



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública

Programa de Pós-Graduação em Administração

MARIANA LOPES DE ARAÚJO

**Iniciativas de Indução à Implementação da Gestão de Pessoas por
Competências no Executivo Federal**

Brasília – DF

2019

MARIANA LOPES DE ARAÚJO

**Iniciativas de Indução à Implementação da Gestão de Pessoas
por Competências no Executivo Federal**

Dissertação apresentada ao
Departamento de Pós-Graduação em
Administração como requisito parcial à
obtenção do título de Mestre em
Administração.

Orientador: Professor Doutor Pedro
Paulo Murce Meneses

Brasília – DF

2019

Iniciativas de Indução à Implementação da Gestão de Pessoas por Competências no Executivo Federal

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova a Dissertação de
Mestrado Acadêmico de Administração da Universidade de Brasília da
aluna

Mariana Lopes de Araújo

Prof. Dr. Pedro Paulo Murce Meneses
Professor-Orientador

Prof. Dr. Francisco Antônio Coelho Jr.
Professor-Examinador
Membro interno do PPGA

Prof^a. Dr^a Elaine Rabelo Neiva
Professora-Examinadora
Membro externo do PPGA

Brasília, 24 de abril de 2019

Agradecimentos

Inicio agradecendo aos meus pais, Luís e Neide, os quais, enquanto exímios professores, me mostraram, desde pequena, em suas longas jornadas de trabalho fora e dentro de casa, o poder transformador da educação. Vocês são o meu exemplo e orgulho e para quem eu busco dar sempre o melhor. Obrigada por todo o apoio até aqui e por acreditarem, por vezes, mais em mim do que eu mesma.

Agradeço à Ana Carolina, minha companheira, pelo apoio não só nestes dois anos do mestrado, mas nos últimos dez. A esta altura, eu não poderia estar mais feliz de celebrar esta conquista com você, a qual tanto vislumbramos juntas.

Ao meu irmão, Fernando, e às minhas duas sobrinhas, Maria Fernanda e Maria Clara, que foram e são a luz dos meus dias.

Aos meus amigos, pela compreensão e paciência demonstrados diante da necessidade de me ausentar por determinados períodos.

Ao meu professor orientador, Pedro Meneses, pela oportunidade, novamente, em poder aprender com você a ser tanto uma profissional, quanto uma pessoa, competente e comprometida com que aquilo que nos propomos a fazer. Agradeço aos meus amigos de mestrado, em especial à Andréia e ao Marcus Vinícius, pelas trocas e pelas palavras de conforto. Assim como aos colegas do grupo de pesquisa pelo compartilhamento de ideias.

Aos professores Francisco Coelho e Elaine Neiva por terem, gentilmente, aceitado o convite de comporem a banca do meu trabalho e de contribuir para a melhoria do mesmo.

A todos que direta, ou indiretamente, fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigada.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES).

Resumo

Face às novas demandas provenientes do cenário altamente competitivo e globalizado, tem-se a inserção do *New Public Management* no setor público em que o modelo de Gestão de Pessoas por Competências (GPC) começa a ser adotado também nas organizações públicas. No Brasil, a implementação da GPC é preconizada pelo Decreto 5.707/2006, que insere a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal no Poder Executivo Federal. Porém, após mais de 10 anos desde a edição do decreto, evidências indicam que a implementação da política não retornou os resultados esperados. Os achados de estudos recentes concluem, transversalmente, que quatro fatores contextuais – institucionais, políticos, organizacionais e setoriais – interferem na implementação da GPC. Entretanto, ainda não há estudos específicos na área de GPC que busquem identificar iniciativas de indução à implementação adotadas para contornar tais fatores intervenientes e implementar efetivamente a GPC. Desta forma, este estudo desenvolveu um modelo lógico das relações entre os fatores intervenientes na implementação da Gestão de Pessoas por Competências e as iniciativas de indução à implementação adotadas pelas organizações do Executivo Federal para contorná-los. Tal estudo foi realizado por meio de técnicas de entrevista, pesquisa documental e grupo focal com análise de conteúdo pré e pós categóricas. A amostra foi composta por seis organizações do Poder Executivo Federal em que a implementação foi apontada como efetiva. Foram identificados 20 fatores intervenientes e 20 iniciativas de indução à implementação da GPC adotadas pelas organizações para contornar os fatores intervenientes. As relações entre os fatores intervenientes e as iniciativas adotadas para contorná-los foram sistematizadas em modelos lógicos, os quais foram validados em campo por meio de grupos focais. Para melhor compreensão dos resultados, foi feito uso da Análise de Redes Sociais, sendo identificados os fatores intervenientes e as iniciativas mais relevantes na implementação da GPC. Assim, a análise resultou em quatro fatores intervenientes que mais influenciam a implementação da GPC e duas iniciativas que mais atuaram para contornar a interferência dos fatores. A combinação destes achados resultou na elaboração de um modelo hipotético-dedutivo que sumariza as relações identificadas entre os fatores intervenientes de maior relevância e destes com as iniciativas adotadas que foram apontadas como as mais relevantes. Conclui-se que o ambiente em que a implementação da GPC se insere nas organizações públicas é complexo e envolve a interferência de aspectos instrumentais da GPC e de fatores organizacionais. Além disso, aponta-se que algumas iniciativas que produzem efeitos mais precisos e mais relevantes. Destaca-se que este estudo contribui para suprir uma lacuna de pesquisa acerca da identificação de dificuldades que inibem a implementação da GPC, assim como das iniciativas adotadas para indução da implementação, os quais mostram-se como um objeto de pesquisa relevante e promissor, passível de aprofundamentos futuros.

Palavras-chave: Gestão de Pessoas por Competências. Gestão Estratégica de Pessoas. Implementação. Política Pública. Administração Pública.

ABSTRACT

Considering the news requests generated by the strongly competitive and globalized scenario, there is the insertion of New Public Management in the public sector which the model of Competency-based Management (CM) starts to be adopted also in the public organizations. In Brazil, the implementation of CM is proposed by the Decree nº 5.707/06, which inserts the policy named “Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal” in the Federal Executive Power. However, after ten years since the edition of the decree, evidences indicate that the implementation of this policy didn't return the expected results. The findings of recent studies conclude, transversally, that there are four contextual factors – institutional, politics, organizational and sectorial – which interfere in the implementation of CM. Nevertheless, still there aren't specialized studies in the area of CM which search to identify adopted initiatives that induct the implementation to turn the intervening factors around and effectively implement the CM. In this way, this study developed a logic model of the relations between intervening factors in the implementation of CM and the initiatives of induction at the implementation of CM which were adopted by the organizations of Federal Executive to turn the intervening factors around. This study was held by means of interview, documental research and focal group techniques with pre and post categorical content analysis. The sample was composed by six organization of the Federal Executive Power in which the implementation was considered effective. It was identified 20 intervening factors and 20 initiatives of induction at the implementation of CM to turn the intervening factors around. The relations between the intervening factors and the adopted initiatives to turn them around was systematized in logical models, which were validated in the field in the means of focal groups. For a better compression of the results, it was used the analysis of social networks, in which was possible to identify the intervening factors and the initiatives most relevant at the implementation of CM. Therefore, the analysis results in four intervening factors that most influenced and two initiatives that most acted to turn the interferences of the factors around. The combination of this findings results in the elaboration of a hypothetical-deductive model which summarizes the relations identifying between the intervening factors and the adopted initiatives most relevant. It is possible to conclude that the ambient of the implementation of CM in the public organizations is complex and involve the interference, mainly, of instrumental and organizational factors. Furthermore, there are some initiatives that produces effects more precise and more relevant. Emphasize that this study contributes to supply the gap of identifying the difficulties which inhibit the implementation of CM, thus the initiatives adopted to induct the implementation, which appears as a relevant and promising object of research, capable of future deepening.

Key-words: Competency-based management. Strategic Human Resource Management. Implementation. Public policy. Public Sector.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Mudança estratégica e gestão de pessoas.....	26
Figura 2. Modelo de Gestão de Pessoas por Competência.....	30
Figura 3. Modelo lógico de fatores intervenientes na implementação de GPC.....	151
Figura 4. Densidade dos fatores intervenientes.....	155
Figura 5. Fatores intervenientes mais relevantes na implementação de GPC.....	166
Figura 6. Categorias das iniciativas de indução à implementação da GPC.....	169
Figura 7. Iniciativas de indução à implementação da GPC.....	172
Figura 8. Iniciativas relevantes de indução à implementação da GPC.....	176
Figura 9. Modelo hipotético-dedutivo na implementação da GPC.....	179

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Conceito de competências individuais e organizacionais.....	27
Tabela 2. Fatores intervenientes na implementação da GPC.....	36
Tabela 3. Síntese das categorias dos fatores intervenientes.....	43
Tabela 4. Métodos, técnicas e procedimentos de pesquisa.....	46
Tabela 5. Lista de organizações participantes.....	49
Tabela 6. Quantidade de entrevistados por organizações.....	50
Tabela 7. Seções do Instrumento 1 e seus respectivos objetivos de pesquisa.....	51
Tabela 8. Quantidade de documentos por organizações.....	52
Tabela 9. Critérios de qualidade para categorias na análise de conteúdo.....	53
Tabela 10. Quantidade de participantes do grupo focal por organizações.....	55
Tabela 11. Fatores intervenientes na implementação de Gestão de Pessoas por Competências analisados.....	57
Tabela 12. Fatores intervenientes na implementação de Gestão de Pessoas por Competências identificados.....	59
Tabela 13. Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Normas externas e legislação”.....	61
Tabela 14. Dificuldades e interferências relatadas da categoria “Mecanismos de controle de órgãos externos”	66
Tabela 15. Dificuldades e interferências relatadas da categoria “Aspectos político-econômicos e sociais”	67
Tabela 16. Síntese das interferências relatadas das categorias de Fatores institucionais..	70
Tabela 17. Interferências relatadas de “Rotatividade administrativa”.....	71
Tabela 18. Dificuldades e interferências relatadas da “Conflitos entre grupos de interesse”.....	73
Tabela 19. Dificuldades e interferências relatadas da “Configuração política da organização”	75
Tabela 20. Síntese das interferências relatadas das categorias de Fatores políticos.....	76
Tabela 21. Dificuldades relatadas acerca da categoria “Flexibilidade da cultura organizacional”.....	77
Tabela 22. Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Estrutura organizacional”	84

Tabela 23. Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Recursos financeiros e humanos”	88
Tabela 24. Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Engajamento de servidores e gestores”	90
Tabela 25. Dificuldades e interferências relatadas acerca do “Apoio da alta administração”	92
Tabela 26. Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Diretrizes estratégicas organizacionais”	93
Tabela 27. Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Comunicação institucional”	95
Tabela 28. Síntese das interferências relatadas das categorias de Fatores políticos.....	96
Tabela 29. Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Ferramenta de GPC”	98
Tabela 30. Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Coerência interna entre os subsistemas de GP”	103
Tabela 31. Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Estrutura da unidade de GP”	104
Tabela 32. Dificuldades e interferências relatadas de “Habilidade política da liderança de GP”	106
Tabela 33. Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Autonomia da unidade de GP”	107
Tabela 34. Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Reputação da unidade de GP”	108
Tabela 35. Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Coexistência do papel funcional de GP”	109
Tabela 36. Síntese das interferências relatadas das categorias de Fatores políticos.....	110
Tabela 37. Conjunto de iniciativas adotadas.....	111
Tabela 38. Categoria de iniciativas “Estratégicas” e suas iniciativas.....	113
Tabela 39. Relação entre a iniciativa “Formalização do alinhamento estratégico” e as dificuldades contornadas.....	113
Tabela 40. Relação entre a iniciativa “Participação formal da unidade de GP em ações estratégicas” e as dificuldades contornadas.....	116
Tabela 41. Síntese da categoria de iniciativas Estratégicas e as dificuldades contornadas.....	117

Tabela 42. Categoria “Estrutural” e suas iniciativas.....	118
Tabela 43. Relação entre a iniciativa “Criação de grupo de trabalho responsável pela implementação da GPC na organização” e as dificuldades contornadas.....	119
Tabela 44. Relação entre a iniciativa “Criação de uma nova área voltada para assuntos estratégicos na unidade de GP” e as dificuldades contornadas.....	120
Tabela 45. Relação entre a Categoria de Iniciativas “Estruturais” e as dificuldades contornadas.....	121
Tabela 46. Categoria de iniciativas “Instrumentais” e suas iniciativas.....	122
Tabela 47. Relação entre a iniciativa “Integração prévia com os demais subsistemas de GP” e as dificuldades contornadas.....	123
Tabela 48. Relação entre a iniciativa “Alteração técnica na ferramenta de GPC” e as dificuldades contornadas.....	125
Tabela 49. Relação entre a iniciativa “Implementação escalonada” e as dificuldades contornadas.....	128
Tabela 50. Relação entre a iniciativa “Identificação de possíveis contingências à implementação da GPC” e as dificuldades contornadas.....	129
Tabela 51. Relação entre a iniciativa “Adoção de um sistema de informação de GPC” e as dificuldades contornadas.....	130
Tabela 52. Relação entre a Categoria de Iniciativas de “Instrumental” e as dificuldades contornadas.....	132
Tabela 53. Categoria de Iniciativas de “Sensibilização” e suas iniciativas.....	133
Tabela 54. Relação entre a iniciativa “Informativos” e as dificuldades contornadas.....	133
Tabela 55. Relação entre a iniciativa “Conversas formais e informais” e as dificuldades contornadas.....	135
Tabela 56. Relação entre a iniciativa “Material lúdico” e as dificuldades contornadas..	136
Tabela 57. Relação entre a Categoria de Iniciativas “Sensibilização” e as dificuldades contornadas.....	137
Tabela 58. Categoria de “Iniciativa Normativa-Legal” e suas iniciativas.....	138
Tabela 59. Relação entre a iniciativa “Solicitação de edição de portarias, de normas e do regimento interno” e as dificuldades contornadas.....	138
Tabela 60. Relação entre a Categoria de Iniciativas “Normativo-legal” e as dificuldades contornadas.....	139
Tabela 61. Categoria de Iniciativas de “Parcerias”	140

Tabela 62. Relação entre a iniciativa “Cooperação intraorganizacional” e as dificuldades contornadas.....	140
Tabela 63. Relação entre a iniciativa “Benchmarking” e as dificuldades contornadas..	142
Tabela 64. Relação entre a iniciativa “Cooperação institucional” e as dificuldades contornadas.....	143
Tabela 65. Relação entre a iniciativa “Realização de licitação e contratos” e as dificuldades contornadas.....	144
Tabela 66. Relação entre a Categoria de Iniciativas de “Parcerias” e as dificuldades contornadas.....	145
Tabela 67. Categoria de Iniciativas de Capacitação e suas iniciativas.....	146
Tabela 68. Relação entre a iniciativa “Cursos teórico-metodológicos” e as dificuldades contornadas.....	146
Tabela 69. Relação entre a iniciativa “Manual” e as dificuldades contornadas.....	148
Tabela 70. Relação entre a iniciativa “Vídeo” e as dificuldades contornadas.....	148
Tabela 71. Relação entre a Categoria de Iniciativas de “Capacitação” e as dificuldades contornadas.....	150
Tabela 72. Elementos que compõem uma rede.....	154
Tabela 73. Grau de centralidade de entrada – Fatores intervenientes.....	157
Tabela 74. Grau de centralidade de saída – Fatores intervenientes.....	158
Tabela 75. Grau de centralidade da rede – Fatores intervenientes.....	159
Tabela 76. Grau de intermediação da rede – Fatores intervenientes.....	160
Tabela 77. Grau de centralidade <i>eigenvector</i> – Fatores intervenientes.....	162
Tabela 78. Fatores intervenientes mais relevantes segundo os indicadores.....	163
Tabela 79. Fatores intervenientes não contornados.....	170

SUMÁRIO

1	Introdução	14
1.1	Formulação do Problema	15
1.2	Objetivos	16
1.3	Justificativa	17
2	Referencial Teórico	19
2.1	<i>New Public Management</i> e Gestão de Pessoas no Setor Público	19
2.1.1	Gestão Estratégica de Pessoas	22
2.2	Gestão de Pessoas por Competências	27
2.3	Implementação da Gestão de Pessoas por Competências no Setor Público	32
2.3.1	Estado da Arte sobre a Implementação da Gestão de Pessoas por Competências no Setor Público	36
3	Métodos, técnicas e procedimentos de pesquisa	47
3.1	Características da Pesquisa	47
3.2	Escopo	48
3.3	Fluxo Metodológico 1: Objetivos específicos (i) e (ii)	51
3.4	Fluxo Metodológico 2: Objetivo Específico (iii)	55
4	Resultados e discussão	58
4.1	Fatores intervenientes na implementação da GPC	58
4.1.1	Fatores institucionais	61
4.1.2	Fatores políticos	72
4.1.3	Fatores organizacionais	78
4.1.4	Fatores setoriais	99
4.2.	Iniciativas de indução à implementação da GP	112
4.2.1.	Iniciativas Estratégicas	114
4.2.2.	Iniciativas Estruturais	119
4.2.3.	Iniciativas Instrumentais	123
4.2.4.	Iniciativas de Sensibilização	133
4.2.5.	Iniciativas Normativa-legal	139
4.2.6.	Iniciativas de Parceria	141

4.2.7. Iniciativas de Capacitação	147
4.3. Modelos lógicos dos fatores intervenientes e das iniciativas adotadas – Análise de Redes Sociais	150
4.3.1. Modelo lógico dos fatores intervenientes	151
4.3.2. Modelo lógico das iniciativas de indução à implementação da GPC.....	168
5 Conclusão	180
Referências	183
Apêndice A – Carta de Apresentação da Pesquisa	191
Apêndice B – Instrumento 1 de Entrevista	193
Apêndice C – Lista com os fatores intervenientes	194
Apêndice D – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	196
Apêndice E – Instrumento 2 do Grupo Focal	198

1 Introdução

No final do século XX, as administrações públicas do mundo todo realizaram mudanças significativas em suas estruturas administrativas por meio da inserção de novas políticas de gestão pública (Secchi, 2009). Tais mudanças emergiram em resposta a uma forte crise econômica e fiscal internacional que esfacelou o modelo de Estado até então vigente em diversos países (Hood, 1995). Isso porque, com as crises, as saídas encontradas pautavam-se, principalmente, em corte dos gastos públicos e reestruturação do papel do Estado (Abrucio, 1997).

Face a esse contexto, as mudanças que foram realizadas são resultado dos novos discursos e práticas, advindos do setor privado, adotados pela administração pública enquanto reforma administrativa. Desta forma, o movimento chamado de Nova Administração Pública (ou *New Public Management* – NPM) se desenvolve, inicialmente nos Estados Unidos e no Reino Unido, como modelo normativo pós-burocrático para estruturação e gestão da administração pública, baseado em valores de profissionalização e competitividade por meio da transposição de práticas gerenciais típicas do setor privado para o setor público (Hood, 1995; Secchi, 2009). Além desses dois países, outros como Canadá, Bélgica, Finlândia, Holanda, Suécia, Estônia, França e Alemanha também adotaram a reforma gerencialista em seus programas de governo (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OCDE], 2010a).

No Brasil, os planos de uma reforma gerencial foram implementados por meio de políticas de reestruturação do Estado, modernização da gestão e promoção da qualidade do serviço público na década de 1990 (Lima Junior, 1998). O governo buscava a criação de uma administração pública com profissionais altamente qualificados e, assim, propôs uma renovação nos quadros de pessoal (Brasil, 1995). Para isso, foram adotados modelos incrementais tal como a Gestão Estratégica de Pessoas (GEP), a qual consiste no alinhamento dos sistemas e subsistemas de Gestão de Pessoas (GP) entre eles, ou seja, horizontalmente; e, também, com a estratégia organizacional, de forma vertical (Boxall & Purcell, 2000; Jackson, Schuler, & Jiang, 2014a; Truss & Gratton, 1994). Este sistema mostrou-se importante para os implementadores, pois figurou enquanto alternativa para a modernização da área de pessoal no setor público (Mesch et al., 1995).

Destaca-se que um dos modelos articulados com as premissas e preceitos da Gestão Estratégica de Pessoas é a Gestão de Pessoas por Competências (GPC), a qual é orientada as ações do departamento de pessoal com base na estratégia organizacional, utilizando os conhecimentos, habilidades e atitudes dos funcionários. O modelo de GPC tem sua origem no setor privado como forma de auxiliar a manutenção da vantagem competitiva e da sobrevivência organizacional, considerando os indivíduos recursos organizacionais essenciais para a organização (Patrick M. Wright & McMahan, 1992).

O modelo de gestão por competências começa a ser adotado também nas diversas administrações públicas do mundo, pois, apesar de no setor público a concorrência ser menos evidente, ela não é menos presente, como no caso do recrutamento e seleção de servidores, em contratos de mercado e no acesso aos recursos, justificando, em partes, a escolha pelo modelo de competências por parte das organizações públicas (Hondeghe et al., 2005). No Brasil, este processo se dá por meio da edição do Decreto nº 5.707/2006, o qual preconiza a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) para as ações de capacitação em função da adequação das competências dos servidores públicos federais (Brasil, 2006).

A inserção do modelo de Gestão de Pessoas por Competências no setor público brasileiro é resultado, vale ressaltar, de mais uma tentativa da área de Gestão de Pessoas (GP) de estruturar suas políticas de pessoal, isso porque a trajetória de GP na administração pública brasileira é marcada por uma série de discontinuidades e dificuldades provenientes das reformas administrativas do aparelho de Estado (Pires et al., 2005).

1.1 Formulação do Problema

Apesar da edição do Decreto nº 5.707/2006, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) por meio da adoção do modelo de Gestão de Pessoas por Competências, os resultados, após mais de 10 anos, indicam que a política não foi implementada conforme o esperado pelos órgãos afetados e que o caminho até que isso aconteça ainda é longo (Camões & Meneses, 2016; Silva & Mello, 2013).

Os resultados divergentes do esperado refletem as diversas dificuldades que a implementação do modelo de Gestão de Pessoas por Competências em organizações públicas envolve. Uma delas refere-se à transferência do modelo de gestão por competências do setor privado para o público sem a devida observação do que se deve ou

não ser importado para o setor público, tendo em vista que o setor público possui uma lógica própria com suas peculiaridades (Siqueira & Mendes, 2009).

Neste sentido, diversos estudos têm sido desenvolvidos com o intuito de identificar os fatores referentes ao contexto do setor público que interferem na implementação efetiva do modelo de gestão de pessoas por competências (e.g. Araújo, Meneses, Rodrigues, & Serrano, 2017; Camões & Meneses, 2016; Côrtes, 2016; Fonseca & Meneses, 2016). Atualmente, a identificação dos fatores intervenientes enquanto objeto de estudos científicos já pode ser considerado objetivo satisfeito na medida em que os estudos, transversalmente, apontam para fatores relativos: ao ambiente externo econômico e social; ao ambiente organizacional, composto por elementos estratégicos, estruturais e culturais; ao ambiente político, que medeia as relações entre a organização e o ambiente externo e no âmbito de cada organização e respectivas unidades e lideranças; e ao ambiente dos setores de gestão de pessoas, englobando os recursos e capacidades que estas detêm.

Todavia, apesar da interferência desses fatores, sabe-se que mais de 30% das organizações públicas federais conseguiram implementar com êxito o modelo de GPC na organização (Tribunal de Contas da União [TCU], 2016), indicando que, de alguma forma, as organizações têm buscado estruturar um modelo adequado ao setor público para implementar efetivamente a GPC (Fonseca & Meneses, 2013).

Entretanto, não há na literatura, conforme demonstrado na revisão bibliográfica adiante, estudos empíricos que busquem reunir as iniciativas adotadas por organizações públicas para contornar a interferência dos fatores institucionais, organizacionais, políticos e setoriais identificados anteriormente. A adoção de tais iniciativas por parte das unidades de GP permite seguir com o modelo de Gestão de Pessoas por Competência em suas organizações.

Desta forma, este estudo questionou: o que tem sido feito nas organizações para implementar a gestão por competências? Quais os aspectos institucionais, organizacionais, políticos e setoriais que influenciaram o processo de implementação? Quais iniciativas foram adotadas para contornar a interferência desses fatores?

1.2 Objetivos

Desta forma, o objetivo geral deste trabalho consiste em: “desenvolver um modelo lógico acerca das relações entre os fatores intervenientes na implementação da Gestão de

Pessoas por Competências e as iniciativas adotadas pelas organizações do Executivo Federal para contorná-los”.

Além do objetivo geral, destaca-se os objetivos específicos, os quais foram listados a seguir:

- Identificar os fatores intervenientes (institucionais, organizacionais, políticos e setoriais) que interferem na implementação do modelo de Gestão de Pessoas por Competências no Executivo Federal;
- Identificar as iniciativas adotadas pelas organizações do Executivo Federal brasileiro para contornar os fatores intervenientes na implementação do modelo de Gestão de Pessoas por Competências;
- Validar o modelo lógico proposto para as relações entre os fatores intervenientes na implementação da Gestão de Pessoas por Competências e as iniciativas adotadas pelas organizações do Executivo Federal para contorná-los.

1.3 Justificativa

Esta pesquisa, assim como estudos recentes sobre a inserção da Gestão de Pessoas por Competências no setor público brasileiro, busca preencher uma lacuna de pesquisa acerca dos desafios de se implementar modelos de Gestão Estratégica de Pessoas, conforme agenda de pesquisa descrita em Lengnick-Hall, Lengnick-Hall, Andrade, & Drake (2009).

Nesta seara, a identificação de fatores intervenientes no processo de implementação da GPC contribui para a exploração dos desafios e possibilidades que inibem a efetiva implementação da GPC, convergindo com a tendência dos estudos que buscam identificar a influência de fatores contextuais neste processo de implementação (Jackson, Schuler, & Jiang, 2014b; Lengnick-Hall et al., 2009). Além disso, ainda permanece incipiente a produção de pesquisas que buscam identificar e reunir as iniciativas adotadas pelas organizações públicas federais para contornar a influência dos fatores intervenientes na implementação da GPC, uma vez que, em sua maioria, os estudos sobre gestão por competências se restringem a modelos teóricos ou comentam somente ações realizadas de forma pontual (Camões & Meneses, 2016).

Por fim, o desenvolvimento de um modelo lógico que aborda as relações entre os fatores intervenientes e as iniciativas adotadas para contorná-los permitirá obter um panorama teórico acerca da realidade vivenciada pelas organizações durante o processo de implementação da gestão por competências, indicando as dificuldades, os facilitadores e as ações adotadas que foram necessárias para que a implementação fosse efetiva. Assim, espera-se que tal panorama forneça informações para a construção de ferramentas gerenciais mais condizentes com a realidade das organizações públicas, auxiliando as unidades de GP a lidar com as contingências institucionais, organizacionais, políticas e setoriais do ambiente público que influenciam a implementação efetiva e integral da Gestão de Pessoas por Competências nas organizações públicas.

Ademais, os estudos sobre gestão por competências no âmbito do Poder Executivo Federal contribuem para o desenvolvimento do campo de políticas públicas, uma vez que este é o modelo preconizado na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal para a gestão da capacitação nos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, fortalecendo, principalmente, as pesquisas voltadas para políticas de meio, como é o caso da PNDP, as quais não são tão abordadas como as políticas finalísticas (Camões & Meneses, 2016).

Em suma, o estudo sobre a implementação da gestão por competências no setor público pretende ampliar cada vez mais o campo científico acerca dos modelos estratégicos de gestão de pessoas na administração pública; fornecer soluções gerenciais que sejam melhor inseridas no ambiente público e, desta forma, melhorar a utilização dos gastos públicos com pessoal e o serviço prestado à sociedade com servidores públicos mais profissionais e motivados, colaborando para uma administração pública cada vez mais nos moldes do modelo gerencial visado atualmente (Pacheco, 2002).

2 Referencial Teórico

Este capítulo apresenta o contexto histórico em que a Gestão Estratégica de Pessoas e a Gestão de Pessoas por Competências se inserem na administração pública, além de seus conceitos e princípios. Com enfoque na trajetória de desenvolvimento do modelo de competências nas organizações públicas, o processo de implementação é apresentado em seguida, considerando as possibilidades e os desafios. Por último, são expostos os resultados de uma busca bibliográfica quanto à influência dos fatores intervenientes na efetiva implementação da Gestão de Pessoas por Competências no setor público e as iniciativas adotadas para contorná-los.

2.1 *New Public Management* e Gestão de Pessoas no Setor Público

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, os países vivenciaram anos de forte crescimento econômico, provenientes da existência de uma ampla crença social no papel desempenhado pelo Estado enquanto modelo de bem-estar social (Abrucio, 1997). Desta forma, o Estado era responsável por garantir pleno emprego, produzir políticas públicas sociais e manter princípios como a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental por meio da adoção do modelo burocrático weberiano (Abrucio, 1997).

A manutenção de tal papel do Estado se mostrou um desafio ao longo dos anos, tornando-se ainda mais complicada em meados da década de 1970, quando uma sucessão de crises econômicas e fiscais emergiram no cenário mundial (Kaufman, 1998). Como consequência, os governos começaram a apresentar dificuldades em cumprir com suas obrigações econômicas e sociais, uma vez que era necessário reduzir os gastos públicos e redefinir o papel do Estado, o que diminuía cada vez mais a quantidade de auxílios e atividades até então atribuídos ao setor público (Abrucio, 1997; Kaufman, 1998).

Além disso, a presença de mudanças tecnológicas e o avanço da globalização enfraqueciam o poder produtivo do Estado, o que intensificava a necessidade de uma modificação profunda no modelo burocrático vigente, uma vez que o mesmo era tido como oneroso e pautado em normas e trâmites excessivos (Abrucio, 1997).

Assim, uma profunda descrença nos modelos de gestão pública, atrelado à ideia de que o setor privado possuía a solução gerencial ideal, culmina na transposição de

práticas gerenciais típicas do setor privado para o setor público enquanto saída para a crise de governabilidade e credibilidade do Estado (De Paula, 2005). Tal processo é chamado de *New Public Management* e refere-se ao modelo pós-burocrático de estruturação e gestão da administração pública, baseado em valores como eficiência, eficácia e competitividade, os quais seriam obtidos por meio da adoção de práticas advindas do setor privado na administração pública (Hood, 1991; Secchi, 2009).

Por meio da incorporação desses novos valores, anteriormente alheios à administração pública, esperava-se corresponder às recentes demandas por resultados econômicos e sociais mais eficientes. Neste sentido, a agenda de reforma de Estado que se desenvolveu na época conferia destaque às unidades de pessoal ao sugerir a criação de quadros mais capacitados de servidores públicos, recrutados a partir de critérios meritocráticos, avaliados em função de padrões de desempenho e com maior autonomia (Kaufman, 1998).

Tais características, acerca do papel que deveria ser desempenhado pelas unidades de gestão de pessoas no setor público pós-burocrático, refletiam a necessidade de a área ser mais estratégica e convergiam com o exposto à época pela literatura, a qual chamava esse movimento, desde a década de 1980, de Gestão Estratégica de Pessoas (GEP) (Teo & Rodwell, 2007). No setor público, a implementação de tal modelo estratégico de pessoal demandava descentralização, flexibilidade e envolvimento do gerente de linha, valores que vinham sendo instaurados pelo NPM (Mesch et al., 1995).

Desta forma, a ideia se popularizou no setor público internacional no início de 1990, sendo adotada inicialmente na Grã-Bretanha, e mais tarde, nos Estados Unidos, principalmente, por meio da disseminação do livro *Reinventing Government* de Osborne & Gaebler (1992), utilizado como peça chave do programa de governo americano, e de Barzelay (1992) (Abrucio, 1997; Mesch et al., 1995). Além desses dois países, outros como Canadá, Bélgica, Finlândia, Holanda, Suécia, Estônia, França e Alemanha também adotaram a reforma gerencialista em seus programas de governo (OCDE, 2010a).

No caso do Brasil, a primeira tentativa de reforma gerencial na administração pública brasileira ocorreu ainda no modelo burocrático, em 1967, com a edição do Decreto nº 200, que buscou instituir valores como a descentralização e a autonomia administrativa (Faria & Faria, 2017). Entretanto, ao passo que este decreto facilitou a estruturação das áreas de suporte na administração pública da época, como no caso das unidades de pessoal, também gerou algumas dificuldades – que persistem até os dias

atuais. Isso porque o governo, ao subordinar as ações e estratégias dos órgãos, conforme as diretrizes e dispositivos-legais do órgão central, criou uma relação de dependência entre essas organizações (Bach, 2000).

Percebe-se que a área de gestão de pessoas na administração pública convive com contradições desde as primeiras tentativas de se estabelecer enquanto unidade de pessoal, pois ao passo que são exigidas soluções inovadoras para execução das políticas, o próprio formato do sistema, tradicionalmente burocrático e restritivo, impede que a área tenha autonomia para desenvolver modelos que sejam adequados a sua realidade (Amaral, 2006).

Assim, apesar das iniciativas, fato é que os esforços empreendidos até então pela administração pública brasileira no sentido de instituir uma política de gestão de pessoas para o setor público não haviam sido direcionados por um modelo específico de gestão de pessoas (Camões & Meneses, 2016). Em sua maioria, essas iniciativas representavam adaptações em vez de reformas significativas, tornando necessários ajustes com foco mais estratégico e coerente (OCDE, 2010). Logo, somente após a década de 1990, em meio à uma forte crise econômica e fiscal, é que os planos de uma reforma gerencial são retomados e de fato implementados (Bresser-Pereira, 2000).

A reforma gerencial era considerada eficiente e baseada no interesse público, capaz de corrigir os desvios do modelo burocrático, tido como ineficiente e autocentrado (Azevedo & Loureiro, 2003), conforme mostrou um diagnóstico realizado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Nele, constatou-se uma administração pública fragmentada em que a política de Recursos Humanos (RH) tentava garantir isonomia de modo que todos os servidores recebam as mesmas condições, independentemente de qualificação ou atividade realizada; a ausência de diretrizes de gestão de pessoas; e uma confusão em relação às regras específicas e rígidas relativas ao pessoal (Brasil, 1995)

Além disso, as disfunções burocráticas e a dificuldade em obter eficiência ocasionaram uma descrença nos modelos de gestão pública, o que tornava a transposição das práticas da gestão privada uma opção viável também para o governo brasileiro. Assim, a implementação do *New Public Management* ou da Nova Administração Pública no Brasil surge como parte de uma necessidade por uma reforma gerencial, a qual fora instituída no governo de Fernando Henrique Cardoso com vistas à formulação de políticas

de reestruturação do Estado, modernização da gestão e promoção da qualidade do serviço público (Lima Junior, 1998).

O Governo FHC desenvolveu o projeto de criação de uma administração pública com profissionais altamente qualificados e, assim, propôs uma renovação nos quadros de pessoal (Brasil, 1995). Inicialmente, com a denominada Nova Política de Recursos Humanos, foi lançada, em 1998, a Política Nacional de Capacitação dos servidores públicos federais a partir do Decreto nº 2.794, cujos objetivos eram a melhoria da eficiência do serviço público e da qualidade dos serviços prestados ao cidadão; a valorização do servidor, por meio da sua capacitação permanente; a adequação do quadro de servidores aos novos perfis profissionais requeridos no setor público; a divulgação e o controle de resultados das ações de capacitação; e a racionalização e a efetividade dos gastos com capacitação (Brasil, 1998).

Nos anos seguintes, o mesmo processo continuou se repetindo com a edição de novas políticas de pessoal. Uma delas é o Decreto nº 5.707/2006 que preconiza a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) para as ações de capacitação em função da adequação das competências dos servidores públicos federais (Brasil, 2006); em seguida, políticas referentes à saúde dos servidores são regulamentadas pela criação do Decreto nº 6.333/2009; a edição do Decreto nº 6.944/2009 que institui um planejamento mais adequado da força de trabalho também faz parte das medidas do governo para aprimorar o serviço público (Brasil, 2009); e mais recentemente, o Decreto nº 7.133/2010 que dispõe sobre a realização das Avaliações de Desempenho na administração pública e o pagamento das gratificações (Brasil, 2010).

Tais medidas marcam o início da construção de um modelo estratégico de gestão de pessoas na administração pública, baseado em uma cultura de desempenho, foco em resultados e excelência nos órgãos federais, por meio da criação de mecanismos para motivar, capacitar e otimizar a atuação dos servidores públicos (Camões, Fonseca & Porto, 2014).

2.1.1 Gestão Estratégica de Pessoas

Face às novas demandas provenientes do cenário altamente competitivo e globalizado da década de 1980, percebeu-se que o capital humano das instituições poderia

conferir uma importante contribuição para o alcance dos objetivos organizacionais, desde que houvesse um sistema efetivo de gestão de pessoas (Delery, 1998; Jackson et al., 2014b). Atrelado ao avanço dos estudos organizacionais a época, tem-se em voga a teoria da Visão Baseada em Recursos (VBR), a qual sinaliza para os implementadores que para obter a diferenciação e a vantagem competitiva desejada, os recursos organizacionais, tais como o capital humano, monetário, tecnológicos e outros, deveriam ser vistos como forças da organização (Barney, 1991).

Desta forma, para que o capital humano fosse considerado fonte de vantagem competitiva, o recurso deveria se encaixar em quatro condições: promover valor para a organização, ser raro, de difícil imitação e insubstituível (Wright, McMahan & McWilliams, 1992).

Ao fornecer essa perspectiva racional sobre como as pessoas de uma organização poderiam ser fonte de diferenciação no mercado e, logo, de vantagem competitiva, os implementadores encontraram o respaldo que precisavam para defender a integração das práticas de GP com a estratégia organizacional (Wright & McMahan, 1992).

Assim, enquanto incremento dos modelos tradicionais de Administração de Recursos Humanos (ARH), emerge a Gestão Estratégica de Pessoas (GEP) como um modelo de gestão responsável pela integração de sistemas e subsistemas de Gestão de Pessoas entre si, com os demais componentes organizacionais e com a estratégia organizacional (Boxall & Purcell, 2000; Jackson et al., 2014b; Truss & Gratton, 1994).

Desde então, o termo apresentou significativa ascensão, tanto na literatura científica, como na prática gerencial, tendo variado seu significado ao longo do tempo, a depender da perspectiva adotada (Legge, 2006). Pioneiramente, a perspectiva mais popular partiu da concepção normativa “racionalista” de que as práticas de GP influenciam positivamente o desempenho organizacional desde que alinhadas aos objetivos, condições e interesses estratégicos (Kaufman, 2015; Legge, 2006; Lengnick-Hall et al., 2009). Isso significava que uma área de pessoal seria estratégica quando a mesma estivesse alinhada verticalmente, relacionando as práticas de GP com a estratégia organizacional (Wright & McMahan, 1992).

O alinhamento entre as práticas e políticas de GP com os objetivos estratégicos organizacionais foi considerado o principal ponto de diferenciação do conceito de GEP com os sistemas tradicionais de gestão de pessoas (Wright & McMahan, 1992). Essa mudança de paradigma de uma área administrativa tradicional e procedimental para uma

estratégica é tida como a solução para a melhoria do desempenho organizacional (Boxall & Purcell, 2000; Patrick M. Wright & Snell, 1991a).

Buscando se estabelecer, as pesquisas iniciais de GEP tentaram demonstrar a importância de uma área estratégica de pessoal na obtenção de um desempenho organizacional superior, entretanto, devido à fundação essencialmente teórica dos conceitos de GEP, diversas críticas foram geradas (Delery & Doty, 1996). O revisor da revista *Human Resource Management*, Tichy, em 1983, já ressaltava que as próximas preocupações da literatura científica deveriam se voltar para a construção de ferramentas e modelos que delineassem um sistema de gestão de pessoas integrado entre si e com a estratégia organizacional (Tichy, 1983). Logo em seguida, a partir de 1980, após alguns passos iniciais incertos e algumas revisões teóricas tentando justificar a utilização da GEP nas organizações, uma série de modelos e explicações começaram a ser desenvolvidos pelos pesquisadores (Martín-Alcázar, Romero-Fernández, & Sánchez-Gardey, 2005), na tentativa de se compreender a relação entre as práticas de gestão de pessoas e o desempenho organizacional.

Atualmente, tais tentativas foram agrupadas em três perspectivas distintas: universalista, contingencialista e configuracional, cada uma tendo ensejado, cronologicamente na sequência em que são apresentadas adiante, uma dimensão específica da realidade de GEP (Delery & Doty, 1996; Lengnick-Hall et al., 2009; Martín-Alcázar et al., 2005).

A primeira perspectiva, “universalista”, caracteriza-se por identificar as “melhores práticas” (*best practices*), as quais são definidas quando há a capacidade em promover o desempenho organizacional e por serem passíveis de generalização em demais sistemas de GP de outras organizações (Delery & Doty, 1996). As “melhores práticas”, na perspectiva universalistas, normalmente, enfocam o papel do indivíduo na consecução da estratégia organizacional por meio do uso de testes de conhecimentos (e.g. McClelland, 1973) e adotadas em sistemas de alta performance (*High Performance Work System – HPWS*) (e.g. Huselid, 1995). Todavia, a problemática desta perspectiva consiste no fato de que, quando adotada em todas as organizações, de forma contínua e universal, a tendência é não conferir um dos princípios da GEP: a manutenção da vantagem competitiva organizacional (Banks & Kepes, 2015; Lengnick-Hall et al., 2009).

No caso da segunda perspectiva, a “contingencialista” – *best fit* – esta se diferencia da perspectiva anterior por considerar que os modelos estratégicos de pessoal devem ser

consistentes com outros aspectos organizacionais, os quais são distintos em cada organização (Delery & Doty, 1996). Logo, as contingências ambientais deveriam ser consideradas para que, assim como o alinhamento com a estratégia organizacional, as políticas estratégicas de GP também estivessem alinhadas ao contexto externo (Banks & Kepes, 2015). Embora essa perspectiva confira certa contribuição conceitual, ela não inclui os fatores referentes à relação interna dos sistemas de GP, o que, segundo a Visão Baseada em Recursos, poderia sugerir como as unidades de GEP se configurariam enquanto fonte de vantagem competitiva (Barney, 1991; Patrick M. Wright & McMahan, 1992).

Essas considerações deram origem à perspectiva “configuracional”, cujo foco consiste na relação interna entre as políticas de GEP (Delery & Doty, 1996). Essa abordagem preconiza que as práticas e políticas de GP são um processo complexo e interdependente que não devem ser considerado de forma independente, mas sim, como um subsistema ou pacote, desta forma, qualquer resultado referente a uma política interna de GEP está relacionado ao resultado das demais práticas (Lengnick-Hall et al., 2009), as quais podem ter efeitos positivos ou negativos específicos que resultam na manutenção da (des)vantagem competitiva quando as atividades estão (des)alinhadas (Banks & Kepes, 2015).

O estudo de Wright & McMahan (1992) buscou discutir as principais bases teóricas que influenciaram a construção de modelos teóricos de GEP, os quais eram comumente criticados por serem distantes da realidade organizacional e de difícil operacionalização. Assim, os autores buscaram compreender o funcionamento de outros aspectos que influenciam as práticas de GP para aproximar as teorias da prática organizacional.

Neste sentido, para o alinhamento das práticas de GP entre si e com a estratégia organizacional, foi percebida a influência de forças institucionais e políticas da organização. Esses aspectos são perceptíveis em questões políticas do ambiente institucional em que as decisões tendem a se sobressair em detrimento dos aspectos técnicos, como em nomeações para cargos de chefia; outro ponto refere-se à possibilidade desses dois aspectos serem trabalhados de forma planejada para fortalecer a unidade de GP como parceiro estratégico.

Outro modelo teórico convergente com a perspectiva configuracional, que ilustra tal iniciativa de compreender a relação das práticas de GP entre si e com as diretrizes

organizacionais, é o de Hendry e Pettigrew (1990), ilustrado na Figura 1, deixando claro que o alinhamento deve considerar outras variáveis ambientais e organizacionais. Os autores reuniram fatores externos à organização, como aspectos socioeconômicos, técnicos, político-legais e competitivos; e fatores internos, referentes à cultura, estrutura, política/liderança, tecnologia operacional e resultados organizacionais. Além dos fatores externos e internos se relacionarem entre si, destaca-se também a relação com o contexto da unidade, o conteúdo da unidade de GP e o conteúdo da estratégia organizacional.

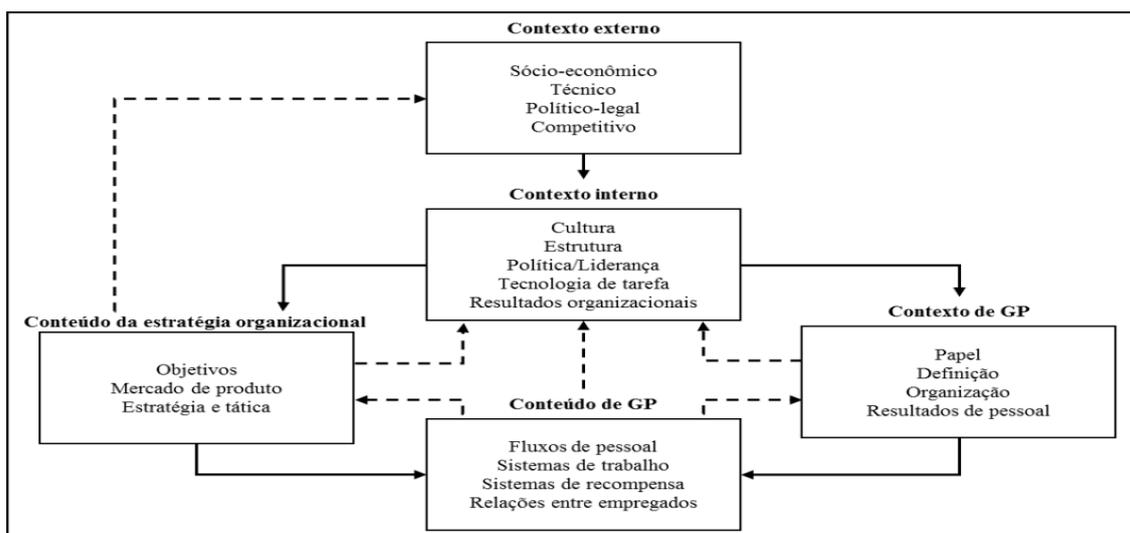


Figura 1. Mudança estratégica e gestão de pessoas.

Fonte: Traduzido de Hendry, C., & Pettigrew, A. (1990). Human resource management: an agenda for the 1990s (p. 26). *The International Journal of Human Resource Management*, 1(1), 17-43.

A inclusão de aspectos contextuais nas teorias de GEP mais recentes, tal como posto pelos autores dos modelos acima relacionados, auxiliam na formulação do postulado de que os modelos de GEP não se restringem ao ajuste exclusivamente linear e mecânico entre a estratégia organizacional e as políticas de GP, prevendo, inclusive, a combinação de todos os citados fatores e aspectos que interferem na adoção dos modelos de GEP (Paauwe, 2004).

Entretanto, o modelo de GEP que se disseminou nas organizações públicas e privadas nos últimos anos foi o de Gestão de Pessoas por Competências (Markus, Cooper-Thomas, & Allpress, 2005; Meneses, Coelho Junior, Ferreira, Paschoal, & Silva Filho, 2014). Fundamentado nas teorias mais antigas de GEP, o modelo prevê, essencialmente, que as ações do departamento estratégico de pessoal estejam alinhadas exclusivamente com a estratégia organizacional, por meio do estoque dos conhecimentos, habilidades e atitudes dos funcionários, uma vez que tal processo auxiliaria na manutenção da vantagem

competitiva e de sua sobrevivência; neste contexto o indivíduo era tido como recurso primordial da organização (Hondegem et al., 2005; Patrick M. Wright & McMahan, 1992). A seção seguinte explicita os princípios do modelo de GPC comumente adotados nas organizações.

2.2 Gestão de Pessoas por Competências

O termo “competências” tem seu conceito, inicialmente, nos estudos organizacionais, por meio da literatura de Gestão de Pessoas nos Estados Unidos (EUA), na década de 1970 no estudo de David McClelland (1973): “*Testing Competence Rather than Testing Intelligence*”. Para o autor, somente o uso de testes de conhecimento e avaliações pautadas em notas não eram suficientes para predizer um desempenho superior, sendo sugerida a aferição de características individuais ou do que ele chama de “competências”.

Após alguns anos, ainda nos EUA, Richard Boyatzis (1982) também passa a adotar o termo em seus estudos, o qual descreveu como características comportamentais de um indivíduo que são casualmente relativas ao desempenho efetivo ou superior em um trabalho; não havendo um único fator, mas sim, uma variedade de fatores, como características pessoais, experiências de vida, motivações e outros atributos que diferenciam gestores com melhor ou pior desempenho.

Esses dois autores são considerados precursores da abordagem norte-americana em que o termo competências surge enquanto características necessárias, relacionadas ao conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHA) para o exercício de um cargo ou obtenção de um desempenho superior; nessa concepção, a competência, tida como *input*, é descrita em forma de dicionários ou listas e mantém-se relacionada, principalmente, ao cargo ou à tarefa (Draganidis & Mentzas, 2006; Silva & Mello, 2011).

Divergente da abordagem americana, surgem estudos na Europa ao longo dos anos de 1990 em que a competência, vista aqui como *output*, expressa em uma entrega, um resultado ou uma ação esperada. Assim, autores como Le Boterf (1994) e Zarifian (1996) não acreditavam que somente obter as competências necessárias seria suficiente para um desempenho superior; seria necessária também a mobilização dos conhecimentos, habilidades e atitudes tidos como certos e no momento certo para que, somente assim, fosse agregado valor para a organização.

As discussões acerca do termo “competências” continuaram sendo desenvolvidas ao longo dos anos. Nesta seara, Gonczi (2001) afirmara que os conceitos precisavam contemplar a ideia de que o saber e o fazer não são dicotômicos. Neste sentido, uma perspectiva integradora, a qual busca integrar as duas correntes anteriormente citadas, têm se destacado nos últimos anos (Brandão & Borges-Andrade, 2007). No Brasil, esta concepção é tida como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessário para a realização de uma atividade, referindo-se também ao que um desempenho de uma pessoa deve expressar naquele contexto do trabalho (Brandão & Borges-Andrade, 2007).

Estas três abordagens de conceituação de competências referem-se à perspectiva individual de análise, remetendo ao objeto das práticas próprias de gestão de pessoas, como seleção, desenvolvimento, avaliação e remuneração (Dutra, 2001). Nesta perspectiva, as competências são utilizadas para o desempenho do indivíduo na organização. Em outro eixo, tem-se a perspectiva organizacional na qual o termo competência é atrelado à dimensão estratégica da organização, enquanto fonte de vantagem competitiva e importante para o alcance dos objetivos organizacionais (Silva & Mello, 2011). Nessa dimensão, se encaixam as teorias como a Análise SWOT (e.g., Porter, 1980), a Visão Baseada em Recursos (eg. Barney, 1991) e a noção de *core competence* (e.g. Prahalad & Hamel, 1990; Horton, 2000). As informações referentes ao conceito de competências individuais e organizacionais e suas respectivas bases teóricas foram reunidas na Tabela 1.

Tabela 1
Conceito de competências individuais e organizacionais

Eixo	Abordagem	Definição	Autor
Individuais	Norte-Americana	Características necessárias, relacionadas ao conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHA), para exercício de um cargo ou obtenção de um desempenho superior (<i>input</i>).	McClelland (1973)
			Boyatzis (1982)
	Francesa	Uma entrega, um resultado ou ação esperada. Desempenho expresso no cargo (<i>output</i>).	Le Boterf (1994)
	Brasileira	Conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessário para a realização de uma atividade, referindo-se também ao que um o desempenho de uma pessoa deve expressar naquele contexto de trabalho (integradora)	Brandão & Borges-Andrade (2007)
	Dimensão	Pressupostos	Autor
Organizacional	Análise SWOT	Análise das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças da organização.	Porter (1980)

	Visão Baseada em Recursos (VBR)	Organizações são compostas de diversos recursos que devem ser utilizados para obter vantagem competitiva.	Barney (1991)
	<i>Core Competences</i>	As organizações precisam compreender suas competências principais para explorar seus recursos com sucesso.	Prahalad & Hamel (1990)

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Diante do exposto anteriormente, percebe-se um acúmulo de discussões e reconstruções conceituais, assim como uma certa adaptação equivocada no Brasil. Isso porque, apesar da conceituação multifacetada e plural do termo (Brandão & Borges-Andrade, 2007), a confusão conceitual permanece em razão da abstração dos termos.

O próprio conceito “unificador” das abordagens europeia e estadunidense apresenta abstração quanto aos termos utilizados, como quando Carbone, Brandão, Leite, & Vilhena (2005) apontam competência como “combinações sinérgicas de conhecimentos, habilidades e atitudes, expressas pelo desempenho profissional dentro de determinado contexto organizacional, que agregam valor a pessoas e organizações.” Ao tratar-se de um comportamento, assume-se como pressuposto que o mesmo seja observável e mensurável de acordo com os estudos da psicologia. Termos como “sinérgicas” ou “agregar valor” não permitem uma análise técnica confiável, restando a relação já estabelecida anteriormente entre capacidades (CHAs) e desempenho, em que um bom desempenho é atingido pela expressão dos CHAs necessários.

Apesar de não ser objeto de investigação deste estudo a escolha de um conceito específico, é importante compreender que diante da confusão conceitual, faz-se necessária a crítica tendo em vista que tal aspecto constitui um entrave à implementação, conforme já apontado em estudos anteriores (Camões & Meneses, 2016; Fonseca & Meneses, 2016; Silva & Mello, 2013).

Assim, destaca-se a relação entre os construtos desempenho, competências e capacidades. Neste sentido, este estudo tem como competência a capacidade de desempenhar em um contexto, combinando conhecimento, valores, atitudes e habilidades na prática de trabalho (Gonczi, 2001). Assim, as capacidades representariam o potencial dos indivíduos para que atinjam os desempenhos esperados. Percebe-se, portanto a relação direta entre capacidades e desempenho quanto à aquisição das mesmas por parte dos indivíduos e sua expressão em desempenhos esperados.

