

# POLÍTICA INDUSTRIAL E INTERNACIONALIZAÇÃO

HÉLIO HENKIN  
ORGANIZADOR



UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO  
GRANDE DO SUL

Reitor

**Rui Vicente Oppermann**

Vice-Reitora e Pró-Reitora  
de Coordenação Acadêmica

**Jane Fraga Tutikian**

EDITORA DA UFRGS

Diretor

**Alex Niche Teixeira**

Conselho Editorial

**Álvaro Roberto Crespo Merlo**

**Augusto Jaeger Jr.**

**Carlos Pérez Bergmann**

**José Vicente Tavares dos Santos**

**Marcelo Antonio Conerato**

**Marcia Ivana Lima e Silva**

**Maria Stephanou**

**Regina Zilberman**

**Tânia Denise Miskinis Salgado**

**Temístocles Cezar**

**Alex Niche Teixeira**, presidente

## Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

### Diretor

Ricardo Augusto Cassel

### Vice Diretor

Glaisson Augusto Guerrero

### Conselho Superior CEGOV

Ana Maria Pellini, André Luiz Marengo  
dos Santos, Ario Zimmermann, José  
Henrique Paim Fernandes, José Jorge Ro-  
drigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro,  
Paulo Gilberto Fagundes Visentini

### Conselho Científico CEGOV

Carlos Schmidt Arturi, Cássio da Silva  
Calvete, Diogo Joel Demarco, Edson Tala-  
mini, Fabiano Engelmann, Hélio Henkin,  
Leandro Valiati, Lúcia Mury Scalco, Luis  
Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares  
Pimenta, Marília Patta Ramos, Vanessa  
Marx

### Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,  
Marco Cepik

# POLÍTICA INDUSTRIAL E INTERNACIONALIZAÇÃO

HÉLIO HENKIN  
ORGANIZADOR

© dos autores  
1ª edição: 2014

Direitos reservados desta edição:  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia**

Revisão: Fernando Preusser de Mattos, Fernanda Lopes  
Silva, Ricardo Fagundes Leães

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos  
Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Capa: Joana Oliveira de Oliveira

Foto da Capa: Alberto Brito Rivero

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Capacidade Estatal  
e Democracia são de exclusiva responsabilidade dos autores. É  
permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que  
citada a fonte.



P769 Política Industrial e Internacionalização [recurso eletrônico] / organizador Hélio  
Henkin. – dados eletrônicos. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018.

202 p. ; il. ; pdf

(CEGOV Capacidade Estatal e Democracia)

1. Política. 2. Política econômica – Indústria – Brasil. 3. Política pública –  
Comércio exterior – Brasil. I. Henkin, Hélio. II. Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo. III. Série

CDU – 338.45(81)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.  
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0440-2

# GESTÃO POR COMPETÊNCIAS E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS NO SETOR PÚBLICO: UM ELO VITAL

JOSÉ LUÍS DUARTE RIBEIRO

*Professor associado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), coordenador do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção e coordenador do Laboratório de Otimização de Produtos e Processos do PPGEP/UFRGS.*

ALEJANDRO GERMÁN FRANK

*Professor adjunto do Departamento de Engenharia de Produção e Transportes da UFRGS. Foi pesquisador visitante do CNPq no Politecnico di Milano, Itália (2012).*

BERNARDO SFREDO MIORANDO

*Pesquisador de mestrado em Educação na UFRGS. Membro do Grupo de Pesquisa Inovação e Avaliação na Universidade (InovAval).*

LUIZA VENTURA RIET CORREA

*Pesquisadora do Departamento de Engenharia de Produção e Transportes da UFRGS. Possui graduação em Engenharia de Produção pela mesma instituição.*

CLÁUDIA MEDIANEIRA CRUZ RODRIGUES

*Professora adjunta do Departamento de Engenharia de Produção e Transportes da UFRGS e Vice-Secretária de Avaliação Institucional da mesma universidade.*

## INTRODUÇÃO

Ao longo de sua história, o Estado brasileiro assumiu diferentes posições na gestão da economia nacional. Essas posições significaram formas distintas de se relacionar com os setores produtivos e de lidar com sua inserção na economia mundial. A partir do modelo colonial português, com a operação do extrativismo pela metrópole, produziram-se modelos voltados para a agroexportação, para a industrialização a partir da substituição de importações, para a consolidação da economia capitalista com o estabelecimento de setores mais avançados da indústria, para a maior competitividade das empresas, até se chegar à atual fase, de operação segundo um paradigma logístico, cujo foco consiste “em dar apoio logístico aos empreendimentos, o público e o privado, de preferência o privado, com o fim de robustecê-lo em termos comparativos internacionais” (CERVO, 2008, p. 87).

Assim, a estrutura estatal se organizou e foi se transformando conforme as demandas de cada período, na busca pelo desenvolvimento do país. Isto implicou a criação e reconstrução de instâncias executivas, a proposição e redefinição de políticas específicas de recrutamento e formação de quadros para a administração pública e o estabelecimento e revisão de estruturas de cargos e perfis profissionais.

