho, remuneração e benefícios (Brandão; Bahry, 2005). Gramigna (2007) descreve esse processo como um programa instalado por meio de blocos de intervenção que se sucedem de forma simultânea ou sequencial: sensibilização das pessoas-chave da organização; definição dos perfis de competências essenciais para cada grupo de funções; avaliação de potencial e formação de banco de talentos; capacitação; e gestão do desempenho, etapa que fecha o ciclo ao permitir a avaliação dos resultados alcançados.

O mapeamento de competências consiste em definir as competências necessárias para cada cargo ou função dentro da organização, de modo que se saiba exatamente o que esperar de cada servidor (Silva; Mello, 2013). Esse processo depende da participação da alta direção do órgão e inclui discussões sobre as atividades, a missão, a visão e as diretrizes organizacionais, das quais decorre o perfil de competências da repartição e das pessoas que nela atuam (Gramigna, 2007). Leme (2014) distingue o mapeamento por cargo, por função e por papel, defendendo o mapeamento por função – compreendida como o conjunto de atribuições e tarefas que um servidor, lotado em determinado setor, deve executar. Como alternativa às metodologias tradicionais de mapeamento, o autor propõe a metodologia do “inventário comportamental”, baseada na identificação de indicadores de competências observáveis no comportamento cotidiano dos servidores, alinhados à missão, à visão, aos valores e à estratégia da organização (Leme, 2014), embora essa metodologia careça, na literatura consultada, de avaliações empíricas independentes que confirmem sua efetividade comparativa em relação a outras metodologias de mapeamento.

Instrumento complementar ao mapeamento é o banco de talentos informatizado, voltado a armazenar e a recuperar dados sobre os servidores e suas trajetórias profissionais, subsidiando decisões gerenciais (Enap, 2005; Gramigna, 2007). Leme (2014) recomenda que o rol de competências mapeadas para uma organização não ultrapasse quinze itens, sob risco de comprometer a compreensão, a praticidade e a objetividade do processo.

2.3.2 Instrumentos de aplicação prática

Além do mapeamento organizacional, a implantação da gestão por competências pressupõe o mapeamento individual do desempenho de cada servidor. A avaliação de desempenho é descrita como análise sistemática do desempenho do servidor em função das tarefas executadas, das metas estabelecidas, das atitudes esperadas e dos resultados alcançados (Mendes, 2014). No plano institucional, cabe a cada órgão definir as unidades de avaliação consideradas, o peso relativo de cada uma no cumprimento das metas institucionais e os indicadores e metas de desempenho institucional (Enap, 2005).

A regulamentação da avaliação de desempenho no serviço público federal é anterior à própria PNDP: o Decreto nº 84.669, de 1980, já previa, em seu art. 4º, que a progressão horizontal por merecimento decorreria da avaliação de desempenho do servidor (Brasil, 1980). A Lei nº 8.112, de 1990, estabelece os deveres funcionais dos servidores públicos civis da União – zelo, dedicação, lealdade às instituições, observância das normas legais, atendimento ao público, sigilo funcional e conduta compatível com a moralidade administrativa (Brasil, 1990). O Decreto nº 4.247, de 2002, instituiu, adicionalmente, gratificação de desempenho de atividade técnico-administrativa vinculada à avaliação de desempenho institucional e individual (Brasil, 2002). A literatura aponta, contudo, limitações relevantes nos sistemas de avaliação de desempenho no setor público: a definição legal e uniforme dos fatores avaliados reduziria a flexibilidade dos instrumentos, e a influência de fatores políticos na ocupação de cargos de chefia comprometeria, em certos contextos, a legitimidade da avaliação (Huczok; Ribeiro, 2014).

Após a etapa de mensuração do desempenho, a literatura destaca a importância do retorno – ou *feedback* – como elemento que confere sentido prático ao diagnóstico produzido pela avaliação (Carbone *et al.*, 2009). Ao apresentar o *feedback*, cabe ao gestor esclarecer ao servidor avaliado o que dele se espera e fornecer orientações concretas sobre como atingir essa expectativa (Segep, 2013). Trata-se de etapa de acompanhamento e avaliação, associada a uma lógica de retroalimentação sistêmica, dependente da existência de uma cultura organizacional que favoreça o diálogo entre equipes e chefias (Gramigna, 2007; Segep, 2013).