Por conseguinte, apesar da predominância por estudos consoantes à ótica da competência individual (Hondegheem & Vandermeulen, 2000a), o conceito de

competências visto de forma integrada – individual e organizacional – permitiu que as organizações desenvolvessem modelos de gestão por competências capazes de gerenciar as competências necessárias ao alcance dos objetivos estratégicos e as já disponíveis na organização (Camões & Meneses, 2016; Draganidis & Mentzas, 2006; Horton, 2000).

Neste sentido, a Gestão de Pessoas por Competências é tida como um modelo integrado de gestão de pessoas, responsável por atrair e desenvolver os talentos dos funcionários, identificar a pessoa certa segundo o espaço organizacional, auxiliar no plano de cargos e salários, na análise de desempenho e outras práticas de GP (Hondegheem et al., 2005; Horton, 2000). Para isso, o modelo de GPC realiza uma análise dos *gaps* de competências, realizando uma comparação entre as competências disponíveis na organização e as necessárias para a consecução dos objetivos estratégicos (Brandão & Bahry, 2005), sendo comum a presença de quatro fases distintas: o mapeamento de competências, o diagnóstico, o desenvolvimento e o monitoramento (Draganidis & Mentzas, 2006), como ilustrado na Figura 2.

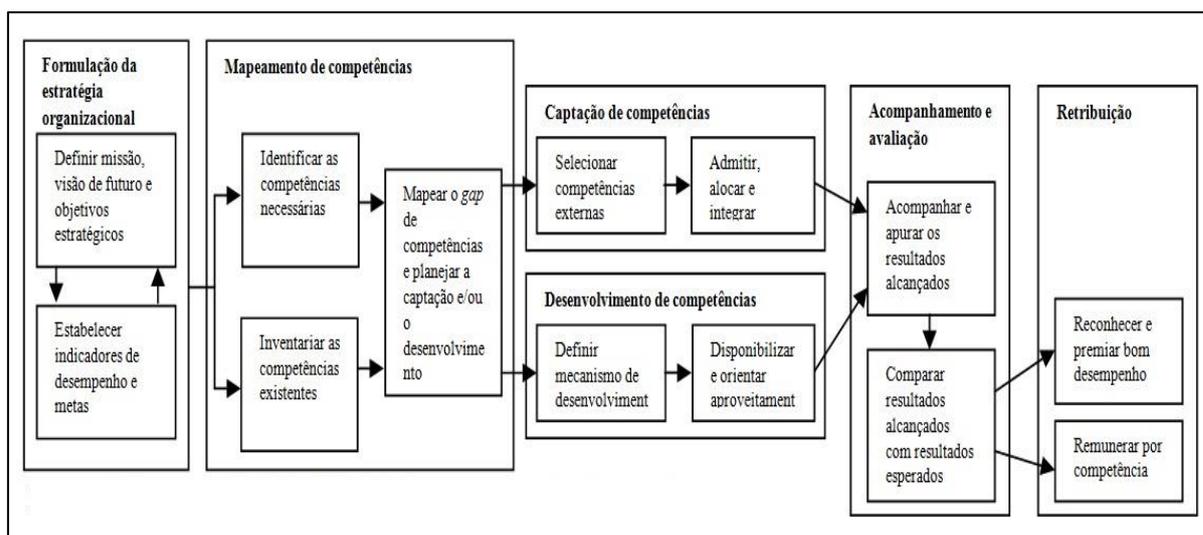


Figura 2. Modelo de Gestão de Pessoas por Competência

Fonte: Brandão, H. P., & Bahry, C. P. (2014). Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. *Revista Do Serviço Público*, 56(2), 179–194.

Neste modelo, primeiramente, a gestão por competências inicia-se com a formulação da estratégia organizacional, definindo-se a missão, visão e objetivos estratégicos, além de indicadores de desempenho que serão monitorados e avaliados ao final do processo; em seguida, inicia-se o mapeamento de competências, identificando todas as competências necessárias à organização a partir da estratégia organizacional, seguido pela identificação das competências disponíveis na organização, mapeando o

gap, ou seja, a distância entre as competências presentes na organização e as desejadas, definidas anteriormente com base na estratégia organizacional; as etapas de captação de competências e de desenvolvimento de competências são os momentos em que são traçados os planos de ações e as atividades que serão utilizadas para reduzir os *gaps* de competências; por último, as fases de acompanhamento e avaliação, bem como retribuição constituem o monitoramento de competências, em que se examina continuamente os resultados alcançados pela fase de desenvolvimento de competências e propõem-se melhorias (Brandão & Bahry, 2005; Draganidis & Mentzas, 2006).

Atualmente, a adoção do modelo de Gestão de Pessoas por Competências em sistemas de GP é considerada tanto em organizações privadas, como públicas (OCDE, 2010a). No caso do setor público, a implementação da GPC representa uma tentativa de modernização da área de pessoal por meio de mudanças importantes que podem ser empregadas a fim de alterar a cultura tradicionalmente burocrática (Hondeghe et al., 2005; Hondeghe & Vandermeulen, 2000b).

Tal modernização da unidade de GP torna-se necessária após uma série de alterações no mercado advindas com a globalização, como o aumento na competitividade, que apesar de não se repetir de forma explícita no setor público, também aparece nas etapas de recrutamento, na obtenção de talentos, na utilização de recursos, principalmente, pela busca por resultados das organizações públicas; a rapidez que as forças do ambiente se alteram; e a implicação de uma revisão das estruturas organizacionais tradicionais (Horton, 2000; Lawler, 1994).

Neste sentido, a GPC seria o modelo apropriado para a mudança dos valores, atitudes e das motivações do setor público, colocando a área de pessoal da administração pública em um papel central, uma vez que sinaliza para a organização sua importância na consecução dos objetivos organizacionais, tornando as organizações cada vez menos burocráticas, mas mais modernas e flexíveis (Hondeghe & Vandermeulen, 2000).

Desta forma, as tentativas de modernização da área de pessoal por meio da Gestão de Pessoas por Competências tornaram o modelo o mais bem difundido nas organizações, o que deve-se, em parte, à produção científica do tema, altamente marcada por normatizações, principalmente no Brasil (Meneses et al., 2014), cujas prescrições se restringem exclusivamente a premissa geral da estratégia organizacional como elemento norteador para as práticas e políticas de GP. Na seção a seguir, são expostas as tentativas

de se inserir a GPC por meio desse alinhamento no setor público e os seus desdobramentos.

2.3 Implementação da Gestão de Pessoas por Competências no Setor Público

A inserção da Gestão de Pessoas por Competências no setor público tem seus primeiros passos nos Estados Unidos e no Reino Unido na década de 1980, motivada pelos novos princípios da gestão pública e pela introdução de novas políticas públicas baseadas no *New Public Management* (Hondeghe et al., 2005). Logo, com a expansão do movimento NPM nos demais países da Europa, o modelo de competências também começava a ser adotado, ainda que timidamente, na Bélgica, Holanda e Finlândia em que houve uma tentativa de se adotar parte inicial do modelo; já na França, Itália e Alemanha, foi levantada a viabilidade de se implementar a GPC; e no nordeste da Europa, alguns países, cansados do modelo tradicional de gestão de pessoas da administração pública, passam a cogitar também a possibilidade da adoção das competências (Horton et al., 2002).

Neste período, é possível afirmar que houve um movimento em direção à adoção da noção de competências (Hondeghe et al., 2005), porém, a sua consolidação enquanto ferramenta de gestão no setor público começa de fato no início do século XXI com a implantação do modelo em países como Austrália, Bélgica e Coreia do Sul como parte de reformas administrativas ou de processos de mudança (OCDE, 2010b).

No setor público brasileiro, a implementação da Gestão de Pessoas por Competências ocorreu pioneiramente no Poder Executivo por meio da edição do Decreto nº 5.707 de 2006, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP). Com intuito de investir e apoiar a capacitação de pessoal e o desenvolvimento de competências nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF) direta, autárquica e fundacional, a Política preconiza a “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” (art. 2º) (Brasil, 2006).

A partir da edição da Política, foi possível promover uma visão, até então inovadora, dos conceitos tradicionalmente utilizados no setor público, incluindo novas perspectivas (Amaral, 2006). Nos termos da lei, a capacitação tornou-se um processo deliberado de aprendizagem e desenvolvimento das competências institucionais e

individuais, voltado para melhoria da eficiência e da eficácia do serviço público; inseriu-se a proposta de uma nova abordagem de gerenciamento das pessoas, por meio da gestão por competências em que os objetivos organizacionais devem estar adequados, referenciando o Plano Plurianual do governo; e promoveu-se ações de capacitação como finalidades da Política (Brasil, 2006).

Entretanto, após mais de 10 anos desde a edição desta Política, pode-se afirmar que os resultados não conseguiram refletir o esperado pelos implementadores, além de indicarem um longo caminho até que isso aconteça (Camões & Meneses, 2016; Silva & Mello, 2013). Em convergência com os resultados da implementação da PDNP, a revisão realizada por Lengnick-Hall et al. (2009) acerca da literatura de Gestão Estratégica de Pessoas já ressaltava uma tendência de estudos referentes à implementação dos modelos estratégicos de pessoal, uma vez que os artigos identificaram *gaps* de implementação, representados pela distância entre o que foi proposto pelas áreas de GP e o que realmente é realizado. Para os autores, os resultados distintos do inicialmente previsto ocorreram em virtude da influência de fatores contextuais, os quais são constantemente negligenciados, pois há uma carência na literatura científica de textos voltados para a identificação e o gerenciamento da interferência dos fatores contextuais.

No caso das organizações públicas, a implementação do modelo de gestão por competências nos moldes com que a literatura funcional de gestão de pessoas preconiza, conforme retratado anteriormente, torna o processo ainda mais obscuro em razão de uma série de aspectos relativos ao ambiente público que também não são considerados, prejudicando a implementação (OCDE, 2010b; Silva & Mello, 2013). O que também ocorreu na transferência do modelo de gestão por competências do setor privado para o setor público sem o devido processo de adaptação do modelo, o qual deveria ter considerado as questões que realmente faziam sentido de serem importadas, uma vez que o setor público é caracterizado por uma lógica própria, muitas vezes, distinta do setor privado (Silva & Mello, 2013; Siqueira & Mendes, 2009).

Neste sentido, estudos recentes empreendidos no Brasil (eg. Camões & Meneses, 2016; Côrtes & Meneses, 2018; Fonseca & Meneses, 2016), adiante retratados, buscaram identificar os aspectos e as contingências que influenciam a implementação da GPC nas organizações públicas e concluíram, transversalmente, sobre a interferência de quatro fatores: institucionais, relativos ao ambiente externo econômico e social; organizacional, composto por elementos estratégicos, estruturais e culturais; políticos, referentes ao

ambiente político, que medeia as relações entre a organização e o ambiente externo e no âmbito de cada organização e respectivas unidades e lideranças; e por último, setoriais, o ambiente dos setores de gestão de pessoas, englobando os recursos e capacidades que estas detêm.

Um dos estudos, de Fonseca & Meneses (2016), analisou o processo de implementação da Gestão de Pessoas por Competências em Agências Federais de Regulação no Brasil, identificando 19 aspectos contextuais distribuídos em seis fatores que, essencialmente, se assemelham ao conjunto de quatro fatores, relatados anteriormente. Assim como os outros estudos recentes, os autores também concluíram que o modelo de competências no setor público brasileiro encontra-se em estágio inicial, com poucos casos de sucesso. Convergindo com os achados da OCDE (2010a) de que, apesar de algumas organizações implementarem efetivamente a gestão por competências, seus demais sistemas de gestão de pessoas permanecem separados, o que prejudica a principal premissa dos modelos estratégicos de gestão, o qual prevê, além do alinhamento vertical, o alinhamento horizontal das práticas de GP (Wright, Dunford, & Snell, 2001).

Para os autores, a consecução da institucionalização da GPC foi obtida em meio a certo grau de desenvolvimento organizacional e a existência de um arranjo adequado de recursos internos, não obstante a influência das pressões ambientais. Por fim, os autores concluem que a inserção gestão por competências nas agências reguladoras é resultado dessa combinação dos elementos organizacionais e institucionais, apesar das distintas trajetórias e possibilidades de implementação que esses elementos conferem.

Outro estudo a identificar contingências da implementação da GPC no setor público é o de Camões & Meneses (2018), que analisaram os entraves referentes à adoção da PNDP utilizando as lentes sistêmica, estrutural, política e das relações humanas adotadas em perspectivas *bottom-up* de análises de processos de implementação de políticas públicas. Os autores concluíram que os fatores que interferem na implantação da GPC nas organizações públicas do Poder Executivo Federal brasileiro, em suma convergentes com aqueles quatro fatores notados na investigação anteriormente sumarizada, decorrem de problemas notados na própria formulação da Política, entre, por exemplo, a falta de continuidade das ações de planejamento e monitoramento da política, às decisões das arenas decisórias substancialmente alheias às realidades dos órgãos implementadores e à falta de instrumentos legais de controle e fiscalização da política. Por fim, as evidências demonstraram que a PNDP não foi implementada como

planejavam os implementadores e que a gestão por competências ainda é um processo incipiente no Poder Executivo Federal.

O estudo mais recente, realizado por Côrtes (2016) sobre a viabilidade de modelos estratégicos de gestão de pessoas no Poder Legislativo brasileiro, também contribuiu com a consolidação daqueles quatro tipos de fatores: institucionais, organizacionais, políticos e setoriais, enquanto intervenientes na implementação de modelos estratégicos de gestão de pessoas no setor público, com destaque para os de natureza política em razão da própria configuração estrutural e cultural das organizações abordadas, respectivamente marcadas pelo reduzido nível de autonomia do setor de gestão de pessoas, subordinado diretamente a uma unidade cujas lideranças são indicadas aos postos gerenciais por critérios políticos, e pelos arranjos de poder que acabam por se sobrepor aos critérios técnicos nas decisões administrativas.

Em suma, os estudos demonstram que a implementação do modelo de Gestão de Pessoas por Competências em organizações públicas ainda é um processo deficitário e crítico, o qual nem sempre alcançou os resultados esperados (OCDE, 2010b). O modelo de GPC, apesar de ser visto como um modelo contemporâneo de GEP e de ter se tornando o mais difundido, fundamenta-se em teorias antigas de GEP, como a contingencialista, ao reconhecer que as organizações se distinguem em termo de competitividade e sobrevivência a partir dos recursos que detêm, como os de natureza humana (Meneses et al., 2014). O modelo de GPC acredita que a estratégia organizacional como diretriz exclusiva para a formulação de políticas de GP é a forma possível de se obter a vantagem competitiva almejada.

Entretanto, os modelos mais recentes de GEP afirmam que a vinculação estratégica não se restringe ao ajuste exclusivamente linear e mecânico entre a estratégia organizacional e as políticas de GP, sendo necessária a combinação de todos os fatores e aspectos que interferem na implementação dos modelos de GEP (Paauwe, 2004). Sem tal combinação entre os aspectos e as demais políticas de GP, a desconsideração do contexto e de seus fatores intervenientes acarretará na dificuldade de implementação dos modelos estratégicos de GEP, como a GPC (Hendry & Pettigrew, 1986; Lengnick-Hall et al., 2009; Paauwe, 2004)

A identificação dos fatores que interferem na implementação do modelo na realidade específica da Administração Pública permite a verificação das consequências de tal adaptação dos princípios estratégicos de GP, fornecendo possibilidades de

(re)construção de modelos teóricos mais condizentes com tal cenário (Côrtes, 2016; Fonseca, Meneses, Silva Filho, & Campos, 2013). Desta forma, apesar da recenticidade dos estudos citados anteriormente, a seção a seguir apresenta o estado da arte dos fatores intervenientes da implantação da Gestão de Pessoas por Competências no setor público, além de buscar identificar as iniciativas adotadas pelas organizações para implementar efetivamente o modelo de GPC.

2.3.1 Estado da Arte sobre a Implementação da Gestão de Pessoas por Competências no Setor Público

Buscando compreender a realidade e o contexto em que se dá a adoção dos modelos de Gestão de Pessoas por Competências na Administração Pública, por meio da identificação dos fatores que influenciam esse processo e das iniciativas utilizadas para contornar essa interferência, foi realizada uma atualização da pesquisa bibliográfica feita por Côrtes (2016). Esta última revisão constitui uma mescla dos fatores e categorias emergidos em estudos percussores desta temática, desenvolvidos por Fonseca & Meneses (2016) e Camões & Meneses (2016). Neste sentido, assim como esta última revisão, este estado da arte tem por interesse o de dar continuidade ao processo de aperfeiçoamento dos tipos de fatores e das categorias, além de buscar contemplar de forma mais coerente os objetivos deste estudo.

Neste sentido, dando continuidade à coleta dos dados empreendida recentemente pelo autor Côrtes (2016), optou-se por prosseguir com base na categorização desta. Ante a possibilidade de que os autores possam ter negligenciado uma ou outra produção à época da revisão efetuada, considerou-se também estudos anteriores, até porque, diferentemente da revisão dos autores focalizada nos condicionantes da GEP, esta presente revisão tratou da GPC, e por tal motivo, a base de dados consolidada pelos autores foi revista, mediante solicitação formal ao autor dos dados coletados, de forma que apenas textos que tratassem da GPC fossem mantidos nas análises e descrições adiante evidenciadas.

Em seguida, foi realizada uma pesquisa bibliográfica para identificar estudos recentes ou que não foram encontrados anteriormente sobre o tema em âmbito nacional e internacional. Para isso, foram feitas buscas no “Google Acadêmico”, “*Web of Science*”

e “Portal de Periódicos da Capes” com a utilização dos seguintes descritores – em português e em inglês – separados e uma combinação deles: “gestão por competências”, “setor público” “implementação”, “fatores”, “interferentes”, “dificuldade”, “desafio”, “iniciativas”, “ações” e “superação”.

A classificação dos fatores realizada por Côrtes (2016) possuía 65 artigos, sendo que 19 eram referentes à Gestão de Pessoas por Competências. Com os resultados atualizados desta nova busca, 10 novos estudos acerca do tema foram incluídos, resultando em um total de 29 artigos classificados sobre GPC. Nenhum artigo específico sobre iniciativas de superação ou enfrentamento dos fatores intervenientes foi encontrado, sendo identificados somente trechos que fazem menção às iniciativas adotadas nos artigos revisados. Em suma, os artigos discorrem acerca das contingências à implantação da GPC, em sua maioria indicando ações referentes ao fluxo da implementação do modelo, principalmente quanto à adoção de procedimentos metodológicos e instrumentais, com pouca alusão aos aspectos contextuais da administração pública ou às especificidades de cada uma das etapas do modelo.

Após o levantamento dos novos artigos, foi realizada uma leitura de todo o material, incluindo os obtidos a partir da revisão anterior, destacando os trechos que reuniam fatores intervenientes ou contingências na implementação da GPC e dispostos em uma planilha. Em seguida, os trechos selecionados anteriormente foram classificados com base na classificação de Côrtes (2016) enquanto fatores institucionais, organizacionais, políticos e setoriais. A Tabela 2 reúne todos os fatores e suas respectivas categorias. Ressalta-se que na classificação de Côrtes (2016) para Gestão Estratégica de Pessoas, há a categoria “Mecanismos de controle externo” enquanto componente dos fatores institucionais e a categoria “Reputação da unidade de GP” de fatores setoriais, porém, nenhum artigo referente à gestão por competências, tanto na busca realizada por Côrtes (2016), quanto nesta mais atual, retornou contingências referentes a esses dois aspectos, portanto, estas categorias não aparecem na Tabela 2.

Tabela 2
Fatores intervenientes na implementação da GPC

Fatores	Categorias	Recorrência da categoria
Institucional	Normas/Legislação	17
	Contexto externo	9
Político	Apoio da Alta Administração	10
	Configuração política	6
	Descontinuidade administrativa	5

	Influência de grupos de interesse	3
Organizacional	Contexto estrutural	17
	Aspectos culturais	13
	Engajamento do quadro de servidores	8
	Existência de Planejamento Estratégico	8
	Papel dos gerentes de linha	8
	Comunicação institucional	2
	Coerência do modelo com o contexto organizacional	2
	Recursos financeiros e orçamentários	2
	Metodologia de implementação de GPC	18
Setorial	Coerência interna dos subsistemas da unidade de GP	10
	Estruturação da unidade de GP	9
	Autonomia da unidade GP	6
	Inserção estratégica da unidade GP	4
	Influência política da unidade de GP	3
	Características de liderança da unidade de GP	2
	Coexistência do papel funcional da unidade de GP	1

Nota. Fonte: Atualizado pela autora de Côrtes, F. G. (2016). *Gestão estratégica de pessoas no Legislativo Federal: desafios e possibilidades* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília. Brasília, DF, Brasil.

A definição referente a cada uma das categorias e dos fatores é relatada nas subseções seguintes. A atualização da busca bibliográfica permitiu a incorporação de novas referências, apesar de algumas definições guardarem semelhanças com as realizadas anteriormente por Côrtes (2016), uma vez que os artigos da busca bibliográfica inicial, realizada pelo autor, também foram utilizadas. Com relação às poucas iniciativas e ações pontuais encontradas na literatura para contornar as contingências referentes à implementação da GPC nas organizações públicas, estas foram dispostas ao longo do texto.

2.3.1.1 Fatores Institucionais

Os “Fatores Institucionais” são todos os elementos ou condições que não estão sob controle da organização pública, mas que afetam seu funcionamento, sua estruturação e a condução de suas atividades, podendo gerar dificuldades em relação à flexibilidade e às adaptações necessárias para mudanças internas (Fonseca & Meneses, 2016). São, portanto, componentes do ambiente externo dessas organizações, tais como as Normas e legislação e o Contexto externo.

A categoria “Normas/Legislação” é representada pelos termos e direitos da área de GP externos a organização e que a regem e, conseqüentemente, a área de GP, ancorados em regulamentos e procedimentos legais (Beeck & Hondegheem, 2010). Os autores relatam a presença de uma lacuna entre aquilo que a legislação pertinente atribui e o que é realizado na prática do trabalho, mostrando uma contradição com a realidade vivida pela área de gestão de pessoas da instituição e o que é disposto nas normas (Junior

Araújo & Martins, 2014; Camões, Fonseca & Porto, 2014). Além disso, uma tradição fortemente legalista tende a tornar a área mais burocrática, o que conflita com os princípios de GEP e da GPC (Beeck & Hondeghem, 2010; Horton et al., 2002).

Esta categoria perpassa a implementação do modelo de gestão por competência como um todo, sem se restringir à uma etapa em específico. Para contornar este tipo de influência, a implementação da GPC na Bélgica incluiu o relaxamento de algumas regras e leis governamentais, assim como mudanças no Estatuto de Pessoal que rege os servidores públicos belgas para que o modelo pudesse ser implementado efetivamente (Brans & Hondeghem, 2005). No Brasil, para que a adoção do modelo de GPC não se restrinja a uma mera exigência legal é preciso haver ações sintonizadas com os objetivos organizacionais e interpessoais, ações voltadas à sensibilização dos servidores para tal modelo de gestão que privilegia a promoção de ambientes de aprendizagem, o que contribuirá para a ruptura da cultura do serviço público patrimonialista (Silva & Mello, 2013).

A outra categoria dos Fatores Institucionais é o “Contexto Externo”, categoria composta por variáveis do ambiente externo referentes à conjuntura econômica e à competição diante de uma maior posição econômica que, na maioria dos casos, privilegia os resultados mais do que os processos de desenvolvimento da área de Gestão de Pessoas. Esses aspectos são parte de exigências para se adotar modelos estratégicos de gestão de pessoas em organizações do setor privado, do terceiro setor ou até mesmo de órgãos centrais do governo (Fonseca, Meneses, Silva Filho, & Campos, 2013; Silva, Mello, & Torres, 2013; Truss, 2008).

O grau com que as alterações do ambiente externo são monitoradas e trabalhadas internamente pela organização (Lodge & Hood, 2003) também impacta a implementação da GPC, uma vez que o contexto externo incide na etapa de identificação das competências necessárias à organização e na etapa de avaliação e monitoramento dos resultados, pois as competências podem variar ao longo do tempo em função de mudanças externas (Hondeghem et al., 2005).

2.3.1.2 Fatores Políticos

Os Fatores Políticos são referentes à dinâmica política da organização, estando relacionados a poder, influência, conflitos de interesses, construção de coalizões, negociação e barganha, podendo favorecer ou dificultar processos de implementação da GPC (Camões & Meneses, 2016).

A primeira categoria é o “Apoio da Alta Administração” em que se verificou que quanto maior o suporte oferecido pelos dirigentes da organização, maior o grau de implementação do modelo de competências por parte dos servidores (Junior Araújo & Martins, 2014), sendo muito importante o diálogo com a alta hierarquia para que a implementação seja efetiva (Hondegem et al., 2005).

Em seguida, a “Configuração política” refere-se à dinâmica das relações de poder internas de uma organização (Fonseca et al., 2013). Destaca-se também a escolha dos cargos de gestão da área de GP feita por indicação política, ocasionando em uma sobreposição dos critérios técnicos por critérios políticos (Silva & Mello, 2013).

Outra categoria dos fatores políticos é a “Descontinuidade administrativa” referente à instabilidade proveniente das mudanças de direção ou de governo, das questões políticas e de poder envolvidas (Silva, Mello & Torres, 2013). O papel transitório de alguns servidores públicos, principalmente aqueles que ocupam cargos de chefia, intensifica a alta rotatividade, o que acarreta a descontinuidade de algumas ações, sendo prejudicial para a implementação de processos continuados, tais como a GPC (Fonseca & Meneses, 2016; Silva et al., 2013), e demandando dos gestores públicos ações para minimizar as lacunas deixadas por essa descontinuidade (Ring & Perry, 1985).

Por último, está a “Influência de grupos de interesses” que representa a interferência de diferentes grupos de poder na efetiva implementação da GPC, uma vez que o processo decisório de GP, devido ao seu caráter dinâmico e pluralista, pode conter ideias divergentes e se tornar conflitante (Fonseca et al., 2013; Truss, 2008).

2.3.1.3 Fatores Organizacionais

Fatores organizacionais referem-se a aspectos inerentes ao ambiente interno das organizações públicas e que influenciam as políticas e práticas de GP, como a sua organização, estrutura hierárquica, cultura organizacional, relações interpessoais e processos de contratação e orçamento (Fonseca & Meneses, 2016).

A primeira categoria é o “Contexto Estrutural” referente à estrutura da organização, como a quantidade de servidores (Silva & Mello, 2013), nível de qualificação destes, organização e agrupamento dos cargos, subsistemas de promoção (Pires et al., 2005; Santos De Souza, 2004), grau de flexibilidade (Ubeda & Santos, 2008), grau de descentralização (Beeck & Hondegem, 2010), características como a existência de mapeamento de processos e de sistemas de gestão, hábeis a acompanhar a

implementação e os resultados do modelo de GPC (Fonseca & Meneses, 2016), além do grau de integração entre as diversas unidades organizacionais (Lodge & Hood, 2003).

A estrutura organizacional burocratizada e altamente hierarquizada, atrelada à legislação, podem ser consideradas as responsáveis por uma das principais dificuldades dos implementadores: adequar o modelo de GPC às peculiaridades do setor público (Amaral, 2014).

Os “Aspectos culturais” são referentes a valores éticos e morais presentes na organização que refletem em qualquer modelo de gestão por competências no setor público (Mau, 2017). Características individuais dos servidores, como idade, gênero, diferentes nacionalidades e outros que moldam a personalidade e o comportamento também constituem componentes da cultura organizacional (Chong, 2008).

O “Engajamento do quadro de servidores” A sensibilização dos servidores deve ocorrer durante todo o processo de implementação para que não haja uma desmotivação com relação ao modelo (Francielle Molon da Silva & Mello, 2013).

Em seguida, têm-se a “Existência de planejamento estratégico” que precede a implementação do modelo de gestão por competências, sendo considerado tão importante quanto o desenvolvimento do restante das etapas da GPC (Beeck & Hondeghem, 2010; Hondeghem et al., 2005; Silva & Mello, 2013), por isso, para outros autores é considerada parte inicial da implementação do modelo (Brandão & Bahry, 2005).

A categoria “Papel dos gerentes de linha” é referente à receptividade pelo conjunto de gestores da organização, os quais se tornam responsáveis por desempenhar um papel primordial para o sucesso da implementação por meio da instrução, orientação e conscientização do modelo de GPC aos colaboradores, além de monitorar o processo, identificando e sinalizando as dificuldades encontradas (Dutra, Hipólito, & Silva, 2000).

A “Comunicação institucional” refere-se às informações disponibilizadas pelas organizações e indica o grau de simetria do que é repassado. A comunicação institucional é permeada por processos de informação, como *accountability*, prestação de contas, transparência, os quais para que se tenham sentido há de se compreender seus significados (Silva & Mello, 2013). Tem-se claro que o processo de comunicação e informação que viabiliza o acompanhamento e a apropriação de seus usos é capaz de evitar lacunas nas metodologias utilizadas da GPC (Silva & Mello, 2013).

Por isso, a categoria “Coerência do modelo com o contexto organizacional” traz à tona a necessidade de o modelo escolhido ser moldado para as necessidades específicas

da organização e do setor público (Šiugždinienė, 2006; Truss, 2008), de forma a se adequar e atender a demandas organizacionais particulares de cada contexto (Fonseca & Meneses, 2016; Fonseca et al., 2013).

A falta de um modelo de GPC estruturado voltado para as organizações públicas contribui para a dificuldade em legitimar a ferramenta no setor público, indicando a falta de iniciativas federais neste sentido, e tornando necessário o desenvolvimento de metodologias adequadas à identificação das competências organizacionais e ao mapeamento de competências dos servidores, uma vez que a maior dificuldade de adequação do modelo reflete-se, principalmente, na etapa de mapeamento de competências (Amaral, 2014; Araújo, Fonseca, & Meneses, 2016; Pires, et al., 2005).

Mais um dos fatores organizacionais são os “Recursos financeiros e orçamentários”, quase sempre escassos, que impõem escolhas e otimização dos gastos com pessoal e com as políticas de GP (Baroni & Oliveira, 2006) ou resulta na má administração durante a execução do orçamento específico (Camões & Meneses, 2016).

2.3.1.4 Fatores Setoriais

Outros fatores são os “Setoriais”, os quais referem-se aos elementos sob controle da unidade de GP e aos aspectos que a caracterizam ou que decorrem do estilo de atuação e das características e habilidades do seu dirigente e da equipe de servidores (Côrtes, 2016).

A categoria “Metodologia utilizada” abrange as ações feitas para adotar o modelo de GPC e conduzir a sua implementação, para que não haja uma distância entre o que é proposto pelo modelo e o que de fato é realizado (Hondeghe et al., 2005), uma vez que, devido a transposição do setor privado para o público, é necessário que a unidade de GP realize adequações considerando as peculiaridades do setor público (Boyett & Currie, 2001; Camões & Meneses, 2012; Šiugždinienė, 2006).

Com relação à metodologia do modelo, há uma dificuldade em operacionalizar as competências devido ao seu caráter subjetivo e a sua confusão conceitual (Markus et al., 2005). A etapa de mapeamento de competências é considerada a mais complexa pelas organizações, até mesmo vista como uma pesquisa científica, devido à quantidade de informações a serem trabalhadas e à necessidade de se utilizar métodos e técnicas de pesquisa em meio a uma seara escassa de procedimentos metodológicos voltados para o setor público (Araújo et al., 2016; Fonseca & Meneses, 2016).

Assim, como forma de contornar essa dificuldade de operacionalizar o modelo de GPC nas organizações públicas, as unidades de GP têm recorrido, cada vez mais, a parcerias com organizações externas, como consultorias empresarias e universidades, para desenvolver, de forma conjunta, um modelo de competências personalizado para a realidade organizacional (Araújo et al., 2016; Camões & Meneses, 2016; Pires et al., 2005).

“Coerência interna dos subsistemas de GP” reflete-se na forma com que a GPC se relaciona com as demais práticas e políticas de GP, como recrutamento, avaliação de desempenho e capacitação (Hondegheem et al., 2005). Todavia, o alinhamento com as políticas de remuneração baseadas no desempenho e nas competências ainda é um processo crítico na administração pública (Hondegheem et al., 2005).

A “Estruturação da unidade de GP” envolve aspectos como a descentralização da unidade de GP, a criação de uma área específica na organização responsável pela implementação da GPC (Beeck & Hondegheem, 2010), assim como um quadro de servidores capacitados tecnicamente para que a implementação da GPC seja efetiva (Amaral, 2014; Dutra et al., 2000; Silva et al., 2013; Šiugždinien, 2006), lembrando que a quantidade de servidores deve ser suficientemente numerosa (Camões & Meneses, 2016; Fonseca & Meneses, 2016).

Outro fator setorial é a “Autonomia da unidade de GP” no processo decisório, sendo considerada condicionante na implementação dos modelos estratégicos, como a GPC, sendo adequada para a descentralização do processo decisório, a coordenação e a efetividade de políticas de GP (Fonseca et al., 2013). A crescente autonomia e liberdade de ação tornam-se condições indispensáveis para o desenvolvimento de iniciativas criativas para o contorno dos fatores intervenientes (M. J. N. Santos, 2004). Destaca-se também que, no caso de parcerias com organizações externas para a implementação da GPC na organização pública, o repasse metodológico deve ocorrer como parte da autonomia conferida ao órgão após o fim do processo (Baroni & Oliveira, 2006)

A “Inserção estratégica da unidade de GP” inclui as mudanças, como a flexibilização das estruturas centralizadas, para que a área de GP seja desvinculada da visão baseada em cargos e tarefas e atrelada à imagem de consecução da estratégia organizacional (Ubeda & Santos, 2008). Isso é feito, principalmente, pela aproximação da unidade de GP à cúpula decisória (Truss, 2008), sendo reconhecida a importância da sua função, demonstrando legitimação.

A também “Influência política da unidade de GP” é relativa à importância fundamental da unidade de GP em atuar no ambiente político da organização, por meio de seu gestor, de forma a participar das negociações de poder sobre as decisões de GP, elevando a área para um modelo estratégico de atuação (Fonseca et al., 2013; Truss, 2008).

Têm-se a categoria “Características de liderança da unidade de GP”, a qual refere-se a abordagem, por vezes, conservadora, com processo de decisão centralizado e a falta de políticas voltadas para o desenvolvimento e a valorização das lideranças das áreas de GP (Silva & Mello, 2013).

A última categoria do fator setorial é a “Coexistência do papel funcional de GP” e está relacionada a existência de características típicas do papel tradicional e departamental de GP, mesmo com a inserção de políticas e práticas de GEP, como a GPC. Desta forma, a unidade precisa continuar gerenciando tanto suas atividades operacionais, como o processamento de pedidos de licença, e de origem mais estratégica, como a identificação de competências para a GPC (Côrtes, 2016). Por isso, algumas organizações desenvolvem uma área interna nas unidades de GP responsáveis pelo desenvolvimento e a implementação do modelo de gestão por competências (Hondeghem et al., 2005).

Apresentadas todas as categorias dos fatores intervenientes levantadas na literatura, a Tabela 3 reúne tais categorias e sua descrição.

Tabela 3
Síntese teórica das categorias dos fatores intervenientes

Fatores	Categorias	Descrição das categorias
Institucional	Contexto externo	Conjuntura econômica, macro política e social externa
	Normas/legislação	Coerência, constância, unidade e completude do conjunto de leis, decretos e normas produzidas fora da organização que disciplinam assuntos relativos à GP
Político	Apoio da alta administração	Nível de suporte decisório e fornecimento de recursos para a consecução das atividades de GP
	Configuração política	Relações de poder, influências e de critérios políticos na formação da agenda da alta administração da organização
	Descontinuidade administrativa	Instabilidade das coalizões, mandatos políticos curtos e rotatividade de gestores
	Influência de grupos de interesse	Habilidade do dirigente de GP de influenciar atores e grupos de interesse
Organizacional	Contexto estrutural	Configuração da estruturada organizacional, envolvendo os níveis de hierarquização e departamentalização e a presença de mecanismos de governança
	Aspectos culturais	Valores predominantes e grau de resistência à mudança

	Engajamento do quadro de servidores	Envolvimento e participação dos gerentes de linha e servidores na implementação da GPC
	Existência de planejamento estratégico organizacional	Processo intencional e objetivo de planejamento que culmina em um plano estratégico para a organização
	Papel dos gerentes de linha	Receptividade pelo conjunto de gestores da organização, responsáveis pela instrução, orientação e conscientização da implementação da GPC
	Comunicação institucional	Nível de transparência na disponibilização de informações ao público externo e interno
	Coerência do modelo com o contexto organizacional	Presença de um modelo de GPC coerente com o contexto organizacional
	Recursos financeiros e orçamentários	Quantidade e qualidade dos recursos humanos, tecnológicos e financeiros controlados pela organização
Setorial	Metodologia de implementação da GPC	Grau de adequação e de complexidade do modelo estratégico de GPC adotado
	Coerência interna entre os subsistemas de GP	Interdependência entre os subsistemas de GP e coerência destes com a estratégia organizacional
	Estruturação da unidade de GP	Configuração estrutural da unidade de GP, envolvendo sua posição na estrutura organizacional e seus níveis internos de hierarquização e departamentalização
	Autonomia da unidade de GP	Liberdade de ação da unidade de GP para condução de suas atividades
	Inserção estratégica da unidade de GP	Aproximação da unidade de GP a cúpula decisória; desvinculada da visão baseada em cargos e tarefas e atrelada a imagem de consecução da estratégia organizacional
	Influência política da unidade de GP	Participação do gestor da unidade de GP nas negociações de poder
	Característica de liderança da unidade de GP	Presença de características de liderança na unidade de GP
	Coexistência do papel funcional de GP	Proporção da divisão de tempo e esforço da unidade de GP dirigidos para suas atividades funcionais e estratégicas

Nota. Fonte: elaborado pela autora e a partir de Côrtes (2016).

Por fim, tendo sido feita a identificação teórica dos fatores intervenientes, percebe-se a carência de estudos que identifiquem iniciativas específicas adotadas para contornar a influência dos fatores. A incipiência dos estudos em sinalizar estratégias de atuação para os problemas advindos das contingências ressalta, como visto anteriormente, que o processo de formulação das políticas públicas de GP, em especial consoante às orientações teórico-metodológicas da GPC, não considera o contexto da administração pública e das organizações, sendo seus preceitos restritos aos mecanismos de alinhamento estratégico e horizontal apenas.

Não é de se estranhar, portanto, evidências de que a implementação da GPC na administração pública nacional e internacional não está consolidada, em muitos casos sequer iniciada. Como o modelo da GPC não considera a influência de aspectos

institucionais, políticos, organizacionais e setoriais no sucesso das práticas de gestão de pessoas pertinentes, estes acabam por restringir o potencial da ferramenta de orientar e sustentar o desempenho organizacional e individual.

A seguir, são apresentados os métodos, técnicas e procedimentos para a realização desta pesquisa.

3 Métodos, técnicas e procedimentos de pesquisa

A presente seção dispõe sobre os métodos, procedimentos e técnicas de pesquisa que foram utilizados para a consecução dos objetivos deste estudo, descrevendo as características do estudo, as organizações participantes e os métodos e técnicas de coleta e análise de dados que serão empregados.

3.1 Características da Pesquisa

Esta pesquisa caracteriza-se como teórica-empírica, de natureza exploratória, em que as questões de pesquisa são vagas ou o arcabouço teórico insuficiente para orientar proposições (Hair Jr, Babin, Money, & Samouel, 2005), como é o caso desta pesquisa, uma vez que não há estudos específicos acerca da adoção de ações para contornar a influência de fatores intervenientes na implementação da Gestão por Competências no setor público, conforme indicado pelos resultados da revisão operacionalizada anteriormente e disposta no capítulo de “Referencial Teórico”.

Dado que as informações foram coletadas em um dado ponto do tempo, configura-se como transversal (Cooper & Schindler, 2014), porém, em função da edição do Decreto nº 5.707 de 2006, as informações também retratam um histórico desde a implementação da GPC na organização. Neste sentido, destaca-se a perspectiva longitudinal deste recorte temporal (Pettigrew, 1990).

Para isso, esta pesquisa empregou uma abordagem qualitativa visto que buscou-se compreender e explorar o significado que os indivíduos e os grupos conferem a uma questão social ou humana específica (Creswell, 2010), neste caso, de forma que a descrição dos resultados fosse aprofundada a ponto de permitir o desenvolvimento do modelo lógico acerca da relação entre as iniciativas que foram adotadas com às interferências advindas dos fatores contextuais.

As características da pesquisa, assim como as técnicas e procedimentos foram reunidos na Tabela 4.

Tabela 4
Métodos, técnicas e procedimentos de pesquisa

Tipo	Teórico-empírico
Natureza	Exploratória

Recorte temporal	Transversal com características longitudinais		
Abordagem	Qualitativa		
Objetivos	i) Identificar os fatores intervenientes (institucionais, organizacionais, políticos e setoriais) que interferem na implementação do modelo de Gestão de Pessoas por Competências das organizações do Executivo Federal	iii) Validar o modelo lógico proposto para relações entre os fatores intervenientes na implementação da Gestão de Pessoas por Competências e as iniciativas adotadas pelas organizações do Executivo Federal para contorná-los	
	ii) Identificar as iniciativas adotadas pelas organizações do Executivo Federal brasileiro para contornar os fatores intervenientes na implementação do modelo de Gestão de Pessoas por Competências		
Amostragem	Teórica		Rígida
Técnica	Entrevista	Pesquisa documental	Grupo focal
Instrumento	Roteiro de entrevista misto	Não se aplica	Roteiro de grupo focal
Amostra	Gestor e demais servidores que participaram da implementação da GPC	Documentos oficiais e evidências formais acerca da implementação da GPC	Gestor e demais servidores entrevistados anteriormente e outros indicados
Análise de dados	Análise de Conteúdo pré e pós-categórica		
	Análise de Redes de centralidade de grau, intermediação e autovetor		

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

O escopo da pesquisa, a operacionalização do processo de amostragem, o desenvolvimento dos instrumentos de reunião de dados, os procedimentos de coleta e, por último, as técnicas de análise dos dados foram divididos adiante no texto, conforme os objetivos lembrados na Tabela 3 apresentada. Optou-se por tal organização textual com o intuito de facilitar a compreensão e análise do fluxo metodológico do projeto de pesquisa em tela.

3.2 Escopo

O escopo foi definido com base no objeto de estudo desta pesquisa: o Decreto nº 5.707/07, o qual institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal por meio da implementação da Gestão por Competências para a Administração Pública Federal (APF) direta, autárquica e fundacional (Brasil, 2006). Sendo a Administração Direta composta pela estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios; e a Administração Indireta, abrange as autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações públicas (Brasil, 1967).

Assim, os elementos amostrais foram definidos a partir deste escopo, sendo que o primeiro nível considera o universo da pesquisa, o qual é composto pelas organizações

públicas do Poder Executivo Federal; e o segundo nível, considera os participantes individuais, neste caso, os atores responsáveis pela implementação da gestão por competências nas organizações escolhidas na etapa anterior, lotados nas coordenações gerais de gestão de pessoas ou em unidades.

Assim, neste primeiro nível de amostragem, foram empreendidos dois filtros: o primeiro, para levantar, de forma inicial, as organizações regidas pelo Decreto nº 5.707/2006 que tivessem implementado efetivamente a Gestão de Pessoas por Competências. Com esta primeira etapa, esperava-se obter somente as organizações que tivessem passado por todas as etapas do modelo, pois supõe-se que, estas, tenham adotado ações específicas para contornar a interferência dos fatores intervenientes.

Para isso, foi utilizado o último relatório quadrienal de Governança e Gestão de Pessoas de 2016, elaborado pelo Tribunal de Contas de União (TCU), que calcula o índice de governança de pessoal para cada uma das práticas que são adotadas pelas organizações a partir de uma nota autodeclarada conferida por cada uma das 354 organizações públicas participantes do levantamento. Assim, para seleção das organizações que adotaram efetivamente a GPC, foram consideradas aquelas com sede no Distrito Federal e classificadas como “aprimoradas” nos escores referentes à prática de “Treinamento e Desenvolvimento” (TD). Como não há o item específico à prática de Gestão de Pessoas por Competências, mas como a própria PNDP conceitua o modelo de competências enquanto “gestão da capacitação”, logo, além da descrição da PNDP, os itens referentes à dimensão “Treinamento e Desenvolvimento” se assemelham ao modelo de gestão por competências e, logo, pôde ser utilizado. Assim, a primeira lista resultou em 21 organizações elegíveis.

Entretanto, com a lista de organizações, percebeu-se que aquelas com escores mais elevados, consideradas “aprimoradas” na implementação da GPC, não condiziam com a realidade, pois não eram as mesmas das já reconhecidas anteriormente por alguns profissionais, especialistas e pesquisadores do tema. Além disso, em tentativa anterior de utilização do mesmo relatório do TCU como filtro de amostragem, a autora Araújo (2018) também identificou que, diferentemente do disposto no relatório, as organizações consideradas como “aprimoradas” de fato não apresentaram um processo estruturado da prática de GP pesquisada pela autora.

Assim, para composição da amostra, optou-se por buscar apoio formal da Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) do Ministério do Planejamento para indicação das organizações

que efetivamente implementaram a Gestão de Pessoas por Competências. A escolha da SGP decorre do Decreto nº 5.707/06 em que ela é descrita como uma das representantes do Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, responsável por desenvolver mecanismos de incentivo à atuação de servidores dos órgãos e das entidades como facilitadores, instrutores e multiplicadores em ações de capacitação; e prestar apoio técnico e administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do Comitê Gestor (Brasil, 2006). Assim, tal posição na implementação da PNPD nas organizações públicas do Poder Executivo Federal, além do relacionamento desenvolvido com tais organizações, qualifica a SGP como fonte efetiva de informação.

Neste sentido, foi realizada uma apresentação do projeto de pesquisa aos membros da SGP em abril de 2018. Nesta oportunidade, foi solicitado aos participantes a indicação de organizações que efetivamente tivessem implementado a GPC no Poder Executivo Federal. Assim, após algumas semanas, foi fornecida uma lista inicial com seis organizações recomendadas pelas autoridades SGP.

A inclusão de novas organizações foi interrompida quando todas as organizações foram consultadas e quando os dados obtidos não permitiram mais a geração de novas informações ou *insights* para mais explorações do conteúdo. Este processo é chamado de saturação teórica em que se interrompe a coleta de dados quando se constata que elementos novos para subsidiar a teorização almejada (ou a possível naquelas circunstâncias) não são mais apreendidos a partir do campo de observação (Flick, 2009).

Ao final, o estudo resultou em seis organizações participantes de diferentes naturezas e personalidades jurídicas, como forma de permitir o maior número possível de comparações, tendo a coleta sido orientada por heterogeneidade (Flick, 2009). A Tabela 5 classifica as organizações participantes deste estudo.

Tabela 5
Lista de organizações participantes

Quantidade	Organizações	Tipo
1	Organização 1	Autarquia
2	Organização 2	Ministério
3	Organização 3	Autarquia
4	Organização 4	Autarquia
5	Organização 5	Agência reguladora
6	Organização 6	Agência reguladora

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

3.3 Fluxo Metodológico 1: Objetivos específicos (i) e (ii)

Para consecução dos objetivos específicos de (i) identificar os fatores intervenientes (institucionais, organizacionais, políticos e setoriais) que interferem na implementação do modelo de Gestão de Pessoas por Competências das organizações do Executivo Federal e o de (ii) identificar as iniciativas adotadas pelas organizações do Executivo Federal brasileiro para contornar os fatores intervenientes na implementação do modelo de Gestão de Pessoas por Competências foram conduzidas duas técnicas de coleta de dados em duas etapas: a primeira é referente à realização de entrevistas e, a segunda, consistiu na pesquisa documental.

A primeira etapa, da entrevista, buscou compreender a percepção da realidade do objeto de estudo a partir do ponto de vista do respondente (Hair Jr et al., 2005), uma vez que se desejava obter a interpretação dos indivíduos que participaram do processo de implementação da Gestão de Pessoas por Competências com relação à influência dos fatores intervenientes neste processo e à adoção de iniciativas para contorná-los.

As entrevistas foram agendadas via contato formal por e-mail ou telefone, utilizando de Carta de Apresentação (Apêndice A), a qual apresentava as intenções da pesquisa e convidava o participante a cooperar com o estudo. Assim, as entrevistas foram agendadas com o responsável pela implementação da GPC em momento oportuno para ele, além de ter sido solicitado, se possível, que houvesse a participação de mais um ou dos indivíduos que tivessem participado da implementação da GPC.

Ao final foram realizadas seis entrevistas presenciais, as quais ocorreram nos meses de maio a julho do ano de 2018 com sete participantes, os quais foram selecionados em função do seu potencial para contribuir com o objeto de estudo, o que caracteriza uma amostragem do tipo teórica (Flick, 2009). Salienta-se que, em função da realidade pesquisada, foram entrevistados dirigentes que não eram oriundos da unidade de GP, tendo em vista que em algumas organizações, como a Organização 4 e 6, a implementação da GPC não era do escopo da unidade de GP, mas sim, de unidades como a de Desenvolvimento Institucional e do Escritório de Processos, respectivamente. Os participantes foram dispostos na Tabela 6.

Tabela 6

Quantidade de entrevistados por organizações

Organização	Cargo do entrevistado	Quantidade
Organização 1	Coordenador de Gestão por Competências	1

Organização 2	Coordenador-Geral da Escola Corporativa	1
Organização 3	Coordenador de Desenvolvimento de Competências	1
Organização 4	Coordenador-Geral de Desenvolvimento Institucional Servidor de Desenvolvimento Institucional	2
Organização 5	Superintendente Adjunto de Gestão de Pessoas	1
Organização 6	Gerente Técnico do Escritório de Processos	1

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Na aplicação da entrevista presencial, houve a assinatura do Termo de Consentimento (Apêndice D) pela pesquisadora e pelo participante da entrevista a fim de garantir a confidencialidade dos dados, a utilização das informações exclusivamente para fins da pesquisa científica e o consentimento dos participantes com relação ao registro eletrônico do áudio das entrevistas para posterior análise dos dados.

Assim, foi utilizado o Instrumento 1 (Apêndice B), iniciando-se com uma apresentação formal da pesquisa e do que seria feito nesta etapa. Em seguida, foram realizadas perguntas a fim de coletar dados demográficos, como: cargo, tempo na organização, nível de escolaridade e formação.

O roteiro misto composto por três seções inicia-se na Seção 1, com uma pergunta aberta para que o entrevistado discorra sobre todo o processo de implementação da GPC na organização; na Seção 2, os fatores identificados na revisão de literatura com uma breve definição de cada um, todos dispostos em uma tabela de forma estruturada (Apêndice C), foram mostrados ao entrevistado que assinalaram os fatores que exerceram influência na implementação do modelo de GPC na organização. Por último, a Seção 3 questionou, de forma semiestruturada, acerca das iniciativas que possam ter sido adotadas com intuito de contornar ou enfrentar a interferência dos fatores apontados na seção anterior. As seções e seus respectivos objetivos estão descritos na Tabela 7.

Tabela 7

Seções do Instrumento 1 e seus respectivos objetivos de pesquisa

Seções	Instrumento misto	Objetivos
Seção 1: Discorrer sobre todo o processo de implementação da Gestão por Competências na organização.	Aberto	i) Identificar os fatores intervenientes (institucionais, organizacionais, políticos e setoriais) que interferem na implementação do modelo de Gestão de Pessoas por Competências das organizações do Executivo Federal.
		ii) Identificar as iniciativas adotadas pelas organizações do Executivo Federal brasileiro para contornar os fatores intervenientes na implementação do modelo de Gestão de Pessoas por Competências.

<p>Seção 2: Assinalar a categoria que tenha interferido no processo de implementação da Gestão de Pessoas por Competência (Apêndice B).</p>	Estruturado	i) Identificar os fatores (institucionais, organizacionais, políticos e setoriais) que interferem na implementação do modelo de Gestão de Pessoas por Competências das organizações do Executivo Federal.
<p>Seção 3: Pontuar as iniciativas que tenham sido adotadas pela organização para cada um dos fatores intervenientes referentes a cada etapa do modelo de GPC identificados na seção anterior</p>	Semiestruturado	ii) Identificar as iniciativas adotadas pelas organizações do Executivo Federal brasileiro para contornar os fatores intervenientes na implementação do modelo de Gestão de Pessoas por Competências.

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Finalizada a primeira etapa, deu-se início a segunda técnica de coleta: a pesquisa documental. Com isso, foi possível suplementar e verificar as informações obtidas na etapa de entrevistas (Bell, 2008). Assim, a coleta de documentos se deu com base na sua contribuição para a pesquisa, sendo caracterizada como uma amostragem de natureza teórica também, tendo em vista que não era possível prever de antemão quantos e quais seriam os documentos obtidos (Flick, 2009).

A coleta e a análise dos dados obtidos nos documentos foram etapas concomitantes, finalizadas após a saturação teórica quando não houve mais a integração de novas informações (Flick, 2009). Os documentos eram tanto produzidos ou oriundos da unidade de GP, como de outras unidades organizacionais; foram obtidos de forma física e eletrônica, tendo o envio sido feito pelos próprios entrevistados ou obtidos nos sítios eletrônicos das organizações. Os documentos que foram coletados e analisados estão classificados na Tabela 8.