Segundo a perspectiva atual, o Estado brasileiro reconstrói várias de suas competências na condução das atividades econômicas, como atesta o lançamento do Plano Brasil Maior, em 2011. Com o objetivo geral de estimular a inovação e a produção nacional para tornar a indústria mais competitiva nos mercados interno e externo, traça linhas de ação que demandam a formulação, a implementação e a avaliação de novas políticas públicas (BRASIL, 2011). Com a abertura de novas vias de atuação, fazem-se necessárias novas formas de organizar a atividade estatal. As organizações públicas voltadas para o setor precisam se expandir e planejar essa expansão para que se dê de forma responsável e proveitosa, otimizando a utilização de seus recursos.

As organizações públicas brasileiras estão, portanto, diante de novos desafios, correspondente à fase presente do desenvolvimento nacional. Precisam gerir sua expansão de forma a atender as demandas que a sociedade lhes coloca. Para tanto, formulam e formalizam objetivos estratégicos. Têm de se reestruturar, para que esses objetivos sejam concretizados com eficácia e eficiência e, com isso, encontrar novas estratégias de gestão de pessoas. Nesse esforço, alguns caminhos são apontados pela própria legislação brasileira, a exemplo do Decreto 5.707, promulgado pelo governo federal em 2006, que institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal. Com ele, instituem-se, como instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, sistemas de gestão por competências, planos anuais de capacitação e relatórios de execução desses planos (BRASIL, 2006).

O sistema de gestão por competências de uma organização pública voltada para o desenvolvimento econômico do país e encarregada de gerir políticas industriais deve, então, estar ancorada na definição de seus objetivos estratégicos. A partir deles, precisa compreender e revisar seus processos internos, estruturando-os de modo a torná-los mais eficazes. Isto envolve conhecer sua força de trabalho, mapeando as competências presentes e as necessárias a seus setores e unidades e detectando quais precisam ser mobilizadas, seja pelo treinamento ou pela realocação de servidores. Tal reconhecimento permite estabelecer nexos que alinharão o desenvolvimento de pessoal aos objetivos estratégicos da organização.

Considerando a necessidade de estabelecer metodologias que assegurem a consecução das políticas industriais com o auxílio de uma gestão de pessoas que atenda as normativas federais e aos objetivos estratégicos ministeriais, este capítulo apresenta as etapas da estruturação de um sistema de gestão por competências em um Ministério brasileiro. Para tanto, a próxima seção apresenta uma revisão teórica sobre a gestão por competências, apontando seus principais conceitos e sua relação com a gestão pública. Em seguida, descreve-se a aplicação de uma metodologia para a implantação da gestão por competências nesta organização pública voltada para o desenvolvimento industrial. Desenvolvem-se, então, as considerações finais acerca das oportunidades representadas pelo sistema exposto.

## FUNDAMENTOS DA GESTÃO POR COMPETÊNCIAS

A ideia de competência, que fundamenta a forma de gestão aqui apresentada, vem sendo utilizada para expressar a habilidade de indivíduos de atuar em um contexto, buscando um determinado fim. O conceito segue como um tema candente da administração moderna, encontrando diferentes definições. Aqui, adotamos a proposta por Carbone et al. (2005), que entendem competências “não apenas como o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para exercer determinada atividade, mas também como o desempenho expresso pela pessoa em determinado contexto, em termos de comportamento e realizações decorrentes da mobilização e aplicação de conhecimentos, habilidades e atitudes no trabalho”.

Assim, o sucesso de uma organização está ligado à sua capacidade de articular três dimensões da formação das pessoas que compõem a força de trabalho. Os conhecimentos envolvem aquilo que se sabe, os assuntos ou instrumentos que devem ser dominados para desempenhar determinada atividade. As habilidades se caracterizam como o “saber fazer”, que envolve a aptidão ou a capacidade para concretizar algo. Enquanto os conhecimentos encontram-se em uma ordem técnica, as habili-

dades são de ordem pessoal. Finalmente, a atitude é o “fazer” ou o “querer fazer”, sendo relacionada à motivação para a ação. É a disposição com a qual o indivíduo traduz na prática seus conhecimentos técnicos e suas capacidades pessoais (RUZZARIN; AMARAL; SIMIONOVSKI, 2006; CARBONE; RUFFATO JUNIOR, 2006).

A articulação dessas capacidades em uma competência é entendida como capaz de promover desempenhos superiores de pessoas e organizações (RUZZARIN; AMARAL; SIMIONOVSKI, 2006). Nesse sentido, competência e desempenho são vistos por Brandão e Guimarães (2001) como termos complementares e interdependentes, uma vez que o desempenho de um indivíduo ou equipe representaria uma expressão real de suas competências. Dada a complexidade dos processos executados pelas organizações, envolvendo múltiplos setores e profissionais com diferentes funções, o estudo da gestão de pessoas associa competências também às equipes de trabalho. Cada equipe precisa manifestar competências coletivas que representem mais do que a simples soma das competências de seus membros (FREITAS; BRANDÃO, 2005).