Entre os subsistemas de recursos humanos, a capacitação é descrita como elemento central para a melhoria da capacidade produtiva e gerencial da organização, desde que fundamentada em diagnóstico de necessidades baseado em dados (Sebenello, 2015; Mendes, 2014). No serviço público, a obrigatoriedade do ingresso por concurso público limita a seleção baseada em perfis comportamentais previamente definidos, o que reforça o papel da capacitação continuada como via de desenvolvimento de competências após o ingresso na carreira (Sebenello, 2015).

A meritocracia é descrita pela literatura como elemento associado à gestão por competências no setor público, porque esta última pressupõe instrumentos de reconhecimento e de retribuição vinculados aos resultados entregues pelo servidor (Klitzk, 2015). A avaliação

de méritos, ainda que sujeita à subjetividade, deveria ser construída de forma colaborativa entre avaliadores e avaliados, tanto na definição dos instrumentos quanto na periodicidade da avaliação (Fernandes, 2019). Para o servidor, a meritocracia é apontada como relevante por associar-se ao reconhecimento profissional, à motivação e, indiretamente, à qualidade do atendimento prestado ao público (Klitzk, 2015).

Os planos de cargos e salários – sistemas que estabelecem regras para a administração da remuneração e da evolução na carreira dos servidores (Huczok; Ribeiro, 2014) – relacionam-se à gestão por competências, mas dela se distinguem quanto à finalidade: enquanto o plano de cargos e salários organiza a estrutura remuneratória, a gestão por competências busca mapear as competências exigidas por função, graduá-las, identificar as lacunas de cada servidor avaliado e estabelecer o respectivo plano de desenvolvimento (Huczok; Ribeiro, 2014). Os mesmos autores alertam que, em algumas instituições, a concessão de aumentos salariais vinculados apenas à obtenção de certificações – sem efetiva verificação de resultados organizacionais – resultou em aumento da folha de pagamento sem ganhos correspondentes de desempenho.

2.3.3 Impactos e desafios da gestão por competências para a Administração Pública e para os servidores

A literatura consultada associa a adoção da gestão por competências a mudanças, descritas como graduais e desiguais entre órgãos, na forma de atendimento ao público em organizações que passaram a utilizar o modelo, especialmente na esfera federal (Mendes, 2014). Silva e Mello (2013) sustentam que a gestão por competências reposiciona as prioridades do serviço público ao tornar o servidor mais preparado tecnicamente para o exercício de suas funções, o que, em tese, favoreceria o atendimento ao cidadão.

É preciso destacar, contudo, que essas associações são descritas na literatura consultada de forma majoritariamente qualitativa e baseada em relatos de experiência, sem que se tenham identificado, nas fontes revisadas, estudos longitudinais ou quase-experimentais que isolem o efeito causal da gestão por competências sobre indicadores objetivos de desempenho institucional ou de satisfação do cidadão. Tal limitação é

reconhecida como característica recorrente da literatura brasileira sobre o tema, que tende a privilegiar a descrição de processos de implantação e de percepções de gestores e de servidores em detrimento de desenhos de pesquisa capazes de mensurar impactos de forma mais robusta.

No plano organizacional, a literatura descreve a gestão por competências como fator que pode favorecer mais coerência entre planejamento estratégico, gestão de pessoas e resultados organizacionais (Brandão; Bahry, 2005). No plano individual, os estudos consultados associam o modelo à maior clareza das expectativas institucionais, à ampliação de oportunidades de desenvolvimento profissional e ao reconhecimento do mérito vinculado à entrega de resultados (Gramigna, 2007; Klizk, 2015), fatores que a literatura relaciona, de forma teórica, à motivação e ao engajamento dos servidores – relação que, novamente, carece de verificação empírica sistemática no contexto brasileiro.