Tabela 8

Quantidade de documentos por organizações

Organização	Documentos	Quantidade
Organização 1	Planejamento estratégico	1
	Apresentação	2
	Lista de competências	1
	Manual	1
	Organograma	1
Organização 2	Planejamento estratégico	1
	Imagens das oficinas de mapeamento	5
	Cartilhas	4
	Portaria	1
	Manual	1
	Lista de competências	1
Organização 3	Organograma	1
	Apresentação	1
	Cadeia de valor	1
	Portaria	1
Imagens das oficinas de mapeamento	5	

	Lista de competências	1
	Manual	1
	Organograma	1
Organização 4	Apresentação	1
	Planejamento estratégico	1
	Relato técnico	1
	Organograma	1
Organização 5	Planejamento estratégico	1
	Organograma	1
	Apresentação	1
Organização 6	Manual	3
	Sistema	1
	Vídeo	1
	Apresentação	1
	Planejamento estratégico	1
	Lista de competências	1
	Organograma	1
Total		47

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Por fim, os resultados obtidos foram analisados por meio da Análise de Conteúdo em que é estabelecido um conjunto de categorias, identificadas ao longo do texto para posterior contagem (Bardin, 1970). As categorias devem ser suficientemente precisas para que diferentes codificadores possam chegar aos mesmos resultados a partir do mesmo material (Silverman, 2009). Assim, como primeira etapa, foi feita a transcrição do áudio das entrevistas para que fosse realizada a análise e a categorização, conforme os critérios de qualidade de Bardin (1970), constados na Tabela 9. Destaca-se que na transcrição dos áudios das entrevistas foram utilizados nomes fictícios em casos em que houve a necessidade de identificação de pessoas para manter a lógica textual, mantendo o anonimato dos participantes ou demais pessoas que pudessem vir a ser identificadas.

Tabela 9

Critérios de qualidade para categorias na análise de conteúdo

Critério	Definição
Exclusão mútua	Um trecho não pode ser passível de classificação em mais de uma categoria, ou seja, as categorias não se sobrepõem
Homogeneidade	Um único princípio, nível ou dimensão de análise deve vigorar para todas as categorias
Pertinência	As categorias devem estar adequadas ao quadro teórico e aos objetivos da investigação
Objetividade e fidelidade	As categorias e critérios adotados devem ser claros e objetivos de maneira a permitir que diferentes análises forneçam codificações semelhantes
Produtividade	O conjunto de categorias deve retornar resultados férteis

Nota. Fonte: elaborado pela autora conforme Bardin (1970).

Conforme as orientações, destaca-se que foi utilizada a análise pré-categórica para o objetivo específico de (i) identificar os fatores intervenientes na implementação da

GPC, uma vez que as categorias utilizadas já eram conhecidas e foram obtidas previamente, a partir da revisão bibliográfica, enquanto fatores institucionais, organizacionais, políticos e setoriais. Já com relação ao objetivo de (ii) identificar as iniciativas adotadas para contornar os fatores intervenientes foi empregada a análise pós-categórica, visto que as categorias das iniciativas adotadas somente puderam ser conhecidas ao final do processo.

Com os fatores e as iniciativas categorizados, foi possível estabelecer as relações entre cada um com intuito de compreender a realidade organizacional em que o modelo de GPC foi implementado na organização. Para isso, foi adotada uma ferramenta gerencial chamada de “modelo lógico”, comumente utilizada para avaliação de programas nas organizações, em que é possível demonstrar, normalmente de forma gráfica e sistemática, o funcionamento de um programa sob as condições ambientais em que ele está inserido, com intuito de identificar e solucionar pontos críticos (McLaughlin & Jordan, 2010).

Para o estabelecimento das relações, foi novamente realizada uma leitura dos dados coletados. Assim, os dados relevantes foram reunidos em duas tabelas: uma para os fatores intervenientes e outra para as iniciativas que contornaram as dificuldades. Na primeira tabela, foram listadas todas as categorias dos fatores intervenientes e, para cada uma delas, foram descritas interferências nas demais categorias. Na outra tabela, cada uma das iniciativas foi elencada e relacionada com as dificuldades que foram apontadas como tendo sido contornadas. Tal modelo proposto foi validado no Fluxo Metodológico 2, descrito na próxima subseção.

3.4 Fluxo Metodológico 2: Objetivo Específico (iii)

Portanto, após a elaboração dos modelos lógicos, foram realizados os grupos focais em cada uma das seis organizações participantes para consecução do terceiro e último objetivo específico desta pesquisa, o qual consistiu em (iii) validar o modelo lógico proposto para as relações entre os fatores intervenientes na implementação da Gestão de Pessoas por Competências e as iniciativas adotadas pelas organizações do Executivo Federal para contorna-los.

A técnica de grupo focal é destinada à condução de uma discussão entre os participantes mediada por um moderador (Barbour, 2009), neste caso, a própria pesquisadora. Assim, foi feita uma espécie de entrevista coletiva em que se buscou, por

meio da discussão conjunta entre os participantes, aprofundar e esclarecer pontos dúbios da análise (Freitas & Oliveira, 2006). Para isso, a proposição prévia do modelo lógico das relações causais entre os fatores intervenientes e as iniciativas adotadas, após a realização do Fluxo Metodológico 1, foi submetido à apreciação dos participantes do grupo focal.

Para isso, os participantes da etapa anterior foram novamente contatados via e-mail ou telefone para marcação de nova reunião com os mesmos entrevistados anteriormente. Assim, foi adotado o processo de amostragem rígida, seguindo um plano formal e bem definido (Flick, 2009), uma vez que a amostra foi constituída pelos mesmos participantes das entrevistas que participaram do processo de implementação da GPC na organização, identificados na etapa anterior.

Faz-se necessário ressaltar que apesar disso, nas Organizações 3 e 5 não foi possível realizar o grupo focal com os mesmos participantes que foram entrevistados anteriormente pois estavam em período de férias e não haveria tempo hábil até seu retorno para realização dos grupos focais. Assim, foram indicadas outras pessoas que também participaram da implementação da GPC, mas que não estavam presentes na entrevista inicial. Destaca-se que a inclusão de novos participantes também é positiva para a pesquisa tendo em vista que favorece novas opiniões e pontos de vista.

Destaca-se também que apesar de ter logrado êxito em realizar alguns grupos focais com mais de um participante, em três organizações não foi possível a participação de outros membros por questões de compatibilidade de agenda ou das demais pessoas que participaram da implementação da GPC não estarem mais na organização. A Tabela 10 demonstra a quantidade de participantes em cada uma das organizações.

Tabela 10

Quantidade de participantes do grupo focal por organizações

Organização	Cargo do entrevistado	Quantidade
Organização 1	Coordenador de Gestão por Competências Analista de Gestão por Competências	2
Organização 2	Coordenador-Geral da Escola Corporativa	1
Organização 3	Servidor de Desenvolvimento de Competências	1
Organização 4	Coordenador-Geral de Desenvolvimento Institucional	1
Organização 5	Servidor de Gestão de Pessoas Servidor de Gestão de Pessoas Servidor de Gestão de Pessoas	3
Organização 6	Gerente Técnico do Escritório de Processos Gerente Técnico de Gestão de Pessoas	2

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

O roteiro de grupo focal (Instrumento 2) utilizado em cada uma das organizações foi composto, inicialmente, por uma apresentação desta segunda e última etapa da pesquisa. Para a discussão no grupo, foi apresentada a lista das relações entre os fatores intervenientes identificados em todas as organizações e as relações destes com as iniciativas adotadas para contornar os fatores. Em seguida, para melhor visualização de tais relações, os modelos lógicos propostos foram apresentados aos participantes. Mediante a aplicação do roteiro de grupo focal e da visualização do modelo lógico proposto, foi possível promover uma discussão para validação das relações estabelecidas anteriormente pela pesquisadora (Barbour, 2009), buscando identificar e compreender a realidade vivenciada pelos implementadores na implantação da GPC.

Ao final, todos os modelos lógicos apresentados foram analisados e uma tabela foi construída para confirmação ou rejeição das relações estabelecidas. Assim, o modelo lógico finalizado foi composto pelas relações predominantes entre todos os grupos focais. Considerando que o critério de alteração adotado foi de reincidência em pelo menos quatro organizações das seis, não houve nenhuma mudança realizada entre os modelos lógicos que foram propostos inicialmente e os finalizados.

Diante da quantidade expressiva de relações e das características com que os dados se estruturaram, optou-se por utilizar o *software* Ucinet para melhor representação gráfica dos resultados. Conforme O'Toole (2000), a representação em rede pode favorecer os estudos acerca dos processos de implementação de políticas públicas. Assim, além de facilitar a visualização dos dados em formato de rede, este *software* viabilizou a realização de análises dos relacionamentos entre os fatores, a partir dos indicadores de rede, permitindo uma melhor identificação de protagonismo dos elementos da rede. Portanto, foram adotados os indicadores de análises de grau de centralidade, de intermediação e de centralidade autovetor, ou *eigenvector* (Nooy, Mrvar, Batagelj, 2011).

A Análise de Redes Sociais (ARS) viabiliza avaliar de modo sistemático o relacionamento entre os atores que integram uma rede conforme a relevância das relações entre tais atores. A principal finalidade da ARS é a detecção e interpretação de padrões de conexão entre atores (Nooy, et al., 2011).

Tendo explanado os métodos, técnicas e procedimentos desta pesquisa, a seção 4 a seguir dispõe acerca dos resultados obtidos.

4 Resultados e discussão

Esta seção é composta pela apresentação e discussão dos resultados, os quais foram dispostos em três subseções, sendo cada uma referente a um objetivo específico desta pesquisa. Assim, na primeira subseção, buscou-se demonstrar os fatores (institucionais, políticos, organizacionais e setoriais) que interferiram na implementação da Gestão de Pessoas por Competências nas organizações do Poder Executivo Federal abarcadas no estudo, assim como as relações entre eles. Em seguida, foram descritas as iniciativas adotadas pelas organizações para contornar essas interferências. Por último, estão dispostos, sob a forma de modelos lógicos construídos a partir da aplicação da técnica de análise de redes sociais, as relações entre esses fatores intervenientes e aquelas iniciativas adotadas pelas organizações amostradas.

4.1 Fatores intervenientes na implementação da GPC

Esta seção buscou a consecução do objetivo específico de identificar os fatores que interferiram na implementação da Gestão de Pessoas por Competências nas organizações públicas amostradas neste estudo. Nesse sentido, ainda no referencial teórico, foi empreendida uma atualização da pesquisa bibliográfica realizada por Côrtes (2016), como uma mescla da categorização de fatores de Fonseca & Meneses (2016) e Camões & Meneses (2016). Nesta atualização, foram obtidas 22 categorias de fatores, os quais interferem especificamente na implementação da Gestão de Pessoas por Competências nas organizações públicas, conforme previsto na Tabela 2.

Após a coleta e análise dos dados, a lista de fatores intervenientes inicial foi modificada, resultando em 20 categorias, descritas na Tabela 11. Isso porque, após aplicada as técnicas de Análise de Conteúdo de Bardin (1970), algumas alterações tiveram de ser feitas de forma a atender precisamente aos critérios de qualidade.

Tabela 11

Fatores intervenientes na implementação de Gestão de Pessoas por Competências analisados

Fatores	Categorias teóricas	Fatores	Categorias empíricas
Institucional	Normas/Legislação	Institucional	Normas externas e legislação
	Contexto externo		Contexto político-econômico e social
	-		Mecanismos de controle externo

Político	Descontinuidade administrativa	Político	Rotatividade administrativa
	Configuração política		Configuração política da organização
	Influência de grupos de interesse		Conflito entre grupos de interesse
	Apoio da Alta Administração	Organizacional	Apoio da Alta Administração
Organizacional	Contexto estrutural	Organizacional	Estrutura organizacional
	Aspectos culturais		Aspectos culturais
	Engajamento do quadro de servidores		Engajamento do quadro de servidores e gestores
	Papel dos gerentes de linha		Diretrizes estratégicas organizacionais
	Existência de Planejamento Estratégico		Recursos financeiros e humanos
	Recursos financeiros e orçamentários		Comunicação institucional
	Comunicação institucional		
	Coerência do modelo com o contexto organizacional	Setorial	Ferramenta de GPC
	Metodologia de implementação de GPC		
Setorial	Coerência interna dos subsistemas da unidade de GP	Setorial	Coerência interna entre os subsistemas de GP
	Estruturação da unidade de GP		Estrutura da unidade de GP
	Autonomia da unidade GP		Autonomia da unidade de GP
	Características de liderança da unidade de GP		Habilidades da liderança de GP
	Coexistência do papel funcional da unidade de GP		Coexistência do papel funcional de GP
	Inserção estratégica da unidade GP		-
	-		Reputação de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

No caso dos Fatores institucionais, a categoria Mecanismos de controle externo de Côrtes (2016), apontada na seção de referencial teórico, não encontrou correspondência teórica na literatura de GPC, porém, os dados empíricos relataram relação com esta categoria. Assim, com a inclusão desta categoria, este fator conta com três categorias. A categoria Normas/legislação teve seu nome alterado para Normas externas e legislação, para melhor atender aos critérios de composição de uma categoria, assim como a categoria Contexto externo foi alterada para Contexto político-econômico e social.

Os Fatores políticos que contavam com quatro categorias foram reduzidos para três, pois a categoria Apoio da alta administração foi realocada para o Fator Organizacional visto que trata-se de um aspecto organizacional. Além disso, a categoria Descontinuidade administrativa foi alterada para Rotatividade administrativa para tornar a categoria neutra.

Os Fatores organizacionais tiveram algumas categorias aglutinadas, como é o caso das categorias Engajamento do quadro de servidores e Papel dos gerentes de linha, as quais se tornaram Engajamento de servidores e gestores. Além destas duas, as categorias Coerência do modelo com o contexto organizacional e Metodologia de implementação da GPC foram aglutinadas em Ferramenta de GPC, a qual foi realocada para o fator setorial. Outras duas categorias tiveram seus nomes alterados. Assim, este fator é composto por sete categorias, incluindo a categoria Apoio da alta administração ao qual foi realocada dos fatores políticos para os organizacionais.

Por último, os Fatores setoriais tiveram uma categoria incluída referente à Reputação de GP a partir dos dados empíricos e a categoria Inserção estratégica da unidade de GP excluída por entender que outras categorias abordavam este aspecto. Palavras no nome de quatro categorias foram alteradas para facilitar a compreensão e tornar os termos mais claros. A categoria Ferramenta de GPC, resultante da aglutinação de duas categorias organizacionais, foi adicionada a este fator. Assim, os fatores setoriais são compostos por oito categorias.

Portanto, com a lista final de fatores intervenientes na implementação da GPC foi possível identificar a recorrência de relatos de cada uma das categorias, assim como a frequência com que tais fatores foram expressos nas organizações. Estes aspectos aparecem na Tabela 12.

Tabela 12

Fatores intervenientes na implementação de Gestão de Pessoas por Competências identificados

Fatores	Categorias	Recorrência de relatos		Frequência de organizações
Institucional	Normas externas e legislação	17	36	6
	Contexto político-econômico e social	10		5
	Mecanismos de controle externo	9		3
Político	Rotatividade administrativa	6	11	5
	Conflitos entre grupos de interesse	3		2
	Configuração política da organização	2		2
Organizacional	Aspectos culturais	28	84	6
	Estrutura organizacional	15		6
	Recursos financeiros e humanos	10		6
	Engajamento de servidores e gerentes	10		5
	Apoio da alta administração	9		5
	Diretrizes estratégicas organizacionais	8		4
	Comunicação institucional	4		4
Setorial	Ferramenta de GPC	17	45	6
	Coerência interna entre os subsistemas de GP	10		4
	Estrutura da unidade de GP	5		4
	Habilidade política da liderança de GP	4		4
	Autonomia da unidade de GP	4		4
	Reputação de GP	4		3

	Coexistência do papel funcional de GP	1		1
--	---------------------------------------	---	--	---

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A partir da análise comparativa dos resultados obtidos, destaca-se a predominância dos fatores organizacionais, seguidos pelos fatores setoriais, institucionais e políticos, respectivamente. Neste sentido, tais resultados convergem com os achados de outros estudos, como Camões e Meneses (2016), Castro (2018), Côrtes & Meneses (no prelo), Fonseca e Meneses (2016), Silva e Mello (2013), os quais também identificaram os fatores intervenientes de natureza organizacional como aspectos preponderantes na implementação da GPC ou de modelos estratégicos de gestão de pessoas.

Ressalta-se que os fatores políticos, os quais foram os menos relatados, tiveram categorias realocadas em outros fatores, o que pode justificar um destaque menos significativo do que o apresentado na seção de referencial teórico.

Todas as categorias dos fatores intervenientes foram citadas por pelo menos uma organização. A maioria das categorias (13) interferiu na maioria das organizações participantes. Com relação as categorias mais citadas estão: Aspectos culturais, Ferramenta de GPC, Normas externas e legislação e Estrutura organizacional, cada uma com 28, 17, 17 e 15, respectivamente. Ressalta-se que destes mais citados, dois são referentes aos fatores organizacionais, um setorial e outro do fator institucional. As quatro categorias mais citadas foram apontadas por todas as seis organizações participantes por terem interferido na implementação da GPC. Após estas quatro categorias mais citadas, as demais variaram pouco na quantidade de citações.

Na seção seguinte, apresenta-se cada uma das categorias que foi analisada, juntamente com os relatos dos participantes das organizações, os quais auxiliaram a identificar as relações entre os fatores intervenientes.

4.1.1 Fatores institucionais

Conforme disposto no referencial teórico, os **Fatores institucionais** são todos os elementos ou condições que não estão sob controle da organização pública, mas que afetam seu funcionamento, sua estruturação e a condução de suas atividades, podendo gerar dificuldades em relação à flexibilidade e às adaptações necessárias para mudanças internas (Fonseca & Meneses, 2016). Portanto, neste estudo, são tidos como componentes do ambiente externo das organizações públicas: Normas externas e legislação;

Mecanismos de controle externo, o qual veio a ser incluído após a coleta e análise dos dados, e, por último, o Contexto político-econômico e social.

A primeira categoria dos Fatores institucionais é a mais relatada, 17 vezes ao total, e é a de “**Normas externas e legislação**”, a qual contempla dificuldades referentes à coerência, constância, unidade e completude do conjunto de leis, decretos e normas produzidos fora da organização que disciplinam assuntos relativos à GP (Côrtes, 2016). Neste estudo, as dificuldades desta categoria podem ser resumidas na ausência de orientações teórico-metodológicas, de mecanismos de controle e de apoio do órgão central e, por último, na quantidade excessiva de leis e a fragmentação das mesmas. A Tabela 13 reúne, na segunda e terceira colunas, as demais categorias e seus respectivos fatores, que sofreram interferência desta categoria, cujas relações estão explicitadas no texto seguinte.

Tabela 13

Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Normas externas e legislação”

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferência relatada	
		Fator	Categoria interferida
Normas externas e legislação	<ul style="list-style-type: none"> - Ausência de orientações teórico-metodológicas - Ausência de mecanismos de controle - Ausência de apoio do órgão central - Quantidade excessiva de leis e fragmentação do arcabouço normativo-legal 	Institucional	Mecanismos de controle externo
		Setorial	Ferramenta de GPC
			Autonomia da unidade de GP
			Coerência entre os subsistemas de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Assim, os entrevistados relataram, principalmente, dificuldades das Normas externas e legislação com relação ao Decreto nº 5.707/06. Um dos apontamentos refere-se à Ausência de orientações teórico-metodológicas no decreto, convergindo com a literatura de que seus termos são generalistas e superficiais, o que gera ambiguidade, passível de múltiplas interpretações e diferentes implementações (Fonseca & Meneses, 2016).

[...] foi como se o órgão central tivesse dito “vamos lançar o Decreto e ver se cola e o que surge”. A metodologia de GPC foi meio que sendo criada ao longo do tempo (Organização 1).

[...] porque o decreto não diz método e nem o passo-a-passo (Organização 2).

[...] não vimos como outros modelos britânicos ou franceses as competências-chave gerencial para todo o setor público brasileiro, porque não temos essa política explícita. Então cada órgão teve que fazer e buscar o seu caminho e isso gerou uma dificuldade muito grande. [...] é que na verdade, o Decreto foi tímido, ele definia a Gestão de Competência com a capacitação e isso trouxe muita confusão metodológica (Organização 3).

[...] acontece quando você vai para legislação, ela é muito aberta e ela dá para a faculdade de implantar o que você acha mais adequado (Organização 4).

[...] o Ministério do Planejamento, muitas vezes, solta algumas normas que muitas vezes é uma visão muito macro, muito sistêmica, que tenta marcar todo mundo e acaba sendo superficial, porque se detalharem muito, não conseguem abranger as necessidades de cada órgão (Organização 6).

Camões e Meneses (2016) também destacaram em seu estudo que de fato não há um instrumental metodológico para operacionalização das diretrizes do decreto. Segundo os autores, isso se dá, em partes, em razão da falta de um consenso sobre a definição do conceito de competência e do amadurecimento do tema. Tanto que a maturação conceitual do termo “competência” começou a ocorrer somente após a edição do Decreto, sendo, inclusive, considerado um dos resultados positivos da implantação da Política, o que culminou no lançamento do Guia de Gestão da Capacitação por Competências, o qual, além de definir os tipos de competências a serem mapeadas, versa sobre outros direcionamentos teórico-metodológico de GPC (Camões & Meneses, 2016).

Entretanto, destaca-se que as organizações que desejaram dar início à implementação antes ou logo após a edição do Decreto, tiveram dificuldade em realizar a adaptação da Ferramenta de GPC, o que ocasionou em fragmentação do projeto, como no caso da Organização 2.

[...] o Planejamento, junto a uma consultoria, definiu a tipologia de competências a ser adotada na Administração na esfera Executiva: tem a institucional, que é em toda a Esplanada; a organizacional, cada uma tem a sua, e transversal, e aí, tem a competência setorial. Essas duas primeiras, a Organização 2 já tinha, mas essa outra categoria, de setoriais, a Organização 2 ainda não tinha (Organização 2).

A expectativa dos formuladores do decreto era de que os próprios órgãos formassem e operacionalizasse um projeto de implementação da GPC, sem a definição de um modelo específico, mas utilizando o sistema CapacitAÇÃO que seria desenvolvido, segundo previsto no próprio decreto, pela Secretária de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento (Camões & Meneses, 2016). Entretanto, conforme relatado pelo entrevistado da Organização 6, esse sistema nunca foi desenvolvido, como apontado também no estudo de Camões (2013) de que o sistema não havia sido finalizado no prazo determinado.

[...] uma coisa que você deve ter ouvido de outras entrevistas é que o Planejamento chegou a querer fazer um sistema de capacitação que nunca saiu e não vai sair (Organização 6).

Os próprios formuladores da Política assumem que as expectativas deles foram altas com relação às organizações ao redigirem as diretrizes do decreto, pois exigiram demais e fornecerem poucos instrumentos para isso (Camões, 2013). Assim, sem o sistema previsto no decreto e sem a criação de outras ferramentas que auxiliassem na

implementação do modelo, atrelados à fragilidade das orientações teórico-metodológica do decreto, a adequação da Ferramenta de GPC foi fatalmente desfavorecida.

Assim, em consonância com a literatura, os resultados apontam para uma contradição entre a realidade vivenciada pelas áreas de GP das organizações e o que está disposto nas normas (Junior Araújo & Martins, 2014; Camões, Fonseca & Porto, 2014), tendo em vista que os relatos retratam uma incompatibilidade entre o previsto no Decreto nº 5.707/06 e as ferramentas de gestão de TD&E em curso nas organizações até então, o que não se resolveu com a edição do decreto, uma vez que não houve, na delimitação de seus termos, orientações teórico-metodológicas, dificultando a adequação da Ferramenta de GPC.

[...] porque no início 2008, dois anos depois, ainda estava aquela correria. Não tinha a produção de conhecimento que hoje a gente tem, de pesquisa, acerca do tempo. A gente está falando de 10 anos atrás que estava todo mundo nas escuras tentando achar uma forma de conseguir fazer. [...] Ainda não existia uma cultura no mercado para desenvolver esse tipo de sistema (Organização 1).

[...] assim como a Avaliação de Desempenho orientada por Resultados, a Gestão por Competências, a realidade das organizações ainda não estava amadurecida suficientemente para poder internalizar (Organização 1).

Por outro lado, alguns dos entrevistados, Organizações 3 e 5, avaliam que esta Ausência de orientações teórico-metodológicas seria um aspecto positivo para a implementação da GPC, pois possibilitaria uma margem de manobra na atuação dos implementadores.

[...] o Decreto não tem muito conteúdo para direcionar. Quanto menos fala, melhor (Organização 5).

Depreende-se que um cerceamento teórico-metodológico menor, por parte do decreto, aumenta o grau de liberdade e de flexibilidade para tomada de decisão, interferindo positivamente na Autonomia de GP, o que converge com os resultados de Camões (2013), cujos entrevistados dos órgãos em que a política logrou resultados mais efetivos também perceberam tal flexibilização como positiva.

Conforme este relato e os trechos anteriores, percebe-se que não há um consenso entre os entrevistados acerca da influência da previsão, ou não, de um modelo específico de GPC no decreto, uma vez que alguns entrevistados avaliam ora como um dificultador e ora como um facilitador na implementação da GPC.

[...] É uma linha muito tênue entre o que é bom e o que é ruim de não ter diretrizes tanto no acordão, quanto na legislação (Organização 3).

Além do aspecto teórico-metodológico em relação ao decreto, os entrevistados das Organizações 1 e 3 destacaram a Ausência de mecanismos de controle e sanção nos

instrumentos legais, como no Decreto nº 5.707/06, por exemplo. Segundo Camões (2013), a Ausência de mecanismos de controle e obrigatoriedades não confere empoderamento suficiente para a implementação.

[...] não tem punição, é uma orientação. Você não tem obrigação de fazer, mas você começa a ter (Organização 1).

[...] um Decreto que não saiu nem o instrumento de controle dele mesmo (Organização 3).

Sem tais mecanismos de controle e sanção ou de obrigatoriedades no decreto, o mesmo era fatalmente descumprido ou cumprido com descaso, tendo sido realizado um alto número de contratações de consultorias com valores abusivos e com iniciativas isoladas e desconexas, o que abriu espaço para uma forte atuação dos órgãos de controle sob as organizações, interferindo nos Mecanismos de controle externo.

[...] o TCU, inicialmente, começou identificando um monte de iniciativa isolada, cada um (organização) fazendo de um jeito, cada um tinha um parâmetro. Dai ele vinha e falava “Epa! não é bem assim” em termos de gestão de pessoas. Então, (o Decreto) criou uma brecha e os órgãos de controle começam a perceber que estão fazendo n contratações e consultorias de projeto dessa natureza, n consultorias não deram certo. [...] o órgão de controle viu uma lacuna que alguém tinha que suprir. Então, ele criou o iGov Pessoas. [...] ele ocupou um espaço que não estava sendo ocupado, ele foi lá, estudou, construiu uma metodologia para ver essa questão da política de governança, que entra lá a gestão por competência, formação de liderança, vários aspectos de gestão de pessoas que tinha que ter dado para as organizações e ele vai e coloca aquilo que era em termos de metodologia, de colocar conhecimento, ele vai e faz em forma de acordão, que é obrigação para a gente as recomendações do TCU, entra pelo controle externo, então é um espaço que não foi ocupado pelo Decreto (Organização 1).

Entretanto, isso criou uma divergência entre o que o MP previu no decreto, o que os implementadores conseguiam aplicar e o que os órgãos externos demandavam. Sem tais mecanismos, segundo demonstrado nos relatos, os órgãos externos ocuparam um espaço que deveria ter sido preenchido pelo Comitê Gestor, conforme previsto no decreto da PNDP.

Outra dificuldade apontada diz respeito ao papel do órgão central, o qual dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelos demais órgãos da APF, na implementação da PNDP, pois, apesar de constar no Decreto nº 5.707/07 que deveria haver o fornecimento de apoio técnico e administrativo às unidades de GP por parte do órgão central, os entrevistados afirmam este apoio foi insuficiente ou nem chegou a ocorrer.

[...] o Ministério do Planejamento criou uma orientação para que se fizesse (a GPC), mas não deu condições, nem suporte, para que as organizações fizessem. Se eu sou a dona daquela política e se estou dizendo que as minhas unidades de gestão de pessoas vão trabalhar com aquilo, eu tenho que dar condições de trabalhar com aquilo e não fiz mais nada. Eu saí com o decreto e com o que mais, o Ministério do Planejamento saiu tentando identificar quem conseguiu sair, decolar, ele soltou e ficou vendo se isso iria pegar. [...] a gente foi no Ministério do Planejamento, por causa dessa

transferência de tecnologia entre os órgãos, o pessoal da Secretaria de Modernização falou para gente: “Legal que está tendo essa iniciativa junto com os órgãos. Se vocês conseguirem fazer essa questão da transferência nos avisem, porque se conseguirem, a gente vai fazer o estudo de caso de vocês para ver se identificamos outros órgãos que ainda não iniciaram com a parte de gestão por competência para a gente também replicar um projeto”. Então, qual foi o suporte que o Ministério do Planejamento deu para a gente fazer? Nenhum, muito pelo contrário, depois vieram perguntar como estávamos e mostrar para eles como estávamos fazendo (Organização 1).

[...] você chegou a ver o manual do Planejamento né?! Então, na verdade, você fez um arcabouço, altamente estruturante e os órgãos que se virem. [...] então isso aqui tem o decreto, mas não tem suporte de Planejamento. [...] se a gente falar alta administração da APF, vulgo Ministério do Planejamento, é um inferno! “Mapeia competência aí, faz meia boca, vou fazer um sistema para ajudar vocês” e o sistema nunca sai, ou seja, a alta administração daqui de dentro, a gente tem total apoio, agora do Planejamento, com a SIPEC, nada. Então tem duas das altas administração aí, interna e externa e cada um deles tem uma coisa diferente (Organização 6).

Assim, afirma-se que a Ausência de apoio do órgão central também interfere negativamente na Ferramenta de GPC, uma vez que, sem as orientações técnicas e o suporte administrativo necessário, a alta complexidade e a inadequação da ferramenta e do modelo de GPC no setor público tendem a permanecer.

Além do Decreto nº 5.707/07 que regulamenta a GPC, os relatos também abordaram aspectos desfavoráveis do arcabouço normativo-legal que rege as unidades de GP em geral. Assim, um outro dificultador apontado foi a Quantidade excessiva de leis e a fragmentação das mesmas, cujas aplicações na organização, frequentemente, geram conflitos em virtude da dificuldade de realizar a integração entre estes diferentes normativos.

[...] quando foi no início de 2010, foi quando saiu o Decreto nº 7.133 – que é o quê? Avaliar a questão de desempenho – para vários órgãos, que é o caso do FNDE, que está dentro dessas instituições. O Decreto vem estabelecendo a questão de metas das instituições, avaliar por meta, a avaliação por múltiplas fontes e ainda não tínhamos estrutura. [...] quando foi em 2011 fez o módulo de avaliação dentro da ferramenta e disponibilizou, o que aconteceu? A recomendação do decreto era avaliar 80% fatores e 20% são metas. A Organização 1, assim como a maioria das instituições, não tinha metas e aí o que substituiria isso?! Não estávamos preparados ainda para incorporar meta (Organização 1).

[...] a dificuldade é que a legislação é complexa, porque eu tenho uma lei geral, mas tenho diversas portarias, decretos, então é um assunto bastante amplo, é uma lei que tem muita emenda, como complicador. [...] é uma massa de informações, de interpretações, algumas são contraditórias, porque deturpa entendimento próprio, ou mudança, relacionada com alguma mudança da AGU, ou algum acordo do Tribunal Superior, então, isso ganha uma complexidade muito grande, isso é problemático (Organização 6).

Apesar de não figurar como objetivo destas normas que legislam sobre as políticas e práticas de GP no Poder Executivo Federal, os relatos demonstram que há uma certa preocupação em como realizar aquilo que a literatura chama de alinhamento horizontal, o qual é um dos princípios dos modelos de Gestão Estratégica de Pessoas, tais como

Gestão de Pessoas por Competências, Gestão por Desempenho, entre outros, os quais estão previstos nestes decretos.

Assim, tendo em vista que os próprios normativos que instituem as políticas estratégicas de pessoal estão descolados das orientações teóricas, seja por opção dos próprios formuladores ou de outros aspectos, fato é que é compreensível, tal como também apontado em Camões e Meneses (2016), Côrtes (2016), Fonseca e Meneses (2016), que haja uma dificuldade, por parte dos implementadores em como realizar aquilo que a literatura destes modelos prescreve. Portanto, depreende-se que esta ausência de unidade das Normas externas e legislação dificulta a realização da Coerência interna entre os subsistemas de GP, uma vez que esta fragmentação mantém as políticas e práticas de GEP desconexas e sem articulação entre elas, sendo implementadas de forma isolada e compatíveis somente com os processos de cada um (Camões, Fonseca & Porto, 2014).

A segunda categoria de Fatores institucionais é a de “**Mecanismos de controle externo**” referente às atividades de verificação e controle do cumprimento das regras contidas no arcabouço legal e jurídico de GP (Côrtes, 2016). Esta categoria foi citada nove vezes e retrata as dificuldades relatadas referentes à pressão dos órgãos de controle nas organizações públicas participantes. As interferências desta categoria nas demais estão reunidas na Tabela 14 e explicitados no texto seguinte.

Tabela 14

Dificuldades e interferências relatadas da categoria “Mecanismos de controle externo”

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Mecanismos de controle externo	- Pressão exercida pelos órgãos de controle	Organizacional	Apoio da alta administração
		Setorial	Autonomia de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora

Os entrevistados das Organizações 1 e 3 relataram a Forte pressão exercida pelos órgãos de controle e fiscalização nas organizações públicas ao tecer recomendações e cobranças, por meio de acórdãos ou outros instrumentos, acerca da necessidade de investimento em políticas e práticas de GP, sobretudo de capacitação e desenvolvimento dos servidores. A pressão que os órgãos de controle exercem nas organizações, as escrutina e pode ser prejudicial à flexibilidade e a autonomia necessária para a implementação efetiva de políticas e práticas estratégicas de GP (Järvalt & Randma-Liiv, 2010), interferindo negativamente na Autonomia de GP.

[...] no início do ano passado saiu um acórdão do TCU dizendo a questão do fortalecimento de ações de capacitação para desenvolvimento de competências

técnicas para a Organização 1. Você não tem que fazer, mas o órgão de controle te dizendo que se você tem e onde estão as falhas do seu sistema, da sua prática, da sua metodologia, se você tem e se você não tem... é recomendado fazer (Organização 1). [...] tivemos um forte papel dos órgãos de controle, do Tribunal de Contas. [...] nesse meio tempo, nós tivemos acórdãos do TCU que exigia que a gente usasse perfis profissionais, inclusive para planejamento de trabalho e recrutamento externo (Organização 3).

[...] limitação dos gestores para mim é bem claro (Organização 5).

Os entrevistados das Organizações 1 e 3 também afirmam que as recomendações e cobranças dos órgãos de controle são, por vezes, incoerentes com a realidade organizacional, pois não levam em consideração aspectos específicos de cada organização, o que podem inviabilizar a adoção das sugestões.

[...] agora muitas coisas apareceram no acórdão que, de fato, nós não tínhamos como implementar, porque não partimos do ideal, e aí, em alguns processos ainda não estávamos em um nível pra adotar aquelas recomendações do TCU ou esbarrava em algum interesse (Organização 1).

[...] tem algumas coisas que vem deles, que é muito fácil pra um órgão pequeno. Mas pra gente, que tem uma complexidade de estrutura, eles esquecem de olhar que pra gente não se aplica. “Ah, você vai lá e conversa com as pessoas”, mas vai lá e conversa com as pessoas? Aqui o cara tá no Acre, o outro está no Chui (Organização 3).

[...] eu não tinha dimensionamento da força de trabalho: o cara (TCU) me fez colocar. Como eu ajusto minha norma de pessoas para casar com dimensionamento? [...] Eu não sou premiado, muito pelo contrário, eu sou punido pelo órgão de controle normalmente, se eu investir dinheiro e não tiver uma norma (Organização 4).

As recomendações e cobranças dos órgãos de controle indicam aspectos que devem ser adotados pelas organizações. Entretanto, os entrevistados das Organizações 3 e 4 destacaram que não há diretrizes ou um suporte acerca de como fazer para adotar tais sugestões. Assim, cada organização acaba fazendo por iniciativa própria, muitas vezes, sem o suporte necessário. Neste caso, conforme visto anteriormente, a ausência de suporte do próprio órgão central, à época Ministério do Planejamento, o qual, diante das cobranças e recomendações advindas dos órgãos de controle, deveria ter fornecido o apoio técnico e administrativo, já que antes, isto não fora oferecido.

[...] essa questão do mecanismo de controle externo é aquilo: ele diz que tem que fazer, mas não diz como, não dá diretrizes, simplesmente diz “faça” e alguns órgãos acabam não tendo suporte (Organização 3).

[...] como o Planejamento não é capaz de mover a administração, hoje quem está mexendo com administração é o TCU. O TCU estabelece critério de governança, ele manda fazer. Então, se o TCU fala que é isso aqui que eu vou olhar, se vocês estão fazendo, bem (Organização 4).

Apesar das dificuldades relatadas, a pressão exercida pelos órgãos de controle também é avaliada como um facilitador, pois favorece o convencimento dos dirigentes máximos da organização, os quais, constantemente, balizam suas decisões em razão de aspectos legais. Assim, afirma-se que a pressão dos órgãos de controle interfere positivamente no Apoio da alta administração.

[...] quando saiu o primeiro acórdão, a gente achou uma *big* oportunidade, porque muitas coisas que nós colocamos posterior tinha no acórdão que é recomendado para as unidades de gestão de pessoas ter isso. Então, surgiu como uma oportunidade (Organização 1).

[...] porque o Decreto nº 5.707 e os acórdãos do TCU tiveram influência positiva. Para convencer os secretários sem ter um decreto, jamais eu iria implementar por iniciativa própria. [...] Tem algumas dificuldades que as pessoas perguntam: “qual base legal, com base em que?”. Então a gente é muito legalista, a cultura é muito legal. Então o fato de ter esse decreto foi primordial, não só ajudou, mas foi determinante. Na nossa primeira fala, em toda sensibilização, era essa (Organização 3).

Percebe-se que alguns entrevistados enxergam esta pressão dos órgãos de controle como uma restrição à liberdade e à flexibilidade na condução do processo de implementação da GPC, enquanto outros veem a atuação incisiva dos órgãos de controle como um direcionador, estimulando que as unidades de GP estejam alinhadas aos princípios da GEP. Fato é que, de uma forma ou de outra, a atuação dos órgãos de controle exerce interferência na percepção de Autonomia de GP.

A última categoria dos Fatores institucionais, relatada nove vezes, é chamada de “**Aspectos político-econômicos e sociais**”. Esta categoria teve seu nome alterado de “Contexto externo” para “Aspectos político-econômicos e sociais”, por entender que o termo “Contexto externo” não era específico o suficiente, conforme as regras de categorização de Bardin (1970), pois podia dar a entender que era referente a qualquer aspecto relacionado ao contexto externo, quando, na realidade, esta categoria é restrita à conjuntura política, econômica e social externa à organização (Côrtes, 2016).

Assim, os relatos abordaram dificuldades quanto à crise econômica dos últimos anos, questões macro políticas e cobranças por resultados por parte da sociedade. A interferência destes aspectos nas demais categorias estão reunidas na Tabela 15 e explicitados em seguida.

Tabela 15

Dificuldades e interferências relatadas da categoria “Aspectos político-econômicos e sociais”

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Aspectos político-econômicos e sociais	- Crise econômica - Mudanças macro políticas - Cobrança de resultados por parte da sociedade	Político	Rotatividade administrativa
		Organizacional	Recursos financeiros e humanos

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Uma das dificuldades relatadas consiste na Crise econômica acometida no Brasil nos últimos anos, as quais acarretaram em restrições orçamentárias significativas que afetaram algumas das ações de GP, como a própria implementação da GPC.

[...] quando a organização começou a implementar, lá em 2009/10, era uma realidade muito diferente de quem começou em 2014. Esse contexto institucional vai interferir muito, porque vai pegar essa fase 2010 a 2013 que foi a fase inicial e vamos em uma época de abundância de recursos, poucos cenários de corte. Tivemos uma época áurea. Então, se tivemos as mesmas medidas, já no contexto de 2014/15, a gente não teria os mesmos resultados. Neste período, quando a gente tentou fazer, a gente não estava no cenário de restrição de concurso. Se a gente pegar em alguma instituição que tentou implementar em 2014/15, já vindo pra um cenário de corte orçamentário [...] então, com certeza, foi um contexto bem diferente (Organização 1).

[...] com as restrições institucionais sérias e graves, que eu acho que a gestão de pessoas sofre muito no setor público (Organização 3).

[...] questão econômica só afeta orçamento (Organização 6).

Entre as ações de GP afetadas pelos cortes orçamentários, provenientes da crise econômica, está a seleção e a contratação de novos servidores, pois, em meio a tal cenário, houve a redução de concursos públicos, o que gerou algumas outras dificuldades que não haviam sido consideradas, como a insuficiência de recursos humanos da organização para auxiliar na implementação da GPC.

[...] tem a redução do quadro interno do pessoal, saindo muita gente. [...] ou a pessoa foi cedida ou, sobretudo na época de 2013, que perdemos muitos servidores para outros órgãos, bons concursos públicos de 2008 até 2013 e 2014. [...] depois não estava tendo concursos, porque, logo em seguida, veio um cenário de restrição de concursos, então uma série de fatores em termos de contexto que não são considerados, aconteceram (Organização 1).

[...] desde 2014 a gente não tem concurso público. Então, já que você não tem ingresso, você tem muito mais responsabilidade de gerir os recursos que você tem. E a gestão de competências te fala que você tem que gerir o seu *gap* de competências e de várias formas: se não consegue recrutamento externo, faz um processo de movimentação interna, de seleção interna, de melhor qualificação. [...] Então, você tem que ter uma consciência, dos gestores de modo geral, que eles precisam ter pessoas com perfil adequado, não quantitativos. “Você tem essa prática, preciso de tanto” e “mas para que? E com qual perfil?” (Organização 3).

[...] questão de concurso público é aquela coisa de “não tem pessoas suficientes”, mas sempre vai ter é sempre uma restrição que a gente tem (Organização 6).

A redução de gastos, em razão da crise econômica, destaca duas preocupações tradicionais com relação aos servidores públicos, como já previamente apontados na literatura (e.g. Bergue, 2005; Mello & Silva, 2013): seu contingente e o valor gasto com eles. Neste sentido, em razão da crise econômica que criara um ambiente restritivo, destaca-se a interferência desta categoria nos Recursos financeiros e humanos. Tais resultados corroboram com os relatos de Mello & Silva (2013) de que há insuficiência do contingente de pessoal para desenvolver as atividades necessárias aos desafios de uma implementação da GPC.

Mudanças macro políticas também foram relatadas pelo entrevistado da Organização 1. Como o caso de *impeachment* da chefe de Estado, ocorrido há alguns anos, e decorrentes trocas de cargos, provenientes da saída e entrada de um novo governo,

interferindo negativamente na Rotatividade administrativa, aumentando-a, principalmente nos cargos de primeiro escalão.

[...] se a gente pegar em alguma instituição que tentou implementar em 2014/15, já vindo pra um cenário de corte orçamentário, restrição de concurso, *impeachment*, eleições, mudanças nos cargos de primeiro escalão, então, com certeza, foi um contexto bem diferente (Organização 1).

Em consonância com o relato, as Mudanças no cenário macro político também são apontadas pela literatura como interferentes na implementação da GPC, uma vez que o contexto político incerto torna as previsões estratégicas mais difíceis de serem formuladas e seguidas (Iles, Almhedie & Baruch, 2012).

Por último, os relatos das Organizações 1 e 3 descrevem a Cobrança da sociedade por resultados cada vez mais eficientes, principalmente quanto à otimização dos recursos públicos, o que, como apontado por Mello e Silva (2013), faz com que seja um desafio para a implementação da GPC. Neste sentido, o entrevistado da Organização 3 afirma que esta cobrança foi uma motivação para que a GPC fosse implementada tendo em vista a necessidade de legitimação social que as organizações públicas normalmente possuem, uma vez que, entre uma de suas funções, está a representação sócio-política (Fonseca & Meneses, 2016).

[...] além da gente ter a cobrança da sociedade por maior resultado (Organização 1). [...] cada vez mais pressionado pela sociedade por eficiência, nas últimas reformas que o governo tentou uma cobrança muito grande de desempenho e competência do setor público. [...] cobrança de resultados da sociedade foi uma motivação, porque se eu preciso ter resultados mais eficientes e mais eficazes, eu preciso motivar as pessoas para isso eu uso da GPC. A gente fez uma leitura do inverso disso (Organização 3).

Portanto, destaca-se que as categorias dos Fatores institucionais exercem interferência, principalmente, nos fatores setoriais, aqueles sob responsabilidade da unidade de GP. Além disso, os fatores institucionais também interferem nos outros três tipos de fatores: políticos, organizacionais e setoriais e exercem interferência entre si, como no caso das Normas externas e legislação nos Mecanismos de controle externo, conforme sintetizado na Tabela 16, em que foram elencadas as categorias dos fatores institucionais e as interferências delas nas outras categorias.

Tabela 16

Síntese das interferências relatadas das categorias de Fatores institucionais

Categoria	Interferência relatada	
	Fator	Categoria interferida
Normas externas e legislação	Institucional	Mecanismos de controle externo
	Setorial	Ferramenta de GPC
		Autonomia de GP
		Coerência entre os subsistemas de GP

Mecanismos de controle externo	Organizacional	Apoio da alta administração
	Setorial	Autonomia de GP
Aspectos político-econômicos e sociais	Político	Rotatividade administrativa
	Organizacional	Recursos financeiros e humanos

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Por fim, infere-se que tanto os aspectos normativos-legais, assim como a pressão exercida pelos órgãos de controle e fiscalização, ambos externos às organizações do Poder Executivo, são apontados como interferentes, principalmente, na atuação da unidade de GP, com destaque para o cerceamento da liberdade da área de GP, tendo em vista que a Autonomia de GP foi apontada como categoria interferida por ambos os aspectos.

Com relação aos aspectos do contexto político-econômico e social, como a crise econômica, mudanças políticas e as cobranças da sociedade, foram apontadas restrições orçamentárias, as quais impactam na disponibilidade de recursos da organização, tanto financeiros, como humanos. Além disso, destaca-se que, no caso de mudanças políticas, principalmente nos cargos de alto escalão, desencadeia uma série de alterações na ocupação dos cargos políticos das organizações, o que aumenta a rotatividade administrativa.

4.1.2 Fatores políticos

Os **Fatores políticos** são referentes à dinâmica política da organização, estando relacionados a poder, influência, conflitos de interesses, construção de coalizões, negociação e barganha que interferem no processo de implementação da GPC (Camões & Meneses, 2016). Assim, neste estudo, destaca-se as seguintes categorias deste fator: Rotatividade administrativa, Conflitos de grupos de interesse e Configuração política da organização.

A primeira categoria dos Fatores políticos mais relatada é a “**Rotatividade administrativa**”, a qual consiste no grau de trocas de coalizações ou mandatos dos dirigentes da organização. Esta categoria teve o seu nome alterado de “Descontinuidade administrativa” para “Rotatividade administrativa” para buscar dar neutralidade ao termo, uma vez que as demais categorias não estão descritas nem de forma positiva e nem negativa. A dificuldade relatada é referente à alta rotatividade administrativa, tendo sido descrita esta dificuldade e as interferências na Tabela 17.

Tabela 17

Interferências relatadas de “Rotatividade administrativa”

Categoria	Dificuldade relatada	Interferência relatada
------------------	-----------------------------	-------------------------------

		Fator	Categoria
Rotatividade administrativa	-Trocas de gestão excessivas em cargos de natureza política	Político	Configuração política da organização
		Organizacional	Engajamento de servidores e gestores
			Apoio da alta administração
Setorial	Ferramenta de GPC		

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Em algumas organizações, em decorrência dos Aspectos político-econômicos e sociais que acarretaram em mudanças políticas, como a troca de governo, tais aspectos acarretaram em alterações de cargos de natureza política dentro da organização. Assim, uma das dificuldades apontadas refere-se às Trocas de gestão excessivas em cargos de natureza política decorrente da saída de dirigentes máximos, o que representou uma ruptura no andamento e na continuidade dos projetos, como a implementação da GPC, pois os projetos podem vir a deixar de ser priorizados em razão da saída do patrocinador.

[...] o primeiro mapeamento de competências que foram as competências institucionais, isso em 2006 e 2007, e aí, parou, entrou uma gestão que não priorizou. [...] não foi fácil. Foram dois anos assim. Porque quando eu estava convencendo um (gestor), ele saía, e aí, vinha outro. Todos os itens burocráticos prontos e ele saiu na hora de assinar. [...] e aí entrou a questão política, porque mudou a gestão, tudo mapeado e mudou a gestão. Aí tivemos trabalho de convencimento para dar continuidade, porque eu tenho que completar o questionário de necessidade e competência. [...] a secretaria seguiu em frente e aplicamos o questionário, tivemos 70% de resposta em todos os locais que te falei, foi um sucesso, porque não é fácil (Organização 2).

[...] a troca de mandato interferiu aqui sim (Organização 4).

[...] teve uma ruptura grande, uma mudança no quadro de desenvolvimento, e aí, sim, teve uma quebra. Depois nos recuperamos, inclusive o trabalho antigo, mas foi uma situação (Organização 5).

[...] quando você não está maduro ainda, você corre o risco de perder o patrocínio, mas quando já está institucionalizado é muito difícil de tirar. Eles foram conquistados pelo exemplo, se está funcionando, não tem conversa (Organização 6).

As Trocas de gestão excessivas em cargos de natureza política em razão destas mudanças políticas podem afetar negativamente a Configuração política da organização, uma vez que favoreceu a ocupação de cargos em função de aspectos políticos e não técnicos.

O papel transitório de alguns servidores públicos, principalmente daqueles que ocupam cargos de chefia, intensifica a alta rotatividade, o que acarreta a descontinuidade de algumas ações, sendo prejudicial para a implementação de modelos de gestão, tais como o da GPC (Fonseca & Meneses, 2016; Silva et al., 2013). Além disso, a rotatividade elevada de gestores no setor público, seja na unidade de GP ou nas demais unidades organizacionais, é vista como um fator que altera a base de suporte às instituições (Schommer, 2003). Assim, destaca-se que esta categoria interferiu negativamente no Apoio da alta administração e no Engajamento de servidores e gestores.

A Alta rotatividade administrativa significou também a saída de patrocinadores da implementação da GP, o que interferiu negativamente na condução da Ferramenta de GPC na organização. No estudo de Fonseca e Meneses (2016), a rotatividade de gestores nas agências reguladoras públicas também acarretou em prejuízo à continuidade da implantação do modelo. Neste sentido, conclui-se que a rotatividade dos dirigentes acarreta em retrabalhos e atrasos e, logo, desfavorece o andamento do processo de implementação e adequação do modelo de GPC, interferindo negativamente na Ferramenta de GPC.

[...] essas gestões políticas, elas colocam muita descontinuidade. Então a gente vem de um período que em 2 anos, a gente teve 6 presidências, vem um e diz que “o olhar que eu quero para a organização é esse, isso é importante e isso não é” e aí vem o outro e diz “não... mas veja só”. E, geralmente, o que vem quer fazer diferente do que estava anteriormente. Quando os cargos são políticos é muito difícil o sucessor querer dar continuidade nessas ações anteriores. [...] a questão que é muito discutida que, quando vem essas mudanças políticas, a minha área (estratégica) é a que mais sofre. Ninguém mexe em folha de pagamento. Agora achar que a capacitação tem que ser assim e assado, achar que temos que ir pro exterior... é político (Organização 1).
[...] e aí entrou a questão política, porque mudou a gestão, tudo mapeado e mudou a gestão. Aí tivemos trabalho de convencimento para dar continuidade, porque eu tenho que completar o questionário de necessidade e competência (Organização 2).

A segunda categoria mais relatada dos Fatores políticos, com três relatos, foi a de **“Conflitos entre grupos de interesse”**, a qual refere-se à presença de grupos de interesse nas tomadas de decisão em razão da multiplicidade de interesses envolvidos e de divergências entre si (Truss, 2008). As dificuldades relatadas foram estão relatadas na Tabela 18, assim como as interferências nas demais categorias.

Tabela 18

Dificuldades e interferências relatadas da “Conflitos entre grupos de interesse”

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Conflitos entre grupos de interesse	- Divergências teóricas-metodológicas entre gestores organizacionais - Divergências teóricas-metodológicas entre gestores organizacionais e os consultores externos	Organizacional	Apoio da alta administração
		Setorial	Engajamento de servidores e gestores Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Entre as dificuldades relatadas desta categoria estão algumas divergências entre os gestores organizacionais. Uma delas refere-se à discordância entre os gestores organizacional quanto à metodologia, incluindo o conceito de competências, a ser adotada para operacionalização da GPC. No caso da Organização 6, o desacordo com relação à metodologia a ser seguida gerou problemas com relação à ausência de Apoio da alta

administração e dificuldade de participação, dificultando o Engajamento de servidores e gestores.

[...] tinha uma discussão, porque o pessoal era de processos... é que tudo em gestão por competências, tudo que você faz, é recalcado, é incompetência. Eles eram de uma área que era gestão por processos, então tudo tinha que estar ancorado com processos. Do outro lado, tinha um que queria estar ancorado em competências. Só que mapear competências, você faria em 6 meses e o mapeamento de processos demoraria 2 anos e meio. Então, o que acontecia: se fosse esperar mapear processos para depois entrar em competências ia demorar demais e o Decreto dizia que todo mundo tinha que ter as competências mapeadas. Então ou eu respeitava o Decreto ou eu esperava o mapeamento de processos para fazer junto, então era essa a discussão. [...] a gente tinha uma dificuldade interna nossa, que era um pouco mais de absorção disso, um exemplo de dificuldade nossa é que: para mim, a competência existe para executar um processo de trabalho, que é o CHA, para você desempenhar alguma coisa, e esse alguma coisa é um processo de trabalho que você tem. Porque, na época, eu era gerente de projeto na área de processos, planejamento e processo, e tinha o chefe da área de Recursos Humanos que ele entendia que não, para mim sim e para ele não. [...] a gente tinha uma dificuldade interna nossa, que era um pouco mais de absorção disso, um exemplo de dificuldade nossa é que: para mim, a competência existe para executar um processo de trabalho, que é o CHA, para você desempenhar alguma coisa, e esse alguma coisa é um processo de trabalho que você tem. Porque na época, eu era gerente de projeto na área de processos, planejamento e processo, e tinha o chefe da área de Recursos Humanos que ele entendia que não, para mim sim e para ele não (Organização 4).