Em um nível de agregação ainda maior, as competências podem, ainda, ser vistas como capacidades da organização que conduzem ao alcance de seus objetivos estratégicos (PRAHALAD; HAMEL, 1990). Nesse sentido, Brandão e Guimarães (2001) diferenciam as competências em duas ordens: são consideradas humanas ou profissionais quando estão relacionadas a indivíduos ou equipes de trabalho e organizacionais quando dizem respeito à organização como um todo. De modo similar, Ubeda e Santos (2008) e Prahalad e Hamel (1990) distinguem as competências entre humanas ou individuais e organizacionais ou essenciais (*core competences*). As primeiras são entendidas a partir de uma visão micro, relacionando-se à capacidade dos indivíduos de tomar iniciativa e assumir responsabilidades diante das situações profissionais com as quais se deparam. Já as *core competences* são percebidas a partir de uma visão macro, tendo como referência as estratégias e objetivos da organização. Envolve um conjunto de habilidades, conhecimentos e *know-how* que não estão estritamente relacionadas à tecnologia, mas podem estar presentes em qualquer função administrativa. Sua mobilização traz às atividades da organização um valor distintivo, difícil de imitar e percebido por aqueles que utilizam seus serviços.

Ao refletir sobre as competências que desejam desenvolver, as organizações podem fazer uso de outra possibilidade de classificação, quanto à relevância. Para Santos Junior, Bispo e Moura (2007), as competências podem ser: emergentes, com perspectiva de se tornarem mais relevantes no futuro; declinantes, com tendência a decrescer em importância no futuro; ou estáveis, mantendo o mesmo valor ao longo do tempo. A construção das competências organizacionais dependerá então da estratégia definida pela instituição. Nesse sentido, de acordo com Duarte, Ferreira e Lopes (2009, p. 111), a gestão por competências pode “direcionar o foco

nas estratégias da organização, permitindo, assim, o desenvolvimento das habilidades que terão mais impacto para a instituição”. Uma vez que essas estratégias se modificam, as competências humanas demandadas também se alteram, razão pela qual se torna necessário avaliá-las e remapeá-las periodicamente.

Esse princípio está essencialmente ligado à estruturação de um sistema de gestão por competências e à sua utilização no planejamento de ações de capacitação conforme os objetivos estratégicos. No caso exposto neste capítulo, tal reflexão é tanto mais importante porque as organizações públicas estão inseridas em um ambiente de performance e competição diferente daquele de que tomam parte as firmas. Um Ministério não compete em um mercado de produtos e serviços precificados, mas, ao formular e implementar políticas industriais, tem como objetivo reforçar a competitividade das empresas brasileiras no meio internacional. Como organização pública, tem o compromisso de maximizar seu desempenho a partir da melhor utilização possível de seus recursos internos e capacidades disponíveis, contribuindo para o desenvolvimento nacional.

Faz sentido, então, avançar para além de uma visão “de fora para dentro”, que busca entender a posição da organização em seu segmento de atuação através dos produtos e serviços por ela fornecidos, dos concorrentes encontrados e das pessoas atendidas. Cabe englobar uma perspectiva menos estática e reativa, “de dentro para fora” (FLEURY; FLEURY, 2003). Essa abordagem considera que, para elaborar um plano de ação de sucesso, uma organização precisa compreender quais estratégias podem ser operacionalizadas e sustentadas por seu portfólio de recursos (físicos, financeiros, intangíveis, organizacionais e de recursos humanos). Entre esses recursos, os conhecimentos e competências figuram como fatores críticos para criar, apoiar e explorar processos e iniciativas exclusivos à organização, desenvolvendo-os de maneira ágil e competitiva.

Dessa maneira, identificar as competências essenciais, com os conhecimentos, as habilidades e as atitudes que as compõem, torna-se fundamental para a tomada de decisão, a definição de planos de ação e o alinhamento do uso de recursos às estratégias (DUARTE; FERREIRA; LOPES, 2009). Identificar corretamente suas competências essenciais permite à organização promover as vantagens competitivas de seus processos e iniciativas, transmitindo esses valiosos recursos estratégicos a toda a cadeia de produção e comércio das empresas brasileiras com as quais atua. Para que o conhecimento se torne elemento de vantagem competitiva, o processo de gestão por competências precisa ser apoiado e motivado pela alta administração, através de políticas e diretrizes organizacionais (BASSETTO, 2011). Além disso, para que as competências essenciais à organização atuem como elementos de vantagem competitiva ao longo do tempo, é necessário estabelecer um processo sistemático de aprendizagem (RUZZARIN; AMARAL; SIMIONOVSKI, 2006). Será possível, então, sustentar o constante desenvolvimento dessas

competências e as utilizar como apoio às estratégias definidas.

A partir desses entendimentos, a adoção do modelo de gestão por competências permite às organizações planejar, selecionar, desenvolver, remunerar, avaliar, analisar e organizar as competências necessárias à concretização de seus objetivos e, conseqüentemente, atingir sua visão de futuro (CARBONE et al., 2005; BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001; BASSETTO, 2011).

## APLICAÇÃO DA GESTÃO POR COMPETÊNCIA NO SETOR PÚBLICO

A identificação dos conceitos de competência como basilares para planejar a capacitação dos servidores, trazendo maior eficiência, eficácia e qualidade aos serviços públicos prestados ao cidadão, difundiu-se e se traduziu nas orientações do setor público. Entendendo 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 instituição” (BRASIL, 2006), o Decreto 5.707/2006 estabeleceu-a como instrumento da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal. De acordo com Amaral (2006), essa nova política reconhece no conhecimento a chave para a inovação e melhoria da gestão pública, buscando aumentar o grau de envolvimento de dirigentes e servidores no ambiente de trabalho e promover novos meios de interação com a sociedade. A esse respeito, cabe ressaltar que a gestão apropriada dos fatores de desempenho das organizações públicas é de alta relevância, pois os impactos das decisões tomadas pelos gestores públicos não se limitam aos órgãos e departamentos pelos quais são responsáveis, mas se estendem à sociedade como um todo.