Entre os desafios recorrentemente apontados, destacam-se a resistência cultural à mudança, a insuficiência de sistemas de informação estruturados, a descontinuidade administrativa decorrente de alternância de gestões e a dificuldade de aplicar, na prática cotidiana, competências desenvolvidas em programas de capacitação (Camões, 2010). Some-se a isso a já mencionada tensão entre a lógica do concurso público – orientada a critérios objetivos e uniformes – e a lógica da gestão por competências, que pressupõe mais flexibilidade na identificação de perfis comportamentais (Klitzk, 2015; Huczok; Ribeiro, 2014).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta revisão narrativa teve como objetivo sistematizar, a partir da literatura consultada, os fundamentos teóricos da gestão por competências, sua trajetória normativa no serviço público federal brasileiro, as metodologias descritas para sua implantação e os efeitos a ela associados nos estudos revisados.

A análise indicou que a gestão por competências é descrita pela literatura como resposta às limitações dos modelos burocráticos tradicionais de gestão de pessoas. No âmbito do serviço público federal, o modelo encontra respaldo normativo desde 2006, atualmente sob a regência do Decreto nº 9.991, de 2019, que sucedeu e revogou o Decreto nº 5.707, de 2006,

sem alterar a centralidade da noção de competências na política de desenvolvimento de pessoal. A revisão também permitiu situar corretamente essa trajetória em relação a marcos anteriores da reforma administrativa brasileira – em especial o Decreto-Lei nº 200, de 1967, primeira e limitada experiência de orientação gerencial, e o Plano-Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, marco da reforma gerencial propriamente dita –, que não devem ser confundidos com a instituição da PNDP.

Quanto às metodologias de implantação, a literatura converge na indicação de um percurso estruturado em torno do planejamento estratégico organizacional, do mapeamento de competências, da avaliação de desempenho e do desenvolvimento continuado, ainda que subsistam divergências metodológicas quanto à unidade de mapeamento mais adequada e quanto ao grau de objetividade alcançável nesses processos.

No que se refere aos efeitos da gestão por competências, esta revisão aponta para uma conclusão mais cautelosa do que a frequentemente sugerida pela literatura descritiva sobre o tema: os estudos consultados relatam associações qualitativas favoráveis entre a adoção do modelo e aspectos como clareza de expectativas, orientação da capacitação e mais transparência na avaliação de desempenho, mas não apresentam, de forma consistente, evidências empíricas robustas – longitudinais ou comparativas – que permitam afirmar impactos comprovados sobre a qualidade dos serviços públicos, a satisfação do cidadão ou o desempenho institucional agregado. Essa lacuna parece refletir uma característica mais geral da literatura brasileira sobre gestão de pessoas no setor público, ainda pouco amparada em desenhos de pesquisa capazes de isolar efeitos causais.

Reconhece-se, como limitação desta revisão, seu caráter narrativo e não sistemático, o que implica maior grau de seleção interpretativa das fontes consultadas. Recomenda-se, para pesquisas futuras, a realização de revisões sistemáticas com critérios explícitos de busca e de qualidade metodológica, bem como estudos empíricos capazes de examinar, com mais rigor, os efeitos da gestão por competências sobre indicadores objetivos de desempenho institucional e de qualidade do serviço público em diferentes órgãos e níveis federativos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 27-44, 2007.

BRANDÃO, Hugo Pena; BAHRY, Carla Patrícia. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 179-194, 2005.

BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo? **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 8-15, 2001.

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

BRASIL. **Decreto nº 4.247, de 22 de maio de 2002**. Regulamenta a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa – GDATA, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 maio 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4247.htm. Acesso em: 14 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006**. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 fev. 2006. Revogado pelo Decreto nº 9.991, de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm. Acesso em: 20 ago. 2026.

BRASIL. **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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 ago. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9991.htm. Acesso em: 15 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 10.506, de 2 de outubro de 2020**. Altera o Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10506.htm. Acesso em: 15 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 84.669, de 29 de abril de 1980**. Regulamenta o instituto da progressão funcional a que se referem a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e o Decreto-Lei nº 1.445, de 13 de fevereiro de 1976, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 abr. 1980. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D84669.htm. Acesso em: 15 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 14 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8112cons.htm. Acesso em: 15 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 55-72, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. **Suporte à transferência de treinamento**: estudo de caso na administração pública. Brasília: Enap, 2010.