[...] tivemos dificuldade, porque como não existia uma política de gestão de processo e competências, cada superintendência fazia a sua, muitas não faziam nada, algumas pouco e outras estavam mais avançadas. A nossa era a mais avançada, tanto que fomos eleitos para criar o escritório de processos corporativo da agência toda, mas tinha outra superintendência que estava indo por uma outra linha e que ela teve uma resistência tremenda, porque estava indo por um lado com uma outra metodologia, outra visão de como deveria ser a gestão. [...] existia uma visão muito *in the box* do que deveria ser processos e não tinham essa visão integrada com competências, então isso incomodou muito no começo. [...] Foi difícil. Eles criticavam o mapa estratégico, começou a virar uma coisa meio “birra”. [...] Acho que eles não queriam reiniciar tudo que estavam fazendo para poder fazer da nossa forma. Eles já tinham ido por um caminho, já tinham convencido as pessoas de uma ideia, aí chegou uma outra ideia e derrubou tudo que estavam fazendo. [...] Foi duro e tivemos resistência a ponto de não quererem se reunir conosco. Mas hoje não, isso foi em 2014, estamos em 2018 e já não temos mais tanta resistência como no começo, até porque as pessoas que estavam lá, já mudaram. [...] embora a gestão por competência esteja num conceito mais amplo, como é o que você mapeia, como lacuna, o que considerar. Já no trabalho, aí são vertentes, aí cada um vai querer puxar para um lado. Então, também tem umas disputas internas sobre isso (Organização 6).

Outra dificuldade refere-se às divergências entre os gestores organizacionais e os consultores contratados, podendo gerar um conflito com relação às diferenças entre os contextos.

[...] o Cristiano chegou aqui e tinha um modelo que era a cara da iniciativa privada e teve uma discussão um pouco acirrada dele com o responsável pela área de Recursos Humanos (Organização 4).

Assim, depreende-se que os Conflitos entre os grupos de interesse também afetam a adequação da Ferramenta de GPC, uma vez que as divergências são, em geral, relacionadas a operacionalização do modelo de GPC, como a escolha da metodologia de

GPC, o conceito de “competências” adotado e a questão da atuação dos consultores com modelos inadequados à realidade do setor público. Por fim, destaca-se que os relatos são convergentes com a literatura, pois os autores reconhecem que em processos decisórios, como os necessários a uma implementação efetiva de GPC, podem haver conflitos em razão do seu caráter dinâmico e pluralista, o que pode favorecer ideias divergentes e conflitantes (Fonseca et al., 2013; Truss, 2008).

A última categoria dos Fatores políticos é a “**Configuração política da organização**”, citada duas vezes pelos entrevistados. Esta categoria é referente a um padrão de uso das influências e de critérios políticos na formação da agenda da alta administração (Cortês, 2016). Assim, cuja dificuldade relatada consistiu consiste na e interferências estão reunidas na Tabela 19.

Tabela 19

Dificuldades e interferências relatadas da “Configuração política da organização”

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Configuração política da organização	- Prevalência de critérios políticos nas decisões em detrimento de técnicos	Político	Rotatividade administrativa
		Organizacional	Apoio da alta administração
			Engajamento de servidores e gestores

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Com relação a esta categoria, os relatos apontam enquanto dificuldade a Prevalência de critérios políticos nas decisões em detrimento de critérios técnicos, tendo em vista que, conforme também apontado por Silva e Mello (2013), que a sobreposição de critérios técnicos por critérios políticos interfere nas decisões de GP.

[...] nos últimos 18 meses, a organização tem sofrido fortemente a interferência de uma gestão política. [...] vieram outras fases que não contamos com tanto apoio, e aí, a gente passou a ter uma presidência agora “de fora”, por decisões políticas. É um cargo estratégico, é um cargo político (Organização 1).

[...] tem questão política de quando o cargo é indicado. Isso tudo, eu acho que não tem visão. Quando a pessoa é do quadro, servidor, eu sou servidora, e isso ajuda, porque é um benefício para mim, o órgão é meu. Não ser apenas comissionado... porque é uma visão diferente do servidor, um outro pensamento (Organização 2).

Assim, depreende-se que esta dificuldade interfere na Rotatividade administrativa, tendo em vista que as mudanças políticas alteram a ocupação dos cargos, conforme apontado pelo entrevistado da Organização 1. Além disso, a Configuração política altera o Apoio da alta administração, pois as questões políticas podem ser priorizadas em detrimento das técnicas, interferindo na priorização dos projetos. Por

último, destaca-se que a Configuração política interfere no Engajamento de servidores e gestores.

Por fim, os fatores políticos interferem entre si e nos fatores organizacionais e nos setoriais, não interferindo nos aspectos externos à organização, referentes aos fatores institucionais, conforme demonstrado na Tabela 20.

Tabela 20

Síntese das interferências relatadas das categorias de Fatores políticos

Categoria	Interferência relatada	
	Fator	Categoria interferida
Rotatividade administrativa	Política	Configuração política da organização
	Organizacional	Engajamento de servidores e gestores
		Apoio da alta administração
Setorial	Ferramenta de GPC	
Conflitos entre grupos de interesse	Organizacional	Apoio da alta administração
		Engajamento de servidores e gestores
	Setorial	Ferramenta de GPC
Configuração política da organização	Político	Rotatividade administrativa
	Organizacional	Apoio da alta administração
		Engajamento de servidores e gestores

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

As três categorias de fatores políticos interferem nas categorias Engajamento de servidores e gestores e Apoio da alta administração, ambas são referentes ao fator organizacional. Isso ocorre pois os fatores políticos afetam e integram o processo decisório das organizações públicas, o qual é conduzido pela alta administração e possui influência no envolvimento e na participação dos servidores e gestores (Côrtes, 2016).

Destaca-se também a presença de uma relação recíproca entre as categorias Rotatividade administrativa e Configuração política da organização em que uma interfere na outra e vice-versa. Estas categorias estão relacionadas em virtude de mudanças na ocupação dos cargos de gestão, os quais foram apontados, em sua maioria, tendo como razão a predominância de aspectos políticos e não técnicos.

Entretanto, por meio dos relatos obtidos neste estudo e de uma análise acerca dos últimos resultados de pesquisas sobre o tema (e.g. Araújo, 2018; Camões & Meneses, 2016; Castro, 2018; Fonseca & Meneses, 2016), ressalta-se que esta dimensão política da unidade de GP tem aparecido não como uma contingência de forma isolada, tal como os demais fatores, mas sim, uma que perpassa o processo de implementação de modelos estratégicos de GP, como a GPC.

4.1.3. Fatores organizacionais

Os **Fatores organizacionais** são aqueles inerentes ao ambiente interno das organizações públicas e que influenciam as políticas e práticas de GP, como a sua organização, estrutura hierárquica, cultura organizacional, relações interpessoais, além dos processos de contratação e orçamento (Fonseca & Meneses, 2016). Assim, as categorias são: Aspectos culturais, Recursos financeiros, Estrutura organizacional, Engajamento de servidores e gestores, Diretrizes estratégicas organizacionais e Comunicação institucional.

A primeira categoria deste grupo de fatores é a mais relatada, 28 vezes, e refere-se aos **“Aspectos culturais”**, os quais constituem um conjunto complexo de valores, crenças, premissas e símbolos que incidem nas atividades das organizações (Barney, 1986). Assim, esta categoria reuniu enquanto dificuldade referentes aos valores, comportamentos e crenças considerados desfavoráveis à implementação da GPC e que traduzem a cultura das organizações públicas, conforme disposto na Tabela 21.

Tabela 21

Dificuldades relatadas acerca da categoria “Flexibilidade da cultura organizacional”

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferências relatadas	
		Fator	Categoria
Aspectos culturais	- Valores, comportamentos e crenças desfavoráveis	Organizacional	Engajamento de servidores e gestores
			Comunicação institucional
			Recursos financeiros e humanos
		Setorial	Ferramenta de GPC
			Reputação de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A recorrência de relatos desta categoria, sendo a mais relatada, demonstra a relevância dos Aspectos culturais no processo de implementação efetiva das políticas e práticas estratégicas de GP, assim como apontado pela literatura (e.g. Kaufman, 2015). Neste sentido, os entrevistados participantes desta pesquisa relataram como dificultador alguns Valores, comportamentos e crenças que são desfavoráveis e que compõem a cultura das organizações públicas, desfavorecendo a implementação da GPC.

Partindo do pressuposto que o modelo de competência pode ser traduzido em uma ferramenta que tem como um dos efeitos alterar a cultura burocrática nas organizações públicas (Hondeghem & Vandermeulen, 2000), pode-se afirmar que demanda-se dos servidores públicos um novo conjunto de valores, comportamentos e crenças, o qual é conflitante com os aspectos culturais já presentes na cultura das organizações públicas.

Tal cultura organizacional é, ainda hoje, marcadamente, composta por características típicas dos modelos burocráticos, e até mesmo dos patrimonialistas, gerando uma série de resistências e impedindo que a cultura organizacional assuma contornos mais ágeis e inovadores (Camões & Meneses, 2016; Fonseca & Meneses, 2016; Castro, 2018).

Assim, entre um dos Valores, comportamentos e crenças desfavoráveis, os entrevistados das Organizações 3 e 6 descreveram o comodismo dos servidores públicos, proveniente, como abordado anteriormente, da cultura tipicamente burocrática em função da estabilidade administrativa das carreiras públicas (Pires & Macedo, 2006).

[...] tem um pouco mesmo do “eu sempre fiz assim, por que agora eu vou fazer diferente?” (Organização 3).

[...] tivemos um pouco de problema, sim, porque sempre que você implanta uma coisa nova tem um pouco de desconforto e é exatamente por isso que você precisa patrocínio, senão as coisas não andam (Organização 6).

Outro aspecto cultural que desfavorece à implementação da GPC refere-se à valorização de normas e leis, característica típica de culturas burocráticas em que a conduta do servidor público deve sempre estar pautada por normas legais (Azevedo & Loureiro, 2003), conforme apontado pelos entrevistados das Organizações 1 e 3.

[...] é uma característica cultural nossa. A questão da legislação é um viés forte culturalmente aqui. A gente sabe que é regido, mas aqui temos um viés mais forte ainda. [...] e aí, vai muito do culturalmente, aqui é uma instituição que, culturalmente, ela é muito balizada nos aspectos legais. Então, muitas vezes, os núcleos informais, eles carecem de uma legitimação inteira. [...] então temos dificuldade do transversal, que é uma característica desse viés legal e burocrático que temos culturalmente muito forte aqui. [...] sofremos um pouco na implementação porque a gente via de uma atuação bem legalista e quando fomos trabalhar com gestão por competências é bem diferente para quem trabalhada com uma cultura bem legalista (Organização 1).

[...] tem algumas dificuldades que as pessoas perguntam: “qual base legal, com base em que?”. Então a gente é muito legalista, a cultura é muito legal. [...] é porque no setor público, você tem a cultura da burocracia e de fazer o que está na norma e no procedimento. Qualquer coisa que você tenha que pensar diferente, qualquer obstáculo, você pode não fazer (Organização 3).

Há também uma valorização daquilo que contribui para a consecução da estratégia organizacional. Assim, projetos e iniciativas estratégicas tendem a ser mais valorizados pelos servidores, havendo participação contribuição e engajamento, do que o que não está previsto no planejamento estratégico da organização. Em razão desta valorização do que é estratégico, os servidores também tendem a desprezar unidades organizacionais de suporte ou de atividade-meio, os quais, normalmente, não possuem objetivos tão claros ou diretos para a consecução da estratégia organizacional. Este aspecto faz com que a unidade de GP, tipicamente caracterizada como atividade de suporte organizacional, não seja valorizada, interferindo negativamente na Reputação de GP.

[...] aqui tudo que é estratégico, é valorizado. “Se não tá lá no mapa, eu não vou participar, não é prioridade”. [...] qualquer processo transversal, a pessoa fica “por que a gestão de pessoas está metendo o bedelho na minha área? Esse pessoal é só RH, tem que fazer folha de pagamento, cadastro” (Organização 3).

A não valorização da unidade de GP enquanto parceiro na consecução da estratégia organizacional faz com haja uma imagem de que a unidade é somente para a realização de atividades operacionais da área. Essa imagem acerca do papel da unidade de GP também é negativa à Reputação de GP.

[...] essa fase de transição esbarrava nessa questão dos aspectos culturais, os usuários, os servidores tinham uma visão da área de gestão de pessoas que era uma área muito legalista, que aplicava somente a lei. E de repente dizer que quer ouvir, que quer conhecer as capacidades, meio que o discurso mudou demais ou “estão fazendo isso para cumprir legislação ou estão querendo saber alguma coisa” (Organização 1).
[...] qualquer processo transversal, a pessoa fica “por que a gestão de pessoas está metendo o bedelho na minha área, esse pessoal é só RH, tem que fazer folha de pagamento, cadastro”. [...] a questão da má reputação, faz eu ficar desconfiando, “não pode ser só coisa boa”. Eles sempre pensam: “ah, querem me demitir, etc”. [...] a postura estratégica não é uma postura normal de gestão de pessoas, que é a postura burocrática, de cobrança (Organização 3).

Os entrevistados das Organizações 3 e 6 destacaram a dificuldade que os servidores possuem em enxergar os modelos estratégicos de GP em razão da ausência de uma visão sistêmica, sendo uma visão isolada das políticas e práticas de GP, o que vai de encontro com os princípios da gestão estratégica, dificultando a sensibilização e a participação do servidores e gestores organizacionais, interferindo negativamente no Engajamento de servidores e gestores.

[...] eu não sei até que ponto, internamente, as pessoas têm a mesma compreensão desse modelo, porque você vai tentando rodar, é uma mudança de cultura mesmo. [...] uma dificuldade que a gente teve: depois que mapeia a competência no processo, mas as pessoas ainda não têm uma visão de processos. Então exemplo: eu trabalho na capacitação, mas eu faço contratação externa, contratação externa não está no processo de gestão de pessoas está no processo de contratos, aí eu quero trazer isso para competência, quando estou mapeando quero trazer a competência desse processo para cá porque eu faço isso, então não temos instalado ainda uma visão sistêmica, isso está duro de mapear competências por processos. [...] os setores de pessoal são muito acostumados a trabalhar por demanda: “tem a demanda do Decreto, eu vou fazer e atingir minha demanda, agora vou cuidar da minha vida”. Então é uma mudança de cultura da forma da própria gestão de pessoas atuar (Organização 3).

[...] A gente teve um pouco de dificuldade das pessoas entenderem o porquê de estar fazendo tudo isso. [...] então esse tipo de coisa as pessoas demoraram a entender. [...] quando as pessoas começam a só ouvir o papo de competências, mas não vê como realmente isso está funcionando para ele é inútil, porque quando falo para eles quem mapeia as competências não somos nós, são as áreas, eles são treinados para isso, mais é um trabalho adicional. Aí, lembra da questão da mudança? Vou sair da zona de conforto é resistência, isso é bom, porque vou ter um retorno em eficiência, então eu faço de boa vontade. Isso é um elemento que afeta realmente o engajamento (Organização 6).

Outro valor conflitante refere-se à meritocracia, pois, apesar da cultura das organizações públicas ser balizada por valores típicos da burocracia, como intensa

hierarquia funcional, meritocracia para tomada de decisão baseada em critérios de senioridade e desempenho (Bresser-Pereira, 1996), modelos de gestão, tal como a GPC, que busquem cada vez mais a utilização da meritocracia não são bem vistos pelos servidores das organizações.

[...] a gente tem uma carreira forte que é o auditor, então tudo que eles acharem que é igual a meritocracia, já viu... (Organização 2).

[...] tem uma resistência a qualquer cultura e a qualquer processo que dê uma visão de meritocracia (Organização 4).

O nível de educação formal também foi destacado enquanto um interferente cultural na implementação da GPC. Segundo os entrevistados das Organizações 1 e 5, a presença de um corpo de servidores altamente técnico é favorável para a criticidade dos projetos. Quanto maior o nível de formação, menos intensos serão os aspectos culturais desfavoráveis à implementação de práticas estratégicas (Fleury, 2009). Entretanto, destaca-se que há um desafio de envolver servidores altamente técnicos em outros projetos que não os que eles já são especialistas. Além disso, uma das dificuldades é a de indicar para realização de cursos comportamentais, os quais, segundo os relatos, tendem a ser desvalorizados por pessoas técnicas em razão da tendência em focar somente no que é especializado à área e ao trabalho dele.

[...] o nosso quadro de pessoal é qualificado para isso, então não preciso de um conhecimento fora para preencher. [...] nosso quadro de pessoal é bem qualificado e crítico também. A gente trabalha para formação dessa massa crítica. É o efeito. O que a gente tem que fazer é abrir o espaço para que a gente possa tirar a parte boa, crescer e amadurecer com tudo isso, mas acho que esse fator dos últimos 2 anos, fez com o que o servidor colocasse essa questão de “não, vamos fortalecer isso aqui para não ficarmos tão à mercê de decisões políticas” (Organização 1).

[...] aqui é uma instituição muito técnica, com muito engenheiro, então os cursos muito técnicos é que tem uma demanda e um interesse em participação. [...] por ser uma área muito técnica, eles preferem discutir questões mais técnicas, se déssemos a opções de curso que queremos e pronto eles iriam preferir (Organização 5).

Há também Valores, comportamentos e crenças desfavoráveis com relação aos instrumentos avaliativos. Um destes valores é a presença de uma desconfiança quanto ao verdadeiro intuito dos instrumentos de avaliação e o receio em ser avaliado, também foram relatados pelos entrevistados como desfavoráveis à implementação da GPC, pois podem acarretar em ações de sabotagem ou descaso nas respostas, o que prejudica a efetividade das avaliações.

[...] tanto que ela respondeu sem paciência, se ela declarou coisas ali, que não são confiáveis, se ela teve desconfiança em responder fielmente, isso interfere na qualidade que você vai fazer sua gestão, porque geralmente a parte das competências, o inventário de competências, o mapeamento, vão muito pra cima da informação que é entregue pelo grupo de servidor (Organização 1).

[...] também há desconfiança em responder [...] quando você pergunta o domínio de cara, você gera uma desconfiança de servidor: “poxa, eles vão querer usar isso na

minha avaliação de desempenho, não posso dizer que estou mal”. [...] a questão da má reputação: faz eu ficar desconfiando, não pode ser só coisas boas. Eles sempre pensam: “ah, quer me demitir”, etc... (Organização 3).

[...] se você quer unir chefe e chefiados contra você, institui um processo de Avaliação de Desempenho, porque nem quem vai avaliar, nem quem tem que ser avaliado está satisfeito. Então, muito embora seja a coisa mais natural do mundo a avaliação, a gente avalia o tempo todo e olha o resultado, as pessoas tendem a não avaliar. [...] a gente está criando a consciência, a cultura, então é aquilo para a gente envolver a gente deu alguns passos para trás, precisamos nos comunicar melhor e se comunicar melhor pressupõe mostrar para ele qual o ganho dele, a vantagem dele. [...] então quando você traz a gestão por competências: qual o ganho do servidor, de ser avaliado? E às vezes você tem que mostrar para ele. E quem gosta de olhar seu lado feio? A principal dificuldade é essa, o envolvimento das pessoas. [...] no momento que você faz mapeamento de processos e competências, você começa a desnivelar uma coisa realmente importante que as pessoas fazem ou não do que entregam ou não. [...] resistência no sentido da avaliação e não no sentido da mudança, porque isso pode gerar uma mudança, exemplo: o que sua área está fazendo não merece o cargo que você tem, vamos modelizar sua área e aí diz “não pode, é importante”... às vezes não é, está claro que não, mas vão vir achando que estão querendo desvalorizar eles. Isso fica muito claro, o que você realmente faz, o que realmente entrega? Então isso pode apontar. Novamente: é a transparência. Todo mundo defende transparência desde que não seja a sua. Tem algumas situações que as vezes pode criar alguma sensibilidade [...] fizemos uma apresentação lá e o servidor queria uma garantia que não iríamos ferrar ele, explicamos, disse que não ia fazer. Eu tenho servidores que não querem ser avaliados (Organização 4).

[...] fomos percebendo, logo no primeiro mapeamento, que existia uma tendência de mascarar a avaliação. Em um dos momentos as pessoas estavam fazendo meio proforma, só cumpriam tabela preenchendo aqueles assuntos. E achamos que não era bem o caso. [...] Naquela época, tínhamos algumas dificuldades e achamos que algumas coisas ficaram maquiadas e outras vezes se preenchiam sem muito compromisso. [...] A auto avaliação que era feita, porque tomou a decisão, naquele primeiro momento, de vincular isso ao Plano de Capacitação e as prioridades de capacitação eram dadas a partir do mapeamento. Isso fez com que as pessoas rapidamente percebessem que se elas colocassem uma grande importância com o domínio baixo, elas seriam selecionadas para o processo de capacitação. [...] o que a gente teve com o modelo 2009, eles preenchiam competências muito baixas para ter prioridade em capacitação estratégica. [...] existe sabotagem (Organização 5).

Outro comportamento desfavorável à implementação refere-se à cultura de coleguismo nas avaliações organizacionais e individuais, sobretudo as de desempenho, o qual impera nas organizações públicas brasileiras, uma vez que, conforme relatado anteriormente, as avaliações, principalmente as negativas, não são bem recebidas pelos servidores (Fontenele, 2010; Pinto & Behr, 2015). No caso do servidor público em que a carreira pressupõe estabilidade, o coleguismo nas avaliações institucionais também se faz presente, pois há um receio de que uma avaliação fidedigna possa prejudica-los em algum momento no futuro, em que as posições hierárquicas forem distintas.

[...] Como na administração pública, ninguém avalia ninguém, na avaliação de desempenho todo mundo dava dez para todo mundo (Organização 1).

[...] você era avaliado a priori praticamente, não precisava trabalhar muito bem, porque se trabalhar 100%, eu não vou dar 100% para vocês. E as vezes era sorteio e naquela época não lembro de ninguém que fazia isso a vera. [...] o pessoal fez engenharia reversa: “qual era o resultado que queríamos?” e eles colocavam ao contrário. [...] se eu passar 35 anos aqui, se eu der uma nota baixa pra fulano, ele vai

ficar sentido comigo e, como ele não pode ser demitido, daqui a pouco ele vira meu chefe e vira pacto de mediocridade. Eu não cheguei a ser chefe dele, mas ocupei o cargo que hoje ele ocupa, se tivesse feito algo, hoje poderia estar descontando e as pessoas sabem que o mundo é redondo (Organização 4).

Ainda com relação à avaliação, o entrevistado da Organização 5 destacou que essa dificuldade em compreender o verdadeiro intuito das avaliações institucionais interfere na forma com que estes dados devem ser comunicados aos servidores, interferindo na Comunicação institucional, pois modifica a forma com que a comunicação deve ser feita e a questão da transparência dos dados.

[...] a questão da avaliação dos gestores já tivemos algumas discussões de até que ponto deixar transparente ou não. Alguns servidores queriam ver o ranking para escolher que área iria a partir do ranking dos gestores. É um desenvolvimento dos gestores. Da mesma forma que não tem um ranking dos servidores e não colocamos mais notas, colocamos menção, essa questão dava confusão. Um 8,7 e o outro 8,8 tinha uma discussão para saber se era 8,7 ou 8,8. Então essa questão da menção, da faixa e a gente coloca sempre com matrícula, tendo o cuidado de entender em que faixa você está e a mesma coisa de entrega às competências pro gestor. Eu digo “sua nota é x, as notas dos seus pares são essas, você está abaixo ou na média, as pessoas indicaram um PDI a partir desse relatório”, mas não divulgamos. Chegou até um pedido por Lei de Acesso à Informação e explicamos assim: que superintendentes A e superintendentes B, porque não queríamos essa competição, porque se ficasse nesse tipo de competência acabaria quebrando o projeto que é de desenvolvimento, de melhoria e não é um ranking individual. Até porque eles também estão sendo avaliados por servidores diferentes, então não é uma comparação muito própria. No começo tivemos essas dúvidas se deveríamos ou não fazer, mas nunca entregamos essa questão do resultado, embora deixasse transparente que os gestores de forma geral melhoram nisso, pioraram naquilo, colocamos mais em termos agregados do que individualmente em um ranking ou fila (Organização 5).

Assim, destaca-se que as ações de sabotagem ou o descaso nas respostas dos instrumentos de avaliação, provenientes da presença de alguns aspectos culturais, tais como os valores e comportamentos descritos anteriormente, podem ocasionar em efeitos de tendências de resposta, como efeito halo, efeito de tendência central e o efeito da recenticidade, entre outros, os quais desfavorecem a implementação da GPC, tendo em vista que compromete o sucesso da Ferramenta de GPC, pois os instrumentos de avaliação podem ser parte integrante da etapa de diagnóstico da GPC ou de algum outro subsistema de GP que alimente o modelo de competências.

Os entrevistados das Organizações 1, 3 e 6 destacaram que o comportamento de determinados gestores organizacionais é o de solicitar, por vezes, um quantitativo maior de servidores que o necessário para sua área, por alegar que a quantidade atual não é suficiente para a execução das atividades. Entretanto, os relatos demonstram que, na realidade, estes pedidos ocorrem, principalmente, porque ou os recursos são mal dimensionados ou mal gerenciados, tendo em vista que quando são dadas as ferramentas

de gestão para tomada de decisão, os gestores tendem a não conseguir provar que de fato precisam daquilo que estão solicitando. Este tipo de comportamento é prejudicial aos Recursos financeiros e humanos da organização, pois pode fazer com que os servidores tenham taxas de produtividade significativamente distintas, sobrecarregando alguns e outros sem produzir.

[...] querendo ou não, culturalmente e historicamente, quer sempre mais. Não importa o que elas vão fazer, preciso dominar. Estavam discutindo o tamanho das coordenações, porque tem coordenação com 5, tem com 20, mas aquela coordenação com 5 entrega perfeitamente aquilo que tem que entregar e, às vezes, a com 20 não consegue fazer as entregas que ela precisa fazer. Depende muito do que está ali para ela fazer, mas o de ter ali, o quantitativo é muito poder, mas acho que isso não é só aqui (Organização 1).

[...] porque se o nosso trabalho fosse só atender a demanda, não temos mais como atender, porque todos os gestores pedem mais pessoas e a gente tem que introduzir metodologias e formas de atuar que mostre que as pessoas não são simples números. “Você precisa de que perfis e para que processos? O Tribunal de Contas está perguntando. Se você não tiver, qual o prejuízo disso para suas entregas?”. É difícil porque é toda uma cultura de, talvez, trabalhar com folgas, trabalhar em uma zona de conforto e a tendência daqui para frente é estar cada vez mais fora da zona de conforto (Organização 3).

[...] outro exemplo: “ah, eu preciso de gente”. Então, mapeia seu processo. Eu não sei o que você faz, então anote, quanto mais você anotar, mais o corporativo vai saber o que faz e mais gente você tem chance de receber. Mesma coisa com cargo, mesma coisa capacitação “preciso de um edital”, eu falo “mas como se você não me falou isso ou aquilo? Estou olhando as competências que precisa desenvolver e não estou vendo nada. Tem que colocar no Manual de Processos e Competências. Nós começamos a usar essas informações para tomadas de decisão real e perceberam que a forma de eu comunicar alguma coisa é pelo manual de processos e competências (Organização 6).

Por último, os relatos retratam enquanto dificuldade a atuação da GPC. A dificuldade relatada refere-se à incompreensão por parte dos gestores organizacionais em relação ao papel da unidade de GP em sua unidade. Nas Organizações 3 e 5, os entrevistados relataram que os gerentes de linha não compreendem o papel da unidade de GP em sua unidade, fazendo com que eles sejam resistentes e achem que a unidade de GP está interferindo em atribuições que não cabe a ela.

[...] o modelo mental da capacitação são os gestores acharem “eu tenho orçamento, eu faço o que eu quiser” e isso é um grande obstáculo, principalmente em organizações onde a capacitação está bem madura (Organização 1).

[...] isso é claro porque qualquer processo transversal, a pessoa fica “por que a gestão de pessoas está metendo o bedelho na minha área? Esse pessoal é só RH, tem que fazer folha de pagamento, cadastro”. [...] isso aqui acontece muito! Do gestor falar assim: “o que você entende do que eu tô fazendo pra vir aqui querer falar?” (Organização 3).

[...] gestores não permitem que GP interfira na sua unidade? Nunca vi isso (*ironia*) (Organização 5).

Outro aspecto é com relação à visão dos gestores de linha de que seus subordinados são de sua propriedade. Assim, o gestor tende a não liberar seus

subordinados para outras demandas necessárias por acreditar que o servidor é dele, desfavorecendo o Engajamento de servidores e dos gestores.

[...] uma visão que os gestores não são donos que as pessoas não são recursos privativos dos gestores (Organização 3).

[...] os gestores se acham meio donos da pessoa, então “como é que vou permitir que ele se aloque em um lugar melhor para instituição se ele é meu?”. Então tem uma resistência muito grande dessa visão das pessoas como capital humano da instituição e não como um capital meu, então nesse sentido acho que tem interferência (Organização 5).

A segunda categoria dos Fatores organizacionais é a “**Estrutura organizacional**”, envolvendo os níveis de hierarquização e departamentalização e a presença de mecanismos de governança (Cortês, 2016). As dificuldades relatadas desta categoria são referentes à Estrutura organizacional complexa, o Tipo de estrutura organizacional adotado e a Estrutura de cargos e salários complexa, as quais foram reunidas na Tabela 22, além das interferências.

Tabela 22

Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Estrutura organizacional”

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferências relatadas	
		Fator	Categoria
Estrutura organizacional	- Complexidade da estrutura organizacional - Tipo de estrutura organizacional - Estrutura de cargos e salários complexa	Organizacional	Aspectos culturais
			Comunicação institucional
			Recursos financeiros e humanos
		Setorial	Ferramenta de GPC
			Autonomia de GP
			Habilidade política da liderança de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A primeira dificuldade referente a esta categoria que interfere na implementação da GPC refere-se ao tamanho da estrutura organizacional, tendo sido relatada uma Complexidade da estrutura organizacional. Segundo Blau (1970), a estrutura organizacional é formulada a partir do tamanho da organização, o qual é dependente da quantidade de funcionários por poder demandar mais, ou menos, controle e organização.

Tendo em vista que esta pesquisa tem como escopo a Administração Pública Federal, alguns entrevistados apontaram enquanto dificuldade a complexidade da estrutura organizacional tendo em vista que estas organizações possuem outras representações ao longo do território brasileiro, havendo uma quantidade superior de servidores e uma estrutura complexa de cargos e salários. Assim, os implementadores entrevistados das Organizações 2, 3 e 6 apontaram a dificuldade em realizar a

implementação da gestão por competências em todas as unidades e com todos os servidores das organizações diante de tais variáveis.

[...] é muita densidade geográfica, porque a organização tem mais de 11 mil servidores espalhados em fronteiras, portos, aeroportos, mais a singularidade de cada cargo (Organização 2).

[...] isso aqui a gente sente muito muito muito muito! Estrutura de cargos e salários. Porque aqui é muito grande! A gente tá no Brasil todo, cargos diferentes, fazendo coisas diferentes, então assim, é bem complexo. É uma das maiores dificuldades. Temos uma organização muito grande, muitas pessoas querendo se movimentar de um lugar para o outros. [...] tem uma estrutura muito grande. A organização tem um bando de gente, então a gente compete. Temos uma estrutura muito desfavorável. [...] Então, você não tem estrutura de cargos e de funções para montar uma estrutura descentralizada favorável para você rodar consistentemente todo sistema de Gestão de Pessoas, é um fato (Organização 3).

[...] aplicar o diagnóstico em toda a organização tornava o processo muito complicado por ela ser grande (Organização 6).

Por outro lado, o entrevistado da Organização 3 afirma que em organizações, cuja estrutura organizacional é inchada e há uma quantidade elevada de servidores, torna necessário conceder Autonomia à unidade de GP, assim como para as demais unidades organizacionais.

[...] por outro lado, exatamente por aqui ser muito grande, eles dão um pouco mais de autonomia pra gente, para algumas coisas, digamos assim (Organização 3).

Outra dificuldade apontada pelos entrevistados refere-se aos Tipos de estrutura adotados pelas organizações. Um dos tipos apontado é a estrutura organizacional verticalizada, comumente encontrada nas organizações públicas brasileira e característica típica das burocracias funcionais, pois favorece, a partir da departamentalização, o formalismo e a padronização (Fonseca et al., 2013). Entretanto, segundo a entrevistada da Organização 1, este tipo de arranjo estrutural dificulta a comunicação entre os níveis hierárquicos. Convergindo com o relato, o distanciamento entre os níveis hierárquicos, provenientes da departamentalização, pode ser prejudicial para o fluxo de comunicação organizacional (Silva & Mello, 2013), interferindo negativamente na Comunicação institucional.

[...] a estrutura da Organização 1 é vertical. Ela dificulta bastante a comunicação entre o que sai em nível mais alto e o que sai aqui da base. Até as informações se encontrarem, elas vão oferecer muitos ruídos e, às vezes, o que a base compra é diferente da ideia que foi vendida lá em cima ou vice-versa (Organização 1).

Já nas Organizações 3, 5 e 6, que possuem estruturas distintas da verticalizada, os entrevistados apontaram aspectos positivos e negativos dos outros Tipos de estrutura organizacional adotados, como a matricial e a horizontal.

[...] a gente, no caso, tem uma estrutura matricial que é um pouco mais complicada. Então acaba que tem um pouco de dependência (Organização 3).

[...] temos um espaço de discussão bem próximo (com a alta administração). [...] temos uma estrutura bem enxuta, bem horizontal, teoricamente é ótimo, mas temos algumas dificuldades em relação a isso. Qual a principal vantagem que a gente tem? É que falamos muito diretamente com a diretoria, sem muitos intermediários. A gente consegue ter essa relação. Agora, embora tenhamos uma diretoria colegiada, é mais difícil. Eu tenho que convencer cinco e não um sobre a importância desses assuntos. [...] a questão de ser horizontalizado em algum momento foi um dificultador da implementação da questão de gestão por competências, porque somos pares e são 23 superintendências. Toda vez que vamos discutir um assunto são 22 reuniões com 22 áreas com 22 pessoas que tem completa gerencia da sua atividade. Então, temos que fazer um trabalho de sensibilização muito intenso para conseguir implementar toda política de gestão de pessoas ao passo que se tivesse outro nível hierárquico talvez fosse mais rápido (Organização 5).

[...] tem horizontal, mas como nosso superintendente está nesse nível aqui, então a distância para Alta Administração é muito melhor. Não que não exista verticalização, mas o fato é como estamos mais perto do grupo diretor o nosso caminho é menor, mas você tem vários níveis dentro de níveis e dependendo com outros órgãos. É aquela coisa: a gente só obedece (Organização 6).

Os relatos indicam que a estrutura organizacional horizontalizada permite uma proximidade estrutural da unidade de GP com a alta administração, o que favorece a obtenção de apoio, tendo em vista que a distância entre os níveis hierárquicos, neste tipo de estrutura, é menor. Por outro lado, os entrevistados destacaram que esta proximidade entre os níveis hierárquicos significa que o poder é descentralizado e, na maioria das vezes, que as decisões são colegiadas, demandando uma alta Habilidade política da liderança de GP para convencimento nas arenas decisórias.

Ainda com relação à estrutura horizontalizada, achados de Côrtes & Meneses (2017) destacam que quanto menos hierarquizada for a estrutura organizacional, maior será a Autonomia de GP. Entretanto, a partir dos relatos, não é possível determinar qual o tipo de estrutura organizacional que mais dificulta ou favorece à implementação de políticas e práticas estratégicas de GP, como a GPC. Fato é que cada modelo estrutural confere desafios específicos às unidades de GP (Castro, 2018).

O Tipo de estrutura organizacional adotado na organização que irá determinar a posição e a estrutura da unidade de GP na organização pode favorecer ou dificultar a atuação da unidade nas arenas decisórias ou no Apoio da alta administração.

[...] nessa época, a gestão de pessoas tinha uma cadeira de discussão junto. Os eventos de planejamento estratégico eram formulados junto com a área de gestão de pessoas [...] em uma fase a gente teve o Presidente, sem ser o presidente da casa, era o Presidente da autarquia com eles desde a Coordenação-Geral, Direção, Presidência, eles davam uma abertura para área de gestão de pessoas ter essa participação mais próxima das decisões da organização (Organização 1).

[...] eu tenho um posto de coordenadora de área que estou diretamente vinculada ao Coordenador-Geral desde o início do processo. Então isso facilitou essa estabilidade e essa permanência facilitou. [...] como a gestão de pessoas está dentro da Subsecretaria de Gestão Corporativa e houve um apoio muito grande da Subsecretaria que propôs que esse projeto fosse o projeto estratégico institucional. [...] aqui a gente tem um Subsecretaria de Gestão Cooperativa que administra as áreas de

gestão de pessoas, TI, logística, financeira e tal, então, qual assento estratégico? A gente tem reuniões estratégicas hoje, como a gente roda os mapas estratégicos, a gente tem as RAES (Reuniões de Avaliação Estratégicas) e hoje, além da subsecretaria de gestão de pessoas de subseção, o Coordenador-Geral senta também. Então, o Coordenador-Geral de Gestão de Pessoas senta (Organização 3).

[...] a área chamada de departamento de pessoal está junto com essa parte de desenvolvimento mais estratégico (Organização 5).

[...] é muito comum você encontrar GP como uma subárea dentro da parte de administração ou dentro do planejamento. Aqui não, aqui temos o mesmo nível, então isso garante uma força política muito maior do que em outras organizações. [...] como estamos mais perto do grupo diretor, o nosso caminho é menor. [...] como estamos mais perto do grupo diretor, o nosso caminho é menor (Organização 6).

A imagem que os servidores possuem acerca da unidade de GP é influenciada pela posição ocupada a unidade na Estrutura organizacional. Assim, afirma-se que o Tipo de estrutura organizacional, o qual define a posição da unidade de GP, interfere nos Aspectos culturais, conforme apontado anteriormente.

[...] a gente fez uma reconfiguração agora, mas a gente tem por exemplo: A nossa estrutura descentralizada ela foi muito pautada em unidades pagadoras, em folhas de pagamento. Então, isso realmente é um fator impactante, porque hoje um delegado de uma delegacia menor acha que gestão de pessoas é só fazer pagamento, frequência, controle funcional. Então isso impacta mais nas unidades descentralizadas (Organização 3).

Os entrevistados das Organizações 3 e 6 também relataram enquanto dificuldade a Estrutura de cargos e salários complexa, a qual interfere na condução da Ferramenta de GPC na organização, uma vez que tais aspectos estruturais alteram a metodologia de GPC.

[...] ter uma metodologia adaptada a estrutura do órgão. “Ah, mas é mais legal fazer por cargo”, mas eu tenho uma infinidade de cargos, processos e até de redundâncias que se eu fizer por setores, vou identificar uma coisa em um setor e outra no outro. Vou ter que confrontar essas redundâncias. Então eu iria ter um trabalho tecnicamente muito complicado e isso gerou um grande desafio que é como fazer esse setor, esse processo, nessa complexidade toda. [...] eu acho que a gestão de pessoas sofre muito no setor público. É a estrutura de cargos, a estrutura de cargos interna é cruel, porque temos carreiras com dois cargos de nível superior. [...] aí você vai pro modelo de competências do Dutra, que é de complexidade e de cargo, e ele está todo atrelado ao longo da sua vida profissional. Você vai aumentando a complexidade de entregas, tanto que ele trabalhou com competências como descritores por complexidade, e vai entregando e vai avançando nas carreiras. Só que o nosso modelo de carreira, a gente não consegue vincular ele a complexidade de entrega. Então temos funções aqui, tipo uma pessoa que ingressou há trinta anos, fazendo atividade de baixa complexidade, ganhando remuneração máxima e a outra que ingressa no próximo concurso, já pode entrar na complexidade máxima, ganhando a remuneração mínima. Essa estrutura de cargos para administração pública é de difícil enfrentamento. [...] mas o que acontece é somos um órgão muito descentralizado. Algumas metodologias que funcionam para órgãos, por exemplo o STJ é todo centralizado. Aqui tem 1300 pessoas, temos 23 mil pessoas e mais 500 unidades de gestores. Temos 10 regiões fiscais, 568 unidades, 24 mil servidores, cerca de 15 mil capacitados ao ano. Então, tenho que ter uma metodologia de escala. Por isso que faço mapeamento por processo. Se eu for fazer por funcionário, vou ficar a minha vida inteira mapeando por isso. A gente quis uma metodologia que mesmo que não fosse perfeita tecnicamente, ela conseguisse que a gente concluísse todo o ciclo (Organização 3).

[...] vamos falar de maneira direta: é difícil porque é muito complexo. A gestão pública é complexa. A agência tem 1.500 competências válidas hoje, porque a cadeia de atividades e a cadeia de valor são altamente complexas. Quem trabalha com planejamento de normas e refinação de finalística faz algo totalmente diferente de quem faz a fiscalização das ocorrências. Então, essas pessoas estão na mesma organização, elas são da área finalística, mas fazem coisas totalmente diferentes. Então tem competências diferentes, como mantenho isso tudo? Isso é altamente complexo, altamente difícil. Então isso aqui tem o decreto, não tem suporte de planejamento (Organização 6).

A terceira categoria mais recorrente foi a de **“Recursos financeiros e humanos”**, referente a quantidade e/ou qualidade dos recursos financeiros e humanos sob controle das organizações. Assim, as dificuldades relatadas foram tal como e interferências estão dispostas na Tabela 23.

Tabela 23

Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Recursos financeiros e humanos”

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferências relatadas	
		Fator	Categoria
Recursos financeiros e humanos	- Redução no quantitativo da força de trabalho - Insuficiência de recursos financeiros	Setorial	Ferramenta de GPC
			Coexistência do papel funcional de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Os entrevistados das Organizações 3, 4 e 6 relataram uma Redução no quantitativo da força de trabalho em razão da saída de servidores públicos e da ausência de processos de seleção e contratação de novos via concurso público, figurando como um dificultador para a implementação da GPC.

[...] tem a redução do quadro interno do pessoal, saindo muita gente e, desde 2014, a gente não tem concurso público. Então, já que você não tem ingresso, você tem muito mais responsabilidade de gerir os recursos que você tem (Organização 3).

[...] não temos gente para fazer tudo que queremos, então... (Organização 4).

[...] questão de concurso público é aquela coisa de não tem pessoas suficientes, mas sempre vai ter isso, é sempre uma restrição que a gente tem (Organização 6).

A Redução na quantidade de servidores públicos interfere negativamente na implementação da GPC, pois, segundo os entrevistados das Organizações 2, 3 e 6, a escassez de servidores afeta diretamente na quantidade de implementadores possíveis, fazendo com que, uma quantidade menor de implementadores torne o processo menos célere.

[...] recursos humanos sim, porque olha, a equipe que participou, eu e mais duas pessoas. É bem restrita. A gente tem colaboradores que ajudam, mas a instituição não fala assim: “ah, a gente vai alocar tais pessoas”, não, é assim: a gente vai pedindo ajuda, as pessoas vão ajudando. A equipe é pequena (Organização 3).

[...] estendeu um pouco o prazo, demoramos dois anos e meio por conta disso. Poderíamos terminar em um e meio talvez. Claro, se você tiver mais gente, você faz mais rápido (Organização 6).

O entrevistado da Organização 2 ainda destaca que, mesmo havendo uma unidade específica para a gestão por competências ou outras atividades estratégicas de GP, a quantidade de pessoal designado para o projeto é pequena.

[...] embora aqui tenha um serviço de monitoramento de competência e uma divisão chamada “Gestão por Competência”, que trabalha essas duas vertentes aí, só tem uma pessoa.... quando foi mapeada só tinha eu. Se tivesse mais pessoas, talvez tivesse facilitado (Organização 2).

A questão da insuficiência de recursos humanos no setor público brasileiro, conforme relatado pelos entrevistados anteriormente, já fora apontado pela literatura como um dificultador da implementação de políticas e práticas de GEP (e.g. Camões, 2013; Pantoja, Iglesias, Benevenuto, & De Paula, 2012; Silva & Mello, 2013), visto que, normalmente, a equipe de GP precisa se dividir entre as atividades estratégicas e as operacionais da área, entretanto, no caso de uma quantidade insuficiente de pessoal, a parte mais afetada é a estratégica (Teo & Rodwell, 2007), interferindo na Coexistência do papel funcional.

Outra dificuldade apontada refere-se à Insuficiência de recursos financeiros. Neste caso, os entrevistados das Organizações 1, 4 e 6 destacaram o alto valor cobrado pelas empresas pela compra de um sistema que realizasse o gerenciamento da gestão por competências.

[...] a questão realmente foi o preço colocado por ela. Não nos interessava outra ferramenta, porque não estaria de acordo com a metodologia que a gente havia passado dois anos trabalhando aqui na organização (Organização 1).

[...] todo mundo esperando que eles entrassem com o sistema, e aí, eles falaram que para colocar para funcionar era 2.800.000 em 2004. A Organização 4 não tinha (Organização 4).

[...] essas ferramentas são muito caras! Um BPMS dessa custa dois a cinco milhões (Organização 6).

Como a Insuficiência de recursos financeiros impõe escolhas e otimização dos gastos (Baroni & Oliveira, 2006), a mesma interfere na Ferramenta de GPC, pois, mesmo que exista um sistema disponível e adequado para compra, a ausência de recursos financeiros irá impossibilitar a compra, dificultando o processo de adoção e adequação de um sistema da Ferramenta de GPC.

Além disso, os entrevistados relataram a Insuficiência de recursos financeiros com relação às ações de capacitação, interferindo negativamente na implementação da GPC, uma vez que a escolha e a disponibilização das ações de capacitação constituem parte do modelo de GPC.

[...] porque os recursos estão cada vez mais escassos. Estamos sentindo uma redução dos recursos destinados para capacitação (Organização 3).

A próxima categoria, também relatada dez vezes como a categoria de Recursos financeiros e humanos é a categoria “**Engajamento de servidores e gestores**”, relativa ao envolvimento e participação dos servidores e gestores organizacionais nas políticas e práticas de GP (Cortês, 2016). A principal dificuldade refere-se ao baixo grau de envolvimento e participação dos servidores e gestores na implementação da GPC, conforme disposto na Tabela 24, assim como as interferências relatadas.

Tabela 24

Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Engajamento de servidores e gestores”

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Engajamento de servidores e gestores	- Baixo grau de envolvimento e participação dos servidores e gestores	Organizacional	Aspectos culturais
			Comunicação institucional
		Setorial	Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

O grau de envolvimento e participação dos servidores e gestores é apontado pelos entrevistados e pela literatura um fator crítico na implementação da GPC, constituindo um aspecto a ser alcançado para uma implementação efetiva da GPC.

[...] a falta de engajamento dos servidores: embora tenhamos todas as dificuldades aqui, eu acho que uma função que correlata é que se a base estiver bem alinhada, focada, estou falando por experiência própria, porque teve uma época que estávamos quase conseguindo, e aí, mudou, agora de dezembro pra janeiro, saiu um ministro, aí teve descontinuidade no processo, porque tivemos que convencer o novo gestor a comprar a ideia. Então, quando a base está com a ideia mais madura, entendendo, favorável, entendendo todo o processo, entrando uma nova gestão não tem descontinuidade. Porque se eu tivesse um público mais engajado, eu teria subido, até em questões mais alarmantes. [...] quando a base está empoderada, tudo acontece, vira uma questão cultural até (Organização 2).

[...] então (gestores de linha) são um fator crítico de sucesso, e tem que mobilizar. [...] mesmo assim é um grande desafio porque é um trabalho de convencimento [...] então você tem que saber de antemão que você vai ter que convencer para engajar (Organização 3).

[...] se você estiver com um pessoal engajado, isso não gera uma má reputação (Organização 4).

O Baixo grau de envolvimento e participação dos servidores e gestores foi apontado como uma dificuldade desta categoria pelos entrevistados em que atribui a esta dificuldade, em geral, a presença de Aspectos culturais desfavoráveis, em que valores, comportamentos, crenças e outros aspectos da cultura organizacional impedem que sejam compreendidas as motivações de mudanças organizacionais, dificultando que haja o engajamento de servidores e de gestores. Assim, conforme os relatos, os servidores e gestores não priorizam as ações necessárias para a implementação efetiva da GPC por

não compreenderem as reais necessidades de se ter um modelo como este na organização, o que ocasiona em um baixo engajamento e participação dos atores no processo de implementação da GPC.

[...] engajamento de servidores no início foi muito baixo, teve fase que o pessoal foi mais engajado, fase que foi menos [...] uma certa resistência a ter que mexer, a ter que atualizar, a ter que fazer. [...] era mais dicotomia entre o conceito e a prática, porque falava com o gestor, ele dizia que sabia o que era gestão por competências e que ia valorizar, melhorar, mas... (Organização 1).

[...] a área de gestão de pessoas é autora, mas ela influenciadora, ela é consultora interna dos gestores, mas quem implementa, quem utiliza esses resultados, quem faz acontecer, são os gerentes de linha (Organização 3).

[...] tenho gestores que não querem fazer que dão trabalho, subsecretários que tem outras prioridades... (Organização 4).

[...] a gente tem dificuldade para fazer as áreas sentarem para escreverem as competências (Organização 5).

[...] aquilo que te falei de o cara ter muita resistência passiva, não é resistência passiva, é não dar importância, mas resistência daquela área que te falei (Organização 6).

Os relatos convergem com o exposto por Silva e Mello (2013) em que os autores afirmam que a desmotivação dos servidores e gestores em relação à implementação da GPC é desfavorável ao processo. Sem a devida participação e envolvimento nas ações necessárias à implementação efetiva da GPC, a adequação da Ferramenta de GPC é prejudicada, como apontado por Camões e Meneses (2016).

Outra questão referente ao Baixo grau de envolvimento e participação dos servidores e gestores é decorrente da incompreensão, por parte dos servidores, da ferramenta de GPC como uma ferramenta de gestão para resultados também individuais e não somente para a organização. Esse distanciamento entre os resultados e os servidores e gestores impede que haja uma identificação com o modelo de GPC, o que não favorece uma participação e o envolvimento.

[...] então quando você traz a gestão por competências: qual o ganho do servidor, de ser avaliado? E às vezes você tem que mostrar para ele. Quem gosta de olhar seu lado feio? A principal dificuldade é essa o envolvimento das pessoas. A gente viu muitas pessoas aderindo a isso, mas a gente teve uma grande dificuldade no envolvimento da casa, porque o cara sempre se pergunta o que vai ganhar com isso. Não sei se é uma dificuldade nossa ou incompetência de mostrar o que ele ganha com isso, porque, normalmente, ganha muito mais institucional e gerencial, porque a gente parte do princípio que precisa de um mapa pra saber o que precisa melhorar, porque você sabe onde você é fraco, mas as vezes ele não quer saber. Pra mim, a grande dificuldade é o engajamento das pessoas, de ver o valor disso e de fato fazer uma coisa certa. [...] (Organização 4).

[...] isso a gente bate muito “mapeamento por competências é chato é muita informação” aí a gente fala é chato, demora, mas é necessário. As pessoas quaisquer coisa que está fora da atividade dela “tão me dando mais trabalho, é um trabalho extra”. [...] porque a gestão por competência conceitualmente é muito bonita, só que você não consegue convencer, e acho que a principal dificuldade é passar para pessoa que era objeto da avaliação o que ela ganha com isso. [...] É uma meia culpa que temos que fazer com gestão de pessoas se eu estou mapeando competências não é porque é pra ter bonitinho é para melhor capacitação, processo seletivo se eu não peço isso só

mapeamento, a crítica da pessoa, que já é resistente, vai falar: “que inútil” e ela tem um certa razão (Organização 6).

Outra categoria é o “**Apoio da alta administração**”, a qual foi alterada dos fatores políticos para os fatores organizacionais por avaliar que a alta administração é um aspecto do ambiente interno em que consiste no suporte decisório e de fornecimento de recursos para a consecução das atividades de GP. A dificuldades identificada refere-se à ausência de apoio da alta administração no processo de implementação da GPC, tendo sido descrita na Tabela 25, assim como as interferências relatadas nas demais categorias.

Tabela 25

Dificuldades e interferências relatadas acerca do “Apoio da alta administração”

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferências relatadas	
		Fator	Categoria
Apoio da alta administração	- Ausência de apoio da alta administração	Organizacional	Recursos financeiros e humanos
			Engajamento de servidores e gestores

Nota. Fonte: Elaborado pela autora.

A dificuldade desta categoria refere-se à Ausência de apoio da alta administração da organização, uma vez que o apoio destes atores é considerado um fator crítico para o sucesso da implementação. Entre uma das razões para a ausência de apoio por parte da alta administração consiste na dificuldade em compreender a importância das políticas e práticas de GP na consecução dos propósitos organizacionais. Sem apoio, o entrevistado da Organização 4 ainda destaca que pode ocasionar em uma descontinuidade dos projetos e atividades de GP.

[...] mas vieram outras fases que não contamos com tanto apoio (Organização 1).

[...] isso tem, “eu não tô entendendo nada do que você tá falando, mas eu te “apoio”, mas no final... não apoia (Organização 3).

[...] nunca apoiou o que a gente fez. Estamos construindo por persistência. [...] então todo esse sofrimento é porque nós, aqui de baixo, acreditamos que é bom, ai a gente tenta fazer a coisa subir. Se em algum momento assumir um cara que acredita nisso, desce igual “faca quente na manteiga” e, como nosso trabalho é de conscientização, a gente acaba sofrendo e isso faz uma diferença muito grande. [...] a incompreensão da alta administração, gera uma descontinuidade, se ele não entende, por que vai dar o apoio? Esse é um ponto que acaba impactando na descontinuidade (Organização 4).