Por isso, é necessário cuidado ao se proceder com a implantação de sistemas de gestão por competências na administração pública, uma vez que esse setor apresenta peculiaridades não previstas em modelos desenvolvidos originalmente para aplicação em empresas privadas. Nas organizações públicas, propostas de alteração mais substanciais devem ser avaliadas e autorizadas pelo Congresso Nacional, o que reduz consideravelmente o poder de decisão do Poder Executivo e torna o sistema burocrático e demorado (GRANDO, 2009). Além disso, há barreiras ligadas à cultura organizacional, uma vez que a estabilidade de emprego dos servidores pode favorecer inércias e a persecução dos objetivos estratégicos está sujeita a interrupções decorrentes de mudanças de gestão que refletem descontinuidades políticas (SILVA; MELLO, 2013).

Entre as dificuldades encontradas, está a impossibilidade de uma seleção por competências, visto que o recrutamento é realizado a partir de concursos. Esse tipo de processo frequentemente seleciona profissionais muito capazes intelectualmente, mas que não necessariamente apresentam o perfil necessário ao desempenho das atividades do cargo para o qual são contratados (PIRES et al., 2005). Outro desafio que se sucede é o da alocação de pessoal e da definição das cadeias de comando. Nesse tipo de organização, normalmente um servidor assume um cargo de gestão a partir de indicação, na maioria das vezes ligada a conexões políticas. Essa característica pode desestimular a iniciativa pessoal de buscar formas de capacitação que possibilitem a melhoria de desempenho. Além disso, faz como que, muitas vezes, servidores sem uma capacitação apropriada ocupem funções de gestão (SILVA; MELLO, 2013). A adoção desse modelo de gestão implicaria reduzir o peso do critério de “relação de confiança”, baseado em fatores como afinidade, compatibilidade entre personalidades, valores e vinculação pessoal, para reforçar o peso do critério “cargo de competência”, baseado no profissionalismo, incentivando e valorizando contribuições distintas e inovadoras e o crescimento pessoal (PIRES et al., 2005).

Entretanto, a principal causa de desmotivação dos servidores talvez seja a ausência de uma política de reconhecimento e remuneração com base em competências (PIRES et al., 2005). Nesse tipo de organização, a remuneração é fixada por lei e o principal fator de promoção dos servidores em um mesmo cargo é o tempo de serviço, o que inviabiliza a retribuição por competências. Além disso, a avaliação de desempenho segue um mesmo padrão para todo o serviço público, sem considerar fatores ligados aos objetivos estratégicos e sem tomar como parâmetros indicadores de competências profissionais relativas ao cargo ou de competências essenciais específicas da organização (GRANDO, 2009).

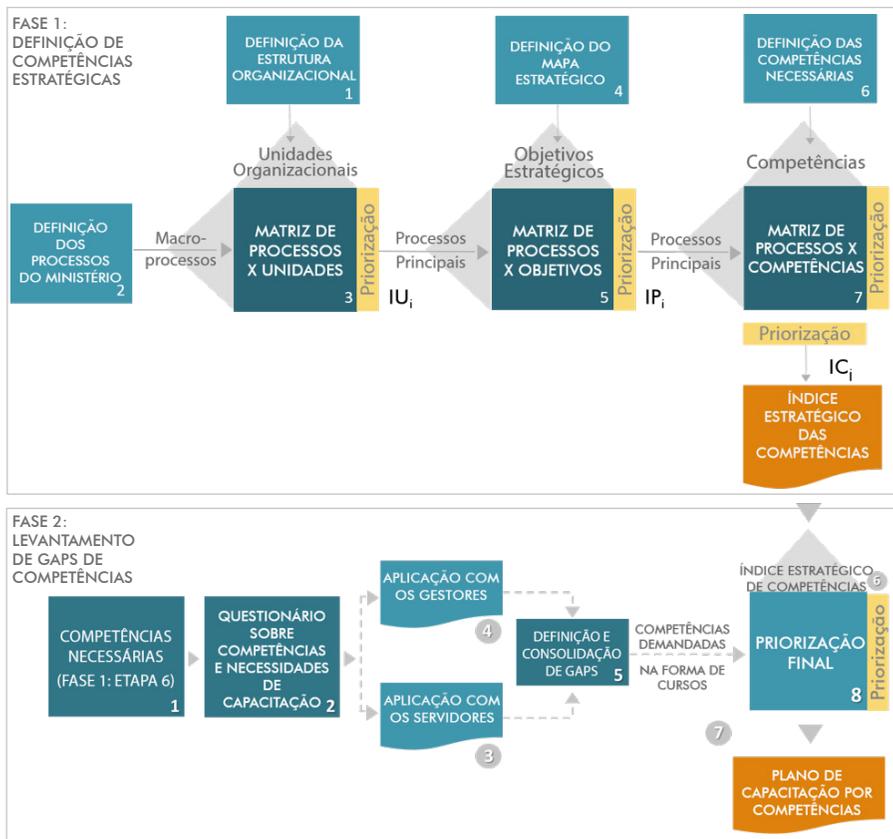
Apesar das dificuldades existentes, as organizações públicas estão procurando aderir ao Decreto 5.707/06 e implementar a gestão por competências nas suas atividades. A seção seguinte exporá a metodologia elaborada para colocar em funcionamento esse sistema em um Ministério brasileiro, com os procedimentos utilizados para o mapeamento de competências, detectando as áreas com maior necessidade de investimento em capacitação.

## ESTRUTURAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO POR COMPETÊNCIAS EM UMA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA

Estruturar um sistema de gestão de competências em uma organização permite orientar o desenvolvimento das competências dos servidores de acordo com os propósitos da instituição, para que ela possa melhor desempenhar suas funções

e alcançar sua visão de futuro. Envolve a consideração de múltiplos fatores, como a estrutura organizacional, os objetivos estratégicos, os processos conduzidos e as competências requeridas nessas dinâmicas. Ao articular os pesos desses fatores no trabalho da organização em análise, pode-se determinar as competências que devem ser priorizadas em ações de formação previstas em seu plano de capacitação. A metodologia apresentada neste capítulo foi elaborada para dar sustentação ao sistema de gestão de competências de um Ministério brasileiro que desenvolve políticas industriais. Construído com base na literatura sobre gestão de competências e considerando as particularidades das organizações públicas, esse modelo pode ser replicado em outras instituições do mesmo tipo. Ele se organiza em duas fases, conforme ilustra a Figura 1.

Figura 1 - Priorização de competências de uma organização pública.



Fonte: Elaboração própria.

## FASE 1: DEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ESTRATÉGICAS

A primeira fase da sistemática consiste em definir as competências estratégicas da organização. Seu ponto de partida é a Etapa 1, de definição da estrutura organizacional. Nela, são reconhecidas as unidades existentes na instituição, as pessoas que as compõem e a hierarquia em que se inserem. Identificar esses aspectos possibilita definir o nível de agregação com que se trabalhará na atribuição de um processo a uma determinada equipe. Tendo como objeto um Ministério, o nível de agregação pode variar, uma vez que um processo pode ser de responsabilidade de toda uma secretaria (primeiro nível de detalhamento), de um de seus departamentos (segundo nível), ou, mais especificamente, de uma das coordenações destes (terceiro nível). Assim, procede-se à Etapa 2, de definição dos processos e iniciativas do Ministério. Aqui, os processos foram delimitados, considerando que podem ser articulados em metaprocessos, que, por sua vez, compõem macroprocessos agrupados em grandes temas. As definições resultantes dessas duas primeiras etapas se associam na Etapa 3, de formulação de uma matriz de análise da relação entre unidades e processos. Analisa-se, então, qual unidade é a responsável de cada um dos processos, atribuindo-se um peso  $r_{ij}$  que varia entre 0 e 1 e que representa a porcentagem de recursos humanos da unidade que o processo consome. Assim sendo, para uma determinada unidade  $j$ , a soma de todos os  $i$  processos relacionados a esta (soma da coluna  $j$ ) deve totalizar  $\leq 1,00$ , sendo que, se a soma dos  $r_{ij}$  para a coluna  $j$  for  $< 1,00$ , a subunidade está com folga de capacidade e não consome todos seus recursos na execução dos processos levantados.

A partir do preenchimento da primeira matriz, obtém-se o índice  $IU_i$ , que é calculado mediante a Equação 1:

$$(1) IU_i = \sum_{j=1}^n r_{ij}$$

Esse índice (Equação 1) assinala a carga total de recursos que um determinado processo  $i$  demanda em função do somatório da carga individual  $r_{ij}$  para cada unidade associada.

Uma vez calculado o peso da carga de trabalho para cada processo, passa-se à próxima etapa de análise. Nessa etapa (Etapa 4), é necessário considerar o fato de que os processos apurados contribuem de maneira diferente para alcançar os propósitos estratégicos da organização. Assim, a Etapa 4 consiste em identificar na organização os objetivos estratégicos que se pretende alcançar por meio dos processos executados internamente. Para tanto, é necessária a definição de um mapa estratégico, isto é, um mapa que defina os propósitos e a missão institucional e, a partir disso, sejam desdobrados os diferentes objetivos necessários para alcançar essa missão. Dessa maneira, preenche-se uma matriz relacionando os processos aos objetivos estratégicos, atribuindo um peso  $r'_{ij}$  (entre 0 e 1) a essa relação, sendo

que quanto maior for a contribuição do processo para alcançar o objetivo estratégico em questão, maior será a nota de relacionamento atribuída. Uma vez preenchida essa segunda matriz, realiza-se uma nova priorização ( $IP_i$ ) dos  $i$  processos mediante a Equação 2:

$$(2) IP_i = \sum_{j=1}^n IU_i \times r_{ij}'$$

Conforme a Equação 2, ao somar os produtos dos pesos definidos para a carga do processo  $i$  ( $IU_i$ ) e a relação do processo com o objetivo estratégico  $j$ , obtém-se um novo índice de priorização ( $IP_i$ ), que permite analisar a importância dos processos para a organização em função da carga de trabalho que estes representam para as unidades e de quanto estes impactam na capacidade de atendimento aos objetivos estratégicos.