CARBONE, Pedro Paulo; BRANDÃO, Hugo Pena; LEITE, João Batista Diniz; VILHENA, Rosa Maria de Paula. **Gestão por competências e gestão do conhecimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas**: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

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

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Gestão por competências em organizações de governo**: mesa-redonda de pesquisa-ação. Brasília: Enap, 2005.

FERNANDES, Sabrina Oliveira. Meritocracia no serviço público: desafios e potencialidades. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 3, p. 435-458, 2019.

FEVORINI, Fabiana Bittencourt; SILVA, Rogério Tadeu; CREPALDI, Rogério Tadeu. **Gestão por competências no setor público: exemplos de organizações que adotaram o modelo.** **Recape**, São Paulo, v. 4, 2014.

FISCHER, Rosa Maria; FLEURY, Maria Tereza Leme. **Processo e relações do trabalho no Brasil.** São Paulo: Atlas, 1998.

FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Tereza Leme. **Estratégias empresariais e formação de competências: um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

GRAMIGNA, Maria Rita. **Modelo de competências e gestão dos talentos.** 2. ed. São Paulo: Pearson, 2007.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino; NADER, Rosa Maria; RAMAGEM, Sylvia Passos. Avaliação de desempenho de pessoal: uma metodologia integrada ao planejamento e à avaliação organizacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 249-267, 2001.

HUCZOK, Romeu; RIBEIRO, Rosane. **Gestão por competências no setor público: plano de carreiras, diretrizes contemporâneas e impactos com a avaliação de desempenho com foco em competências.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 2014.

KLIZK, João. **Gestão pública e seleção de pessoal.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

LEME, Rogério. **Gestão por competências no setor público.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 2014.

MENDES, Ricardo. **Gestão por competências no setor público: fundamentos, práticas e instrumentos de avaliação de desempenho.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 2014.

MORAES, Fábio Cássio Costa. **Formação de competências.** Curitiba: Iesde Brasil, 2008.

MORAES, Fábio Cássio Costa. **Gestão de pessoas por competências.** Curitiba: Iesde Brasil, 2014.

MUNCK, Luciano; SOUZA, Rafael Borim de. Competências individuais e competências organizacionais: proposição de uma lógica de acontecimento simultânea e concomitante. **Revista de Administração da UFSM**, Santa Maria, v. 6, n. 1, p. 89-106, 2013.

NASCIMENTO, Luiz Paulo do. **Administração de cargos e salários.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

OLIVEIRA, Ingrid Johannsen de. **Definição das competências individuais.** 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto

Alegre, 2008. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/18129>. Acesso em: 15 ago. 2026.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO. A noção de competência na gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 2, n. 62, p. 111-128, abr./jun. 2011.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA (SEGEPI). **Manual de orientação para a gestão do desempenho**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2013.

SEBENELLO, Daiana Cristina. Capacitação de equipes no setor público: possível caminho para a eficiência? **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, ano 14, n. 162, p. 38-45, jun. 2015.

SILVA, Francielle Molon da; MELLO, Simone Portella Teixeira de. A implantação da gestão por competências: práticas e resistências no setor público. **Revista de Administração e Turismo (ReAT)**, Pelotas, v. 2, n. 1, p. 108-121, jan./jun. 2013.

SUGIURA, Paulo Massaru Uesugi. Gestão de pessoas: novos horizontes para um desafio antigo. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, ano 11, n. 122, p. 44-45, abr. 2011.

TEIVE, Renato Silvy. **Aplicação da gestão por competências ao setor público**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013. Disponível em: <https://egov.ufsc.br>. Acesso em: 15 ago. 2026.

ZARIFIAN, Philippe. **O modelo da competência**: trajetória histórica, desafios atuais e propostas. São Paulo: Senac São Paulo, 2003.