A Ausência de apoio da alta administração é apontada pelos entrevistados das Organizações 2, 4 e 6 como um dificultador da implementação de GPC por desfavorecer o Engajamento de servidores e gestores, como já apontado pela literatura, pois quanto maior o suporte oferecido pela alta administração da organização, maior o envolvimento do corpo funcional da organização na implementação de uma política (Junior Araújo & Martins, 2014).

[...] era mais o patrocínio da alta gestão. Se eu tinha apoio, os gestores já ficavam mais receptivos (Organização 2).

[...] você não consegue envolver a alta administração e ela quem dá o exemplo. Se meu chefe não dá feedback, não me avalia, se ele não define as minhas metas, se ele não faz nada, qual o incentivo que eu tenho? Porque é a sinalização que estou recebendo de cima. Então, quando eu digo ausência de apoio, o cara vem falando que pode tocar o projeto, você traz um monte de informação, mas não consegue convencer do porquê (Organização 4).

[...] lição aprendida: apoio institucional da alta gestão para o mapeamento é essencial para que todas as áreas da agência se comprometam a realizar um bom mapeamento de competências e processos (Organização 6).

A Ausência de apoio da alta administração também é um interferente negativo na obtenção de Recursos financeiros e humanos, pois, conforme o relato dos entrevistados das Organizações 2 e 3, quando há apoio da alta administração, os recursos organizacionais necessários para a implementação da GPC são alocados adequadamente.

[...] Senão tivéssemos o apoio de uma gestão que dissesse para começar aqui, informalmente, falando “vai ter um grupo e vamos colocar pessoas com dedicação exclusiva e específica para esse projeto” (Organização 1).

[...] o ponto é político. A gente precisa do apoio da alta administração. Tanto que quando houve patrocínio político, o dinheiro apareceu (Organização 2).

[...] houve um apoio muito grande da subsecretaria que propôs que esse projeto (a GPC) fosse um projeto estratégico institucional. Então houve planejamento, atribuição de equipe, capacitação da equipe, avaliação de risco, então tudo isso ajudou a gente a desenhar e implementar esse projeto (Organização 3).

Os resultados convergem com a literatura, pois, segundo Fonseca e Meneses (2016), o suporte e o respaldo dos dirigentes organizacionais são essenciais para o fornecimento de recursos, os quais juntos legitimam o processo de implementação de princípios da GP, favorecendo o envolvimento e a participação dos demais setores da organização.

A penúltima categoria refere-se às “**Diretrizes estratégicas organizacionais**” acerca do processo intencional e objetivo de planejamento que culmine em um plano estratégico para a organização (Cortês, 2016). Na Tabela 26 está reunida a dificuldade relatada, referente a inexistência de planejamento estratégico e a ausência de diretrizes estratégicas específicas de GP, assim como as interferências relatadas.

Tabela 26

Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Diretrizes estratégicas organizacionais”

Categoria	Dificuldade relatada	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Diretrizes estratégicas organizacionais	- Inexistência de planejamento estratégico - Ausência de diretrizes estratégicas específicas de GP	Organizacional	Apoio da alta administração
			Recursos financeiros e humanos
		Setorial	Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A primeira dificuldade desta categoria é a Inexistência de planejamento estratégico. Esta dificuldade foi apontada pelos entrevistados das Organizações 1, 4, 5 e 6 em razão do desafio de como realizar, de acordo com a premissa da Gestão Estratégica de Pessoal, também prevista nos modelos de GPC (e.g Brandão & Bahrt, 2005; Dutra, 2002), o alinhamento vertical das políticas e práticas de GP com a estratégia organizacional, se não havia um planejamento estratégico organizacional, principalmente, em momentos iniciais da implementação da GPC, afetando a Ferramenta de GPC.

[...] não havia metas e indicadores para alimentar a parte de metas do Decreto nº 7.133 (Organização 1).

[...] em 1995, a gente tinha metas institucionais que, para o subsecretário responsável pela área de gestão, ele achava que não era um planejamento estratégico. Planejamento a longo prazo não tinha não, era trimestral praticamente. Planejamento começou em 98/99 (Organização 4).

[...] (o planejamento estratégico) não foi um pré-requisito, mas hoje fortalece a gestão por competências, mas não foi pré-requisito (Organização 5).

[...] tudo isso que te falei começou antes do planejamento estratégico, isso em 2014. A gente tinha um planejamento estratégico que mal era seguido. O planejamento estratégico atual começou em 2015, então a gente faz a ligação dos processos na ferramenta com o planejamento estratégico sim. E aí nos alinhamos depois as competências e os processos. Obviamente que se não tivesse ficado fora do planejamento seria uma outra coisa, porque isso aqui é uma indicação que existe patrocínio institucional para que isso seja prioritário (Organização 6).

A dificuldade referente à Inexistência de planejamento estratégico já fora apontada em outros estudos empíricos acerca da implementação de modelos de GEP no setor público (e.g. Cortês & Meneses, 2016; Fonseca & Meneses, 2016; Camões & Meneses, 2016). Neste sentido, destaca-se que as Diretrizes estratégicas organizacionais, em partes, figuram como um condicionante à implementação efetiva de GPC, corroborando Camões & Meneses (2013) e Fonseca & Meneses (2016) e com os princípios metodológicos dos modelos estratégicos, como a GPC, os quais são, essencialmente, pautados na vinculação das competências individuais aos objetivos e metas da organização (Prahalad & Hamel, 1990). Isso porque é sabido que a relação entre diretrizes estratégicas e os modelos estratégicos de GP é produtiva e bem vista, uma vez que, conforme também apontada nos relatos, confere legitimidade à área e apoio organizacional às políticas e práticas de GP.

Portanto, quando há uma Ausência de diretrizes estratégicas específicas de GP, o papel da unidade de GP na consecução da estratégia organizacional é desfavorecido. Entretanto, este alinhamento estratégico ainda é um dos desafios das organizações (Pires, Prata, Santos, Brandão, Moraes, Carvalho, Monteiro, Dias, E. Filho, et al., 2005), apesar

dos entrevistados das Organizações 1, 3, 5 e 6 reconhecerem que quando há diretrizes estratégicas específicas de GP no planejamento estratégico organizacional, voltados para o desenvolvimento dos servidores ou especificadamente para a gestão por competências, a implementação da GPC é favorecida.

[...] em 2012, quando a gente passou por um processo de revisão do planejamento estratégico, a questão do alinhamento das competências foi colocado como um indicador estratégico para ser acompanhado. Isso fez com que facilitasse. [...] então, a gente não tinha insuficiência de recursos organizacionais, porque se era uma diretriz de gerenciamento estratégico, tem recursos para ferramenta. [...] então até isso da alocação de recursos conseguiu na parte regimental. [...] se era uma diretriz de gerenciamento estratégico, tem recursos para ferramenta (Organização 1).

[...] a gente tem até uma iniciativa estratégica de gestão por competências (Organização 3).

[...] só pelo fato de já estar no planejamento estratégico construído pela casa como um todo, a gente já entende como o apoio necessário para tocar as ações. [...] mas desde o momento do planejamento estratégico de 2014, todas as ações de competências ou seus desdobrados de trilha, eles estão definidos em desenvolvimento estratégico, então hoje já é bem estruturado. [...] no caso aqui já tinha, já tem um novo. Tem objetivo voltado para valorização. Já tinha esse planejamento relacionado a gestão de competências. Competências começaram em 2004, planejamento estratégico deve ter começado nessa época também. Eu lembro que quando eu entrei em 2007 já tinha, em 2014 foi o formato novo. Não puxou a gestão por competências acho que já rodava, mas tinha iniciativa de aprimorar (Organização 5).

[...] o que acontece é que hoje a gestão por competência está dentro do plano estratégico, então tem lá “implementar gestão por competência”, é uma estratégia dentro de fortalecer o desenvolvimento do servidor ali dentro. Tem uma estratégia que é implementar a gestão por competências, isso é de 2015 a 2019 então encerra ano que vem. Isso é criação de diretrizes estratégicas. Ter esse aspecto estratégico é importante aqui. Obviamente que se não tivesse ficado fora do planejamento seria uma outra coisa porque isso aqui é uma indicação que existe patrocínio institucional para que isso seja prioritário (Organização 6).

Assim, os relatos demonstram a influência da Ausência de diretrizes estratégicas específicas de GP no controle dos Recursos financeiros e humanos, uma vez que, quando há uma diretriz estratégica, o repasse dos recursos é favorecido. Da mesma forma, a Ausência de diretrizes estratégicas de GP também dificulta que haja o Apoio da alta administração, tendo em vista que quando uma iniciativa é pautada em diretrizes estratégicas é uma indicação de que há também o Apoio da alta administração. Por fim, destaca-se que estas dificuldades interferem na adequação da Ferramenta de GPC, tendo em vista que o modelo prevê o alinhamento estratégico vertical.

A última categoria dos Fatores organizacionais é a “**Comunicação institucional**” referente ao nível de transparência na disponibilização de informações ao público externo e interno (Côrtes, 2016). A Tabela 27 reúne a dificuldade relatada, referente à ausência de um canal eficiente de comunicação, e as interferências desta categoria nas demais.

Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Comunicação institucional”

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferências relatadas	
		Fator	Categoria
Comunicação institucional	- Ausência de um canal eficiente de comunicação	Organizacional	Apoio da alta administração
			Aspectos culturais
			Engajamento de servidores e gestores

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Os entrevistados das Organizações 3, 4, 5 e 6 relataram que a Ausência de um canal de comunicação eficiente é desfavorável à implementação da GPC, pois dificulta que as informações sejam disseminadas corretamente.

[...] você precisa que a cadeia de comunicação interna funcione perfeitamente e isso nem sempre acontece. Esse aqui a gente até resolveu bastante da questão da comunicação. Foi um problema anterior (Organização 3).

[...] temos uma dificuldade de tentar fazer chegar a mensagem. [...] essa questão da comunicação ela tem que estar bem redonda, senão vão falar que o sistema não foi honesto. Então a comunicação tem que jogar a nosso favor e não contra a gente (Organização 4).

[...] comunicação é uma das coisas mais difíceis. Missões, valores e visões toda sala tem isso nas telas de computadores, se eu sair aqui e perguntar quais são os valores da organização, não vão saber falar (Organização 6).

Sem um canal eficiente de comunicação que seja efetivo, a unidade de GP não obtém o protagonismo necessário para modificar comportamentos e valores da cultura organizacional (Truss, 2009), interferindo negativamente em Aspectos culturais, além de da influência negativa no Engajamento de servidores e Gestores e no Apoio da alta administração.

Além disso, a Ausência de um canal eficiente de comunicação demonstra que a informação e o meio de divulgação não são adequados com base no seu público-alvo, principalmente de forma estratificada, conforme os níveis hierárquicos, como apontado no relato do entrevistado da Organização 3, impedindo que as dúvidas relativas à implementação da GPC sejam evitadas ou sanadas.

[...] gerente de linha é um problema sério porque, você tem o impacto de ter muito descentralizados, de você chegar da mesma forma, com a mesma comunicação integrada para todos esses níveis. Você precisa que a cadeia de comunicação interna funcione perfeitamente e isso nem sempre acontece (Organização 3).

Por fim, as relações dos fatores organizacionais foram reunidas na Tabela 28, a qual demonstra que os fatores organizacionais interferiram somente entre si e nas categorias dos fatores setoriais.

Tabela 28

Síntese das interferências relatadas das categorias de Fatores políticos

Categoria	Interferência relatada	
	Fator	Categoria interferida

Aspectos culturais	Organizacional	Engajamento de servidores e gestores
		Comunicação institucional
	Setorial	Recursos financeiros e humanos
Estrutura organizacional	Organizacional	Ferramenta de GPC
		Reputação de GP
		Aspectos culturais
	Setorial	Comunicação institucional
		Recursos financeiros e humanos
Recursos financeiros e humanos	Setorial	Ferramenta de GPC
		Coexistência do papel funcional de GP
Engajamento de servidores e gestores	Organizacional	Aspectos culturais
	Setorial	Comunicação institucional
Apoio da alta administração	Organizacional	Ferramenta de GPC
		Recursos financeiros e humanos
Diretrizes estratégicas organizacionais	Organizacional	Engajamento de servidores e gestores
		Apoio da alta administração
	Setorial	Recursos financeiros e humanos
Comunicação institucional	Organizacional	Ferramenta de GPC
		Apoio da alta administração
		Aspectos culturais
		Engajamento de servidores e gestores

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A categoria mais interferida pelos fatores organizacionais, a qual sofreu interferência de cinco das sete categorias, foi a Ferramenta de GPC. Neste sentido, destaca-se a interferência dos fatores organizacionais na adequação da ferramenta de GPC, aspectos já amplamente relatados pela própria literatura (e.g. Camões & Meneses, 2016; Silva & Mello, 2013), a que se deve grande parte das dificuldades com relação à adequação metodológica da ferramenta. Estes aspectos referem-se, sobretudo, ao conflito com as dimensões organizacionais referentes à cultura, estrutura e estratégia organizacional. Estas dimensões também foram apontadas em um estudo recente que apontou os fatores intervenientes de natureza cultural, estrutural e estratégica que interferem na implementação de políticas e práticas de GEP (Castro, 2018).

Dos fatores organizacionais, as categorias Recursos financeiros e humanos, seguida pela categoria Engajamento de servidores e gestores e Aspectos culturais foram as mais interferidas entre si, ou seja, por três categorias dos fatores organizacionais. Neste sentido, é possível afirmar que os fatores organizacionais interferem, principalmente, entre si, o que pode ser positivo do ponto de vista de que estes aspectos estão sob controle da organização, diferentemente dos fatores institucionais.

Assim, o contorno da interferência dos fatores organizacionais poderia ser obtido pela adoção de iniciativas das unidades de GP com auxílio dos aspectos políticos, pois,

conforme demonstrado anteriormente, os fatores políticos interferem, em grande parte, nos fatores organizacionais, sobretudo no Engajamento de servidores e gestores e de Apoio da alta administração, categorias dos fatores organizacionais apontada ou que se relaciona com as mais interferidas pelos fatores organizacionais.

4.1.4. Fatores setoriais

Os “**Fatores setoriais**” são elementos que estão sob controle da unidade de GP e refere-se a aspectos que caracterizam ou que decorrem do estilo de atuação e das habilidades do dirigente e da equipe de servidores da unidade (Côrtes, 2016). Assim, os Fatores setoriais são compostos pelas categorias: Ferramenta de GPC, Coerência interna entre os subsistemas de GP, Estrutura da unidade de GP, Autonomia de GP, Reputação de GP e Coexistência do papel funcional de GP.

A primeira categoria e a mais citada dos Fatores setoriais é a “**Ferramenta de GPC**” refere-se à inadequação e complexidade do modelo escolhido face à realidade organizacional (Cortês, 2016). Esta categoria foi renomeada para melhor se adequar à sua descrição e obtida a partir da aglutinação da categoria “Coerência do modelo de GPC com o contexto organizacional” e da “Metodologia de GPC” por considerar que, com base no princípio da exclusão mútua de Bardin (1980), ambas tratavam sobre a condução técnica da ferramenta, do modelo e da metodologia de GPC com aderência à realidade organizacional. As dificuldades e as interferências desta categoria estão reunidas na Tabela 29.

Tabela 29

Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Ferramenta de GPC”

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Ferramenta de GPC	- Grau elevado de complexidade - Ausência de tecnologia de sistema	Organizacional	Apoio da alta administração
			Engajamento de servidores e gestores
			Aspectos culturais
		Setorial	Recursos financeiros e humanos
			Reputação de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A primeira dificuldade relatada é refere-se ao Grau elevado de complexidade da ferramenta de GPC. Os entrevistados das Organizações 4 e 6 destacaram que alta complexidade do modelo, da metodologia e da ferramenta de GPC dificulta a compreensão da importância da implementação da GPC na organização.

[...] então você traz uma complexidade muito grande ao trazer a metodologia complexa o suficiente que as pessoas não conseguem entender o porquê eles tão fazendo isso daqui. Então quando você vai pra alta administração, você também não consegue capturar os caras, porque você vem com a metodologia inadequada, não digo inadequada, digo complexa, e você não consegue explicar os porquês das coisas. Diante disso você não consegue envolver a alta administração e ela quem dá o exemplo. [...] a principal dificuldade para mim não é apoio da alta administração, mas sim que isso é uma retórica do RH, porque ele não consegue reconhecer a principal fragilidade que é a metodologia inadequada. O conceito inadequado, ele não fácil, e você não explica o porquê, então quando você não fala o porquê, você não tem nem apoio e nem engajamento (Organização 4).

[...] eu acho que no começo tivemos metodologia inadequada. [...] com certeza é um dificultador grande (Organização 5).

[...] trazendo a questão do famoso 5.707: é uma prática que veio do setor privado, um problema que você deve ter visto nas entrevistas, porque é difícil implementar. A gestão por competências é algo complexo. Primeiro é fora do modelo mental da organização pública (Organização 6).

Esta incompreensão e ausência de reconhecimento do modelo de GPC é decorrente da confusão conceitual do termo “competência” e da transposição do modelo de gestão por competências do setor privado para o setor público, demandando que os servidores assimilem valores, de certa forma, ainda alheios à realidade da administração pública (Camões & Meneses, 2016; Fonseca & Meneses, 2016). Estes aspectos da ferramenta de GPC interferem negativamente na obtenção Apoio da alta administração e no Engajamento de servidores e gestores, além de conflitar com os Aspectos culturais da organização.

O grau elevado de complexidade da ferramenta de GPC, atrelado à falta de informações e à incompreensão do modelo fizeram com que diversas organizações recorressem a implementadores externos, como consultorias privadas. Entretanto, os relatos demonstram que isso incorreu em outras dificuldades.

Uma destas dificuldades refere-se às ações adotadas por consultorias privadas que não condizem com a realidade do setor privado, dificultando a implementação da GPC na organização.

[...] a gente tinha essa dificuldade. Quando a gente recebeu o material todo da consultoria – o trabalho inicial foi feito por uma consultoria e não por servidores – a própria área de gestão de pessoas tinha dificuldade de entender aquilo que a consultoria entregou (Organização 1).

[...] o que mais tem é consultoria não se importando com a cultura, com fatores internos, e aí, não tem sucesso (Organização 2).

[...] o Caetano chegou aqui e tinha um modelo que era a cara da iniciativa privada. Teve até uma discussão um pouco mais acirrada dele com o responsável pela área de recursos humanos que eu presenciei. [...] tive que mostrar para ele que um cara que trabalha mais e qualifica o trabalho não necessariamente vai ganhar mais que é uma premissa do modelo dele e aqui não tem isso. Se eu trabalho muito ou pouco não faz a menor diferença de remuneração e cargo. Então, quem se adaptou foi a metodologia (Organização 4).

A literatura já afirmava que na transferência de tecnologias gerenciais e altamente prescritivas, como o modelo de gestão por competências, do setor privado para o setor público, faz-se necessário verificar o que condiz em importado do setor privado para o setor público, tendo em vista as especificidades do ambiente público (Siqueira & Mendes, 2009). Caso contrário, a adesão dos participantes pode ser afetada em razão da percepção de que a Ferramenta de GPC não é adequada ao contexto organizacional deles (Boyett & Curie, 2001), dificultando o Engajamento de servidores e gestores.

Em função do grau elevado de complexidade da ferramenta de GPC, algumas organizações optaram por realizar, pelo menos, uma parte do modelo de GPC com o auxílio de consultorias privadas ou uma implementação não-sistêmica da ferramenta de GP. Neste último caso, a etapa comumente escolhida para representar a gestão por competências era a do “mapeamento de competências”, por ser considerada o cerne da implementação da GPC e a mais complexa (Araújo et al., 2016; Fonseca & Meneses, 2016).

Entretanto, este tipo de implementação da GPC gerou poucos resultados efetivos. Assim, logo que os gestores percebiam que os resultados obtidos não tinham utilidade para a organização de forma isolada e não-sistêmica, o projeto da GPC era descontinuado ou engavetado, gerando uma má Reputação de GP, uma vez que demonstrava que a unidade não conseguia corresponder às expectativas do que havia se proposto a fazer, conforme o relato dos entrevistados da Organização 1 e 6.

[...] essa questão das pessoas terem esse pensamento: “qual é o perfil que eu quero, o que eu preciso, quais são meus processos de fato, quais são as entregas que eu tenho que fazer para a organização conseguir alcançar?”. Se ele não tiver essa visão, então a ferramenta é obsoleta, não tem aplicabilidade, não tem nada; então não adianta entregar só a ferramenta, é a ferramenta com toda parte de conhecimento. (Organização 1).

[...] vejo muitos órgãos contratando consultoria pra isso e no mapeamento o cara entrega um relatório imenso: “se vira” e você não consegue fazer nada. Aí falam: “sabe aquele mapeamento que a gente fez?”, “sim”, “não aconteceu nada” e aí a gente engaveta. Então, isso tem uma questão importante, se tem mapeamento você não pode fazer nada, mas se você só faz o mapeamento e não faz nada com ele qual a imagem que passa para a organização? Perdi o tempo, escrevendo, em reunião, inútil, então isso é uma questão complicada. [...] teve um mapeamento de competências, em 2012 – que não tem nada a ver com esse aqui – que foi aquela coisa de só mapear no papel e pôr em uma gaveta. O grande problema de gestão de processo, gestão por competências, gestão de riscos e planejamento estratégico: o cara vai lá e faz os mapas todos, todos levantamentos, põe na gaveta e fica acumulando poeira, porque não conecta, não usa e você tem que usar para tomada de decisão e foi isso que a gente fez aqui (Organização 6).

Além disso, a contratação de consultorias para adequação e implementação da GPC nas organizações públicas também foi apontada como um limitador em razão dos

valores abusivos cobrados e dos diversos casos de fragmentação da implementação de GP em decorrência de abandono por parte das consultorias.

[...] a gente tinha uma parceria com a FGV que ajudava a gente tocar. No meio do projeto, o Rogério Leme simplesmente abandonou dizendo que não queria continuar. Eu tenho todo o conceito, mas não tenho o sistema. [...] foi um trabalho que durou uns dois anos, fizemos duas coordenações inteiras disso. [...] em outro momento, eles pararam de produzir e também porque e nós aqui deixamos. Não foi estratégico, justamente porque dava muito trabalho. Ai descontinuou. [...] E depois veio a HeyGroup. Aí, quando a HeyGroup veio, venderam uma metodologia, uma lógica de competências vinculadas as metas institucionais que batia com avaliação de desempenho, eles fizeram todo trabalho de sensibilização. Só que quando estava todo mundo esperando que eles entrassem com o sistema, eles falaram que para colocar para funcionar era 2.800.000 em 2004. A organização não tinha (Organização 4).

Camões & Meneses (2016) também destacaram em seu estudo, casos de fragmentação e de uso abusivo por parte das consultorias, as quais nem sempre qualificadas, resultam em perda de eficiência. Assim, a descontinuidade da implementação da GPC interfere negativamente na reputação de GP, uma vez que a entrada de consultoria gera uma expectativa nos servidores, a qual não é correspondida em razão do abandono do projeto por parte da consultoria. Além disso, destaca-se a interferência também negativa nos recursos da organização oriundos das tentativas falhas de implementação, interferindo negativamente nos Recursos financeiros e humanos.

A implementação da GPC realizada pela consultoria também tem interferência negativa no engajamento de servidores e gestores, os quais, por não legitimar ou reconhecer o processo, acabam não desejando participar e se envolver.

[...] porque foi um processo feito pela consultoria as áreas não participaram diretamente da elaboração, então tinha um processo de não legitimação mesmo. [...] com a saída da consultoria, os servidores envolvidos nos grupos de apoio não tomavam o processo de GPC (Organização 1).

Outro aspecto que era um dificultador refere-se à Ausência de tecnologia de sistema para o modelo de competências na organização. Em alguns casos, isso interferiu nos recursos financeiros tendo em vista que, quando a tecnologia não é desenvolvida pela própria organização, é necessária a aquisição ou o contrato permanente de concessão de uso, sendo que ambos impactam no orçamento financeiro.

[...] quando acabou o contrato acabou, porque o trabalho tinha início, meio e fim, a gente identificou que, à época, não havia uma previsão que a ferramenta ficasse na organização. Então, a gente se viu em uma decisão que ou era a aquisição da ferramenta ou aquele contrato eterno com a consultoria uma vez que todo repositório estava dentro dessa ferramenta (Organização 1).

[...] ponto crítico para isso funcionar: você precisa de uma ferramenta de TI, senão você não trabalha com a gestão por competência, porque você vai levantar um conjunto muito grande de informação. Se não tiver uma ferramenta de TI que suporte as informações, não dá certo. [...] mas qual foi o grande problema que a gente teve aqui: a gente era muito dependente do sistema [...] como a gente tinha uma parceria

com a FGV, que ajudava a gente tocar o caminho, e no meio do projeto, o Rogério simplesmente abandonou, dizendo que não queria continuar: eu tenho todo o conceito, mas não tenho o sistema (Organização 4).

[...] a gente tem uma equipe relativa, não é pequena, mas relativamente pequena, porque a gente não tem os sistemas e isso faz muita falta para equipe. Então, acaba que fica muito sobrecarregado a construção dessas coisas sem um sistema específico de recursos humanos (Organização 5).

[...] o fator limitante é ter uma boa ferramenta, seja ela qual for. [...] uso de ferramenta customizada, desenvolvida internamente, e mapeamento feito com força de trabalho própria, produz enorme economia de recursos financeiros, permite maior eficiência do mapeamento e atualização da ferramenta das metodologias – organização não fica refém de consultorias (Organização 6).

Conforme o entrevistado da Organização 4, falar que não há recursos tecnológicos suficientes para gerenciar a gestão por competências é uma falácia da área de GP, pois, ainda segundo ele, o gerenciamento da gestão por competências poderia ser feito até por meio de ferramentas simples de *softwares*, como o Excel.

[...] um Excel, você consegue fazer. Então, mais uma vez, vem uma falácia da falta de recursos de sistema, de apoio, com uma tabela Excel, você faz (Organização 4).

Já os entrevistados das Organizações 2, 5 e 6 apontam para a necessidade de um sistema de gerenciamento mais robusto do que somente o Excel e que possua outras ferramentas de gestão.

[...] mas sentimos que o sistema não estava tão avançado no sentido que eu, Escola, quero avançar estrategicamente e imprimir relatórios estratégicos e acompanhar o desenvolvimento dessa competência, ele só gerencia as avaliações e dá um relatório estagnados (Organização 2).

[...] a questão do sistema é uma questão crônica que temos de desenvolvimento de sistema. Primeiro, a gente não tinha um sistema para fazer levantamento, era todo feito do Excel e dava um trabalho muito grande. [...] a gente ainda faz isso tudo com planilhas, com alguma dificuldade em termo de ferramenta computacional. [...] nossa principal dificuldade é fazer esse levantamento construir todos os relatórios sem um sistema informatizado para nos dar esse suporte. Fazemos tudo isso com Excel e agora passando por Access, mas assim, sem uma ferramenta computacional para ajudar nesse levantamento. (Organização 5).

[...] é praticamente impossível realizar o mapeamento de processos e de competências em uma organização com grande diversidade de atividades apenas com Excel (Organização 6).

As tecnologias de gestão figuram na literatura como uma ferramenta necessária para as unidades de GP (Bergue, 2010; Camões, 2010), pois a ferramenta de GPC, com tecnologia e sistemas informatizados, são essenciais para uma implementação efetiva de políticas e práticas estratégicas de GEP, assim como para a GPC (Fonseca & Meneses, 2016).

A segunda categoria é referente à **“Coerência interna entre os subsistemas de GPC”**, a qual se refere à interdependência e integração entre os subsistemas de GP. Na Tabela 30, têm-se as dificuldades e as interferências relatadas.

Tabela 30

Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Coerência interna entre os subsistemas de GP”

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferências relatadas	
		Fator	Categoria
Coerência interna entre os subsistemas de GP	- Estabelecer a coerência interna entre os subsistemas de GP	Organizacional	Engajamento de servidores e gestores
		Setorial	Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Como o foco do Decreto nº 5.707/06 foi o de prever a Gestão de Pessoas por Competência, de forma específica, para o subsistema de capacitação, os relatos demonstram uma preocupação em Estabelecer a coerência interna entre os subsistemas de GP.

Isso porque os servidores e gestores de GP reconhecem que, ao menos teoricamente, a gestão por competências não se efetiva como instrumento de capacitação estratégica sem a integração com os demais subsistemas de GP (P. M. Wright & McMahan, 1992). Destaca-se que há uma preocupação em estabelecer uma gestão estratégica de pessoas completa, em que as práticas sejam concebidas de forma alinhada e integrada horizontalmente e não de forma isolada (Fonseca & Meneses, 2016). Os relatos ainda ressaltam que a Coerência interna entre os subsistemas de GP interfere na pois, a partir da integração estratégica da unidade de GP, é possível demonstrar a importância da unidade na consecução da estratégia, favorecendo a influência da unidade (Pauwee, 2004).

[...] isso estamos fazendo agora. Essa questão política, algumas coisas estamos indo. Dimensionamento da força de trabalho, meritocracia, os gestores estão pegando ganchos de onde pode aproveitar a ferramenta, mas não está consumado. [...] a gente está querendo avançar mais, queremos um sistema para vincular tudo desde o processo, mapeamento de competência até a solicitação de um curso, até trilhas (Organização 2).

[...] agora nosso grande desafio é o planejamento da força de trabalho. Então temos que alinhar ele à essa discussão toda de perfis profissionais senão a gente perde a coerência interna. Então uma preocupação muito grande que a gente tem que ter é essa consistência (Organização 3).

[...] agora nesse ano que vamos conseguir fechar para todos os servidores essa construção em conjunto de forma que seja complementar que não seja uma coisa competindo com a outra, com objetivos diferentes, mas que seja uma coisa complementar, e aí, sim, vai ser instrumento para desenvolvimento da capacitação (Organização 5).

[...] a gente ainda está batalhando para ter de fato uma política que obrigue fazer o processo seletivo com competências (Organização 6).

Entretanto, os entrevistados destacaram que realizar a Coerência interna entre os subsistemas de GP ainda é um processo complexo para os implementadores, como já apontaram Fonseca & Meneses (2016) e Hondeghem et al. (2005).

[...] a gente tem muita dificuldade de alinhar os subsistemas. [...] então algumas coisas não adianta a gente bater cabeça, porque a gente não vai conseguir. Porque não temos, por exemplo, remuneração: não vai ter aspecto nenhum, mas se você gerar um subsistema de recompensa mais amplo, eu posso ser remunerado ou não, você pode ter recompensa por entrega de desempenho a partir de competências consideradas como chave, críticas, importantes para instituição. Então, tem que ter essa leitura do casamento entre competência e desempenho que é uma coisa que a gente está agora nesse desafio. Mostra, internamente, como essas coisas são duas faces da mesma moeda. Então, existe realmente falta de coerência. [...] vemos e estamos tentando evoluir é exatamente na gestão por competência e na gestão por desempenho. Ter um desempenho mais focado nas meritocracias, nas competências em perfis (Organização 3).

[...] subsistema de gestão de pessoas: ele é uma ferramenta para muita coisa, então como, de fato, a gente não tinha, não estava dando a sequência, as pessoas não se engajavam (Organização 4).

[...] foi um grande dificultador a área de gestão por competência começou somente vinculada a capacitação (Organização 5).

Essa dificuldade interfere na forma com que a Ferramenta de GPC é implementada, pois, na perspectiva teórica, como dito anteriormente, a ausência de coerência interna dos subsistemas da unidade de GP torna o modelo de gestão por competências incompleto. Além disso, a integração entre os subsistemas permite que os servidores e gestores da organização consigam compreender melhor a importância das políticas e práticas de GP, assim, sem isso, o envolvimento e a participação destes atores é prejudicada. Assim, afirma-se que a coerência interna entre os subsistemas de GP interfere no Engajamento de servidores e gestores.

A categoria “**Estrutura da unidade de GP**” é referente a configuração estrutural da unidade de GP, envolvendo sua posição na estrutura organizacional e seus níveis internos de hierarquização e departamentalização (Cortês, 2016). As interferências desta categoria estão sintetizadas na Tabela 31.

Tabela 31

Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Estrutura da unidade de GP”

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Estrutura da unidade de GP	- Ausência de subunidade voltada para as atividades estratégicas de GP - Departamentalização de acordo com as funções dos subsistemas de GP	Político	Conflito entre grupos de interesse
		Setorial	Coexistência do papel funcional de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A primeira dificuldade relatada foi a Ausência de subunidade voltada para atividades estratégicas de GP, pois, segundo os entrevistados das Organizações 1, 3 e 6, a ausência de subunidade voltada para as atividades estratégicas de GP figurava uma disfunção organizacional que dificultava a implementação da GPC.

[...] em 2012, a constituição quanto área aconteceu assim: tudo que eu tenho solto em gestão de pessoas, que não está se enquadrando, vai para essa área: vai avaliação de desempenho, promoção, a parte de gestão por competências, já que avalia servidor, vai avaliar o contrato temporário da União. Então, assim, aqueles subprocessos que estavam lá, área de avaliação se juntou, exceto a parte de capacitação, tivemos uma disfunção mesmo organizacional. [...] em termos de estrutura, aqui tem a Coordenação-Geral, tem 3 coordenações com processos todos vinculados, temos uma coordenação de administração toda a parte funcional, folha, cadastro, frequência, atestado, licença, férias, tratamentos funcionais, parte de atendimento servidor e tal. Temos uma outra coordenação que fica com a parte legal, e a gente tem a outra coordenação, que é aqui, que pegaram todos os outros processos e colocaram aqui. Mas aí, a gente tem capacitação, avaliação, parte de promoção continua com a gente, mas sem as partes cadastrais que vão tudo para lá (Organização 1).

[...] até pouco tempo a gente fez uma reestruturação de gestão de pessoas. A gente não tinha a estruturação desta em subsistemas. Tinha uma divisão de administração, uma divisão e tal, mas não tinha ideia... mas agora a gente determinou divisão da organização de trabalho, recrutamento e seleção. Não tínhamos um setor de gestão de desempenho, tinha um setor de avaliação, que aplicava as fichas que o Ministério do Planejamento mandava (Organização 3).

[...] atualmente, a área chamada de departamento de pessoal está junto com essa parte de desenvolvimento mais estratégico (Organização 5).

[...] a falta de um escritório de competências fez com que eles recebessem os dados de graça, tinha um banco de dados anexado na competência para saber quais competências bonitinho e tal. Mas isso fez demorar muito no mapeamento de lacunas de competências e demorou muito para fazer o próximo passo que é fazer o Plano Anual de Capacitação e concurso público com isso. A falta de ter estrutura formal de gestão por competências, eram pessoas ligadas a assessorias dos superintendentes, não existia um escritório de gestão por competências (Organização 6).

A criação de uma área específica na organização responsável pela implementação da GPC pode favorecer sua implementação (Beeck & Hondegheem, 2010). Por sua vez, os relatos demonstram que a Ausência de subunidade voltada para as atividades estratégicas de GP desfavorece a priorização das atividades estratégicas da unidade de GP, o que aumenta a proporção de tempo conferido às atividades funcionais e não às estratégicas. Neste sentido, afirma-se que a Ausência de subunidade voltada para as atividades estratégicas de GP interfere na Coexistência do papel funcional de GP.

Outro aspecto da estrutura da unidade de GP que dificulta a implementação refere-se à Departamentalização de acordo com as funções dos subsistemas de GP, pois isso causa a sobreposição de algumas atividades, o que acaba acarretando em alguns Conflitos entre os grupos por diferenças nos interesses, como exposto no relato do entrevistado da Organização 1.

[...] a gente tinha uma área estruturalmente falando que mexia com gestão por competências, uma outra área dizendo que fazia capacitação, e aí, eram atores

diferentes que não tinham um alinhamento entre as duas áreas, porque aí, entra as diferenças de percepções, formas de conduzir, tivemos isso até 2016 (Organização 1).

A categoria **Habilidade política da liderança de GP** refere-se à habilidade do dirigente de GP de influenciar atores e grupos de interesse (Côrtes, 2016). A dificuldade e as interferências relatadas referentes a esta categoria estão reunidas na Tabela 32.

Tabela 32

Dificuldades e interferências relatadas de “Habilidade política da liderança de GP”

Dificuldade	Dificuldades relatadas	Interferências relatadas	
		Fator	Categoria
Habilidade política da liderança de GP	- Baixo grau de habilidade política da liderança de GP	Organizacional	Apoio da alta administração
			Engajamento de servidores e gestores
		Setorial	Reputação de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A dificuldade apontada nesta categoria refere-se o Baixo grau de habilidade do gestor de GP de influenciar politicamente atores e grupos de interesse. Como a implementação da GPC envolve o engajamento de várias pessoas da organização, cabe ao gestor de GP, utilizando de sua habilidade política, sinalizar a importância das políticas e práticas estratégicas para a consecução dos propósitos organizacionais, convencendo-os a participarem efetivamente da implementação, o que interfere no Engajamento de servidores e gestores.

[...] então quando você vai pra alta administração, você também não consegue capturar os caras [...] e aí, você não consegue explicar os porquês das coisas (Organização 4).

São as habilidades do gestor de GP que auxiliam na transição gradual da área de GP para um papel não somente funcional, mas também estratégico no setor público (Fonseca et al., 2013; Truss, 2008) e na mudança de reputação da unidade na organização (Souza, 2016). Assim, destaca-se que o comprometimento e o envolvimento do gestor de GP são interferentes positivos na implementação da GPC, principalmente em arenas decisórias para a obtenção de Apoio da alta administração.

[...] o que a gente teve na verdade foi uma persistência, claro, apoiada da gestão, então a gente conseguia, ainda que a gente tenha começado assim, a gente teve a persistência de manter e ir aprimorando (Organização 1).

[...] a Gestora (nome suprimido) da alta administração mesmo era auditora e não entendia nada de gestão de pessoas, eu soube vender para ela, conquistei e ela acabou falando vamos, se essa é a solução, vamos então. Então eu acho que esse discurso é muito favorável (Organização 2).

[...] então, o cara tem que olhar pro próprio umbigo e falar que é incompetente, incompetente no sentido de não ser capaz de atender de todas as formas, de trazer isso pro tomador de decisão e trazer para o envolvimento dos caras (Organização 4).

[...] naquele momento era de um interesse daquelas pessoas que estavam trabalhando aqui. [...] mas começou em uma iniciativa mais pontual e específica de alguns servidores da área de recursos humanos (Organização 5).

A categoria **Autonomia da unidade de GP** é referente ao grau de liberdade de ação da unidade de GP para condução de suas atividades (Cortês, 2016). As dificuldades e as interferências relatadas estão reunidas na Tabela 33.

Tabela 33

Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Autonomia da unidade de GP”

Categoria	Dificuldade relatada	Interferências relatadas	
		Fator	Categoria
Autonomia da unidade de GP	- Baixa liberdade de atuação da unidade de GP	Setorial	Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Com relação a esta categoria, os relatos apontam para uma Baixa autonomia da unidade de GP, uma vez que os servidores julgam baixo o grau de liberdade de atuação da unidade dentro da organização na condução das políticas e práticas de GP, no caso em tela, como na implementação do modelo de competências.

[...] autônomo a gente não foi... A nossa unidade de gestão de pessoas é subordinada para um monte de coisa. (Organização 1).

[...] não tinha autonomia para tomar essa decisão aí dentro do RH. Não teve um momento que a gente tenha falado assim: “agora vamos tocar o que a gente não tocou” não houve (Organização 4).

O Baixa autonomia da unidade de GP é prejudicial ao desenvolvimento de soluções criativas para a implementação efetiva das práticas e políticas de GP (M. J. N. Santos, 2004), interferindo negativamente na adequação da Ferramenta de GPC, convergindo com os relatos dos entrevistados das Organizações 5 e 6 que afirmam que a autonomia com relação à tomada de decisão, sobretudo decisões técnicas e metodológicas.

[...] acho que os gestores que passaram aqui tinham a noção da importância do assunto e deram muita autonomia técnica para equipe cuidar do assunto e cuidou da parte de relacionamento com os outros gestores a medida que foi necessário (Organização 5).

[...] a gente tem o saber técnico, autonomia de decidir, então nesse ponto a gente é bem evoluído (Organização 6).

Esta penúltima categoria refere-se à **Reputação de GP**, tida como a percepção de servidores, gestores e alta administração sobre a efetividade da unidade de GP no atendimento às suas expectativas (Cortês, 2016). Apesar desta categoria não constar na subseção do referencial teórico, acerca da revisão de literatura acerca da implementação da GPC, mas sim, na lista de fatores intervenientes de Gestão Estratégica de Pessoas, realizada por Cortês (2016), o termo foi mencionado nos relatos, o que demonstrou a importância de adicionar esta categoria pós-categórica, segundo Bardin (1970). Assim, a Tabela 34 sintetiza as dificuldades e as interferências relatadas.

Tabela 34

Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Reputação da unidade de GP”

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Reputação de GP	- Histórico predominantemente funcionalista da unidade de GP	Organizacional	Aspectos culturais
			Apoio da alta administração
			Engajamento de servidores e gestores
			Recursos financeiros e humanos

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Aspectos culturais tais como a valorização do que é estratégico faz com que servidores desprezem unidades organizacionais de suporte ou de atividade-meio. Conforme os relatos, é possível perceber que, principalmente quando as unidades de GP tentam se inserir estrategicamente, o histórico e o papel tipicamente funcionalistas da área dificultam o reconhecimento enquanto parceiro estratégico. Assim, destaca-se enquanto dificuldade a Má reputação da unidade de GP, a qual também interfere, de forma bilateral, nos Aspectos culturais, pois favorece a crença de que a unidade de GP é somente para atividades operacionais.

[...] essa fase de transição esbarrava nessa questão dos aspectos culturais, os usuários, os servidores tinham uma visão da área de gestão de pessoas que era uma área muito legalista, que aplicava somente a lei. E de repente dizer que quer ouvir, que quer conhecer as capacidades, meio que o discurso mudou demais ou “estão fazendo isso para cumprir legislação ou estão querendo saber alguma coisa” (Organização 1).

[...] qualquer processo transversal, a pessoa fica “por que a gestão de pessoas está metendo o bedelho na minha área, esse pessoal é só RH, tem que fazer folha de pagamento, cadastro”. [...] a questão da má reputação, faz eu ficar desconfiando, “não pode ser só coisa boa”. Eles sempre pensam: “ah, querem me demitir, etc”. [...] a postura estratégica não é uma postura normal de gestão de pessoas, que é a postura burocrática, de cobrança (Organização 3).

Esta Má reputação também exerce uma interferência negativa no Engajamento de servidores e gestores, no Apoio da alta administração e na obtenção de Recursos financeiros e humanos, uma vez que, conforme Tsui, 1987, a percepção de que a unidade de GP pode favorecer a consecução dos objetivos estratégicos facilita a obtenção de Apoio da alta administração e de Recursos financeiros e humanos.

Além disso, a Má reputação também decorre de atividades que são iniciadas, mas depois são descontinuadas, o que deixa a unidade de GP “manchada” diante do grupo organizacional – servidores, gerentes e alta administração. Como este grupo cria expectativas diante da implementação de políticas e práticas de GP, como a gestão por competências, a ruptura das iniciativas causa uma desconfiança em novos projetos que possam vir a surgir.

[...] tinha avaliação por competência, mas ela estava manchada pela avaliação de desempenho (Organização 4).

[...] eles falam: “mais uma vez vocês estão trazendo uma coisa nova e se quer concluíram uma coisa que fizeram antes, então de novo uma metodologia diferente? E a outra?” (Organização 4).

A categoria **Coexistência do papel funcional de GP** refere-se à proporção da divisão de tempo e esforço da unidade de GP dirigidos para suas atividades funcionais e estratégicas (Côrtes, 2016). As interferências que foram relatadas estão dispostas na Tabela 35.

Tabela 35

Dificuldades e interferências relatadas acerca da categoria “Coexistência do papel funcional de GP”

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Coexistência do papel funcional de GP	- Priorização de atividades funcionais em detrimento das estratégicas	Setorial	Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

O único relato acerca desta categoria destaca que há uma divisão do trabalho entre funcional e estratégico é que o tempo dedicado não é diferente. Entretanto, quando o entrevistado aponta que há um acúmulo das duas coisas, a literatura afirma que, nestes casos, a tendência é que o estratégico não seja priorizado. Neste sentido, consiste como dificuldade ao processo de implementação da GPC a Priorização de atividades funcionais em detrimento das estratégicas.

[...] somos bem divididos aqui nesse assunto, temos muito trabalho dos dois lados, mas não deixamos o estratégico mais em função do trabalho do operacional do dia-a-dia da área gestão de pessoas não, acumulamos as duas e vamos tocando (Organização 5).

Logo, destaca-se que a ausência de uma proporção adequada e especificada do tempo para dedicação às atividades estratégicas pode vir a ser prejudicial para a implementação de políticas e práticas de GEP. Assim, infere-se do relato que, conforme também apontado por Côrtes (2016) em seu estudo, o gerenciamento das atividades funcionais e estratégicas ainda são uma questão a ser trabalhada pelas organizações.

Por fim, a Tabela 36 reúne todas as interferências aqui relatadas referente aos fatores setoriais. Destaca-se a interferência, principalmente, nos fatores de natureza organizacional (Aspectos culturais, Apoio da alta administração, Engajamento de servidores e gestores e Recursos financeiros e humanos), seguido pelos próprios fatores setoriais (Ferramenta de GPC e Reputação de GP).

Tabela 36

Síntese das interferências relacionadas das categorias de Fatores políticos

Categoria	Interferência relacionada	
	Fator	Categoria interferida
Ferramenta de GPC	Organizacional	Apoio da alta administração
		Engajamento de servidores e gestores
		Aspectos culturais
		Recursos financeiros e humanos
	Setorial	Reputação de GP
Coerência interna entre os subsistemas de GP	Organizacional	Engajamento de servidores e gestores
	Setorial	Ferramenta de GPC
Estrutura da unidade de GP	Político	Conflito entre grupos de interesse
	Setorial	Coexistência do papel funcional de GP
Habilidade política da liderança de GP	Organizacional	Apoio da alta administração
	Setorial	Engajamento de servidores e gestores
Autonomia da unidade de GP	Setorial	Reputação de GP
Reputação da unidade de GP	Organizacional	Ferramenta de GPC
		Aspectos culturais
		Apoio da alta administração
		Engajamento de servidores e gestores
Coexistência do papel funcional de GP	Setorial	Recursos financeiros e humanos
		Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Ressalta-se que entre os fatores setoriais, a categoria Ferramenta de GPC mostra-se como a que interfere em uma maior quantidade de fatores (cinco) entre as demais categorias dos fatores setoriais. Da mesma forma, esta categoria também recebeu grande parte das interferências das categorias dos outros fatores.

Assim, em suma, conclui-se a partir dos resultados obtidos nesta subseção que, com relação aos fatores institucionais, os mesmos têm um papel regulador, principalmente, no caso em tela, nas unidades de GP, tendo interferido mais nos fatores setoriais, sobretudo no cercamento da liberdade de atuação da área.

Os fatores políticos assumiram uma posição menos significativa nos resultados empíricos do que nos teóricos. Em partes, tal diferença pode ser justificada pela realocação e exclusão de algumas categorias. Entretanto, cabe ressaltar que cada vez mais os fatores políticos têm figurado como aspectos que permeiam a implementação, diferentemente da classificação proposta inicialmente por este trabalho em que este fator aparece de forma isolada, assim como os demais.

Por último, destaca-se que, no caso dos fatores setoriais, a questão da Ferramenta de GPC mostrou-se um desafio para as organizações, conforme apontado anteriormente pela literatura (e.g. Camões & Meneses, 2016; Fonseca & Meneses, 2016; Silva & Mello, 2013). Entretanto, destaca-se que a razão para este aspecto figurar de forma expressiva como dificuldade pode estar atrelado ao *timing* da política, pois, principalmente nos anos

iniciais, uma das principais preocupações referia-se ao ajustamento e as correções no próprio modelo, o qual era dúbio e passível de múltiplas interpretações, problemas decorrentes da escassez de debate e do conceito ambíguo (Cortês & Meneses, 2016). Assim, destaca-se que durante este período inicial, buscando resolver as questões de ordem metodológica, não se atentaram aos demais fatores intervenientes e, em razão disso, relataram significativamente a interferência da Ferramenta de GPC no processo de implementação, percebendo somente depois a interferência de outros aspectos contextuais de outras naturezas.

Tal resultado, atrelado a inclusão de duas novas categorias, Mecanismos de controle externo e Reputação de GP, as quais não foram apontadas na revisão de literatura de GPC, descrita na seção de referencial teórico, mas que já haviam sido categorizadas anteriormente, como na pesquisa de Cortês & Meneses (no prelo), indicam o distanciamento da teoria dos estudos referentes à Gestão de Pessoas por Competências em relação aos dados empíricos. Estes resultados demonstram a necessidade de consolidação deste campo de estudo acerca dos fatores intervenientes na implementação, especificadamente, da GPC no setor público, mesmo após mais de dez anos desde a edição da PNDP.

4.2. Iniciativas de indução à implementação da GP

Após a coleta e análise pós-categórica dos dados, conforme descrito no capítulo de metodologia e seguindo os princípios da Análise de Conteúdo de Bardin (1970), foram identificadas 20 iniciativas, divididas em sete categorias, ordenadas com base nas iniciativas que contornaram uma maior quantidade de dificuldades para as que menos, resultando na ordem: Estratégica, Estrutural, Instrumental, Sensibilização, Normativa-legal, Parceria e Capacitação. Neste sentido, a Tabela 37 consolida estes resultados e aponta a frequência com que cada iniciativa foi adotada pelas organizações.

Tabela 37
Conjunto de iniciativas adotadas

Categoria	Iniciativa	Quantidade de dificuldades contornadas		Frequência de organizações
Estratégica	Formalização do alinhamento estratégico	6	7	6
	Participação da unidade de GP em ações estratégicas	5		4

Estrutural	Criação de grupo de trabalho responsável pela implementação da GPC	4	6	6
	Criação de área voltada para assuntos estratégicos na unidade de GP	3		4
Instrumental	Integração prévia com os demais subsistemas de GP	4	5	6
	Alteração metodológica na ferramenta de GPC	3		6
	Implementação escalonada	3		3
	Identificação de possíveis contingências à implementação de GPC	2		2
	Adoção de um sistema da informação de GPC	1		6
Sensibilização	Informativos	4	4	5
	Conversas formais e informais	3		6
	Material lúdico	2		2
Normativa-legal	Solicitação de edição de normas, portarias e regulamentos internos	4	4	3
Parceria	Cooperação interna	2	2	6
	<i>Benchmarking</i>	1		5
	Cooperação institucional	1		5
	Realização de licitações e contratos	1		5
Capacitação	Cursos teóricos-metodológicos	1	1	6
	Manual	1		5
	Vídeo	1		4

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Com relação às iniciativas de indução à implementação adotadas pelas organizações, a categoria que mais contornou dificuldades foi a Estratégica, contornando sete das 20 categorias dos fatores identificados. As categorias Estrutural e Instrumental apresentam, respectivamente, o contorno de seis e cinco categorias. Já as iniciativas de Sensibilização e Normativa-legal contornam a mesma quantidade de fatores: quatro. Por último, as categorias Parceria e Capacitação são as que menos contornam dificuldades na implementação de GPC.

Ressalta-se que oito das 20 iniciativas foram adotadas por todas as seis organizações, sendo que as duas iniciativas menos adotadas pelas organizações foram Identificação de possíveis contingências à implementação de GPC, referente à categoria Instrumental, e Material lúdico, relativo à categoria de Sensibilização. Assim, percebe-se que a maioria das iniciativas foram adotadas por pelo menos a maioria das organizações, indicando uma homogeneidade entre os participantes da pesquisa ao buscarem soluções para tais dificuldades.

Por último, cabe ressaltar que não necessariamente as iniciativas mais adotadas pelas organizações foram as que mais contornaram dificuldades, como é o caso das categorias de Sensibilização e a Normativa-legal.

A seguir, são apresentadas cada uma das iniciativas a partir da categoria em que se insere, assim como as dificuldades de implementação que foram contornadas. Além

disso, ressalta-se que a quantidade de organizações que adotaram tal iniciativa pode não ser semelhante a quantidade de relatos apresentados nas subseções seguintes, tendo em vista que na etapa inicial de coleta, os relatos dos participantes tratam de forma simplória acerca da adoção ou não de tal iniciativa por parte da organização.

4.2.1. Iniciativas Estratégicas

A categoria “**Estratégica**” refere-se às iniciativas adotadas para favorecer a inserção da unidade de GP em arenas decisórias, tendo em vista que as alterações necessárias para uma implementação efetiva de políticas e práticas estratégicas de GP extrapolam aspectos que estão sob controle direto da unidade de GP (Butler, 1988; Kaufman, 2015).

Para isso, foram empreendidas iniciativas, como: Formalização do alinhamento estratégico e Participação formal da unidade de GP em ações estratégicas. Estas informações, como a descrição da categoria e as iniciativas referentes a ela estão reunidas na Tabela 38.

Tabela 38

Categoria de iniciativas “Estratégicas” e suas iniciativas

Categoria de Iniciativas	Descrição	Iniciativas
Estratégica	Inserção da unidade de GP em arenas decisórias e por meio da formalização de seus objetivos nas diretrizes estratégicas organizacionais e pela sua participação em ações estratégicas da organização	Formalização do alinhamento estratégico
		Participação formal da unidade de GP em ações estratégicas

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A primeira iniciativa desta categoria é a “**Formalização do alinhamento estratégico**”, a qual, segundo a literatura (e.g. Wright & McMahan, 1992; Wright & Snell, 1991), consiste na previsão de objetivos de GP no Planejamento Estratégico. As dificuldades contornadas por esta iniciativa estão reunidas na Tabela 39 e serão explicitadas em seguida, assim como os relatos dos entrevistados que fizeram uso desta iniciativa.