A seguir, na Etapa 6, são definidas as competências relevantes à consecução dos objetivos estratégicos da organização. Com esse fim, primeiramente deve ser elaborada uma lista de competências humanas presentes na organização. Essa lista se compõe de quatro blocos de competências: (i) governamentais, atinentes a todos os servidores públicos; (ii) organizacionais, relativas ao trabalho na Ministério estudado; (iii) gerenciais, concernentes a servidores que gerem equipes e processos de trabalho; e (iv) técnicas, associadas às diversas formações profissionais dos servidores atuantes no Ministério. As competências definidas nesses construtos, necessárias para a gestão do Ministério, devem, ainda, ser priorizadas para a elaboração do plano de capacitação, o qual definirá as principais competências nas quais capacitar os servidores.

Para priorizar as competências, na Etapa 7 elaboram-se uma matriz de relacionamento entre os processos priorizados pelos índices  $IP_i$  e as competências levantadas na Etapa 6. Essa análise de relacionamentos busca entender quais competências desempenham um papel mais importante na execução dos processos, já priorizados em relação aos objetivos estratégicos. Assim sendo, preenche-se a matriz relacionando os processos às competências levantadas, atribuindo um peso  $r_{ij}'$  (entre 0 e 1) a essa relação, sendo que quanto maior for a contribuição de uma determinada competência para a execução de um determinado processo, maior será a nota de relacionamento atribuída. Uma vez preenchida essa segunda matriz, realiza-se uma priorização final ( $IC_j$ ) das  $j$  competências mediante a Equação 3:

$$(3) IC_j = \sum_{i=1}^n IP_i \times r_{ij}''$$

Desta maneira, priorizam-se como mais relevantes as competências com maior impacto e abrangência no conjunto dos processos, resultado ponderado pelo fator estratégico de cada processo ( $IP_i$ ) e pela abrangência desse processo quando consideradas todas as unidades analisadas da organização ( $IU_i$ ). Emerge desse cálculo, portanto, o índice estratégico das competências ( $IC_j$ ), que aponta as com-

petências que mais relevantes para que se materialize a visão de futuro da organização.

## FASE 2: LEVANTAMENTO DE GAPS DE COMPETÊNCIAS

Concluída a fase de priorização das competências em relação aos objetivos estratégicos da organização, a segunda fase se ocupa de mapear as lacunas entre o nível presente de desenvolvimento das competências e o nível necessário para que a organização alcance seus objetivos estratégicos. Portanto, essa fase consiste em levantar os *gaps* de competências para as diferentes unidades organizacionais. Para realizar o levantamento de *gaps* de competências, na Etapa 1 desta nova Fase 2, toma-se como base as competências definidas na Etapa 6 da Fase 1. Essa listagem embasa a construção de um questionário (Etapa 2) com o fim de mapear o nível presente de desenvolvimento de cada uma das competências listadas entre os servidores do Ministério. O questionário tem como principais eixos a área de formação do servidor, a área de conhecimento mais relacionada ao trabalho que realiza na organização e o seu envolvimento com atividades de gerenciamento de pessoas. A partir deles, abre-se a possibilidade de analisar as competências governamentais, organizacionais, gerenciais (caso o indivíduo declare gerenciar de pessoas) e técnicas (de acordo com a área de formação do indivíduo).

172

A Etapa 3 consiste na aplicação do questionário aos servidores, perguntando-lhes sobre a relevância de cada competência para seu trabalho e sobre sua percepção quanto à necessidade de capacitação em relação às competências que precisam exercer nas suas atividades. A escala de resposta abrange: (i) pouco relevante; (ii) relevante e domino; (iii) relevante e necessito alguma capacitação; e (iv) relevante e necessito muita capacitação. Assim, cada servidor pode informar o *gap* individual entre competências necessárias e competências já presentes. Adicionalmente, os respondentes indicam qual o tipo de capacitação mais pertinente para o desenvolvimento da competência na qual apontam necessidade de capacitação. As modalidades oferecidas são estas: (i) curso de curta duração; (ii) graduação; (iii) especialização; (iv) mestrado e (v) doutorado. As informações obtidas a partir das respostas dos servidores serão confirmadas na Etapa 4, com a aplicação do mesmo questionário aos seus supervisores, que informarão sobre as necessidades de capacitação em competências das equipes que gerem.

Consequentemente, levanta-se a demanda de capacitação em cada competência, bem como as modalidades de capacitação solicitadas para tanto. O trabalho dos dados explora a complementaridade da aplicação do questionário em dois níveis. Enquanto as respostas dos servidores na Etapa 3 têm como foco as competências adquiridas (em função de sua formação) e a percepção individual da necessidade de capacitação, a Etapa 4, com os gestores, volta-se para o levantamento das

reais necessidades da unidade, tomada como um todo, objetivando identificar as necessidades de desenvolvimento considerando as funções desempenhadas coletivamente.