Tabela 39

Relação entre a iniciativa “Formalização do alinhamento estratégico” e as dificuldades contornadas

Iniciativa	Dificuldade contornada	
	Fator	Categoria
Formalização do alinhamento estratégico	Organizacional	Apoio da alta administração
		Recursos financeiros e humanos

		Diretrizes estratégicas
		Aspectos culturais
	Setorial	Ferramenta de GPC
		Reputação de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Esta iniciativa foi adotada por todas as seis organizações participantes deste estudo e consistiu na previsão formal de objetivos específicos de GP no Planejamento Estratégico, voltados especificadamente para a gestão por competências ou para o desenvolvimento dos servidores.

“Capacitar e desenvolver pessoas” (Organização 1, Planejamento Estratégico)

“As ações objetivam a consolidação da Perspectiva de Suporte “**Aperfeiçoar a Gestão de Pessoas**” estabelecida no Planejamento Estratégico. Definição da Perspectiva **Aperfeiçoar a Gestão de Pessoas**: “Capacitar, desenvolver e motivar o quadro de pessoal, considerando as competências necessárias para alcance dos resultados da organização, estruturar o processo de gestão da alocação de pessoas a fim de dotar e distribuir adequadamente os recursos humanos entre as unidades observando os perfis profissionais necessários” (Organização 2, Planejamento Estratégico).

“Desenvolver competências, valorizar as pessoas e adequar o quadro de pessoal às necessidades institucionais” (Organização 3, Planejamento Estratégico).

“Implementar políticas integradas para o desenvolvimento e a gestão de pessoas, alinhando as competências dos servidores às necessidades e diretrizes da Organização 4” (Organização 4, Planejamento Estratégico).

“Valorizar pessoas e desenvolver competências com foco em resultados” (Organização 5, Planejamento Estratégico).

“Promover a gestão por competências” (Organização 6, Planejamento Estratégico).

Segundo Wright and McMahan (1992), o alinhamento estratégico é um fator fundamental para diferenciar a gestão estratégica de pessoas da gestão funcional de pessoal. Com esta diferenciação, o papel da unidade de GP na consecução da estratégia organizacional é potencializado, o que favorece a implementação de práticas estratégicas de pessoal (Butler, 1988), como a GPC.

[...] em 2012, quando a gente passou por um processo de revisão do planejamento estratégico, a questão do alinhamento das competências foi colocada como um indicador estratégico para ser acompanhado. Isso fez com que facilitasse, por exemplo, os investimentos de melhoria na ferramenta, as ações de sensibilização, então “vamos trazer um palestrante, um teatro, vamos fazer um material lúdico de divulgação” teve esse apoio, porque estava no Plano Estratégico que era uma coisa que precisava ser utilizada em 2012. [...] então, a gente não tinha insuficiência de recursos organizacionais, porque se era uma diretriz de gerenciamento estratégico, tem recursos para ferramenta. [...] se era uma diretriz de gerenciamento estratégico, tem recursos para ferramenta [...] a gente tem o planejamento estratégico mais participativo que a organização já fez com a gestão de pessoas. (Organização 1).

[...] sim, foi o que falei em 2006, criou-se o planejamento estratégico e, ao mesmo tempo, as competências institucionais vinculadas a ele, foi o primeiro. Foi uma parceria da gestão estratégica, mais a Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Pessoas. Então, teve o mapa estratégico e se definiu as competências institucionais. Foi no mesmo ano do decreto. (Organização 2).

[...] a gente tem até uma iniciativa estratégica de gestão por competências. [...] o Mapeamento de Competências faz parte do Projeto Estratégico da Agência intitulado “Gestão por Competências na Organização 3” (Organização 3).

[...] só pelo fato de já estar no planejamento estratégico construído pela casa como um todo, a gente já entende como o apoio necessário para tocar as ações. [...] mas desde o momento do Planejamento Estratégico de 2014, todas as ações de competências ou seus desdobrados de trilha, eles estão definidos em desenvolvimento estratégico, então hoje já é bem estruturado (Organização 5).

[...] o que acontece é que hoje a gestão por competência está dentro do plano estratégico, então tem lá “implementar gestão por competência”, é uma estratégia dentro, de fortalecer o desenvolvimento do servidor ali dentro. Tem uma estratégia que é implementar a gestão por competências, isso é de 2015 a 2019, então encerra ano que vem. Isso é criação de diretrizes estratégicas. Ter esse aspecto estratégico é importante pra Organização 6 (Organização 6).

Esta iniciativa contorna, em suma, a dificuldade referente à ausência de diretrizes estratégicas específicas de GP, apontada na categoria Diretrizes estratégicas. Além desta dificuldade, a mudança na imagem de GP como parceiro na consecução da estratégia organizacional, permite promover uma melhor Reputação de GP. Neste sentido, esta iniciativa vai ao encontro de uma das características da cultura organizacional, referindo-se à valorização do que é estratégico por parte dos servidores, contornando os Aspectos culturais das organizações.

Esta iniciativa auxiliou na obtenção de Apoio da alta administração, assim como permitiu que os Recursos financeiros e humanos fossem adequadamente direcionados para a consecução do objetivo estratégico, não sendo mais insuficientes para o andamento das ações necessárias implementação da GPC. Assim, os resultados convergem com a literatura (Tsui, 1987; Paauwe, 2004) ao afirmar que percepção de que unidade de GP pode favorecer a consecução dos objetivos estratégicos facilita a obtenção de apoio político e de recursos organizacionais. Além disso, a adoção desta iniciativa favorece a adequação da Ferramenta de GPC tendo em vista que um dos pressupostos da metodologia do modelo de GPC é o alinhamento estratégico das competências aos objetivos organizacionais, o que é favorecido com o estabelecimento de objetivos voltados especificadamente para GP.

A segunda, e última, iniciativa desta categoria foi a **“Participação formal da unidade de GP em ações estratégicas”**. As dificuldades contornadas por esta iniciativa estão reunidas na Tabela 40 e serão explicitadas em seguida, assim como os relatos dos entrevistados que fizeram uso desta iniciativa.

Tabela 40

Relação entre a iniciativa “Participação formal da unidade de GP em ações estratégicas” e as dificuldades contornadas

Iniciativa	Dificuldades contornadas	
	Fator	Categoria
Participação formal da unidade de GP em ações estratégicas	Organizacional	Recursos financeiros e humanos
		Apoio da alta administração
		Estrutura organizacional
	Setorial	Aspectos culturais
		Reputação de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Esta iniciativa foi adotada nas Organizações 1, 2, 4 e 6 e refere-se ao assento estratégico que a unidade de GP ocupa em arenas decisórias. De acordo com os relatos, as reuniões estratégicas, também chamadas em algumas organizações de “Comitê estratégico”, em sua maioria possuem uma decisão colegiada, a qual confere uma corresponsabilização das decisões e uma blindagem da área de GP.

[...] houve a constituição de Comitê Estratégico de Gestão de Pessoas. [...] então a gente também tem o Comitê de Ação e Desenvolvimento que é um comitê colegiado, que não pertence a gente, mas quase todos os nossos processos passam por lá. [...] é uma ação colegiada de tomar todas as decisões voltadas com recursos. [...] é um comitê colegiado para tomar decisões. Não tem vinculação com a unidade gestão de pessoas, ele é estratégico para gente. Ele é um item de governança reconhecido pelo TCU, na verdade, porque ele dá uma blindagem na área de gestão de pessoas em alguns processos, na questão de participação. [...] ele (o comitê) tira também, da área de gestão de pessoa, fazer da forma como ela acha que deve ser, eles fazem, eles participam (Organização 1).

[...] de modo a assegurar o crescimento pessoal e profissional dos servidores, com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável e da competitividade do (serviço da Organização 2) gestão do conhecimento e gestão por competências, em benefício da sociedade brasileira, o Comitê instituído pela Portaria nº XXX (retirado do site, Organização 2).

[...] chega com o Comitê de Estratégico de Gestão de Pessoas justamente para dizer que “isso aqui eu tenho que ter autonomia”. Aí você rege essas regras, você define o papel de cada um. [...] atualmente, sou inclusive o Secretário-Executivo do Comitê de Gestão, então posso falar o que eu quiser. [...] Comitê de Gestão quando tem essas decisões a serem tomadas, a gente leva para lá (Organização 4).

[...] tem o que chamamos de GDI (Grupo de Desenvolvimento Institucional). A gente tem as mesmas coisas que as outras superintendências, então é sempre uma discussão de igual para igual. [...] o GDI é um grupo que envolve essas áreas com gestão de pessoas para fazer o aspecto de questão de governança e de gestão (Organização 6).

Apesar de não haver consenso acerca da necessidade de uma ocupação em espaços estratégicos por parte da unidade de GP para que haja alinhamento estratégico e uma efetiva implementação (Brewster, Larsen & Mayhofer, 2000), os relatos deste estudo, assim como apontado em Castro (2018), Fonseca e Meneses (2016) e Cortês e Meneses (2017) afirmam que esta ocupação formal favorece a implementação da GPC por conferir importância estratégica ao papel da unidade de GP. Isso porque a participação da unidade de GP nestes espaços decisórios confere liberdade para discutir, formular, monitorar e revisar ações propostas para a área e para a organização.

Ressalta-se que esta iniciativa contorna a dificuldade relacionada à posição ocupada pela unidade de GP na Estrutura organizacional, pois com a participação da unidade de GP nas arenas decisórias, não é mais necessário que a unidade de GP seja estruturalmente próxima da cúpula decisória ou que esteja posicionada no nível estratégico da estrutura organizacional.

Assim como a iniciativa de Formalização do alinhamento estratégico, em que houve a previsão de diretrizes estratégicas específicas de GP no Planejamento Estratégico, esta também contorna a dificuldade acerca do não reconhecimento da unidade de GP enquanto parceiro estratégico na consecução da estratégia organizacional, interferindo positivamente na Reputação de GP. Além disso, esta iniciativa vai ao encontro de Aspectos culturais, tal como o que os servidores valorizam aquilo que é estratégico. Logo, a posição estratégica da unidade de GP nas arenas decisórias é bem-visto pelos servidores.

Por último, a participação formal da unidade de GP nas arenas decisórias permite resolver, em partes, dificuldades como a ausência de Apoio da alta administração e a insuficiência de Recursos financeiros e humanos, uma vez que, o reconhecimento da unidade de GP enquanto parceiro estratégico facilita a obtenção de apoio político e de recursos organizacionais, conforme destacado por Tsui (1987).

A Tabela 41 reúne as dificuldades contornadas pelas iniciativas da categoria Estratégica.

Tabela 41

Síntese da categoria de iniciativas Estratégicas e as dificuldades contornadas

Categoria de Iniciativas	Dificuldade contornada	
	Fator	Categoria
Estratégica	Organizacional	Recursos financeiros e humanos
		Apoio da alta administração
		Aspectos culturais
		Diretrizes estratégicas
		Estrutura organizacional
	Setorial	Ferramenta de GPC
		Reputação de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Acerca da categoria de iniciativas “Estratégicas”, as duas iniciativas contornaram cinco categorias dos Fatores intervenientes em que destas, quatro, são comuns às duas iniciativas, sendo três Organizacionais – o Apoio da alta administração, Aspectos culturais e Recursos financeiros e humanos – e uma Setorial – Reputação de GP.

Apesar das outras duas categorias contornadas não serem comuns às duas iniciativas, ambas são referentes ao Fator organizacional. Assim, destaca-se que estas duas iniciativas contornaram, principalmente, dificuldades internas à organização. Portanto, destaca-se que resultados são convergentes com a literatura ao destacar que a adoção de iniciativas estratégicas empenhadas pelas unidades de GP é favorável à promoção de mudanças na organização, sobretudo em Aspectos culturais (Schein, 1984; Ogbonna & Whipp, 1999; Slack & Singh, 2017).

Conclui-se que as iniciativas estratégicas continuam sendo utilizadas pelas organizações e mostrando-se significativos para a implementação da GPC, uma vez que, por meio da ampliação de seu papel estratégico, é possível favorecer a obtenção de patrocínio organizacional e de recursos organizacionais – aspectos organizacionais anteriormente já apontados como críticos ao processo de implementação da GPC.

4.2.2. Iniciativas Estruturais

A segunda categoria que mais contornou dificuldades foi a “**Estrutural**”, em que o intuito das iniciativas desta categoria era o de realizar alterações na dinâmica dos processos de trabalho dos servidores, alterando também, em alguns casos, aspectos da estrutura organizacional (Fonseca & Meneses, 2016; Järvalt & Randma-Liiv, 2010; Castro, 2018).

São iniciativas desta categoria: Criação de grupo de trabalho responsável pela implementação da GPC e Criação de área voltada para assuntos estratégicos na estrutura da unidade GP. A Tabela 42 reúne a descrição e as iniciativas desta categoria.

Tabela 42
Categoria “Estrutural” e suas iniciativas

Categoria	Descrição	Iniciativas
Estrutural	Alterações formais, na estrutura organizacional, ou informais nos processos de trabalho dos servidores	Criação de grupo de trabalho responsável pela implementação da GPC
		Criação de área voltada para assuntos estratégicos na unidade de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Enquanto uma das iniciativas desta categoria, tem-se a “**Criação de grupo de trabalho responsável pela implementação da GPC na organização**” em que os servidores designados para a condução do processo de implementação são selecionados

e reunidos em grupos de trabalho. Tal medida foi adotada por todas as seis organizações. A Tabela 43 sintetiza as dificuldades contornadas com esta iniciativa.

Tabela 43

Relação entre a iniciativa “Criação de grupo de trabalho responsável pela implementação da GPC na organização” e as dificuldades contornadas

Iniciativa	Dificuldade contornada	
	Fator	Categoria
Criação de grupo de trabalho responsável pela implementação da GPC	Organizacional	Apoio da alta administração
		Engajamento dos servidores e gestores
	Setorial	Estrutura organizacional
		Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A criação de tais grupos de trabalho possibilitou um acompanhamento próximo aos servidores e gestores das demais unidades organizacionais, auxiliando-os e sanando possíveis dúvidas, principalmente de ordem teórico-metodológica.

[...] e aí, eu fiz uma divisão para trabalhar isso, então, na minha equipe, tivemos duas ou três pessoas (Organização 2).

[...] a gente colocou a nossa equipe interna grudada com cada pessoa para já aprender a metodologia para depois dar continuidade (Organização 3).

[...] eu tenho um servidor dedicado a ir tirar dúvida e orientar (Organização 4).

[...] com isso, nós acompanhávamos periodicamente para ver se existia dificuldade na ferramenta, na metodologia (Organização 5).

Assim, destaca-se que este acompanhamento da implementação possibilitou contornar as dificuldades referentes à incompreensão dos servidores e gestores acerca da Ferramenta de GPC. Os grupos de trabalho são constituídos por favorecer uma implementação efetiva da GP, pois, entre uma das razões, está que a delegação de atividades aos servidores é um importante mecanismo para engajar servidores e gestores em processos de mudança organizacional, tendo em vista que tal iniciativa confere autoridade e aumenta complexidade de suas tarefas (Driscoll & Morris, 2001).

Torna-se relevante ressaltar que as Organizações 1, 4 e 6 formaram grupos de trabalho multidisciplinares, pois, como apontado por Truss (2009), a composição de grupos de servidores oriundos de áreas distintas favorece a compreensão acerca das diferentes necessidades das unidades organizacionais. Além disso, a criação de “grupos de trabalho” também contorna dificuldades referentes à Estrutura organizacional, pois independentemente da formação estrutural, a adoção desta iniciativa permitiu aproximar pessoas oriundas de áreas ou níveis hierárquicos distintos.

[...] foi constituído um grupo de servidores multidisciplinar, até externo à área de gestão de pessoas, mas focado na gestão de pessoas das várias unidades

organizacionais que compunham a Coordenação-Geral para discutir essa implementação. Dessas discussões, chegou a ideia de uma contratação de uma consultoria que viesse construir uma metodologia e implantar aqui. Esse grupo ficou responsável por acompanhar o trabalho da consultoria. O grupo era coordenado pela área de capacitação e o grupo acompanhava a consultoria. [...] a alta gestão disse: “vai ter um grupo e vamos colocar pessoas com dedicação exclusiva e específica para esse projeto porque está em um processo de incorporação, um processo de implantação, pois a fase inicial é muito decisiva” (Organização 1).

[...] diversidade de grupo de trabalho: servidores que vivenciaram o modelo anterior e a primeira experiência (resgate do histórico e das lições aprendidas) e servidores “novos” do último concurso (visão “de fora” e pouco apego ao formato anterior) (Organização 4).

[...] cada área tinha seu departamento de mapeamento, que não era exclusivo para isso. Ele fazia outras atividades, mas entre isso tinha a incumbência de sair mapeando as gerências da sua superintendência (Organização 6).

A outra iniciativa desta categoria consiste na **“Criação de uma nova área voltada para assuntos estratégicos na unidade de GP”**. Tal iniciativa foi adotada por quatro das seis organizações participantes. A Tabela 44 reúne as dificuldades contornadas desta categoria.

Tabela 44

Relação entre a iniciativa “Criação de uma nova área voltada para assuntos estratégicos na unidade de GP” e as dificuldades contornadas

Iniciativa	Dificuldade contornada	
	Fator	Categoria
Criação de uma área voltada para assuntos estratégicos na unidade de GP	Organizacional	Apoio da alta administração
	Setorial	Estrutura da unidade de GP
		Coexistência do papel funcional da unidade de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Esta iniciativa refere-se à criação de uma nova unidade estrutural responsável, especificadamente, pelo gerenciamento das práticas e políticas estratégicas de GP, incluindo a implementação da Gestão de Pessoas por Competências. As novas unidades foram constituídas tanto em forma de subunidade no próprio setor de GP, tanto fora dele.

[...] quando começou tudo isso estava iniciando a escola, e aí, eu era gerente desse projeto e fiz até a identificação das competências, na aplicação do questionário, já estava como Coordenadora-Geral. [...] o que acontece? Vai criando uma estrutura, resultados e aquilo vai demandando pessoas, ferramentas, recursos e ai de fato vai se constituindo de fato área. Foi o que aconteceu. [...] em 2010, criou a área que formalmente funcionava como um núcleo de gestão por competências. Em 2012, a gente teve regimentada a área, e aí começou a incorporar a unidade na estrutura organizacional da área de gestão de pessoas. [...] no início de 2017, saiu uma nova estrutura. E aí, a nova estrutura tirou o que era de coisas cadastrais que estavam na Coordenação, mandou para outra área e juntou de fato a parte de gestão de capacitação com a gestão por competências. Começamos a trabalhar assim em 2017, é um processo de amadurecimento mesmo (Organização 1).

[...] quando veio a nova ministra e a linha de frente dela era trabalhar “pessoas”, então ela procurou aqui uma escola. [...] ela disse que queria colocar essa escola e veio para

o pessoal chefe de gabinete. Quando ela foi no desenvolvimento geral de pessoas e falou “vamos a partir dela, criar a escola” (Organização 2).

[...] reestruturação da área focada nos processos desempenhados, para que projetos estratégicos fossem tocados mais facilmente. Agora a gente tem nas unidades das regiões fiscais, dentro da divisão de GP, uns setores que são para trabalhar com isso, que é do regimento novo. Então pra gente, isso já ajudou, com essas subunidades que tem que trabalhar com gestão por competências (Organização 3).

[...] quando começou a dar resultado lá no Cooperativo, a superintendência me chamou e disse que criaria um escritório de processo para criar o sistema e jogar na organização inteira (Organização 6).

Deste modo, destaca-se que esta iniciativa corrige a dificuldade referente à Estrutura da unidade de GP no que concerne à ausência de uma subunidade voltada para as atividades estratégicas da área de GP. Tal iniciativa é convergente com a literatura, uma vez que, conforme Beeck and Hondegheem (2010) e Castro (2018), a criação de uma área específica na organização que tenha como responsabilidade a implementação da GPC favorece a sua implementação, tendo em vista que a estruturação da nova unidade permite com que sejam assumidos contornos mais robustos e complexos, aspectos necessários para realizar a adequação aos novos desafios de uma implementação estratégica.

Além disso, com a existência de uma unidade de GP voltada para assuntos estratégicos, o tempo conferido às atividades funcionais e às estratégicas é alterado, podendo torna-lo mais proporcional, corrigindo as dificuldades referentes à Coexistência do papel funcional de GP. Tal cenário também materializa o Apoio da alta administração à implementação da GPC tendo em vista o fornecimento de recursos organizacionais necessários para o projeto, como pessoas e espaço físico.

A Tabela 45 reúne as dificuldades contornadas por esta categoria de iniciativas.

Tabela 45

Relação entre a Categoria de Iniciativas “Estruturais” e as dificuldades contornadas

Categoria da iniciativa	Dificuldades contornadas	
	Fator	Categoria
Estrutural	Organizacional	Engajamento de servidores e gestores
		Estrutura organizacional
		Apoio da alta administração
	Setorial	Estrutura da unidade de GP
		Coexistência do papel funcional da unidade de GP
		Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Diferentemente das outras duas categorias de iniciativas anteriores, esta apresenta iniciativas com dificuldades contornadas com uma variedade maior, com seis relações

estabelecidas, apesar de ambas atacarem Fatores Organizacionais e Setoriais. As duas iniciativas desta categoria são semelhantes, pois ambas contornam a ausência de Apoio da alta administração, uma vez que as mudanças de ordem estrutural conferem legitimidade e importância à área, aspectos que são valorizados pelos dirigentes máximos da organização, conferindo o suporte necessário para a implementação da GPC, o que indiretamente representa o fornecimento de recursos tecnológicos, financeiros e uma força de trabalho adequada (Paauwe, 2004).

Destaca-se também que ambas as iniciativas exerceram atuação na estrutura organizacional, seja na organização como um todo ou na estrutura do setor de GP. Os mesmos resultados foram encontrados em Castro (2018) na relação entre as iniciativas estruturais e os fatores intervenientes relativos à estrutura organizacional. Segundo o autor, uma possível justificativa para este fenômeno refere-se à intrincada relação existente entre estes elementos estruturais, tais como a quantidade de níveis hierárquicos e de servidores (Blau, 1970) e a estruturação dos processos de trabalho (Mintzberg, 1979).

4.2.3. Iniciativas Instrumentais

A categoria “**Instrumental**” refere-se às iniciativas empenhadas para modificar ou alterar aspectos técnicos ou metodológicos na ferramenta de Gestão de Pessoas por Competências de modo a melhor adequá-la ao contexto das organizações públicas. Esta categoria é uma das mais relatadas pelos entrevistados, pois, diante das dificuldades de implementação de cunho cultural, político, estrutural e instrumental, é nesta última categoria que as unidades de GP acreditam ser mais fácil de realizar alterações, uma vez que tais ações empregadas na ferramenta de GPC dependem somente da unidade de pessoal, diferentemente de outras dificuldades que circundam questões inerentes à unidade de GP.

Neste sentido, as iniciativas relatadas foram: Integração prévia com os demais subsistemas de GP, Alteração metodológica na ferramenta de GPC, Implementação escalonada, Identificação de possíveis contingências à implementação de GPC e Adoção de um sistema da informação de GPC, conforme descrito na Tabela 46.

Tabela 46

Categoria de iniciativas “Instrumentais” e suas iniciativas

Categoria	Descrição	Iniciativas
Instrumental	Ações empenhadas para modificar ou alterar aspectos técnicos ou	Integração prévia com os demais subsistemas de GP

	metodológicos na ferramenta de Gestão de Pessoas por Competências	Alteração metodológica na ferramenta de GPC
		Implementação escalonada
		Identificação de possíveis contingências à implementação de GPC
		Adoção de um sistema da informação de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A primeira iniciativa desta categoria é a **“Integração prévia com os demais subsistemas de GP”** em que é feito, logo no início da implementação da GPC, o alinhamento com os demais subsistemas de GP, como forma de conferir maior relevância ao processo. Esta iniciativa foi adotada pelas seis organizações participantes deste estudo e as dificuldades contornadas estão sintetizadas na Tabela 47.

Tabela 47

Relação entre a iniciativa “Integração prévia com os demais subsistemas de GP” e as dificuldades contornadas

Iniciativa	Dificuldade contornada	
	Fator	Categoria
Integração prévia com os demais subsistemas de GP	Organizacional	Engajamento de servidores e gestores
		Aspectos culturais
	Setorial	Coerência entre os subsistemas de GP
		Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Apesar do Decreto nº 5.707/06 não prever o alinhamento da GPC com os outros subsistemas de GP, os modelos teóricos de GEP têm como premissa o alinhamento vertical e horizontal (Patrick M. Wright & McMahan, 1992). Assim, os resultados demonstram que, pela perspectiva teórica, a integração entre os subsistemas de GP e a GPC ainda não é uma realidade no setor público brasileiro, conforme também apontado por Fonseca e Meneses (2016).

Neste sentido, os entrevistados das organizações consultadas demonstraram ter encontrado na possibilidade de realizar esta integração prévia da GPC com os demais subsistemas de GP a solução para demonstrar aos servidores e gestores a importância desta ferramenta e reduzir o baixo Engajamento dos servidores e gestores.

Destaca-se que a maioria dos entrevistados realizaram o alinhamento do modelo de GPC com a avaliação de desempenho, sobretudo após a edição do Decreto nº 7.133/10 que dispõe acerca das avaliações de desempenho individual e institucional no Poder Executivo Federal. Houve também o alinhamento com outras práticas de GP como

movimentação e processo seletivo interno, banco de talentos, entre outros. Assim, destaca-se que esta iniciativa, ao integrar políticas e práticas de GP, corrige a dificuldade relativa à ausência da coerência entre os subsistemas de GP.

[...] utilizar essa mesma ferramenta para o processo de avaliação seria uma forma de gestores e servidores terem que lidar com a ferramenta, porque só para parte de competência não estava tendo a adesão necessária. [...] esse fato de ter usado a avaliação de desempenho forçou as pessoas a entrar em contato com as competências, principalmente quem não mantinha a ferramenta.

[...] precisamos atacar mais em bloco para fazer a avaliação de desempenho ou outra coisa e vi que era muito importante mapear competências setoriais até para o nosso plano anual de educação (Organização 2).

[...] construção de sistema de informação próprio integrado com o sistema de Capacitação e o Banco de Talentos (Organização 3).

[...] aplicação em andamento: concursos, alocação de pessoal, pessoas e processos seletivos, mobilidade integrada (Organização 4).

[...] avaliação de desempenho, concurso, acho que cabe (Organização 5).

[...] as informações coletadas durante o Mapeamento de Competências servem como base para diversas ferramentas de Gestão de Pessoas, entre elas avaliação de desempenho, diagnóstico de necessidades de treinamento, planejamento educacional, trilhas de aprendizagem e recrutamento e seleção de pessoal (Organização 6).

Além da integração com os subsistemas de GP, destaca-se o uso integrado da GPC com outras políticas e práticas organizacionais, como o mapeamento de processos, convergindo com o apontado por Fonseca e Meneses (2016) em que os autores destacam a recorrência do uso de mapeamento de processos na definição de competências e práticas estratégicas de GP. Porém, novamente, destaca-se que a utilização do mapeamento de processos para mapear competências pode ser um processo crítico para as organizações, tendo em vista que, principalmente no setor público, a instabilidade do contexto institucional pode ocasionar em mudanças organizacionais repentinas, as quais podem vir a alterar os processos na organização, dificultando o reaproveitamento do trabalho feito com base no mapeamento de processos.

[...] e acabou que mapeamos os processos e estamos conectando as competências (Organização 4).

[...] acabou que o Recursos Humanos se envolveu um pouco nos processos, nas discussões desses processos, produtos, do desenvolvimento da atividade para focarmos nas competências, nos conhecimentos críticos (Organização 5).

[...] nós fizemos uma coisa bem inovadora aqui que foi aliar umbilicalmente a gestão de processo com a gestão por competências. [...] fazer o mapeamento de competências técnicas junto com o mapeamento de processos produz ganho qualitativo para ambos os mapeamentos. O mapeamento das competências técnicas precisa ser feito diretamente com a equipe que executa o processo para capturar e transformar o conhecimento tácito. O mapeamento qualitativo de processos e de competências deve ser feito sempre que houver mudança no processo de trabalho executado. O mapeamento não fica estante (Organização 6).

Assim, destaca-se que esta iniciativa contorna a dificuldade referente à Ferramenta de GPC, tendo em vista que a o alinhamento estratégico horizontal pode auxiliar à reduzir a complexidade do modelo de gestão por competências ao alimentá-lo

com dados de outros subsistemas de GP, facilitando a adequação da Ferramenta de GPC ao contexto organizacional. Além disso, essa integração contorna a dificuldade referente à visão isolada dos servidores acerca das políticas e práticas de GP, promovendo uma cultura condizente com os princípios da GEP.

Neste sentido, a iniciativa mais utilizada pelas organizações foi a “**Alteração técnica na ferramenta de GPC**”, feitas com objetivo de tornar o modelo de GPC mais coerente com a realidade organizacional e ao contexto de uma instituição pública, tendo, esta iniciativa, sido adotada por todas as seis organizações. Assim, a Tabela 48 reúne as dificuldades contornadas.

Tabela 48

Relação entre a iniciativa “Alteração técnica na ferramenta de GPC” e as dificuldades contornadas

Iniciativa	Dificuldade contornada	
	Fator	Categoria
Alteração técnica na ferramenta de GPC	Organizacional	Aspectos culturais
		Engajamento de servidores e gestores
	Setorial	Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Diante da dificuldade apontada anteriormente, com relação à ausência de orientações teórico-metodológicas no decreto, uma das maiores dúvidas dos entrevistados circundava a questão das opções metodológicas a serem adotadas. Neste sentido, um dos entrevistados afirma sobre a importância de não cair em modismos metodológicos, mas de buscar encontrar o que mais se adequa a realidade organizacional. Assim, destaca-se que a Organização 4 realizou uma mescla de conceitos e modelos já reconhecidos para compor um específico para a sua organização.

[...] o modelo mais simples mais aplicável é a melhor solução para aquela organização. Não adianta você trazer uma tecnologia, um conhecimento ou modelo, se não vai ter aplicabilidade, se não vai ter adesão (Organização 1).

[...] primeira coisa: você precisa conseguir rodar bem e ter uma boa concepção do desenvolvimento do sistema e do modelo em si. Então, se você tem um sistema e não tem uma coisa bem definida, não vai funcionar muito bem. Você precisa ter muito claro o que você quer, senão você tem um caos. Então, nós fizemos, nesse novo modelo, uma revisão de três modelos: um do Luís, um do Carlos e um outro modelo do Bruno. Pegamos os três para definir um modelo. Demoramos quase um ano de discussão pro modelo (Organização 4).

Como o setor público é um espaço diferente do qual a metodologia de GPC foi desenvolvida, estas alterações tornam-se parte do processo para que a implementação seja efetiva e mais adequada à realidade das organizações públicas.

[...] o Rafael chegou aqui e tinha um modelo que era a cara da iniciativa privada. Teve até uma discussão um pouco acirrada dele com o Manoel que era o responsável pela

área de recursos humanos, que eu presenciei e acabei interferindo. [...] tive que mostrar para ele que um cara que trabalha mais e qualifica o trabalho não necessariamente vai ganhar mais, que é uma premissa do modelo dele, e aqui não tem isso. Se eu trabalho muito ou pouco não faz a menor diferença de remuneração e cargo. Então, quem se adaptou foi a metodologia (Organização 4).

Entre as diversas alterações empenhadas para adequar a ferramenta ao contexto da organização, destacam-se mudanças nos instrumentos de avaliação. Neste sentido, foi alterada a forma com que os resultados e os *feedbacks* das avaliações são divulgados para uma mais anônima, a qual favorecesse o foco no desempenho e não na competição entre os servidores. Outra mudança refere-se à diversificação nas fontes de informações com a inclusão de mais atores do que somente subordinado e chefe. Por último, destaca-se que a escolha dos atores, os quais indicam o valor da variável “importância” na etapa de diagnóstico de competências, pode variar, tendo a Organização 6 optado pelas equipes de trabalho, pois são eles que exercem e conhecem a competência avaliada.

[...] você tinha autoavaliação, avaliação do par, avaliação do chefe e tinha avaliação do subordinado. Então, era quase um 360 e você tinha os percentuais A, B, C e D no qual você faz o *blend* dependendo da conjunção das pessoas, você tinha a sua nota (Organização 4).

[...] a relação entre importância e domínio: quem é que dá valor para competência, aí você colocava que quem dá é o chefe. Aqui não, quem dá o valor da importância é a equipe que faz a competência associada. Ele que estabelece a importância. O chefe só valida. Novamente é uma escolha metodológica nossa. Tem lugar que não é assim é a gestão de pessoas que estabelece, é o Planejamento, é o chefe. Aqui são as equipes quem estabelece (Organização 6).

[...] desde de 2014/15, a gente faz uma avaliação de competência e essa avaliação é feita uma autoavaliação da diretoria em relação aos superintendentes, mas também aos subordinados em relação aquelas competências, competências em comportamentos observáveis e as pessoas avaliam. Então de posse dessa autoavaliação, avaliação superior e avaliação também dos subordinados, aí o gestor traça um Plano de Desenvolvimento Individual que pode ter ações de capacitação ou não, ou outras coisas também envolvidas no desenvolvimento desse gestor (Organização 5).

As mudanças técnicas nos instrumentos de avaliação são adotadas, principalmente, para tentar impedir ações de sabotagem ou de descaso nas respostas fornecidas pelos servidores nos instrumentos de avaliação em razão de Aspectos culturais desfavoráveis, tais como a desconfiança e o receio, por parte do servidor, em ser avaliado. Assim, afirma-se que estas ações são tentativas de, tecnicamente, corrigir a interferência de aspectos da cultura organizacional que não são favoráveis à implementação da GPC.

Outra mudança refere-se à validação dos dados durante as etapas do modelo de competências. Os relatos demonstram uma oportunidade para que os servidores e gestores estejam envolvidos no processo, favorecendo a compreensão acerca da relevância do

modelo de GPC na organização, reduzindo, assim, o baixo Engajamento de servidores e gestores.

Além destes, destaca-se também a atuação próxima, nos casos em que houve auxílio de consultorias, destas com a unidade responsável pela GPC, de forma que o processo de validação seja acompanhado metodologicamente, além de repassar a metodologia para a unidade para utilização em novos ciclos.

[...] depois que os questionários estavam completos, fizemos um trabalho de analisar os dados junto com a Universidade X e trabalhamos com Diagrama de Pareto, onde priorizamos as competências que iriam ser desenvolvidas 2017/19, que o Plano foi de dois anos (Organização 2).

[...] colocar as subsecretarias para validar todas as competências. Então, a gente fez as competências específicas do processo de trabalho. Elas começaram a ser desenhadas com as subsecretarias e depois vão para as oficinas [...] a gente já tinha uma redação preliminar e a gente consegue fazer com os grupos focais das unidades centrais. Então, a gente tentou envolver essas unidades centrais. [...] nas oficinas eles vão... os trabalhos são executados nos três níveis, então são executores dos três níveis (Organização 3).

[...] a gente também não pode ter muito rigor técnico, senão a gente não conclui. Várias coisas nessa oficina que a gente fez com a Universidade X, tínhamos o alinhamento metodológico e tinha consultores da universidade passando o tempo todo nesses grupos realinhando para quando sair da oficina já estar redondo. Porque você não pode simplesmente fazer uma oficina e falar “façam, vão fazendo, quando consolidar, tchau, vou pra casa para ver depois”, não funciona. Você tem que alinhar e estar o tempo todo juntos. Então, tinha que ter grupos pequenos, no máximo 3 ou 4 pessoas e tem os consultores que no caso é o próprio Laboratório que forma e recruta alunos estagiários, mestrandos, doutorandos que apoiam esse trabalho. A gente colocou a nossa equipe interna grudada com cada pessoa para já aprender a metodologia, para depois dar continuidade (Organização 3).

Outra mudança refere-se à validação dos dados durante as etapas do modelo de competências. Os relatos demonstram uma oportunidade para que os servidores e gestores estejam envolvidos no processo, favorecendo a compreensão acerca da relevância do modelo de GPC na organização, reduzindo, assim, o baixo Engajamento de servidores e gestores. Além destes, destaca-se também a atuação próxima, nos casos em que houve auxílio de consultorias, destas com a unidade responsável pela GPC, de forma que o processo de validação seja acompanhado metodologicamente, além de repassar a metodologia para a unidade para utilização em novos ciclos.

Uma outra alteração refere-se à metodologia utilizada para realizar o mapeamento de competências, tendo sido utilizado diferentes referenciais, conforme já apontado anteriormente em Araújo, Fonseca e Meneses (2016) e Castro (2018), em que foi utilizada ou a unidade organizacional ou os macroprocessos das organizações.

[...] a estruturação que a gente trabalha com a unidade de posto de trabalho (Organização 1).

[...] a primeira estratégia de contorno é essa: ter uma metodologia adaptada a estrutura do órgão. “Ah, mas é mais legal fazer por cargo”, mas eu tenho uma infinidade de

cargos, processos e até de redundâncias, se eu fizer por setores, vou identificar uma coisa em um setor e outra no outro. Vou ter que confrontar essas redundâncias, então eu iria ter um trabalho tecnicamente muito complicado. [...] então, fizemos por macroprocesso (Organização 3).

[...] a nota de desempenho, ela vai acerca de um processo de tomada de decisão, como eu falei: isso é uma ferramenta (Organização 4).

[...] esse trabalho de competências técnicas estava vinculado aos grandes macroprocessos da agência, e aí, já tinha um encaminhamento para mapeamento dessas competências e esse primeiro trabalho de competências foi feito o mapeamento na agência como um todo (Organização 5).

A utilização dos macroprocessos como base para a realização do mapeamento de competências é convergente com a literatura, tendo em vista que, para isso, é necessário que tenha havido um mapeamento ou redesenho de processos, o que, segundo a literatura, é um aspecto que contribui para a implementação de práticas estratégicas de GP (Fonseca & Meneses, 2016). Entretanto, ressalta-se que há uma reflexão acerca da utilização de mapeamento de processos para mapear competências em razão da incerteza do setor público, o qual em virtude de sua instabilidade, pode sofrer mudanças repentinas, dificultando o reaproveitamento de todo o trabalho feito com base no mapeamento de processos.

Em suma, infere-se que, apesar das mudanças empreendidas para adequar a ferramenta de GPC à realidade organizacional, tais ações não possuem ineditismo, uma vez que são, em sua maioria, réplicas retiradas de literaturas seminais, tais como a de Gestão de Desempenho e a de Treinamento, Desenvolvimento e Educação.

Outra iniciativa desta categoria é a **“Implementação escalonada”**, a qual consiste em implementar o projeto de GPC na organização de forma gradativa, iniciando pelas áreas com menos resistência até as mais resistentes. Esta iniciativa foi adotada por três organizações das seis estudadas. As dificuldades contornadas estão na Tabela 49.

Tabela 49

Relação entre a iniciativa “Implementação escalonada” e as dificuldades contornadas

Iniciativa	Dificuldade contornada	
	Fator	Categoria
Implementação escalonada	Político	Conflito entre grupos de interesse
	Organizacional	Engajamento dos servidores e gestores
	Setorial	Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Os entrevistados destacaram a importância de realizar a etapa inicial da implementação da GPC em unidades pilotos para que as mesmas sirvam de teste, de modo que a Ferramenta de GPC possa ser ajustada antes de ser implementada nas demais

unidades. Além disso, ressalta-se que a obtenção de resultados iniciais satisfatórios nas unidades pilotos podem servir como referência para as demais unidades da organização, contornando às dificuldades referentes ao baixo Engajamento dos servidores e gestores por meio do convencimento pelo exemplo de que os resultados são positivos.

[...] unidade piloto primeiro para mostrar os resultados iniciais nesta unidade teste. Ministra ficou satisfeita com os resultados e decidiu implementar nacionalmente (após a criação da Escola) (Organização 2).

[...] uma coisa que aprendi aqui e vale pra fator de sucesso antes de levar pra fora, para esse modelo começar a rodar fizemos pelo menos quatro ou cinco testes internos antes de levar para casa (Organização 4).

Destaca-se que a implementação gradativa, variando entre as unidades menos resistentes até as mais, permite contornar as dificuldades referentes aos Conflitos dos grupos de interesse.

[...] ao longo de tempo foi quebrando (essa resistência) em função dos resultados e em função da estratégia de adoção: nós não fizemos tudo de uma vez. A gente fez a implantação de forma escalonada. A nossa estratégia para fazer uma implantação bem-sucedida foi primeiro ir nas superintendências que estavam buscando a gente e que não teriam resistência, então fomos das menos resistentes para as mais, para quando chegássemos nas mais resistentes, 70% da organização já estaria usando, então não teriam para onde. A nossa estratégia foi ir pelos mais fáceis e deixar os mais difíceis por último. Começamos pelas mais fáceis e depois as mais resistentes (Organização 6).

Uma outra iniciativa desta categoria é a “**Identificação de possíveis contingências à implementação da GPC**”, a qual refere-se a um levantamento prévio, de forma formal ou informal, de dificultadores que podem influenciar na implementação da GPC. Esta iniciativa foi utilizada por duas organizações. A Tabela 50 reúne as dificuldades contornadas.

Tabela 50

Relação entre a iniciativa “Identificação de possíveis contingências à implementação da GPC” e as dificuldades contornadas

Iniciativa	Dificuldade contornada	
	Fator	Categoria
Identificação de possíveis contingências à implementação da GPC	Organizacional	Aspectos culturais
	Setorial	Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A Identificação de possíveis contingências à implementação da GPC permite prever entraves que podem prejudicar a implementação da GPC. Assim, é possível adotar mudanças no instrumento de GPC de forma a evitar ou diminuir as interferências identificadas e tornar a Ferramenta de GPC mais condizente com o contexto

organizacional. Esta iniciativa ocorreu tanto por meio de um estudo específico e aprofundado, como no caso de um trabalho final de um curso de especialização, assim como por meio de um levantamento feito pelo próprio gestor, com base em sua própria experiência profissional.

[...] os fatores interferentes foi objeto de estudo do meu mestrado profissional na ENAP (Organização 2).

[...] uma grande lição aprendida foi que na largada você precisa saber quais são as condicionantes para o teu modelo rodar. [...] estamos aprendendo no dia-a-dia como fatores que influenciam que contornam dificuldades ou não (Organização 4).

Tal iniciativa possui lastro na literatura, tendo em vista que os autores afirmam que a realização de estudos para analisar o contexto potencializa os ajustes na cultura organizacional (Silva & Mello, 2013; Slack & Singh, 2017), auxiliando a contornar Aspectos culturais desfavoráveis.

Por último, outro aspecto instrumental refere-se à implementação de uma tecnologia da informação na organização para reunir os dados referentes à gestão por competências. Para isso, os entrevistados relataram a “**Adoção de um sistema de informação de GPC**”, considerada por todos os seis entrevistados que adotaram tal iniciativa, um aspecto essencial para uma implementação efetiva de GPC. As dificuldades que foram contornadas com esta iniciativa estão reunidas na Tabela 51.

Tabela 51

Relação entre a iniciativa “Adoção de um sistema de informação de GPC” e as dificuldades contornadas

Iniciativa	Dificuldade contornada	
	Fator	Categoria
Adoção de um sistema de informação de GPC	Setorial	Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Os relatos apontaram tanto a possibilidade de compra do sistema, desenvolvido por atores externos à organização, como consultores ou pesquisadores; como também o desenvolvimento interno do sistema, com o auxílio dos próprios servidores da casa. Assim, destaca-se que entre a opção de compra ou a de desenvolvimento interno, uma das diferenças está em quem desenvolveu a ferramenta. A compra do sistema de GPC foi realizada pela metade das organizações participantes do estudo e o desenvolvimento interno por três delas. Fato é que, em algumas organizações, ambas as opções foram adotadas, diferenciando somente o período de atuação na organização.

No caso da compra do sistema de GPC, os entrevistados relataram a compra de um sistema já desenvolvido anteriormente para outra realidade organizacional ou de um sistema desenvolvido especificadamente para a realidade da organização. Em ambos os casos, o sistema foi desenvolvido por atores externos à organização.

[...] tudo rodava dentro de uma ferramenta uniformizada que foi desenvolvida pela consultoria. [...] optou-se por fazer a compra da ferramenta. [...] mas não nos interessava outra ferramenta, porque não estaria de acordo com a metodologia que a gente havia passado dois anos trabalhando aqui na organização (Organização 1).
[...] a universidade já trouxe um sistema pra gente. Liberado para os servidores, eles entram lá, conseguem extrair o diagnóstico e a gente consegue usar como ferramenta de gestão (Organização 2).

Já no caso do desenvolvimento interno do sistema de GPC, destaca-se que o mesmo foi elaborado por dois gestores, um de cada organização, os quais possuíam formação na área de processos e projetos. Estes gestores não eram lotados na unidade de GP, mas faziam parte da equipe responsável pela implementação da GPC.

[...] a gente tem o sistema próprio pra fazer. No primeiro, foi uma questão, a gente não tinha e foi feito na mão. Aí que o pessoal viu que era surreal fazer na mão! Ai até os gestores “vamos fazer o sistema”, que foi desenvolvido internamente por eles. A elaboração da ferramenta total do órgão. A gente foi, conheceu a ferramenta da Universidade, mas só conheceu por alto e desenvolveu a nossa. Eles acompanharam, ajudaram a validar, mas o sistema era nosso (Organização 3).
[...] esse sistema é nosso, quando a gente desenvolveu o sistema foi uma iniciativa. [...] o sistema, a gente desenvolveu aqui, vai ser nosso. Primeiro foi a Consultoria X, depois o Ren, e aí decidimos fazer aqui. [...] então esse era um legado que eu queria deixar aqui que é um sistema, construímos e criamos um modelo de desempenho que a gente fez evolução. [...] foi aquilo que mostrei no Excel e mantenho um sistema caseiro com toda filosofia de vincular metas individuais e institucionais com as competências funcionou de 2004 a 2008, fiz um sistema toda elaborado (Organização 4).
[...] uso de ferramenta customizada, desenvolvida internamente, e mapeamento feito com força de trabalho própria, produz enorme economia de recursos financeiros, permite maior eficiência do mapeamento e atualização da ferramenta das metodologias – organização não fica refém de consultorias (Organização 6).

A Adoção de um sistema da informação de GPC mitiga a dificuldade relativa à Ferramenta de GPC no que se refere à ausência de tecnologia para rodar o modelo de competências na organização. Tais resultados são convergentes com a literatura, a qual afirma que tecnologia e sistemas informatizados, são essenciais para uma implementação efetiva de políticas e práticas estratégicas de GEP (Fonseca & Meneses, 2016).

Entretanto, torna-se relevante ressaltar que o desenvolvimento interno do sistema de GPC mitiga a insuficiência de recursos financeiros, entretanto, não corrige a insuficiência referente à quantidade e a qualidade do pessoal. Isso porque o desenvolvimento interno do sistema de GPC demanda competências específicas do gestor, o que nem sempre é a realidade das organizações.

Por fim, ressalta-se que a categoria de iniciativas Instrumentais contornou as dificuldades sintetizadas na Tabela 52.

Tabela 52

Relação entre a Categoria de Iniciativas de “Instrumental” e as dificuldades contornadas

Categoria da iniciativa	Dificuldades contornadas	
	Fator	Categoria
Instrumental	Político	Conflitos entre grupos de interesse
	Organizacional	Aspectos culturais
		Engajamento dos servidores e gestores
	Setorial	Coerência entre os subsistemas de GP
Ferramenta de GPC		

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Esta categoria contornou três dos quatro tipos de fatores intervenientes, sendo eles os de cunho Político, Organizacional e Setorial. É válido destacar que todas as iniciativas desta categoria contornaram dificuldades referentes à Ferramenta de GPC, tendo em vista a própria natureza instrumental da categoria. É de notar que as iniciativas de aprimoramento e desenvolvimento na Ferramenta de GPC buscaram favorecer ações de adequação do instrumento ao contexto das organizações públicas.

Outra categoria de fatores intervenientes contornada por estas iniciativas refere-se ao Engajamento dos servidores e gestores, a qual se destaca ao ser contornada por três das quatro iniciativas de cunho Instrumental. Neste caso, as iniciativas buscaram realizar alterações técnicas, principalmente, para demonstrar a importância da ferramenta de GPC para a organização, o que contorna o baixo envolvimento dos servidores e gestores no processo de implementação da GPC.

Por último, os Aspectos culturais recebem destaque, pois é importante ressaltar que as iniciativas Instrumentais não extinguem as dificuldades de cunho cultural, entretanto, as manobras técnicas realizadas na ferramenta de GPC podem contornar alguns dos aspectos culturais desfavoráveis. Além disso, estas mudanças auxiliam a promover uma cultura com contornos mais ágeis e inovadores, características mais próximas às demandadas pelos modelos tipicamente gerenciais, como a GPC.

4.2.4. Iniciativas de Sensibilização

A categoria de iniciativas de “**Sensibilização**” refere-se às ações empenhadas para sensibilizar os servidores da organização acerca do processo de implementação da GPC. Estas ações são de cunho afetivo, pois, por meio delas, é possível internalizar os valores,

necessários à implementação da GPC. São iniciativas desta categoria: Conversas formais e informais, Informativos Material lúdico, conforme a Tabela 53.

Tabela 53

Categoria de Iniciativas de “Sensibilização” e suas iniciativas

Categoria de Iniciativas	Descrição	Iniciativas
Sensibilização	Conjunto de materiais informativos utilizados para sensibilizar os servidores	Informativos
		Conversas formais e informais
		Material lúdicos

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A primeira iniciativa que contornou mais dificuldades refere-se à elaboração e disseminação de “**Informativos**” em forma de mensagens verbais ou de texto, compostas por imagens, gráficos, etc. O intuito é fornecer informações aos servidores da organização e evitar que haja dúvidas acerca da implementação da GPC. Esta iniciativa foi adotada por cinco das seis organizações pesquisadas. Na Tabela 54, é possível visualizar as dificuldades contornadas por ela.

Tabela 54

Relação entre a iniciativa “Informativos” e as dificuldades contornadas

Iniciativa	Dificuldade contornada	
	Fator	Categoria
Informativos	Organizacional	Aspectos culturais
		Engajamento de servidores e gestores
		Comunicação institucional

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Houve a utilização de Informativo por meio de material impresso, como cartilhas, cartazes, placas, entre outros. Em alguns casos, como em cartazes, se fez uso de discurso de poder por meio da utilização de autoridades da própria organização. Também houve a adoção de placas interativas, como a descrita pelo entrevistado da Organização 2, durante as etapas de implementação. E as cartilhas eram dotadas de informações acerca do processo de implementação da GPC. Assim, destaca-se que este tipo de material é distribuído com intuito de convencer e sensibilizar servidores e gestores para diminuir a resistência às mudanças organizacionais empreendidas de modo que eles participem e se envolvam nas etapas necessárias à consecução da implementação de GPC

[...] cartilhas e plaquinhas de "Eu Participei" das oficinas (Organização 2).

[...] cartaz com pessoas-chave da organização com os dizeres: "eu já respondi o questionário. E você?" (Organização 2).

[...] tem cartilha (Organização 6).

Além da forma impressa, destaca-se o uso dos Informativos nas mensagens eletrônicas, enviadas no próprio sistema da organização, seja *intranet*, e-mail institucional, sítio eletrônica da organização, ou outros canais digitais. No caso da Organização 3, a tecnologia do modelo de GPC permite a conexão entre os resultados e, por meio do envio de informativos eletrônicos, lembra aos gestores e servidores acerca das reais necessidades de capacitação. No caso da Organização 6, os informativos eletrônicos são utilizados para avisar e lembrar os servidores acerca de mudanças necessárias no processo de implementação, como no caso citado sobre a descrição de competência.

[...] informativo na intranet (Organização 2).

[...] meu sistema manda uma mensagem direta para os servidores deles verem o retorno das respostas. Até para ter um controle deles, porque se eu mando e ele começa a negar os cursos “ah, esse eu não quero”, ué, mas ele me disse que tem dificuldade e não tá aceitando? (Organização 3).

[...] aqui é tranquilo, tem os canais. Toda competência que vem pro sistema, a gente recebe um e-mail pelo sistema para verificar a redação. Toda vez que tem competência nova, recebemos o e-mail. Quem valida redação somos nós, então, por exemplo, essa redação aqui, se ela estiver fora do padrão de escrita, entramos em contato com o mapeador, que é quem sabe quem fez a competência e vê possível mudança dessa redação. A gente não muda sozinho, poderíamos até fazer, mas sempre conversamos com mais áreas, até para manter uma boa relação com elas (Organização 6).

A utilização do canal eletrônico de comunicação é indicada, principalmente, para informações que precisam ser rapidamente repassadas e acessadas, pois o fluxo de comunicação digital pode se torna-se mais ágil assim do que quando feito fisicamente. Os informativos em forma de avisos e lembretes são positivos para o Engajamento dos servidores e gestores no processo, pois ressalta a importância do papel deles no processo.

A disponibilização de informações, por meio destes Informativos, contorna alguns valores e comportamentos desfavoráveis da cultura organizacional que são resultado de uma comunicação institucional ineficiente em que não há transparência ou que se retém informações necessárias. Assim, o entrevistado da Organização 4, destacou ter feito, por conta própria, a disponibilização das informações com a sua rede de contatos, no caso os coordenadores-gerais das outras áreas, o que reduziu algumas das falácias existentes.

[...] eu disponibilizo para todos os coordenadores gerais. Então, toda vez que tenho uma informação importante, eu levo para eles. Isso foi inclusive uma mudança de cultura que a gente teve a partir do momento que comecei a mostrar os dados, as falácias começaram a deixar de existir (Organização 4).

A segunda iniciativa desta categoria foi utilizada por todas as seis organizações participantes deste estudo e consiste em “**Conversas formais e informais**” em que, por meio de exposição oral dialogada acerca da implementação GPC em momentos

oportunos, sejam estes formais, como no caso de reuniões, ou informais, encontros pelo corredor, por exemplo, se apresente informações que convençam a alta administração, gestores e servidores sobre o modelo de GPC. Assim, as dificuldades contornadas por esta iniciativa foram reunidas na Tabela 55 e discutidas em seguida.

Tabela 55

Relação entre a iniciativa “Conversas formais e informais” e as dificuldades contornadas

Iniciativa	Dificuldade contornada	
	Fator	Categoria
Conversas formais e informais	Organizacional	Apoio da alta administração
		Aspectos culturais
		Engajamento de servidores e gestores

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Destaca-se o uso de Conversas formais e informais para convencer a alta administração acerca da adoção do modelo de GPC na organização a fim de obter apoio suficiente durante a implementação. Como visto anteriormente, o convencimento da alta administração para obtenção de apoio deles é um fator fundamental para a implementação de políticas e práticas estratégicas de pessoal (Camões & Meneses, 2016; Cortês & Meneses, 2016; Fonseca & Meneses, 2016). Assim, esta iniciativa tem um papel essencial por contornar, ou até mesmo evitar que haja, a ausência de Apoio da alta administração.

[...] foi aí que eu comecei a tentar falar com a alta administração, que é importante, porque as institucionais são muito abrangentes, então precisamos atacar mais em bloco. [...] o ponto é político, a gente precisa do apoio da administração e pensei em como fazer, e aí, tentei convencer a Coordenação-Geral. [...] foi aí que eu comecei a tentar falar com administração que é importante. [...] eu tentei enxergar que prioridades a alta administração estava tomando e vincular isso à essa estratégia. Então eu olhava a linha de trabalho e onde entraria ali os benefícios da gestão por competências, usei esse discurso e conseguimos fazer emplacar na gestão por competências (Organização 2).

No caso dos servidores e gestores, esta iniciativa foi adotada em momentos formais, como apresentações ou seminários, para comunicar o que seria feito durante a implementação da GPC, cujo intuito era o de sensibilizar servidores e gestores acerca das etapas futuras que demandariam participação e envolvimento deste grupo. Além disso, estes momentos, conforme o relato da Organização 4, eram também espaços para retirar possíveis dúvidas e sanar alguns questionamentos, o que também permitia conscientizá-los.

[...] fizemos uma apresentação lá e o servidor queria uma garantia que não iríamos ferrar ele, explicamos, disse que não ia fazer (Organização 4).

[...] fizemos seminários para explicar (Organização 4).

[...] então, tenho uma conversa com gestores e uma conversa com servidores, conversa diferentes. [...] então, assim é uma tônica que a gente tem aqui dentro: toda vez que o

cara pergunta o que ganha com isso, as pessoas são utilitaristas, se você não mostra o ganho... [...] então quando você traz a gestão por competências, qual o ganho do servidor? De ser avaliado? [...] inclusive na reunião da coordenação, a gente debateu qual o discurso que todo diretor da unidade tem que levar pra funcionar que é: “qual é a vantagem que o servidor e o gestor tem ao fazer um negócio desse?”, então, eu estratifico para o subsecretario eu faço uma venda x, para os gestores uma venda y, para os servidores w, a conversa é diferente, o público é diferente, o interesse é diferente. Esse aqui eu foco no mérito, nesse, na gestão do cara, esse, na transformação organizacional que é o meu modelo de gestão como um todo, então a conversa para cada um é diferente [...] tática de convencimento individual, descubro sua necessidade e te ofereço uma solução e se você for coerente me dizendo daquilo que você precisa a gente faz. [...] gerentes: eu vou nesse cara e eu converso direto com ele e sempre minha lógica é: “o que você ganha com isso, por que é importante para você?” (Organização 4).

É importante ressaltar a necessidade de, tanto no caso das Conversas formais e informais, seja para alta administração, gestores ou servidores, qualificar adequadamente o seu discurso a quem ele se destina, identificando as necessidades que cada grupo acredita ser importante. Assim, segundo os entrevistados, torna-se mais fácil convencer acerca da importância da GPC, impedindo que haja resistência às mudanças organizacionais que serão empreendidas, contornando o baixo Engajamento dos servidores e gestores.

O entrevistado da Organização 3 destacou que, nas Conversas formais e informais, pode ser favorável fazer uso do apelo normativo-legal por meio de instrumentos, como os acórdãos dos órgãos de controle o Decreto nº 5.707/06, pois ajuda a convencer os servidores e gestores acerca da importância e da necessidade de se implementar o modelo de GPC. Esta ação faz uso de Aspectos culturais das organizações, referentes à valorização do que está previsto em normas e legislações, para convence-los acerca do porquê realizar a implementação da GPC.

[...] o acórdão, o Decreto, essas coisas, normalmente, a gente apresenta isso no porquê fazer (Organização 3).

Por último, tem-se a iniciativa referente a elaboração e disseminação de “**Material lúdico**” para os servidores. Esses materiais consistiam em caderno, caneta, bola de massagem, quebra-cabeças, estojo, etc, todos personalizados com a temática de gestão por competências. Esta iniciativa foi adotada por duas das organizações participantes. A dificuldade contornada pela adoção dos Material lúdico está na Tabela 56.

Tabela 56

Relação entre a iniciativa “Material lúdico” e as dificuldades contornadas

Iniciativa	Dificuldade contornada	
	Fator	Categoria
Material lúdico	Organizacional	Engajamento de servidores e gestores
		Aspectos culturais

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Principalmente após alguma intervenção de capacitação, houve a distribuição de Material lúdico aos servidores com intuito de reforçar informações já anteriormente repassadas.

[...] falei: “vamos fazer um material lúdico de divulgação”. [...] aquelas cadernetinhas com os marcadores de gestão por competências, eram entregues nesse estágio inicial para as pessoas visualizarem, fazerem uma identificação com o que estava acontecendo na instituição (Organização 1).

[...] criar o caderninho é sensibilizar, forma de comunicação (Organização 5).

A entrega destes materiais permite com que as informações sejam reforçadas e, assim, possam ser mais facilmente lembradas pelos servidores, com intuito de convencê-los acerca da importância da implementação de GPC. O que auxilia a promover o envolvimento e a participação de servidores e gestores no processo, reduzindo o baixo Engajamento dos servidores e gestores e buscando contornar a presença de alguns Aspectos culturais desfavoráveis à implementação de GPC em que alguns comportamentos inadequados devem ser extintos para que haja uma implementação efetiva.

A Tabela 57 apresenta a categoria das iniciativas de Sensibilização e a sua relação com as categorias de Fatores interferentes que puderam ser contornadas.

Tabela 57

Relação entre a Categoria de Iniciativas “Sensibilização” e as dificuldades contornadas

Categoria da iniciativa	Dificuldades contornadas	
	Fator	Categoria
Sensibilização	Organizacional	Engajamento de servidores e gestores
		Aspectos culturais
		Apoio da alta administração
		Comunicação institucional

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

As iniciativas de Sensibilização contornaram interferência negativa de quatro categorias de fatores interferentes, sendo todas referentes aos aspectos Organizacionais. As categorias Aspectos culturais e Engajamento de servidores e gestores tiveram suas dificuldades contornadas por todas as iniciativas. É importante ressaltar que, no caso da categoria Aspectos culturais, ela é a que mais sofre interferências dos outros fatores, ocupando papel de centralidade na análise de redes.

A adoção destas iniciativas fez com alguns novos valores, interesses e tendências emocionais, mais alinhados com os necessários para a implementação efetiva da GPC,

fossem internalizados pelos servidores da organização, reduzindo os conflitos provenientes dos aspectos culturais. Assim, destaca-se que, de forma geral, estas iniciativas conseguiram reduzir a resistência às mudanças que seriam empenhadas durante o processo de implementação da GPC, favorecendo e aumentando as respostas obtidas junto aos servidores.

Portanto, destaca-se que estas iniciativas vão ao encontro da literatura, a qual afirma que a sensibilização é favorável ao processo de implementação de práticas estratégicas de GP em razão da cultura organizacional pouco flexível e marcadamente resistente às mudanças (Gomes & Lopes, 2006). Neste sentido, é importante ressaltar que, no caso da categoria “Aspectos culturais”, ela é a que mais sofre interferências dos outros fatores, ocupando papel de centralidade na análise de redes. Por outro lado, destaca-se também que, assim como relatado na seção anterior, os resultados demonstraram que os Aspectos culturais, quando favoráveis ao processo de implementação, favorece o Engajamento de servidores e gestores.

4.2.5. Iniciativas Normativa-legal

Outra categoria é a “**Normativa-legal**” a qual inclui a iniciativa adotada para alterar o arcabouço normativo-legal da organização de modo a regular a implementação da GPC. Neste sentido, a iniciativa relatada refere-se à Solicitação de edição de portarias, normas e do regimento interno, conforme descrito na Tabela 58.

Tabela 58

Categoria de “Iniciativa Normativa-Legal” e suas iniciativas

Categoria de Iniciativa	Descrição	Iniciativas
Normativa-Legal	Imposição normativa-legal para implementação da GPC	Solicitação de edição de portarias, normas o regimento interno

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A iniciativa de “**Solicitação de edição de portarias, de normas e do regimento interno**” foi adotada em três organizações com intuito de dispor sobre regras, obrigatoriedades e instrumentos de controle para a gestão por competências nas organizações. As dificuldades contornadas estão reunidas na Tabela 59.

Tabela 59

Relação entre a iniciativa “Solicitação de edição de portarias, de normas e do regimento interno” e as dificuldades contornadas

Iniciativa	Dificuldade contornada	
	Fator	Categoria
Solicitação de edição de portarias, de normas e do regimento interno	Institucional	Normas externas e legislação
	Organizacional	Aspectos culturais
		Engajamento dos servidores e gestores
Setorial	Estrutura da unidade de GP	

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Por meio desta solicitação de edição de portarias, normas e do regimento interno, os entrevistados afirmaram ter buscado tanto forçar a implementação nas unidades, logo no seu início, como também, ao final, evitando que alguma área deixasse de seguir o definido com relação à gestão por competências.

[...] isso foi interessante, porque chegamos a fazer a minuta, a de norma, para obrigar a fazer e tal, mas a coisa rodou de forma tão boa e tão organizada que nem precisou de norma. No final, teve uma portaria, mas isso em 2017, para poder por um prazo final. Mas as responsabilidades, foi tudo combinado e não precisamos de normativo. [...] O normativo serve para forçar um comportamento. [...] Mas a maioria das organizações utilizam normas (Organização 6).

Utilização também da edição de portarias, normas ou do regimento interno para legitimação de uma nova área de GP, no caso da Organização 2, específica para a capacitação do órgão e responsável pela gestão por competências na organização, contornando a dificuldade referente à ausência de uma unidade específica para assuntos estratégicos, contornando a Estrutura da unidade de GP.

[...] criação de um memorando para poder criar a Escola de Governo e dar legitimidade a mesma (Organização 2).

A Tabela 60 apresenta a categoria de iniciativas Normativo-legal e a sua relação com as categorias de Fatores interferentes que foram contornadas.

Tabela 60

Relação entre a Categoria de Iniciativas “Normativo-legal” e as dificuldades contornadas

Categoria da iniciativa	Dificuldades contornadas	
	Fator	Categoria
Normativo-legal	Institucional	Normas externas e legislação
	Organizacional	Aspectos culturais
		Engajamento dos servidores e gestores
	Setorial	Estrutura da unidade de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Esta categoria foi a única a contornar fatores Institucionais tais como a dificuldade referente à ausência de orientações de mecanismos de controle e sanção presente nas Normas externas e legislação. Assim, destaca-se esta categoria como uma alternativa para convencer servidores e gestores pelo apelo legal, tendo em vista a cultura altamente

legalista das organizações públicas, conforme apontado anteriormente. Assim, esta categoria contorna Aspectos culturais desfavoráveis, o que favorece com que haja participação e envolvimento dos servidores e gestores no processo, contornando o baixo Engajamento dos servidores e gestores.

4.2.6. Iniciativas de Parceria

A primeira categoria extraída dos relatos dos entrevistados consiste nas iniciativas de “Parceria”, a qual se refere à associação da unidade de Gestão de Pessoas com outras organizações ou unidades internas. Neste sentido, emergiram quatro iniciativas: Cooperação intraorganizacional, *Benchmarking*, Cooperação institucional e Realização de licitação e contratos, conforme a Tabela 61.

Tabela 61
Categoria de Iniciativas de “Parcerias”

Categoria	Descrição	Iniciativas
Parceria	Associação da unidade de Gestão de Pessoas com outras organizações ou unidades internas	Cooperação intraorganizacional
		<i>Benchmarking</i>
		Cooperação institucional
		Realização de licitações e contratos

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A primeira categoria é “**Cooperação intraorganizacional**”, realizada entre a unidade de GP e as outras unidades da organização para prestação de apoio. Destaca-se que tais iniciativas não são excludentes, pois algumas organizações fizeram uso de uma ou mais em diferentes momentos da implementação de GPC. Essa combinação de iniciativas torna-se importante, pois cada uma pode se mostrar relevante em etapas distintas da implementação. Além disso, em função de descontinuidade do projeto por parte de alguns parceiros ou por revisão da metodologia e da Ferramenta de GPC, podem fazer com que as organizações façam uso de outras parcerias no futuro.

Todas as seis organizações participantes da pesquisa fizeram uso desta iniciativa, sendo que as dificuldades contornadas constam na Tabela 62 .

Tabela 62
Relação entre a iniciativa “Cooperação intraorganizacional” e as dificuldades contornadas

Iniciativa	Dificuldade contornada	
	Fator	Categoria
Cooperação intraorganizacional	Organizacional	Recursos financeiros e humanos
	Setorial	Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

As parcerias internas foram feitas, principalmente, com as unidades de TI, comunicação, processos e projetos e desenvolvimento institucional. Nestes casos, o desenvolvedor do sistema na organização recorre a parcerias com outras unidades da organização para a construção e a alimentação de dados no sistema.

[...] o grande ganho foi que utilizamos a Casa. Como que cada unidade, de competência regimental, pode me ajudar, por exemplo, a CGTI: trabalhamos muito o aspecto motivacional. Quando tivemos que parametrizar o sistema, pedimos um representante de cada uma dessas unidade descentralizadas e foi meu ponto focal de customizar essa informação (Organização 2).

[...] aqui não tivemos insuficiência, porque foi tudo em casa, perguntam que consultoria nós contratamos e não foi nenhuma e “para o sistema?” Nenhuma. Eu sempre falo que a gente tem um diferencial, somos um pouco de ponto fora da curva, porque tem um pessoal que trabalho tem a (*nome suprimido*) que hoje está no gabinete, mas que foi ela a “mãe” de toda essa parte de competências. O (*nome suprimido*) na parte de processos. A gente teve um corpo técnico excelente e tivemos essa questão de ele desenvolver todo o sistema e isso foi um diferencial, porque se fossemos o tradicional, não teríamos pessoas qualificadas, não teríamos o sistema e teríamos que contratar. Estaríamos passando pela mesma situação. Então tivemos uma convergência de pessoas excelentes, desenvolveu o sistema total sozinho, então isso foi um diferencial nosso. Sabemos que é um ponto fora da curva (Organização 6).

Na Organização 2, a parceria interna entre as unidades foi utilizada para evitar retrabalho. A gestora da unidade de GP relatou que, em função do tamanho do órgão, mapear as competências de todas as unidades presente no Brasil seria inviável para o projeto. Assim, percebendo que algumas áreas se assemelhavam a outras, a gestora da unidade de GP realizou uma parceria com outra unidade para evitar sobreposições entre as unidades mapeadas.

[...] começamos a mapear as competências, aí a gente fez um trabalho com Coordenadoria-Geral, que é a superintendência, e ela nos deu o retrato das outras superintendências e fomos tratar daquelas que representariam outras para ter um resultado mais homogêneo (Organização 2).

As Competências são mapeadas pelas Áreas Locais de Gestão de Processos (ALGP) juntamente com os Processos de Trabalho, como resultado de uma parceria entre a SGP e a Superintendência de Planejamento Institucional (SPI), responsável pela Gestão de Processos na Agência (Organização 6).

A Cooperação intraorganizacional contorna as dificuldades de adequação e complexidade da Ferramenta de GPC, uma vez que tal iniciativa possibilita o intercâmbio de conhecimentos e habilidades entre diferentes áreas, favorecendo a compreensão de possíveis dúvidas acerca do instrumento de competências. Além disso, por meio das parcerias com outras unidades é possível reduzir gastos financeiros, mitigando os efeitos da ausência de recursos organizacionais suficientes.

A segunda iniciativa desta categoria consiste no “**Benchmarking**” em que os gestores da unidade de GP buscaram consultar boas práticas em outras organizações para auxiliar no processo de implementação da gestão por competências. Das organizações participantes deste estudo, cinco relataram terem adotado a iniciativa de Benchmarking. A Tabela 63 reúne a relação entre esta iniciativa e as dificuldades contornadas.

Tabela 63

Relação entre a iniciativa “Benchmarking” e as dificuldades contornadas

Iniciativa	Dificuldade contornada	
	Fator	Categoria
Benchmarking	Setorial	Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A consulta é realizada com consultores, especialistas e profissionais da área, professores, outras organizações públicas ou privadas de referência e o órgão central, responsável por disciplinar sobre a PNDP, segundo o Decreto nº 5.707/06.

[...] então em 2008, era uma correria danada! Tanto que, assim, nós fizemos visitas, e recebemos visitas na época (Organização 1).

[...] levar as autoridades para fazer benchmarking para conhecer e aprender sobre a ferramenta. [...] conheci vários parceiros que estavam nessa luta, vi as experiências de um e de outro. [...] fomos nesses órgãos específicos, ela viu como era interessante, viu que poderia ser um dos seios da Escola (Organização 2).

[...] a gente foi, conheceu a ferramenta da Universidade X, mas só conheceu por alto e desenvolveu a nossa (Organização 3).

[...] *benchmarking* e validação com especialistas (Organização 4).

[...] fomos visitar o João no Banco X para poder validar nossa gestão por competência que estávamos alinhando aqui, porque na gestão por competências eu não era especialista e nossa área de RH tem especialistas lá, mas queriam que visitássemos. Então, fomos ao Banco X, muito da sistemática, não da ligação de processos com competências – porque acho que o Banco X não tem isso – mas primeiro as competências, depois o CHA, e aí o nosso H e o A do CHA é fechado, só acompanha o conhecimento que você cadastra e a forma que escreveu, isso tudo fomos lá ver (Organização 6).

Algumas organizações também consultaram o órgão central para indicação de parceiros para realizar a implementação da GPC.

[...] eu tinha feito uma pesquisa com a Universidade X, que na época foi indicada pelo Planejamento (Organização 2).

Por fim, conforme relatado pelos entrevistados anteriormente, a realização de parcerias com agentes externos decorre, principalmente, da ausência de orientações teórico-metodológicas no Decreto nº 5.707 de 2006.

[...] o Decreto é de 2006, decidimos implementar em 2008. [...] então em 2008, era uma correria danada! Tanto que, assim, nós fizemos visitas, e recebemos visitas na época. Era uma correria para o pessoal conseguir decifrar e conseguir fazer isso funcionar na prática (Organização 1).

[...] foi uma época muito interessante. Eu e a Luana fizemos pareceres pelo Brasil inteiro mostrando o projeto (Organização 4).

Entretanto, apesar de alguns entrevistados relataram esta ausência de orientações teórico-metodológicas da Ferramenta de GPC enquanto uma dificuldade, alguns veem como uma oportunidade para desenvolver modelos mais aderentes à realidade organizacional, o que não seria possível com um modelo normatizado.

Uma das iniciativas extraída dos dados é a “**Cooperação institucional**”, representado por um vínculo cooperativo ou de parceria entre entes públicos ou, ainda, com entidades privadas sem fins lucrativos, que tenham interesse e condições recíprocas ou equivalentes em realizar um propósito em comum, voltado ao interesse público (Advocacia Geral da União [AGU], 2013). Esta cooperação é também chamada de Acordo de Cooperação Técnica, segundo a AGU (2013).

A iniciativa de Cooperação institucional foi adotada por quatro organizações deste estudo e as dificuldades contornadas estão sintetizadas na Tabela 64.

Tabela 64

Relação entre a iniciativa “Cooperação institucional” e as dificuldades contornadas

Iniciativa	Dificuldade contornada	
	Fator	Categoria
Cooperação institucional	Setorial	Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Para os entrevistados, a implementação da GPC foi facilitada quando este tipo de cooperação ocorreu com outras organizações públicas, uma vez que são elas que conhecem a realidade do setor público, assim como as suas reais necessidades.

[...] foi um acordo de cooperação que foi tanto para introduzir a metodologia de avaliação dos quatros níveis, como também a sistematização, que também foi para a mesma ferramenta (Organização 1).

[...] eu tinha feito uma pesquisa com a Universidade X, que na época foi indicada pelo Planejamento, e eles entendiam a lógica da metodologia que queríamos desenvolver pro sistema à nível de Esplanada. Então contratamos eles, o custo foi bom e eles trouxeram pra gente outro fator, que eu entendia como fator crítico, que é o tecnológico, pois trouxeram o sistema (Organização 2).

[...] como a gente fez com a Universidade X e eles só trabalham com órgãos públicos isso foi mais fácil, eles terem isso, eles já entendiam. Ficou mais fácil (Organização 3).

[...] e aí, fizemos uma discussão dessas competências com a professora Júlia que dá aula na Universidade Y, ela trabalhou com a gente nessa construção. Isso foi feito em conjunto com o público-alvo desse programa (Organização 5).

Assim, tais resultados demonstraram que a Cooperação institucional, a qual, neste estudo, ocorreu somente com outras organizações públicas, não havendo nenhuma do terceiro setor, tem como positivo o fato destas organizações conhecerem o contexto do setor público, contornando Aspectos culturais desfavoráveis com relação à resistência à ferramentas de gestão que demandam valores alheios à administração pública. Além disso, esta iniciativa, assim como as outras duas desta categoria, foi adotada para mitigar a dificuldade de adequar a Ferramenta de GPC ao contexto das organizações.

Outra iniciativa extraída dos resultados é a **“Realização de licitação e contratos”**. Assim como a Cooperação institucional descrita anteriormente, a Realização de licitação e contratos também ocorre com intuito de transferir conhecimento técnico e metodológico, porém, neste caso, com organizações com fins lucrativos, normalmente, consultorias privadas. Cinco das seis organizações estudadas adotaram esta iniciativa. A Tabela 65 demonstra a relação entre esta iniciativa e as dificuldades contornadas.

Tabela 65

Relação entre a iniciativa “Realização de licitação e contratos” e as dificuldades contornadas

Iniciativa	Dificuldade contornada	
	Fator	Categoria
Realização de licitação e contratos	Setorial	Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Nos relatos dos entrevistados, percebe-se que a contratação de consultorias privadas por parte das organizações ocorreu, principalmente, no período anterior ou logo após a edição do Decreto nº 5.707/06, como uma primeira tentativa de implementação da GPC.

[...] houve uma contratação de uma consultoria. [...] o processo de implantação do modelo teve como suporte inicial a contratação de uma consultoria especializada para auxiliar no desenvolvimento de um sistema informatizado Gestão por Competências (o SGC) e viabilizar a realização do diagnóstico de competências (retirado de relato técnico, Organização 1).

[...] em 2006, teve uma consultoria, até então parceira da Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Pessoas, a qual a X coordenava junto com a assessoria de Gestão Estratégica. A organização contratou a consultoria para mapear competências institucionais e outros produtos e teve o primeiro mapeamento de competências que foram as competências institucionais (Organização 2).

[...] o primeiro mapeamento até foi com uma consultoria privada (Organização 3).

[...] a gente criou um programa e eu era até gerente de uma das áreas na qual a gente traz o modelo do X. No modelo dele, ele trabalhava com competências técnicas, competências comportamentais, complexidade e meta, muito interessante o negócio dele. Então eram 4 dimensões, a gente conseguiu trabalhar basicamente as duas primeiras: a técnica e a comportamental (Organização 4).

[...] começou em 2000, onde foi contratada, nessa época, uma consultoria profissional que trabalhou as competências organizacionais. [...] a consultoria que mapeou tudo

nos mínimos detalhes. Mas esse gerenciamento foi meio descentralizado e foi se perdendo ao longo dos anos (Organização 5).

A Realização de licitação e contratos converge com o que fora também apontado em Camões e Meneses (2016) acerca da utilização de consultorias privadas. Além disso, deve-se destacar que o período em que estas contratações foram feitas pode ter como uma das justificativas a necessidade de solucionar a ausência de orientações teórico-metodológicas aplicáveis à realidade do setor público brasileiro à época em razão da recenticidade, o que também recaiu sobre o Decreto nº 5.707/06 (Amaral, 2014; Camões & Meneses, 2016; Siqueira & Mendes, 2009). Assim, a contratação das consultorias buscou contornar a ausência de um aparato técnico específico no decreto, buscando reduzir a dificuldade de adequação e a complexidade da Ferramenta de GPC à realidade das organizações.

Em suma, a Tabela 66 reúne as dificuldades contornadas por esta categoria.

Tabela 66

Relação entre a Categoria de Iniciativas de “Parcerias” e as dificuldades contornadas

Categoria da iniciativa	Dificuldades contornadas	
	Fator	Categoria
Parceria	Organizacional	Recursos financeiros e humanos
	Setorial	Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Destaca-se que esta categoria foi capaz de contornar três dificuldades, sendo duas delas referentes aos fatores intervenientes organizacionais e uma ao fator Setorial. Assim, conclui-se que o trabalho conjunto com outras unidades organizacionais ou organizações é capaz de contornar dificuldades internas à organização.

Além disso, todas as iniciativas desta categoria contornaram a dificuldade referente à adequação da Ferramenta de GPC ao contexto das organizações. Por um lado, destaca-se que uma das razões é referente à ausência de orientações teórico-metodológicas do decreto e da recenticidade do tema, o que fez com que as organizações recorressem a parcerias com intuito de buscar conhecimentos e auxílio especializados. Afirma-se também que a realização de parcerias é uma solução diante da insuficiência tanto de recursos financeiros, como a do quantitativo de pessoal.

4.2.7. Iniciativas de Capacitação

A última categoria de iniciativas extraída dos dados busca, por meio de um conjunto de atividades intelectuais adotadas, realizar mudanças no domínio cognitivo de aprendizagem individual (Meneses, Zerbini & Abbad, 2011). As iniciativas desta categoria são descritas como estratégias ou meios instrucionais adotados para capacitar os implementadores de forma a torna-los aptos a cooperar na realização das atividades necessárias à implementação da Gestão de Pessoas por Competências. Destaca-se que os implementadores eram tanto servidores e gestores oriundos somente da unidade de GP ou também de outras unidades organizacionais.

Neste sentido, são iniciativas desta categoria: Cursos teórico-metodológicos, Manual e Vídeo. A Tabela 67 reúne a descrição desta categoria, assim como as iniciativas referentes a ela.

Tabela 67

Categoria de Iniciativas de Capacitação e suas iniciativas

Categoria da Iniciativa	Descrição	Iniciativas
Capacitação	Estratégias ou meios instrucionais adotados para tornar os implementadores tecnicamente aptos a cooperar na realização de atividades necessárias à implementação da GPC	Cursos teórico-metodológicos
		Manual
		Vídeo

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A primeira iniciativa desta categoria, utilizada pelas seis organizações participantes deste estudo, refere-se à oferta de “**Cursos teórico-metodológicos**”, em que os entrevistados relataram a utilização de estratégias instrucionais, como: exposição oral, palestra, oficina de trabalho e dramatização com intuito de preparar os servidores e gestores para os trabalhos técnicos acerca da implementação do modelo de Gestão de Pessoas por Competências. A Tabela 68 reúne a dificuldade contornada por esta iniciativa.

Tabela 68

Relação entre a iniciativa “Cursos teórico-metodológicos” e as dificuldades contornadas

Iniciativa	Dificuldade contornada	
	Fator	Categoria
Cursos teórico-metodológicos	Setorial	Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

No caso da realização dos Cursos teóricos-metodológicos em que se fez uso de exposição oral ou palestra, foram repassados fundamentos teóricos de GPC de forma que servidores e gestores estivessem suficientemente dotados de conhecimento teórico-metodológico que os tornassem preparados para os trabalhos técnicos da implementação de GPC.

[...] os investimentos de melhoria na ferramenta e nas ações de sensibilização, então “vamos trazer um palestrante...” (Organização 1).

[...] curso foi quando terminada a sensibilização (Organização 2).

[...] era um curso muito teórico de gestão, tentando explicar porque é bom, o que ganhávamos com isso, porque muita gente não entendia. [...] em cada superintendência, um treinamento ostensivo na nossa arquitetura, na teoria do curso de gestão de processos e de gestão de competências, na ferramenta e na nossa arquitetura e fazíamos acompanhamentos periódicos (Organização 6).

Além da utilização da exposição oral e de palestras nos Cursos teórico-metodológicos, os entrevistados também fizeram uso de oficinas de trabalho e dramatização como forma tornar os servidores e gestores aptos tecnicamente para a implementação da GPC. Neste sentido, a principal diferença entre as estratégias instrucionais adotadas refere-se ao nível de complexidade do domínio cognitivo alcançado por cada uma. No caso das oficinas de trabalho e da dramatização, estas estratégias instrucionais permitem realizar a aplicação do conhecimento anteriormente obtido (Meneses, Zerbini & Abbad, 2011).

[...] tivemos dramatização para encenar as relações de trabalho (Organização 1).

[...] nessa oficina, a gente chamou as pessoas que fazem o trabalho pra construir com a gente. Os servidores da ponta, não só da alta administração, mas dos servidores de frente, para tornar mais participativo. Ai um comenta com o outro “olha, eu participei”. [...] Sempre explicando que a área de GP entende da metodologia, mas quem entende do que é feito são eles. Então, esse engajamento dos servidores foi algo que ajudou muito! No engajamento dos servidores. E mostrar também os resultados! [...] então a gente usa muito a prática das oficinas. Essa oficina de mapeamento com os fazedores do processo (Organização 3).

Destaca-se que a oferta de Cursos teórico-metodológicos contorna a dificuldade referente à complexidade em adequar a Ferramenta de GPC, tendo em vista que o conhecimento teórico-metodológico, obtido por meio desta iniciativa, além de reduzir a incompreensão dos servidores e gestores acerca do modelo de GPC, os torna apto à realização dos trabalhos técnicos necessários à efetiva implementação da GPC.

Além disso, esta iniciativa é positiva para os Recursos financeiros e humanos, uma vez que os Cursos teóricos-metodológicos também são utilizados para o desenvolvimento de servidores e gestores em implementadores, o que favorece a qualidade e a quantidade do pessoal capacitado para realizar a implementação da GPC, evitando que seja necessária a contratação de pessoas externas à organização em outros ciclos do modelo de GPC.

Assim, afirma-se que esta iniciativa contorna a dificuldade referente à incapacidade dos recursos humanos, assim como a insuficiência dos recursos financeiros.

[...] capacitação presencial de mapeadores de competências e de processos de trabalho (Organização 6).

Outra iniciativa consiste na elaboração e distribuição de um “**Manual**”, o qual consiste em um guia com instruções para realização das etapas da gestão por competências, podendo conter texto, imagens, gráficos, entre outros. Na Tabela 69 estão descritas as dificuldades contornadas com esta iniciativa.

Tabela 69

Relação entre a iniciativa “Manual” e as dificuldades contornadas

Iniciativa	Dificuldade contornada	
	Fator	Categoria
Manual	Setorial	Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A iniciativa de elaboração e disseminação de um “Manual” foi adotada por cinco das seis organizações em que se buscou reunir orientações para a realização da implementação da GPC. O Manual é um material de auxílio ao trabalho de campo dos implementadores.

[...] no primeiro ciclo, a gente fez um manual de como o servidor vai se beneficiar disso. Mostrar para o servidor quais benefícios ele vai ter, o porquê ele vai fazer. [...] enfim, de se sentir parte deste processo (Organização 3).

[...] criar o manual, criar o caderninho é sensibilizar, forma de comunicação. As técnicas de divulgação buscavam minimizar a comunicação deficitária (Organização 5).

[...] teve tutorial, tem manual, tem cartilha. [...] Temos uma arquitetura, macroprocessos, processos de negócio, processo de trabalho e as atividades dentro do manual de procedimentos (Organização 6).

Assim como a oferta de Cursos teóricos, o Manual facilita a adequação da Ferramenta de GPC, uma vez que, com a orientação teórico-metodológica sistematiza em um manual, há uma redução na incompreensão acerca do modelo de GPC.

Por último, outra iniciativa é o “**Vídeo**”, utilizado com o mesmo intuito da adoção de um Manual, porém, neste caso, as orientações são dispostas de forma animada, ou seja, em vídeo. Na Tabela 70 estão descritas as dificuldades contornadas com esta iniciativa.

Tabela 70

Relação entre a iniciativa “Vídeo” e as dificuldades contornadas

Iniciativa	Dificuldade contornada	
	Fator	Categoria
Vídeo	Setorial	Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A utilização de Vídeo tutorial foi enfatizada por quatro das seis organizações pesquisadas e, da mesma forma que o Manual, o Vídeo busca auxiliar o trabalho de campo dos implementadores.

[...] tutorial em vídeo do sistema (Organização 6).

[...] uma estratégia de fazer vídeos, com vídeo explicativo direto pro servidor, por e-mail (Organização 3).

Assim como a oferta de Cursos teórico-metodológico e o Manual, esta iniciativa é favorável à adequação da Ferramenta de GPC, uma vez que, com a orientação teórico-metodológica sistematiza em vídeo, há uma redução na incompreensão acerca do modelo de GPC. Logo, a Tabela 71 reúne a dificuldade contornada por esta categoria.

Tabela 71

Relação entre a Categoria de Iniciativas de “Capacitação” e as dificuldades contornadas

Categoria de Iniciativas	Dificuldade contornada	
	Fator	Categoria
Capacitação	Setorial	Ferramenta de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Esta categoria contorna somente o fator Setorial referente às dificuldades da Ferramenta de GPC, tendo em vista que as iniciativas de Capacitação promovem a capacitação para uma adequada realização da Gestão por Competências, auxiliando a reduzir à incompreensão acerca da Ferramenta de GPC, o que diminui a complexidade em implementá-la. Estas práticas são recorrentes e importância significativa no processo de implementação da GPC (Fonseca & Meneses, 2016).

Tendo os fatores intervenientes e as iniciativas identificadas, assim como as relações entre si, a seção seguinte demonstra as categorias de fatores intervenientes e iniciativas mais relevantes na implementação da GPC.

4.3. Modelos lógicos dos fatores intervenientes e das iniciativas adotadas – Análise de Redes Sociais

Com vias de cumprir o objetivo geral desta pesquisa de desenvolver um modelo lógico acerca das relações entre os fatores intervenientes na implementação da Gestão de Pessoas por Competências e as iniciativas adotadas pelas organizações do Executivo Federal para contorná-los, esta seção reúne os resultados obtidos a partir da consecução do terceiro e último objetivo específico de validação destas relações.

Visto isso, inicialmente, cabe ressaltar que, embora o estabelecimento de relações entre os próprios fatores intervenientes não constituísse objetivo desta pesquisa, a coleta de tais dados foi obtida de forma espontânea na fala dos entrevistados, evidenciando as interferências entre os fatores intervenientes. Assim, diante da relevância de tais relações levantadas para o entendimento do contexto de implementação da GPC, bem como para o aprofundamento da discussão, optou-se por demonstrar tais relações também em um modelo lógico e passível das análises de redes sociais.

Assim, as três subseções seguintes são compostas pela discussão dos resultados obtidos a partir da elaboração dos modelos lógicos, ferramenta escolhida para estabelecer as relações dos fatores intervenientes entre si e destes com as iniciativas identificadas e representadas em formato de rede, por meio do uso do *software* Ucinet. Assim, as relações entre as próprias categorias de fatores intervenientes e destes com as iniciativas adotadas constituem os laços que unem tais elementos em rede.

Neste sentido, a primeira subseção discute os resultados das relações entre os fatores intervenientes; a segunda seção, aborda as iniciativas que buscaram contornar as dificuldades identificadas anteriormente. Por último, é apresentado um modelo hipotético-dedutivo acerca da dinâmica do contexto organizacional na implementação da GPC.

4.3.1. Modelo lógico dos fatores intervenientes

Os resultados obtidos apontaram 59 interações estabelecidas entre as categorias dos fatores intervenientes (institucionais, políticos, organizacionais e setoriais), conforme disposto na rede e representado graficamente na Figura 3. Este diagrama foi desenvolvido pelo uso do *software* Ucinet.

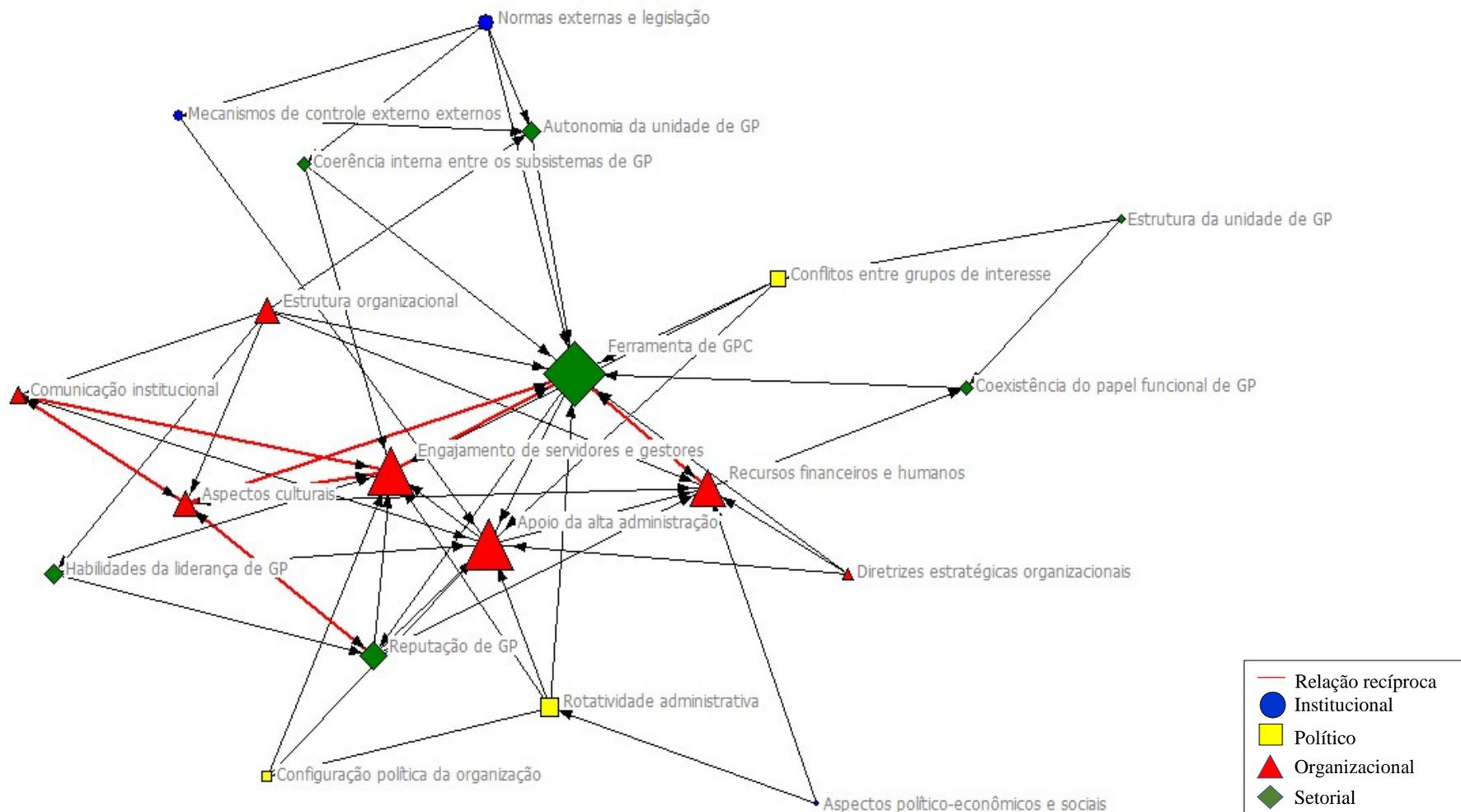


Figura 3. Modelo lógico de fatores intervenientes na implementação de GPC
 Fonte: elaborado pela autora a partir do Ucinet

A rede está composta pelas 20 categorias referentes aos fatores intervenientes, os quais, graficamente, tiveram sua cor e forma geométrica diferenciados para facilitar a visualização. Assim, conforme a legenda na Figura 3, os fatores Institucionais estão representados pelos círculos azuis; os Políticos pelos quadrados amarelos; os Organizacionais pelos triângulos vermelhos e, por último, os Setoriais pelos losangos verdes. Todas as categorias de fatores intervenientes realizaram interações na rede, o que significa que cada uma das categorias interferiu em, pelo menos, uma outra, sendo correspondente ao mesmo fator ou não.

O tamanho das formas de cada uma das categorias também se diferencia em função do número de interações, seja de saída ou de entrada. Assim, quanto maior o tamanho da forma geométrica na Figura 3, mais interações aquela categoria estabeleceu com as outras. Portanto, cabe ressaltar que a categoria que mais se destaca por ter estabelecido mais interações é a Ferramenta de GPC referente ao fator Setorial. Tal resultado converge com o que já foi apontado em estudos anteriores (e.g. Camões & Meneses, 2016; Fonseca & Meneses, 2016; Silva & Mello, 2013), em que as dificuldades de ordem técnica e instrumental constituíram, em geral, um protagonismo na implementação de GPC, principalmente nos anos anteriores ou iniciais da PNPD em razão da confusão teórico-metodológica da gestão por competências.

Assim, cabe ressaltar, que a rede evidencia a predominância de relações entre as categorias dos fatores Organizacionais e Setoriais, tendo em vista a posição periférica ocupada pelos fatores Institucionais e políticos, os quais até exercem relações em outros fatores, mas não recebem uma quantidade significativa de interações.

No caso dos fatores Organizacionais, a posição ocupada pelas categorias Apoio da alta administração e Engajamento de servidores e gestores merece destaque tendo em vista serem as duas que mais realizaram interações. Entre os fatores mais periféricos, a categoria Rotatividade administrativa, referente ao fator Político; e, por último, a categoria do fator Institucional que mais teve interações foi a de Mecanismos de controle externo.

Por último, a Figura 3, ainda, aponta a presença de sete relações recíprocas, representadas pelas linhas em vermelho na rede. Estas relações ocorreram somente entre algumas das categorias dos fatores Organizacionais e de algumas destas com a Ferramenta de GPC, como Aspectos culturais, Engajamento de servidores e gestores e

Recursos financeiros e humanos. Ressaltando a interferência, principalmente, dos fatores organizacionais e setoriais no processo de implementação da GPC.

Assim, diante da quantidade relações estabelecidas, foram adotados parâmetros que viabilizassem uma análise mais fundamentada e passível de comparação por meio dos indicadores de Análise de Redes Sociais, conforme apontado anteriormente na seção 3. Portanto, para a compreensão dos principais elementos que compõem uma rede, os quais foram seguidos neste trabalho, foi composta a Tabela 72 com tais conceitos enumerados por Rossoni, Silva e Ferreira Júnior (2008) e sintetizados de modo a viabilizar a compreensão dos resultados desta pesquisa.

Tabela 72

Elementos que compõem uma rede

Conceito	Aplicação em Redes Sociais	Aplicação neste trabalho
Ator	Entidades objeto de estudo nas redes sociais	Fatores interferentes na implementação
Conexão	Vínculos existentes entre os nós. São representados por linhas	Relações relatadas entre os fatores em estudo
Fluxo	Indica a direção do vínculo, que se expressa por meio de uma seta, demonstrando o sentido. Podem ser unidirecionais ou bidirecionais, quando as relações são recíprocas	Indicarão as relações entre os fatores, conforme as direções relatadas pelas organizações pesquisadas
Nó solto	Quando um ator não estabelece nenhum tipo de fluxo	Ocorrerão caso haja fatores para os quais não se relataram fluxos.

Nota. Fonte: adaptado de Rossoni, Silva e Ferreira Júnior (2008).

Além destes aspectos iniciais, foi feito uso dos indicadores de análise de rede, conforme apontado na seção 3, para buscar viabilizar uma análise estrutural das propriedades da rede como um todo. O primeiro indicador de análise de rede adotado foi a densidade (*density*), o qual permite apontar a conectividade da rede, sendo determinado pelo seu grau em que quando é baixo aponta uma baixa densidade e vice-versa (Nooy, et al., 2011).

A densidade da rede é determinada pelo número de relações existentes e de possíveis e, em seguida, o valor é multiplicado por cem. O número total de relações possíveis é obtido multiplicando o número total de nós pelo número total de nós menos um. Como são 20 nós (categorias dos fatores intervenientes), resulta em um total de 380 relações possíveis. As 59 relações obtidas representam um índice de densidade de 15,53% da rede. Apesar desta percentagem não indicar que a rede seja significativamente densa, o valor justifica a utilização dos dados no formato de rede, favorecendo, principalmente,

a visualização gráfica, das relações entre as categorias dos fatores intervenientes, conforme ilustrado na Figura 4.

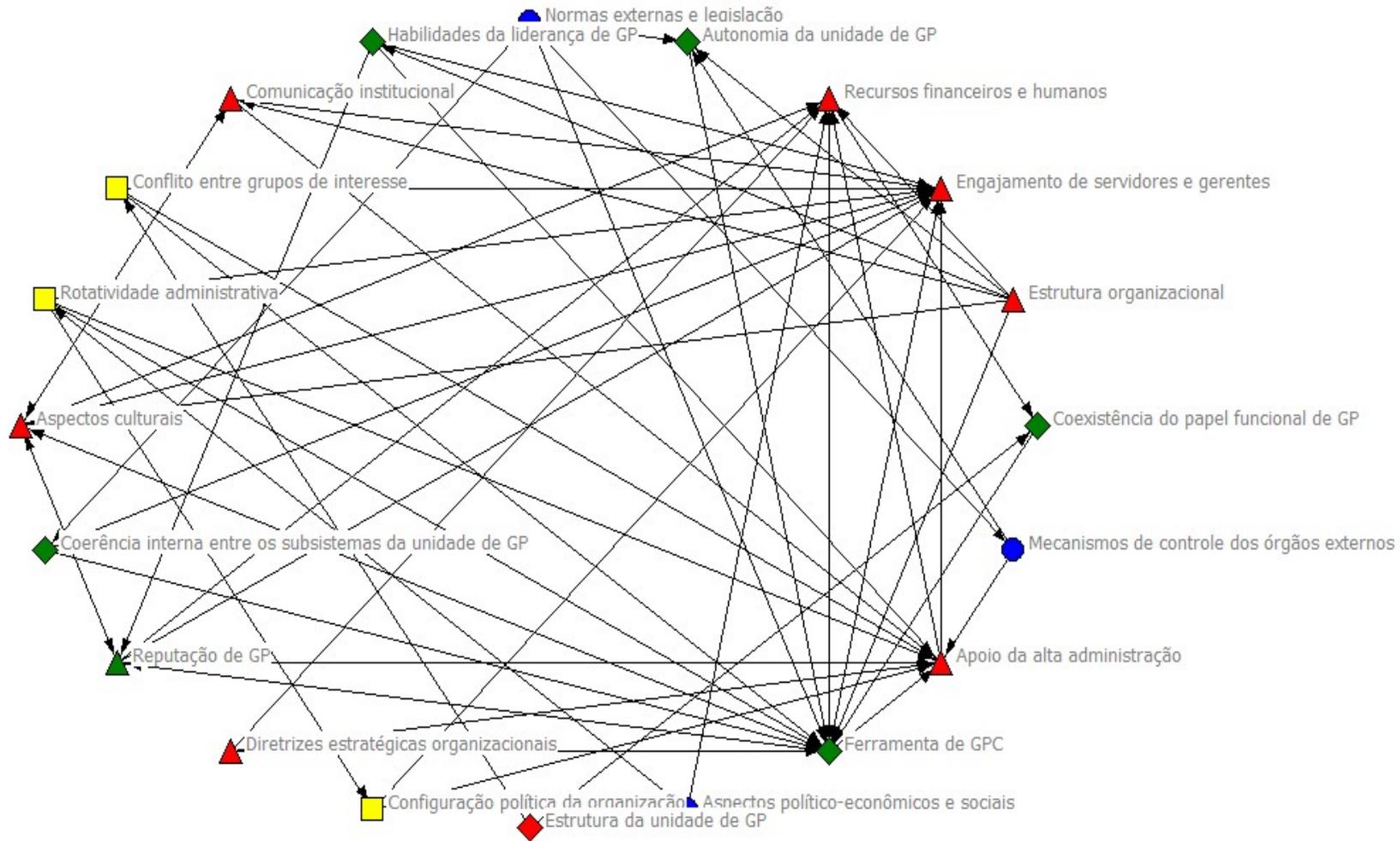


Figura 4. Densidade dos fatores intervenientes
 Fonte: elaborado pela autora a partir do Ucinet

Conforme a figura inicial da rede (Figura 3), na Figura 4 os dados também foram representados por cores e formatos geométricos distintos para facilitar a visualização. Além desta diferenciação, destaca-se a representação da rede em formato circular, o que permite uma visualização mais clara do conjunto de relações (miolo da rede), favorecendo a observação da densidade. Este indicador também permite visualizar que não nenhum nó solto, ou seja, todas as categorias exercem algum tipo de interação, seja ele de entrada ou de saída.

Para identificar a quantidade de relações estabelecidas por cada uma das categorias dos fatores intervenientes, foi feito uso do Grau de centralidade (*degree*), o qual consiste no número de atores aos quais um ator está diretamente ligado (Nooy, et al., 2011). Este indicador se divide em outros dois: o Grau de saída e o Grau de entrada. Assim, neste estudo, o Grau de saída correspondeu a soma das interações que uma categoria do fator estabelece; enquanto o Grau de entrada é a soma das interações estabelecidas com aquela categoria.

Portanto, faz-se necessária a análise pela perspectiva de ambos os graus de centralidade, isso porque as categorias dos fatores intervenientes com maior grau de saída representam aquelas que exercem mais interferências nas outras, indicando que são antecedentes ou a causa de outras categorias. Já as categorias de fatores intervenientes com maior grau de entrada apontam as categorias que mais recebem interferências, sinalizando que estas são as mais influenciadas pelas demais categorias.

Neste sentido, a Tabela 73 reúne as categorias dos fatores intervenientes em ordem decrescente do grau de centralidade de entrada para que possam ser identificadas as categorias que mais recebem influência das outras. Assim, aponta-se que a categoria Ferramenta de GPC, do fator Setorial, é o elemento central da rede, com 11 interações recebidas, com 57% de grau de entrada normalizado.

Este indicador nos indica que além do destaque da categoria Ferramenta de GPC, as outras cinco primeiras categorias são referentes aos fatores organizacionais. Ressalta-se que as categorias seguintes não apresentam tantas interações recebidas, sinalizando certa irregularidade de interações e a predominância das cinco categorias iniciais.

Tabela 73

Grau de centralidade de entrada – Fatores intervenientes

Categorias	Grau de saída	Grau de entrada	Grau de saída normalizado	Grau de entrada normalizado
Ferramenta de GPC	5	11	26	57

Engajamento de servidores e gerentes	3	10	15	52
Apoio da alta administração	2	9	10	47
Recursos financeiros e humanos	2	7	10	36
Aspectos culturais	5	5	26	26
Comunicação institucional	3	3	15	15
Autonomia da unidade de GP	1	3	5	15
Reputação de GP	4	3	21	15
Coexistência do papel funcional de GP	1	2	5	10
Mecanismos de controle externo	2	1	10	5
Rotatividade administrativa	4	1	21	5
Configuração política da organização	2	1	10	5
Conflito entre grupos de interesse	3	1	15	5
Coerência interna entre os subsistemas de GP	2	1	10	5
Habilidades da liderança de GP	3	1	15	5
Normas externas e legislação	4	0	21	0
Aspectos político-econômicos e sociais	2	0	10	0
Estrutura organizacional	6	0	31	0
Diretrizes estratégicas organizacionais	3	0	15	0
Estrutura da unidade de GP	2	0	10	0

Nota. Fonte: elaborado pela autora com dados do Ucinet

Além do Grau de entrada, é relevante demonstrar o Grau de saída, disposto na Tabela 74, em ordem também decrescente para permitir a observação das categorias que mais interferiram nas outras. Assim, destaca-se a Estrutura organizacional com seis interações. Entretanto, cabe ressaltar que para as duas outras categorias seguintes, Ferramenta de GPC e Aspectos culturais, a diferença é de apenas uma interação, ou seja, cinco interações no total. Para as demais categorias, o mesmo se repete. Assim, aponta-se que não há uma diferença expressiva no número de interferências estabelecidas com as outras entre as categorias.

Tabela 74

Grau de centralidade de saída – Fatores intervenientes

Categorias	Grau de saída	Grau de entrada	Grau de saída normalizado	Grau de entrada normalizado
Estrutura organizacional	6	0	31	0
Ferramenta de GPC	5	11	26	57
Aspectos culturais	5	5	26	26
Reputação de GP	4	3	21	15
Rotatividade administrativa	4	1	21	5
Normas externas e legislação	4	0	21	0
Engajamento de servidores e gerentes	3	10	15	52
Comunicação institucional	3	3	15	15
Conflito entre grupos de interesse	3	1	15	5
Habilidades da liderança de GP	3	1	15	5
Diretrizes estratégicas organizacionais	3	0	15	0
Apoio da alta administração	2	9	10	47
Recursos financeiros e humanos	2	7	10	36
Mecanismos de controle externo	2	1	10	5
Configuração política da organização	2	1	10	5
Coerência interna entre os subsistemas de GP	2	1	10	5

Aspectos político-econômicos e sociais	2	0	10	0
Estrutura da unidade de GP	2	0	10	0
Autonomia da unidade de GP	1	3	5	15
Coexistência do papel funcional de GP	1	2	5	10

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Por último, consolida-se a Tabela 75 acerca do Grau de centralidade, o qual foi possível obter após a soma do Grau de saída e do Grau de entrada das categorias dos fatores intervenientes. Portanto, ressalta-se a posição de destaque das duas primeiras categorias: Ferramenta de GPC, referente ao fator Setorial, com 16 relações ao total; e Engajamento de servidores e gestores, dos fatores Organizacionais, com 13 relações. A partir da terceira categoria, Apoio da alta administração, com 11 relações, a variação entre as categorias diminui somente uma interação. Logo, ressalta-se também a posição de destaque das categorias Aspectos culturais e Recursos financeiros e humanos. Estas três categorias, ocupantes de três das quatro primeiras posições, são todos referentes ao fator Organizacional. Do sexto fator em diante, a quantidade de relações é menos expressiva e varia menos entre as categorias.