Dessa forma, aplicação do questionário para mapear os *gaps* de competências se dá em duas etapas, sendo inicialmente destinado a todos os servidores (Etapa 3) e posteriormente encaminhado às chefias das equipes (Etapa 4). Essa replicação foi projetada para que os gestores de área possam validar os dados informados por seus colaboradores, incorporando suas visões com relação às necessidades das equipes que gerem em termos de desenvolvimento de competências e reestruturação do perfil e do número de servidores envolvidos.

A consolidação das competências demandadas e dos *gaps* existentes (Etapa 5) ocorre por meio da comparação entre o que é apontado como necessário pelos servidores e o que é solicitado pelos gestores. As competências mais solicitadas na forma de modalidades de treinamento e capacitação (cursos) serão aquelas que entrarão na lista de demandas para o plano de capacitação. Dessa maneira, o resultado da Etapa 5 é uma listagem de uma quantidade  $n_i$  de cursos de diferente formato para capacitação nas diferentes  $i$  competências listadas.

Contudo, é necessário priorizar os investimentos, uma vez que os recursos para capacitação são limitados conforme o orçamento. Adicionalmente, para contribuir efetivamente com o planejamento da organização, essa oferta precisa ser alinhada aos objetivos estratégicos. Assim, retoma-se o índice estratégico de cada competência, obtido nos resultados finais da Fase 1, que servirá para ponderar as competências demandadas.

Com isso, estabelece-se então a Etapa 8 da metodologia, que consiste em gerar uma priorização final ( $PF_j$ ) das competências. Nessa etapa, aplicam-se às competências demandadas pelos servidores e os gestores das unidades, consolidadas na Etapa 5, os respectivos índices estratégicos ( $IC_j$ ) obtidos da priorização final da Fase 1, conforme a Equação 4:

$$(4) IF_i = \sum_{j=1}^n IC_j \times n_{ij}$$

Na Equação 4, o  $IF_i$  representa o índice final de ponderação para um determinado curso solicitado, o qual resulta do produto entre o índice estratégico da competência associada a esse curso e a quantidade de matrículas ( $n_j$ ) solicitadas para o mesmo. Isto significa que, para o plano de capacitação final, aqueles cursos que foram mais solicitados (maior  $n_j$ ) e que possuem um índice estratégico maior (maior  $IC_j$ ), terão uma importância maior para o plano de capacitação por competências, uma vez que estarão melhor alinhados aos objetivos estratégicos e aos processos da organização (resultados das análises da Fase 1) e atenderão a necessidades específicas identificadas nos funcionários e gestores (resultados da Fase 2).

Assim sendo, a priorização orienta a elaboração do plano de capacitação, mediante a alocação de frações da verba total disponível para treinamento junto às unidades, investindo em um determinado conjunto de ações, em um grupo específico de competências ou áreas de competências.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresentou os procedimentos para estruturação de um sistema de gestão por competências em um Ministério dedicado à promoção do desenvolvimento industrial. Para tanto, delineou o contexto de emergência dessa iniciativa, ligada a necessidades operacionais e a orientações normativas. Em seguida, resgatou contribuições da literatura sobre gestão por competências, oferecendo uma visão desta metodologia. Descreveu, então, os passos desenvolvidos para traçar o panorama das competências na organização.

Na aplicação da metodologia aqui apresentada, é preciso ponderar algumas dificuldades que podem surgir no processo. Uma delas está ligada aos trabalhos da Fase 1, com o levantamento da estrutura organizacional, na Etapa 1, e da carga de trabalho das unidades e das pessoas envolvidas nela, executado na Etapa 2. A dinamicidade do serviço público faz com que estas pessoas transitem entre posições, sendo que as repartições de um órgão podem se reorganizar conforme são percebidas novas necessidades de atuação no estímulo ao desenvolvimento econômico e se procuram novas formas de atendê-las. Por isso, deve-se estar atento a estas modificações e buscar ratificar ou retificar as informações sobre a distribuição dos servidores, inclusive através da aplicação do questionário empregado na Fase 2.

Aí reside outra limitação que precisa ser considerada com respeito à adesão dos servidores. Ela envolve a demanda de amplo número de respostas ao questionário aplicado na Etapa 2 da Fase 2 para que esses dados sejam representativos. Logo, nessa etapa, é necessário dedicar-se à interlocução com as lideranças da organização para conscientizá-las da importância do processo, articulando estratégias para motivar sua participação e dos demais servidores, através do preenchimento do questionário. Além disso, após a estruturação da metodologia e com suas primeiras aplicações, torna-se necessário buscar uma adesão mais profunda na organização, consolidando os procedimentos inerentes à gestão por competências como rotinas de planejamento e gestão de pessoas. Atender a essa meta passa pela capacitação de pessoal para conduzir novas rodadas do processo.

Dessa forma, a estruturação de um sistema próprio de gestão por compe-

tências em um Ministério, conforme descrito, vem representar a possibilidade de otimizar a aplicação dos recursos públicos na proposição e consecução de políticas voltadas para o setor industrial. Nesse caso, em que se apresenta um quadro funcional composto por uma diversidade de formações, bem como uma importante diferenciação entre as funções das unidades em que se organiza, esse sistema promove o reconhecimento das competências que estão presentes e daquelas que precisam ser desenvolvidas. Assim, estabelece os subsídios para a composição do Plano Anual de Capacitação. Aponta, ainda, novos caminhos para potencializar seu desempenho com priorização do investimento nas atividades estratégicas. Possibilita um melhor direcionamento da força de trabalho, com a realocação e a distribuição de pessoas contratadas conforme os perfis de competências necessários às unidades. Permite também encontrar indicativos para remodelar unidades, considerando sua carga de trabalho e a relação de suas atribuições com os objetivos estratégicos.

A implementação da gestão por competências caracteriza, enfim, uma mudança na própria cultura das organizações. Empregando esse sistema, podem rever seus processos sob um novo ângulo, encontrando meios para alinhar suas práticas aos seus objetivos estratégicos. As práticas e os objetivos também se modificam, adaptando-se para atender a novas demandas e se modificando conforme a concepção de funcionamento das organizações. A perspectiva das competências evidencia o papel das pessoas que desempenham esses processos e, portanto, constituem o diferencial estratégico de cada cenário.

Por fim, cabe ressaltar que a sistemática apresentada foi desenvolvida de modo a contemplar diferentes dimensões que caracterizam a gestão de pessoas em uma organização pública complexa. As soluções encontradas para atender às especificidades de cada um desses aspectos permitem que o modelo seja replicado na implantação da gestão por competências em instituições semelhantes. Ressalta-se a observação de que é natural e esperada a modificação do contexto em que as organizações atuam e também a mudança em sua estrutura e nos recursos que lhe estão disponíveis. Isto deve levar à redefinição de objetivos estratégicos e à aplicação periódica da sistemática descrita, alimentada pelos novos dados que compõem o novo cenário. Com isso, contribui-se para os esforços de modernização da administração pública brasileira e da busca por formas de gestão que deem suporte à ação logística do Estado brasileiro no fomento ao desenvolvimento nacional.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, H. K. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, v. 57, n. 4, p. 549-563, 2006.

BASSETTO, B. J. Gestão do conhecimento como diferencial competitivo nas organizações. **Revista Eletrônica Administração: Gestão e Tecnologias**, v. 1, n. 1, p.1-17, 2011.

BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. A. Gestão de 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, 2001.

BRASIL. Decreto Federal nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 fev. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal nº 7.540, de 2 de fevereiro de 2011. Institui o Plano Brasil Maior – PBM e cria o seu Sistema de Gestão. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 fev. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7540.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2013.

CARBONE, P. P.; BRANDÃO, H. P.; LEITE, J. B. D.; VILHENA, R. M.. **Gestão por competências e gestão do conhecimento**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

CARBONE, P. P.; RUFATTO JUNIOR, E. O Sistema de Desenvolvimento profissional e de Gestão por Competências do Banco do Brasil. In: FERREIRA, J. R.; BENETTI, G. (Coords.). **O Futuro da Indústria: educação corporativa – reflexões e práticas: coletânea de artigos**. Brasília: MDIC/STI: IEL, v.1, p.133-150, 2006.

CERVO, A. L.. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

DUARTE, M.; FERREIRA, S. A.; LOPES, S. P. A gestão por competência como ferramenta para o desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos: case da Universidade Federal do Tocantins. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 1, p. 101-120, 2009.

FLEURY, A. C. C.; FLEURY, M. T. L. Competitive strategies and core competencies: perspectives for the internationalization of industry in Brazil. **Integrated Manufacturing Systems**, v. 14, n. 1, p. 16-25, 2003.

FREITAS, I. A.; BRANDÃO, H. P. Trilhas de Aprendizagem como estratégia para desenvolvimento de competências. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005. **Anais...**, Brasília: Anpad, 2005. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod\\_edicao\\_subsecao=30&cod\\_evento\\_edicao=9&cod\\_edicao\\_trabalho=655](http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=30&cod_evento_edicao=9&cod_edicao_trabalho=655)>. Acesso em: 15 dez. 2013.

GRANDO, J. **O modelo gestão por competências na administração pública**. 2009. 13 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão de Recursos Humanos) – Faculdade de Tecnologia Internacional, Curitiba, 2009.

PIRES, A. K.; PRATA, C. E.; SANTOS, D. M.; BRANDÃO, H. P.; MORAES, H.; CARVALHO, I. M.; MONTEIRO, J. C.; DIAS, J. C.; E. FILHO, J. V.; OLIVEIRA, M. M. S.; MARQUES, M. I. C.; AMARAL, P. A.; ARAÚJO, P. B. C.; HASHIMOTO, R. MACHADO, S. S.; DANTAS, V. C. **Gestão por competências em organizações do governo: mesa-redonda de pesquisa-ação**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2005.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. The core competence of the corporation. **Harvard Business Review**, v. 68, n. 33, p. 79-91, 1990.

RUZZARIN, R.; AMARAL, A. P.; SIMIONOVSKI, M. **Sistema Integrado de Gestão de Pessoas com Base em Competência**. Porto Alegre: AGE, 2006.

SANTOS JUNIOR, A. B.; BISPO, F. C. S.; MOURA, L. S. A Influência da Cultura Organizacional na Gestão de Competências. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 4., 2007. **Anais...** Resende: AEDB, 2007.

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

UBEDA, C. L.; SANTOS, F. C. A. Os principais desafios da gestão de competências humanas em um instituto público de pesquisa. **Gestão e Produção (UFSCar)**, v. 15, p. 189-199, 2008.