Tabela 75

Grau de centralidade da rede – Fatores intervenientes

Categorias	Grau de saída	Grau de entrada	Grau de centralidade normalizado
Ferramenta de GPC	5	11	16
Engajamento de servidores e gerentes	3	10	13
Apoio da alta administração	2	9	11
Aspectos culturais	5	5	10
Recursos financeiros e humanos	2	7	9
Reputação de GP	4	3	7
Comunicação institucional	3	3	6
Estrutura organizacional	6	0	6
Rotatividade administrativa	4	1	5
Autonomia da unidade de GP	1	3	4
Conflito entre grupos de interesse	3	1	4
Habilidades da liderança de GP	3	1	4
Normas externas e legislação	4	0	4
Coexistência do papel funcional de GP	1	2	3
Mecanismos de controle externo	2	1	3
Configuração política da organização	2	1	3
Coerência interna entre os subsistemas de GP	2	1	3
Diretrizes estratégicas organizacionais	3	0	3
Aspectos político-econômicos e sociais	2	0	2
Estrutura da unidade de GP	2	0	2

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A partir do Grau de centralidade, é possível obter um segundo indicador, também bastante utilizado para interpretação e análise de uma rede, o qual consiste no Índice de

centralização (*centralization index*). Este indicador permite identificar o quão centralizada é a rede, sinalizada pela predominância de nós centrais, os quais permitem o acesso aos nós mais periféricos. Neste sentido, os resultados, obtidos a partir do Ucinet, apontam uma Centralização de saída = 16,90% e Centralização de entrada de 44,60%. Tais resultados apontam a predominância de nós centrais com maior grau de entrada, conforme descrito anteriormente no Grau de centralidade e exposto na Tabelas 75.

O terceiro indicador adotado para análise da rede foi o de Intermediação (*betweness*), o qual aponta a possibilidade que um nó possui em intermediar outros nós (Rossoni, Silva e Ferreira, 2008). Estes nós que mais intermedeiam outros são chamados de atores-ponte, encontrando o que é apontado por “caminhos geodésicos” entre todos os pares possíveis. Para isso, obtém-se a medida de intermediação de um nó contando as vezes que este aparece nos caminhos (geodésicos) que ligam todos os pares de nós da rede aos atores-ponte.

Assim, a Tabela 76 aponta o grau de intermediação das categorias dos fatores intervenientes. A categoria Ferramenta de GPC é apontada como o fator que mais realiza “pontes” entre as outras categorias, ou seja, é o que mais liga categorias com outras, com cerca de 46 caminhos possíveis, sendo o grau de intermediação de 13.52%. Outras três categorias expressivas são os referentes ao Engajamento de servidores e gestores, Recursos financeiros e humanos e Apoio da alta administração, todos aspectos dos fatores Organizacionais. A partir da quinta categoria, a intermediação varia menos. Além disso, seis categorias não realizam intermediações, destacando que nenhuma das categorias dos fatores institucionais intermedeia outras relações.

Tabela 76
Grau de intermediação da rede – Fatores intervenientes

Categoria	Intermediação	Intermediação normalizada
Ferramenta de GPC	46.250	13.523
Engajamento de servidores e gestores	23.000	6.725
Recursos financeiros e humanos	19.500	5.702
Apoio da alta administração	11.667	3.411
Aspectos culturais	8.917	2.607
Rotatividade administrativa	5.667	1.657
Conflito entre grupos de interesse	5.333	1.559
Autonomia de GP	2.500	0.731
Reputação de GP	1.833	0.536
Coexistência do papel funcional de GP	1.667	0.487
Comunicação institucional	1.417	0.414
Habilidades da liderança de GP	0.917	0.268
Coerência interna entre os subsistemas de GP	0.833	0.244
Mecanismos de controle externo	0.500	0.146
Aspectos político-econômicos e sociais	0.000	0.000

Estrutura da unidade de GP	0.000	0.000
Normas externas e legislações	0.000	0.000
Estrutura organizacional	0.000	0.000
Diretrizes estratégicas e organizacionais	0.000	0.000
Configuração política da organização	0.000	0.000

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Destaca-se que, assim como no indicador de Grau de centralidade, a categoria Ferramenta de GPC também ocupa a primeira posição na intermediação, ressaltando que, além de realizar várias ligações, principalmente de entrada, com as outras categorias de fatores intervenientes, também se destaca por ser a ponte para outras relações da rede. Aponta-se que a categoria Recursos financeiros e humanos aparece, neste indicador, ocupando a terceira posição entre as quatro primeiras, diferente da posição ocupada no Grau de centralidade. Já a posição na tabela ocupada pela categoria Aspectos culturais não ocupa mais uma das quatro primeiras posições da tabela, como ocupa na lista de Grau de centralidade.

O quarto e último indicador utilizado para complementar a análise gráfica da rede, foi o de centralidade de autovetor, ou *eigenvector*, o qual indica o nó mais influente da rede, utilizando, não somente o número de relações estabelecidas, mas também a qualidade destas relações. Segundo Bonacich, 1987, os nós que estabelecem relações com outros nós que realizam um grande número de ligações tendem a protagonizar um grau de centralidade na rede, com base neste indicador. Portanto, no caso em cena, isso indicará que mesmo que uma categoria não ocupe uma posição de centralidade na rede, ou seja, um número elevado de relações, estas relações estabelecidas podem ser relevantes por serem feitas com outras categorias importantes, indicando que, conseqüentemente, esta categoria também é importante com um grau de centralidade de autovetor elevada, cujos resultados estão na Tabela .

Destaca-se que entre uma categoria e outra há uma variação discreta, sendo as discrepâncias melhores percebidas quando analisadas categorias extremas, como a primeira e a última posição da Tabela 77. Cabe ressaltar que, assim como os outros dois indicadores (centralidade e intermediação) aplicados para análise da rede, neste, a categoria Ferramenta de GPC também ocupa a primeira posição em razão de seu grau de centralidade *eigenvector* significativo se comparado aos demais graus das outras categorias da rede.

As duas categorias Apoio da alta administração e Engajamento de servidores e gestores, que aparecem nas três primeiras posições, também se repetiram nas primeiras

posições nos outros dois indicadores (centralidade e intermediação). No caso da quarta posição neste indicador, a mesma é ocupada pela categoria Recursos financeiros e humanos, a qual também se destacou nas primeiras posições do indicador de intermediação. Ressalta-se que estas três categorias são referentes ao fator Organizacional, indicando a predominância deste tipo de fator nas primeiras posições nos três indicadores (centralidade, intermediação e *eigenvector*).

Tabela 77

Grau de centralidade *eigenvector* – Fatores intervenientes

Categoria	Grau de centralidade <i>eigenvector</i>
Ferramenta de GPC	0.442
Apoio da alta administração	0.377
Engajamento de servidores e gestores	0.359
Recursos financeiros e humanos	0.286
Reputação de GP	0.283
Aspectos culturais	0.261
Estrutura organizacional	0.219
Rotatividade administrativa	0.209
Habilidades da liderança de GP	0.185
Comunicação institucional	0.182
Conflito entre grupos de interesse	0.180
Configuração política da organização	0.166
Diretrizes estratégicas e organizacionais	0.162
Coerência interna entre os subsistemas de GP	0.134
Autonomia de GP	0.127
Normas externas e legislações	0.116
Coexistência do papel funcional de GP	0.112
Mecanismos de controle externo	0.093
Aspectos político-econômicos e sociais	0.074
Estrutura da unidade de GP	0.044

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Com os quatro indicadores empregados para análise e melhor interpretação da rede, três deles (centralidade, intermediação e *eigenvector*) permitiram apontar aspectos específicos para cada uma das categorias dos fatores intervenientes. Assim, para identificar as categorias e os fatores intervenientes mais relevantes, foram realizadas determinadas opções. Inicialmente, foram levantadas as categorias que ocuparam os quatro primeiros lugares em cada um dos três indicadores. Assim, com a lista das categorias, optou-se por aquelas categorias que tivessem ocupado uma das quatro primeiras posições em, ao menos, dois dos três indicadores (centralidade, intermediação e *eigenvector*).

Por fim, as categorias de fatores intervenientes, resultantes do emprego das técnicas e procedimentos de ARS demonstrados anteriormente, as categorias apontadas

como relevantes após a aplicação do filtro são: Ferramenta de GPC, o Apoio da alta administração, o Engajamento de servidores e gestores e Recursos financeiros e humanos. As quatro categorias dos fatores intervenientes mais relevantes deste estudo, assim como parte deste processo, estão representadas na Tabela 78.

Tabela 78

Fatores intervenientes mais relevantes segundo os indicadores

Fator	Categoria de fatores intervenientes	Centralidade	Intermediação	Eigenvector
Setorial	Ferramenta de GPC	•	•	•
Organizacional	Apoio da alta administração	•	•	•
	Engajamento de servidores e gestores	•	•	•
	Recursos financeiros e humanos		•	•

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Três das quatro categorias de fatores intervenientes – Ferramenta de GPC, Apoio da alta administração e Engajamento de servidores e gestores – foram consideradas as mais relevantes, segundo os critérios adotados, uma vez que tais categorias se destacaram nas quatro primeiras posições nos três indicadores. A quarta categoria, Recursos financeiros e humanos, foi a única que se destacou em dois dos três indicadores.

Das categorias de fatores intervenientes, a Ferramenta de GPC é referente ao fator setorial, e as categorias Apoio da alta administração, Engajamento de servidores e gestores e Recursos financeiros e humanos são fatores organizacionais. Portanto, novamente destaca-se o protagonismo dos fatores sob responsabilidade da organização ou da própria unidade de GP, enquanto aqueles que são alheios ao ambiente intraorganizacional não apareceram com destaque significativo nos indicadores utilizados para analisar a rede de relações.

Tais resultados diferem, em partes, da recorrência dos relatos, descritos na Tabela 10, uma vez que a categoria mais relatada pelos entrevistados foi a de Aspectos culturais (28 vezes), a qual não chegou a se destacar nas análises de redes. Por outro lado, a Ferramenta de GPC é a segunda categoria mais recorrente nos relatos dos entrevistados (17 vezes) e aparece em destaque nos indicadores utilizados para análise das relações de interferências. Já com relação à recorrência de relato das categorias Apoio da alta administração (9 vezes), o Engajamento de servidores e gestores (10 vezes) e os Recursos financeiros e humanos (9 vezes), as mesmas apresentaram uma quantidade média, apesar de figurarem em posição de destaque nos indicadores da rede. Estas divergências demonstram que, apesar de algumas categorias terem se destacado por terem interferido

mais vezes no processo de implementação da GPC, outras categorias se mostraram mais relevantes por exercerem uma influência maior quando as relações são visualizadas em rede.

A categoria Ferramenta de GPC interferiu em cinco outras categorias de fatores intervenientes, em que quatro são do tipo organizacional e um setorial. Dos fatores organizacionais, a Ferramenta de GPC exerceu interferência nas três categorias em destaque (Apoio da alta administração, Engajamento de servidores e gestores e Recursos financeiros e humanos). Neste sentido, torna-se importante ressaltar que a posição de destaque desta categoria, a qual é tipicamente instrumental, no processo de implementação da Gestão de Pessoas por Competências difere dos resultados encontrados em outros estudos relativos à implementação de modelos de Gestão Estratégica de Pessoas (e.g. Araújo, 2018; Camões & Meneses, 2016; Cortês & Meneses, 2018; Castro, 2018; Fonseca & Meneses, 2016; Silva e Mello, 2013). Em tais estudos, há uma predominância da influência de aspectos culturais, os quais tendem a ser mais difíceis de serem contornados do que aspectos instrumentais, tal como a Ferramenta de GPC. Todavia, ressalta-se que esta categoria, Ferramenta de GPC, interfere diretamente na categoria de Aspectos culturais, tendo em vista que, empiricamente, os princípios e certas ações realizadas para adequar a Ferramenta de GPC à realidade organizacional conflitam com a cultura organizacional.

Ressalta-se que o caráter temporal desta pesquisa, cujo recorte contempla características longitudinais, permitiu coletar resultados obtidos anteriormente ao longo do tempo, o que pode indicar que o próprio *timing* da política exerce influência na predominância de tal categoria tipicamente instrumental na implementação de GPC. Isso porque, principalmente nos anos iniciais da PNDP, uma das principais preocupações referia-se ao ajustamento e as correções no próprio modelo, o qual era dúbio e passível de múltiplas interpretações, problemas decorrentes da escassez de debate e do conceito ambíguo (Cortês & Meneses, 2016). Neste sentido, por se tratar de um tema ainda em construção (Santos, Coelho-Junior, & Moura, 2010), sobretudo nestes anos iniciais da política, os implementadores, assim como seus próprio formuladores, se prestaram a buscar resolver, principalmente, estas questões de ordem teórico-metodológica, o que pode indicar a razão desta categoria aparecer em destaque nas análises realizadas.

Além disso, tal resultado pode indicar a razão dos implementadores e formuladores terem demorado a perceber a relevância de outros fatores de ordem política

e organizacional, tal como aspectos da cultura, estrutura e estratégia, conforme apontado nos outros estudos citados anteriormente (e.g. Araújo, 2018; Camões & Meneses, 2016; Cortês & Meneses, 2018; Castro, 2018; Fonseca & Meneses, 2016; Silva e Mello, 2013).

Outra categoria destacada pelos indicadores refere-se ao Apoio da alta administração. Cabe ressaltar que esta categoria foi realocada nos fatores Organizacionais, sendo originalmente dos fatores Políticos. Esta categoria interfere em outras duas categorias, ambas dos fatores organizacionais, as quais são as duas categorias apontadas como relevantes pelos indicadores de análise de redes: o Engajamento de servidores e gestores e os Recursos financeiros e humanos.

Esta categoria é considerada um fator crítico para a implementação da GPC, pois, a mesma atua como uma espécie de pré-requisito, o qual permite com que a unidade de GP obtenha poder suficiente para realizar as manobras necessárias na organização. Assim, a ausência de suporte impede tanto o envolvimento e a participação dos servidores e gestores no processo, quanto o fornecimento de recursos organizacionais. No caso da influência do Apoio da alta administração na Ferramenta de GPC, há uma interferência indireta, tendo em vista que o suporte conferido pela alta administração não modifica a capacidade de adequação do modelo à realidade organizacional. Entretanto, a interferência nas outras duas categorias, faz com que a interferência na Ferramenta de GPC seja indireta, tendo em vista que para uma implementação efetiva da ferramenta de GPC é necessário tanto o Engajamento de servidores e gestores, quanto o fornecimento de Recursos financeiros e humanos.

A categoria Engajamento de servidores e gestores é a única das quatro categorias mais relevantes que remete aos aspectos culturais da implementação da GPC, pois tanto o engajamento, quanto a resistência à mudança dos servidores e gestores de um outro lado da medida, podem ser considerados uma das dimensões de uma cultura organizacional. Neste sentido, ressalta-se que esta categoria interfere em três outras: sendo duas organizacionais, e uma setorial, interferindo diretamente na Ferramenta de GPC. Sem a devida participação e envolvimento nas ações necessárias à implementação efetiva da GPC, a adequação da Ferramenta de GPC é prejudicada (Camões & Meneses, 2016; Silva & Mello, 2013).

A última categoria destacada pelas análises de rede realizadas é referente aos Recursos financeiros e humanos. Esta categoria interferiu em outras duas, ambas do fator setorial, sendo uma delas a Ferramenta de GPC. Isso porque a insuficiência de recursos

organizacionais, principalmente os financeiros, dificulta realizar a adequação da Ferramenta de GPC, sobretudo quanto a adoção de sistemas informacionais e tecnologia da informação.

Demonstrada a importância de cada um dos fatores intervenientes conforme a literatura e os resultados obtidos empiricamente, foi possível estabelecer a Figura 5, com as relações entre as quatro categorias dos fatores intervenientes que foram consideradas relevantes pelos indicadores de análise de redes no processo de implementação da Gestão de Pessoas por Competências. A Figura 5 também demonstra as relações existentes entre as quatro categorias.

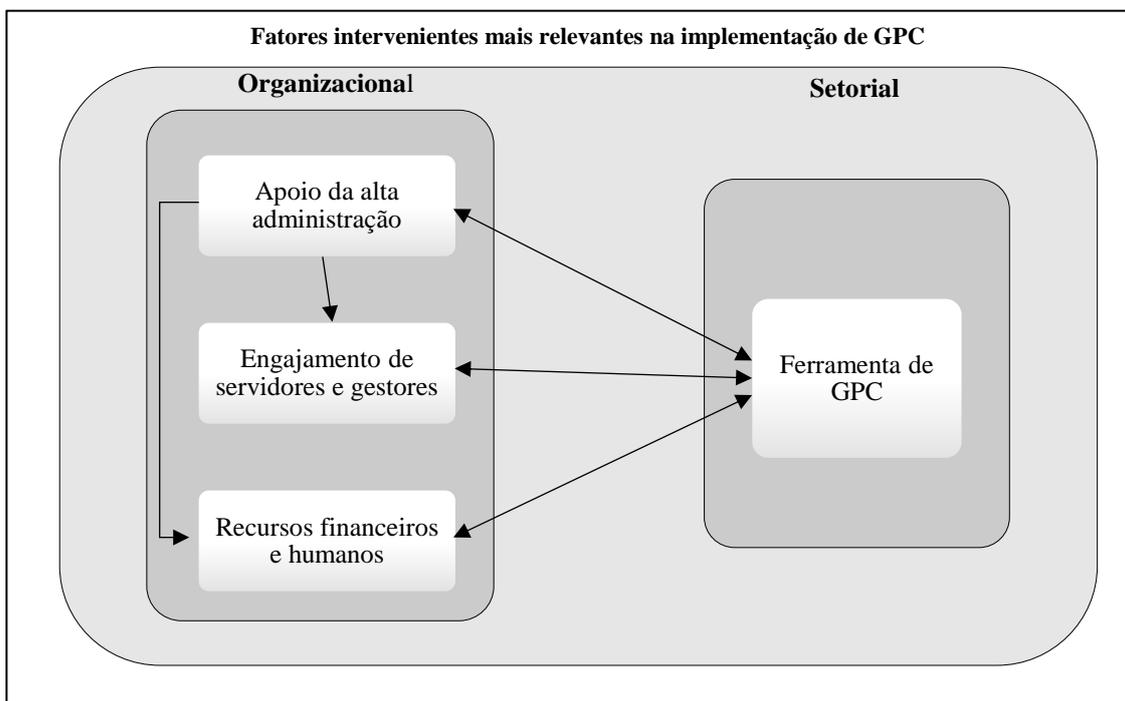


Figura 5. Fatores intervenientes mais relevantes na implementação de GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Desta forma, com as categorias apontadas e discutidas anteriormente, foi possível estabelecer cinco relações entre as quatro categorias identificadas como as mais relevantes na implementação de GPC. Tais relações compõem o modelo hipotético-dedutivo acerca das relações entre os fatores intervenientes e as iniciativas adotadas, objeto de estudo desta pesquisa.

Neste sentido, a primeira relação afirma que o Apoio da alta administração influencia os Recursos financeiros e humanos na implementação da GPC, tendo em vista que é o suporte organizacional da cúpula decisória considerado o principal motivador para o fornecimento de recursos.

A segunda relação, ainda referente ao Apoio da alta administração, consiste na interferência do Apoio da alta da administração no Engajamento de servidores e gestores na implementação da GPC, tendo em vista que quanto maior o suporte oferecido pela alta administração da organização, maior o envolvimento do corpo funcional da organização na implementação de uma política (Junior Araújo & Martins, 2014).

Com relação ao Engajamento de servidores e gestores, destaca-se que tal categoria interfere na Ferramenta de GPC, pois, conforme exposto por Silva e Mello (2013), a motivação dos servidores e gestores em relação à implementação da GPC é desfavorável ao processo, pois sem a devida participação e envolvimento nas ações necessárias à implementação efetiva da GPC, a adequação da Ferramenta de GPC é prejudicada, como apontado por Camões e Meneses (2016).

A última categoria do fator organizacional mais relevante é a de Recursos financeiros e humanos, a qual interfere na Ferramenta de GPC, principalmente com relação à insuficiência de recursos, ou a má gestão deles, para a compra ou desenvolvimento das tecnologias, tendo em vista que tal insuficiência impõe escolhas e otimização dos gastos (Baroni & Oliveira, 2006).

Por último, a categoria Ferramenta de GPC, do fator setorial, estabelece relação com as três categorias dos fatores organizacionais. Como a incompreensão e a ausência de reconhecimento do modelo de GPC é decorrente da confusão conceitual do termo “competência” e da transposição do modelo de gestão por competências do setor privado para o setor público, demandando que os servidores assimilem valores, de certa forma, ainda alheios à realidade da administração pública (Camões & Meneses, 2016; Fonseca & Meneses, 2016). Estes aspectos da ferramenta de GPC interferem negativamente na obtenção Apoio da alta administração e no Engajamento de servidores e gestores. A adesão dos participantes pode ser afetada em razão da percepção de que a Ferramenta de GPC não é adequada ao contexto organizacional deles (Boyett & Curie, 2001), dificultando o Engajamento de servidores e gestores.

Assim, por fim, destaca-se que a Ferramenta de GPC interfere nos Recursos financeiros e humanos, principalmente nos de ordem orçamentária, tendo em vista que a necessidade de adequação da Ferramenta por parte de atores externos, como consultorias e acordos de cooperação, ocasiona em um custo financeiro elevado para a organização. Após a análise de rede dos fatores intervenientes, as iniciativas também serão analisadas

e, em seguida, contrastadas com as dificuldades das categorias dos fatores intervenientes que foram contornadas.

4.3.2. Modelo lógico das iniciativas de indução à implementação da GPC

Da mesma forma que as dificuldades, os dados referentes as iniciativas também foram reunidas e representadas em forma de rede, o que favoreceu a análise e a identificação das relações.

A primeira rede, obtida por meio do uso do *software* Ucinet, demonstra as 28 relações estabelecidas entre as categorias dos fatores intervenientes que foram contornadas pela adoção das sete categorias de iniciativas, conforme a Figura 6.

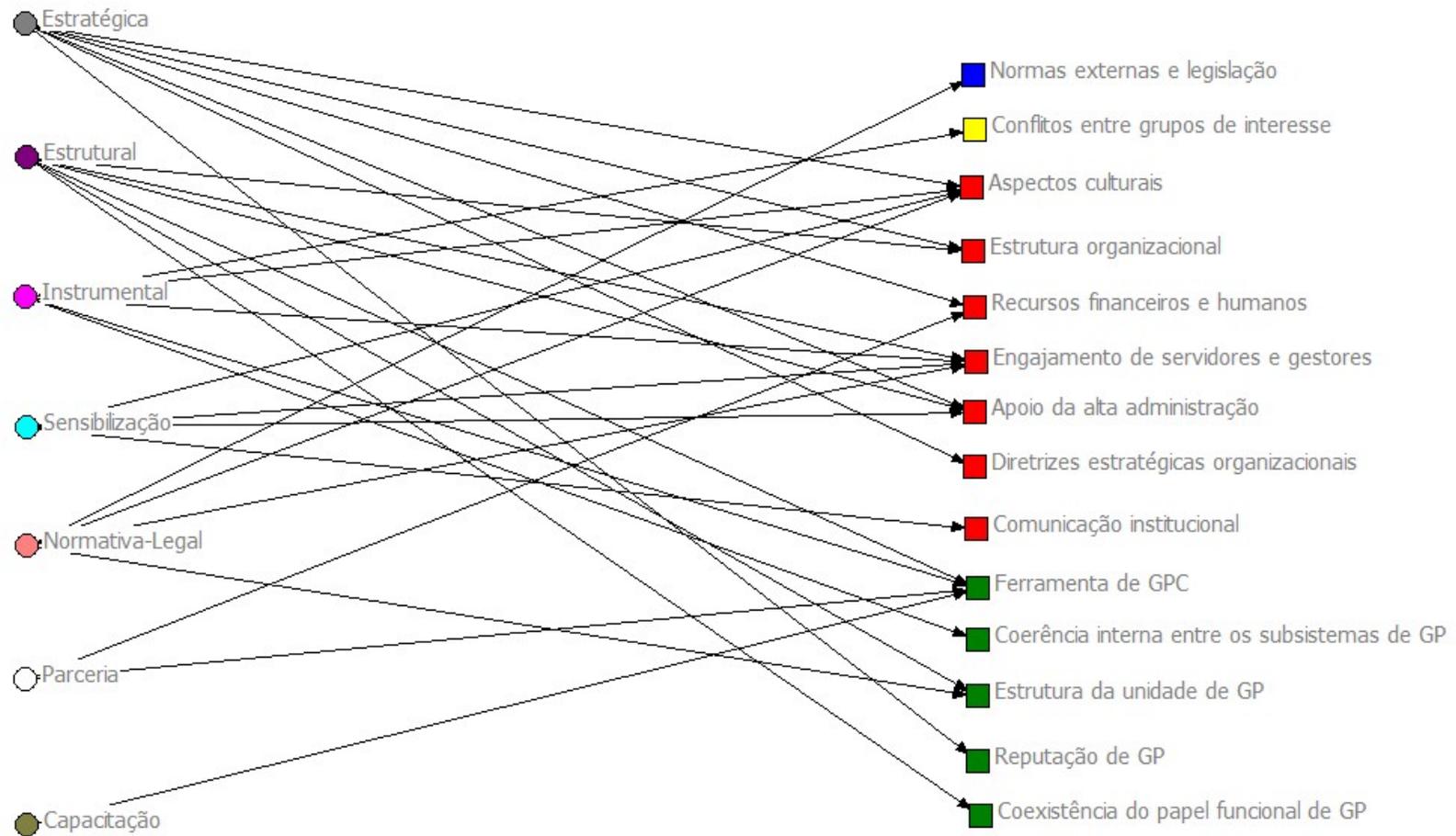


Figura 6. Categorias das iniciativas de indução à implementação da GPC
Nota. Fonte: elaborado pela autora por meio do Ucinet

Na Figura 6, as categorias das iniciativas são representadas pelos círculos e as categorias de fatores intervenientes pelos quadrados. No caso das iniciativas, a categoria Estratégica é cinza, a Estrutural roxa, a Instrumental rosa, a de Sensibilização azul claro, a Normativa-legal salmão, a Parceria na cor branca e, por último, a categoria de Capacitação de cor verde claro. No caso das categorias de fatores intervenientes, foram adotadas as mesmas cores utilizadas na subseção anterior, sendo os fatores Institucionais azuis, os Políticos na cor amarela, os Organizacionais são vermelhos e os Setoriais verdes. Este padrão será repetido nas figuras seguintes.

A partir da análise em rede, é possível visualizar que trata-se de sete categorias de iniciativas, das quais cinco contornaram somente fatores organizacionais e setoriais. No caso das outras duas categorias restantes, a Instrumental contorna uma categoria do fator político e a Normativa-legal contorna uma categoria do fator institucional. Ressalta-se que todas as categorias de fatores organizacionais foram contornadas por pelo menos uma categoria de iniciativas.

Com relação as categorias de fatores intervenientes, foram identificadas relações entre as iniciativas com apenas 14 categorias de fatores intervenientes. Destas, as três categorias Aspectos culturais, Engajamento de servidores e gestores e Ferramenta de GPC se destacaram por serem as que mais foram contornadas, tendo sido contornada por quatro das sete categorias de iniciativas. Destaca-se também a categoria Apoio da alta administração, a qual foi contornada por três categorias de iniciativas. Por último, três categorias de fatores intervenientes foram contornadas por duas categorias de iniciativas e sete categorias de fatores intervenientes por apenas uma categoria de iniciativa. Ressalta-se que das 20 categorias de fatores intervenientes, seis não foram contornadas por nenhuma categoria de iniciativas, conforme a Tabela 79.

Tabela 79

Fatores intervenientes não contornados

Fator	Categoria
Institucional	Aspectos político-econômicos e sociais
	Mecanismos de controle externo
Político	Rotatividade administrativa
	Configuração política da organização
Setorial	Autonomia da unidade de GP
	Habilidade de liderança de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Verificadas as incidências das categorias de iniciativas para contornar as dificuldades de implementação de GPC, cabe, agora, reunir cada uma das iniciativas para compor a rede e analisá-la conforme feito com a rede de fatores intervenientes.

Para isso, a rede foi construída entre as iniciativas de cada uma das categorias e os fatores intervenientes. A rede está composta por 50 relações entre as iniciativas adotadas e os fatores intervenientes que foram contornados. Estas relações estão representadas na Figura 7. As iniciativas são representadas por círculos e possuem cores distintas com base na categoria de origem – conforme disposto na Figura 6 – e os fatores intervenientes são os quadrados, cujas cores são as mesmas adotadas anteriormente, seguindo cada um dos fatores.

Além disso, o tamanho dos ícones se diferencia com base na quantidade de relações entre as iniciativas e os fatores intervenientes, utilizando o grau de centralidade. Assim, neste caso, como as iniciativas sempre serão origem das relações estabelecidas e os fatores intervenientes serão sempre o destino, portanto, as iniciativas que contornam mais fatores intervenientes possuem os ícones maiores, assim como aqueles fatores intervenientes que foram contornados pelo maior número de iniciativas. Destaca-se, ainda, que não foi possível realizar as análises pelos indicadores de centralidade da rede tendo em vista que esta não é uma matriz espelhada, ou seja, envolvem atributos distintos, diferentemente da rede de fatores intervenientes.

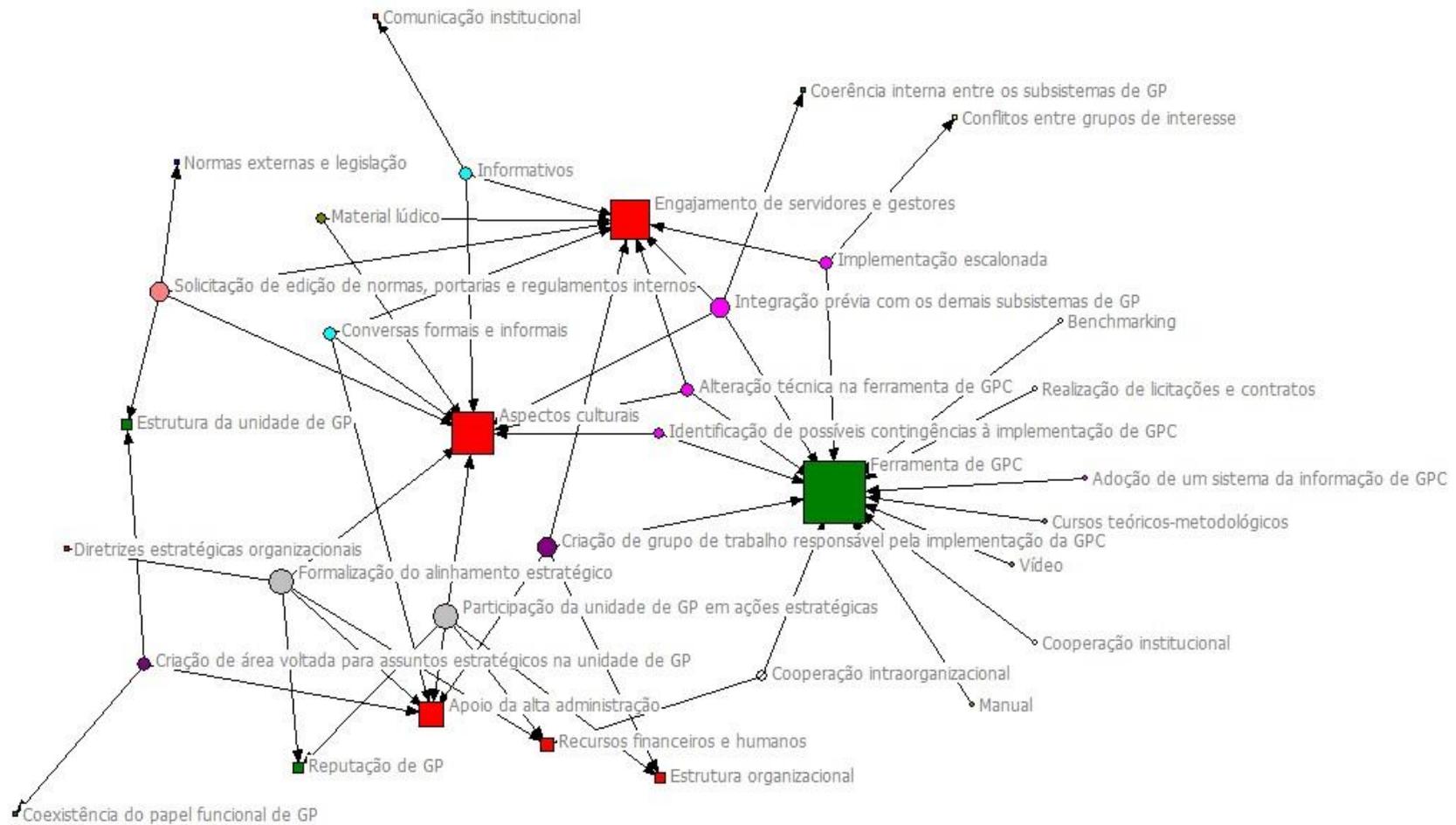


Figura 7. Iniciativas de indução à implementação da GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Os fatores organizacionais foram os mais contornados pelas iniciativas adotadas. Tanto em função de todos os fatores organizacionais terem sido contornados, tendo ao menos uma relação com alguma iniciativa, e devido a quatro categorias dos fatores organizacionais (Aspectos culturais, Engajamento de servidores e gestores, Apoio da alta administração e Recursos financeiros e humanos) se destacarem na rede em razão do tamanho do ícone. Tais resultados não são inesperados tendo em vista que os aspectos organizacionais são mais fáceis de serem manobrados, tendo em vista serem aspectos sob responsabilidade da organização. Entretanto, as iniciativas pouco interferiram nos fatores institucionais e nos políticos, interferindo, em sua maioria, nos fatores organizacionais.

Novamente destaca-se a predominância da categoria Ferramenta de GPC como o fator que mais se destaca na rede, tendo em vista o tamanho do ícone ser o mais expressivo e ter sido objeto de ação de 13 iniciativas adotadas. Assim, depreende-se que este foi o fator mais contornado da rede. Ressalta-se a questão referente à necessidade dos implementadores em realizar alterações técnicas e metodológicas, principalmente nos anos iniciais da implementação da política, para adequar a ferramenta de GPC à realidade organizacional.

Consequentemente, as principais iniciativas adotadas para contornar as dificuldades referentes à Ferramenta de GPC são aquelas de cunho Instrumental, ou seja, mudanças técnicas na própria ferramenta. Além destas, foram empenhadas iniciativas de Capacitação, com intuito de capacitar os servidores a utilizar a ferramenta de GPC; e a realização de Parcerias, tendo em vista o desconhecimento ou a ausência de recursos suficientes dos setores de GP das organizações para implementação da GPC, o que demandou apoio externo ou do *know-how* de outras unidades internas à organização. Apenas uma iniciativa adotada foi de ordem Estrutural. Por último, ressalta-se que estas iniciativas foram endereçadas para contornar a categoria que mais se destacou enquanto fator interveniente na implementação da GPC, indicando que as organizações atacaram fatores emergentes.

Outras duas categorias de fatores intervenientes mais contornadas são referentes aos fatores organizacionais, sendo estas os Aspectos culturais e o Engajamento de servidores e gestores. Ambas as categorias foram objeto de ação de oito iniciativas. Destaca-se que destas oito, seis iniciativas contornaram dificuldades das duas categorias, sendo destas seis, duas iniciativas de cunho Afetivo, aquelas adotadas para sensibilizar os servidores à implementação de GPC; duas Instrumentais; uma Normativo-legal e outra de Capacitação.

A relevância destas duas categorias de fatores intervenientes na rede, apontada pela quantidade significativa de iniciativas endereçadas, demonstra uma preocupação positiva das organizações em buscar manobras que contornem ou extingam dificuldades de cunho cultural,

as quais tendem a ser de difícil modificação (Hofstede, 1980; Schein, 1984) e, constantemente, menosprezadas em processos de mudança organizacional, tal como a implementação de modelo estratégicos de pessoal (Castro, 2018; Fonseca & Meneses, 2016; Silva & Mello, 2013). A categoria Engajamento de servidores e gestores, novamente, é uma das categorias de fatores intervenientes que aparece com destaque na subseção anterior.

O terceiro fator interveniente mais endereçado foi o Apoio da alta administração, com cinco iniciativas. Sendo duas iniciativas da categoria Estrutural e duas Estratégicas e uma de Sensibilização. Assim, destaca-se que o Apoio da alta administração pode ser obtido por meio de iniciativas do tipo estrutural e estratégicas, aspectos que atendem a interesses da alta administração, tornando mais fácil convencê-los e obter suporte necessário para as mudanças organizacionais provenientes da implementação da GPC. Mais uma vez ressalta-se que esta categoria de fator interveniente é uma das quatro destacadas como de maior relevância na subseção anterior.

O quarto fator mais contornado é o de Recursos financeiros e humanos, o qual foi contornado por três iniciativas, duas Estratégicas e uma de Parceria. Novamente, ressalta-se que esta categoria está entre as quatro destacadas como de maior relevância na subseção anterior.

As demais categorias de fatores intervenientes foram endereçadas por duas ou uma iniciativa. Porém, como as categorias demonstradas de maior relevância na interpretação da rede anterior, dos fatores intervenientes, foram também apontadas aqui como tendo sido as mais contornadas, consideram-se os apontamentos realizados satisfatórios para as análises desejadas. Neste sentido, cabe, agora, identificar as iniciativas que contornaram mais fatores intervenientes, o que significa que realizaram mais relações. Ressalta-se que, diferentemente das relações entre fatores intervenientes, as relações entre iniciativas e fatores intervenientes aparecem com uma quantidade menor, tendo em vista que várias iniciativas se combinam com cada um dos principais fatores. Portanto, torna-se possível perceber pelo tamanho do ícone das iniciativas (círculos) que mais contornaram os fatores que ele é menor do que os ícones dos fatores intervenientes que foram contornados (quadrados).

A iniciativa que contornou mais fatores foi a Formalização do alinhamento estratégico, a qual ocorre pela previsão de objetivos de GP no Planejamento Estratégico (Wright & McMahan, 1992; Wright & Snell, 1991). Esta iniciativa, originária da categoria de iniciativas Estratégicas, contornou seis fatores intervenientes. Entre as relações estabelecidas, destaca-se que três dos quatro principais fatores intervenientes destacados como de maior relevância, Ferramenta de GPC, Apoio da alta administração e Recursos financeiros e humanos, puderam

ser contornados. Apesar de não estar diretamente relacionado a outra categoria mais relevante restante, referente ao Engajamento de servidores e gestores, esta iniciativa contornou dificuldades referentes aos Aspectos culturais, o que, indiretamente, pode contornar dificuldades referentes à ausência de envolvimento e participação dos servidores e gestores tendo em vista que, conforme apontado anteriormente, os aspectos da cultura organizacional interferem no Engajamento de servidores e gestores.

Outra iniciativa que mais contornou fatores intervenientes também é oriunda da categoria Estratégica e consiste na Participação da unidade de GP em ações estratégicas, favorecendo a ascensão das unidades de GP as arenas decisórias. Esta iniciativa contornou cinco categorias de fatores intervenientes, em que duas, Apoio da alta administração e Recursos financeiros e humanos, foram consideradas relevantes na subseção anterior.

Com quatro fatores intervenientes contornados, há quatro iniciativas. A primeira delas, oriunda da categoria Estrutural, é a Criação de grupo de trabalho, a qual contornou três das quatro categorias de fatores intervenientes considerados predominantes anteriormente, referente à Ferramenta de GPC, Apoio da alta administração e Engajamento de servidores e gestores.

Outra iniciativa a também contornar quatro categorias de fatores intervenientes foi a Integração prévia com os demais subsistemas de GP, referente a categoria Instrumental. Esta iniciativa contornou duas das quatro categorias consideradas relevantes anteriormente: Ferramenta de GPC e Engajamento de servidores e gestores.

A terceira iniciativa a também contornar quatro categorias de fatores intervenientes foram os Informativos, referente a categoria de Sensibilização. Das quatro categorias de fatores intervenientes consideradas relevantes, esta interferiu em uma delas: Engajamento de servidores e gestores.

A quarta e última iniciativa, com quatro fatores intervenientes contornados, é a Solicitação de edição de normas, portarias e regulamentos internos, a qual também contornou somente um dos quatro fatores intervenientes considerados relevantes, referente ao Engajamento de servidores e gestores.

As demais iniciativas não se destacaram de forma significativa, contornando três, duas ou apenas uma categoria dos fatores intervenientes.

Neste sentido, realizadas as descrições e interpretações da rede, buscou-se reduzir a quantidade de iniciativas para aquelas mais eficientes em induzir a implementação da GPC pelo contorno dos fatores intervenientes tidos como mais relevantes na subseção anterior. Para isso, foram escolhidas as iniciativas que contornaram ao menos três das quatro categorias de fatores

intervenientes consideradas relevantes. Este número foi escolhido para reduzir de fato a quantidade de iniciativas, tendo em vista se opta-se por selecionar as iniciativas que tivesse contornado ao menos duas, e não três, das categorias de fatores intervenientes mais relevantes, haveria uma quantidade ainda muito grande de iniciativas, não atingindo, de fato, o objetivo de indicar as iniciativas principais.

A Figura 8 demonstra as duas iniciativas consideradas mais relevantes na indução da implementação da GPC. A primeira iniciativa é da categoria Estratégica e refere-se à Formalização do alinhamento estratégico, a outra iniciativa considerada relevante é referente à categoria Estrutural, cuja iniciativa foi a Criação de grupo de trabalho responsável pela implementação da GPC.

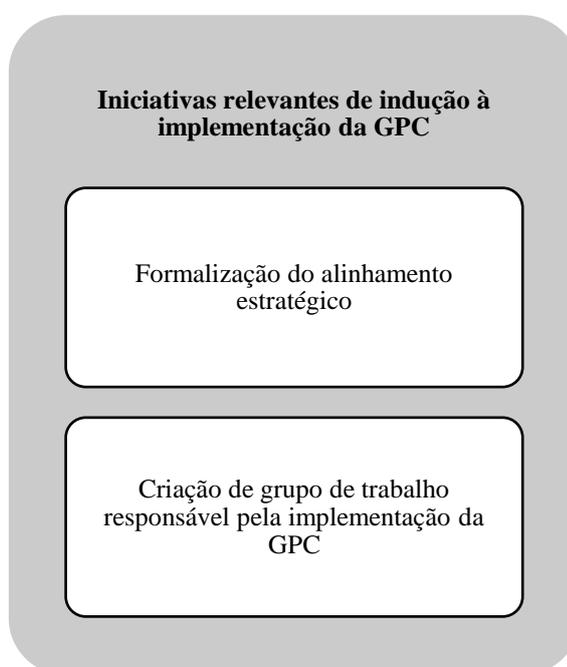


Figura 8. Iniciativas relevantes de indução à implementação da GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Inicialmente, destaca-se que nenhuma iniciativa contornou, diretamente, as quatro categorias consideradas mais relevantes de fatores intervenientes. A iniciativa Formalização do alinhamento estratégico estabeleceu relação com a categoria Apoio da alta administração, Recursos financeiros e humanos e Ferramenta de GPC; enquanto a iniciativa de Criação de grupo de trabalho responsável pela implementação da GPC também se relacionou com três categorias dos fatores intervenientes, sendo elas: Apoio da alta administração, Engajamento de servidores e Ferramenta de GPC. Tendo ambas influenciado tanto no Apoio da alta administração, do fator organizacional, e na Ferramenta de GPC, fator setorial.

Assim, a primeira relação estabelecida discorre acerca da adoção desta iniciativa no contorno das dificuldades relacionadas ao Apoio da alta administração. Isso porque a previsão de objetivos estratégicos relativos à unidade de GP demonstra para a organização a percepção de que a unidade de GP pode contribuir para a consecução da estratégia organizacional. Segundo Tsui (1987) e Pauwee (2004), tal percepção auxilia na obtenção de suporte organizacional, sobretudo da alta administração. Assim, ressalta-se que a iniciativa de Formalização do alinhamento estratégico influencia o fator Apoio da alta administração, favorecendo a implementação da Gestão de Pessoas por Competências.

A Formalização do alinhamento estratégico, o qual pressupõe a previsão, no Planejamento Estratégico da organização, de objetivos estratégicos voltados também para a unidade de GP, contorna os Recursos financeiros e humanos seguindo a mesma lógica do que acontece com o Apoio da alta administração. Assim, os mesmos autores citados anteriormente afirmam que a previsão de objetivos estratégicos voltados para GP facilita o fornecimento de recursos organizacionais. Assim, enuncia-se que a Formalização do alinhamento estratégico influencia nos Recursos financeiros e humanos, favorecendo a implementação da Gestão de Pessoas por Competências.

A última relação estabelecida referente à iniciativa Formalização do alinhamento estratégico refere-se à categoria Ferramenta de GPC. Sendo o alinhamento vertical dos objetivos estratégicos da organização com as competências um dos preceitos metodológicos do modelo de GPC, a Formalização do alinhamento estratégico pressupõe a existência de um Planejamento estratégico organizacional ou de peças estratégicas, as quais auxiliam na realização deste alinhamento vertical, favorecendo a adequação da Ferramenta de GPC.

Ressalta-se que, após alguns autores (Camões & Meneses, 2016; Fonseca & Meneses, 2016) discutirem acerca da obrigatoriedade, ou não, de haver um planejamento estratégico formalizado, atualmente, depreende-se que, embora não se faça essencialmente necessário, realizar a Formalização do alinhamento estratégico com objetivos específicos de GP, é uma relação produtiva e bem vista na medida em que indica e confere legitimidade à área de GP, fornecendo os insumos necessários para o apoio organizacional e para alimentação da Ferramenta de GPC. Neste sentido, enuncia-se que a relação entre a Formalização do alinhamento estratégico e a Ferramenta de GPC é favorável à implementação da Gestão por Competências.

Com relação à iniciativa de Criação de grupo de trabalho responsável pela implementação da GPC, os quais são constituídos para sanar dúvidas e permitir uma implementação menos superficial por meio da participação e do envolvimento dos servidores

no processo a partir da delegação das atividades da implementação aos servidores, considera-se este um importante mecanismo para engajar servidores e gestores em processos de mudança organizacional, tendo em vista que tal iniciativa confere autoridade e aumenta o senso de pertencimento ao processo (Driscoll & Morris, 2001).

Neste sentido, outra relação estabelecida consiste na Criação de grupo de trabalho responsável pela implementação da GPC interfere no Apoio da alta administração, favorecendo a implementação da Gestão de Pessoas por Competências, pois a criação de tais grupos de trabalho é uma ação chancelada pela alta administração, indicando que houve tal apoio, além de demonstrar para este grupo a relevância do que está sendo implementado na organização.

Assim, conforme apontado pela literatura anteriormente (e.g. Driscoll & Morris, 2001), a delegação de atividades aos servidores e gestores favorece o envolvimento e a participação dos atores. Além disso, destaca-se que a composição destes grupos, cujos participantes são não só oriundos da unidade de GP, mas também alheios a ela, é favorável à implementação da GPC. Portanto, a Criação de grupo de trabalho responsável pela implementação da GPC influencia no Engajamento de servidores e gestores, favorecendo a implementação da Gestão de Pessoas por Competências.

Por último, ressalta-se que a participação de servidores e gestores, por meio destes grupos de trabalho criados, contornam as dificuldades de ordem instrumental por possibilitar que dúvidas acerca do processo possam ser mais rapidamente sanadas. Além disso, os grupos de trabalho permitem uma implementação mais próxima da realidade organizacional, tendo em vista que os servidores e gestores que compõem os grupos de trabalho conhecem as contingências organizacionais, possibilitando identificar e sanar possíveis dificuldades ainda durante o processo de implementação. Tal aspecto evita com que haja um processo de descontinuidade, característica muito comum de intervenções realizadas por atores externos à organização, como a adoção de projetos de consultorias, os quais foram apontados por não realizar o devido repasse metodológico que dê insumos suficientes para que os servidores da organização possam seguir por conta própria após a saída da consultoria. Assim, enuncia-se a última relação identificada sendo como a Criação de grupos de trabalho que influencia na Ferramenta de GPC, favorecendo a Gestão de Pessoas por Competências.

Por fim, as relações estabelecidas, tanto entre os fatores intervenientes e destes com as iniciativas, ambos os mais relevantes, foram sistematizadas em um modelo hipotético-dedutivo, presentes na Figura 9.

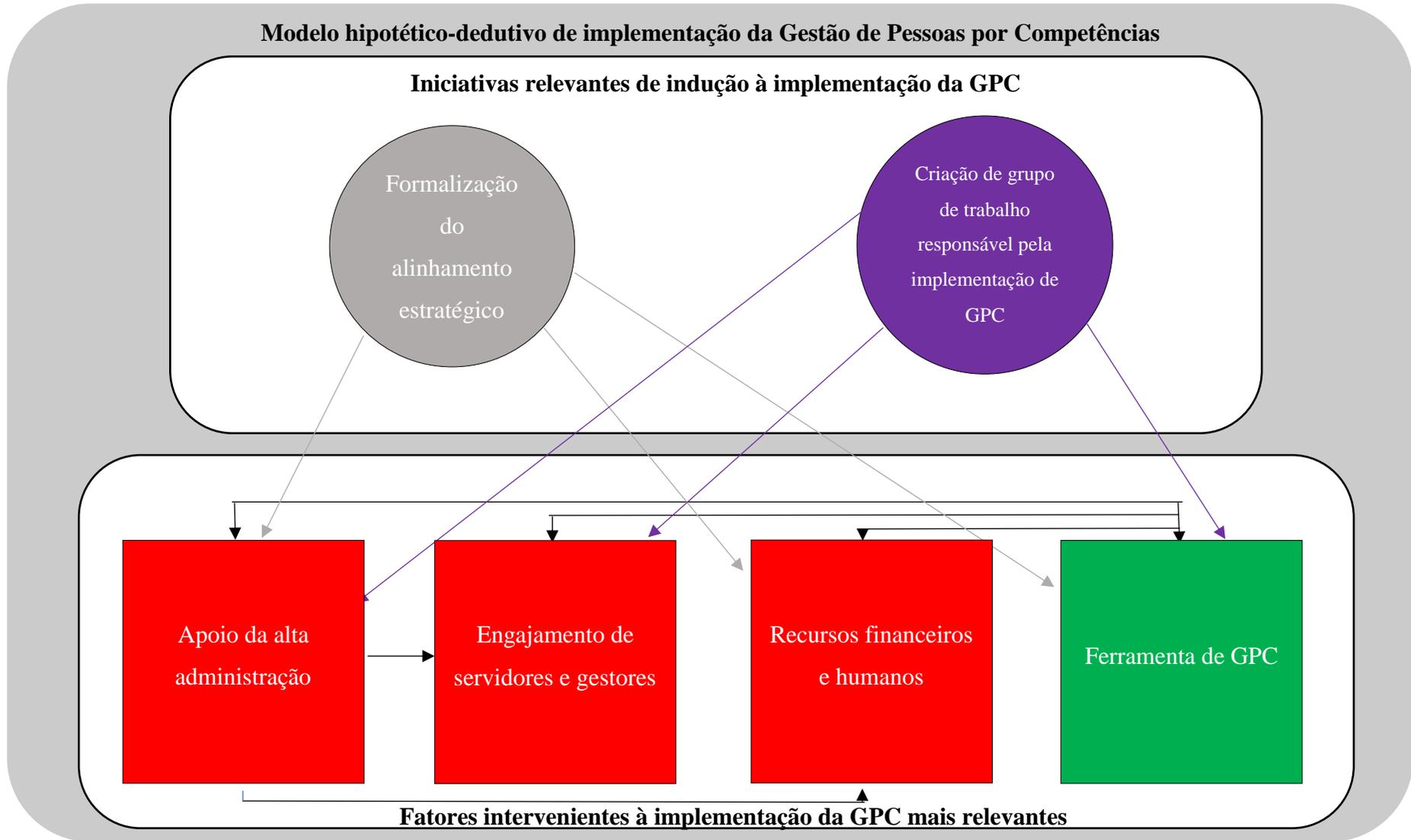


Figura 9. Modelo hipotético-dedutivo da implementação da GPC

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

5 Conclusão

Esta pesquisa teve como objetivo principal desenvolver um modelo lógico acerca das relações entre os fatores intervenientes na implementação da Gestão de Pessoas por Competências e as iniciativas adotadas pelas organizações do Executivo Federal para contorná-los. Para isso, foram identificados os fatores intervenientes – institucionais, políticos, organizacionais e setoriais – que interferiram na implementação da GPC; seguidos pela identificação das iniciativas adotadas para contornar as dificuldades de implementação da GPC. Por fim, os fatores intervenientes e as iniciativas foram sistematizados em modelos lógicos que demonstrassem as relações existentes. O primeiro modelo lógico consistiu nas relações entre os fatores intervenientes e o segundo modelo lógico das iniciativas adotadas com os fatores intervenientes que foram contornados.

Desta forma, foram identificados 20 fatores intervenientes na implementação da GPC referentes à natureza institucional, política, organizacional e setorial. Destaca-se que as categorias de fatores organizacionais foram os mais relatados pelas organizações enquanto intervenientes no processo de implementação da GPC. Além disso, a categoria mais recorrente nos relatos foi a referente aos Aspectos culturais. Tais resultados são convergentes com os achados de estudos teóricos-empíricos acerca dos modelos estratégicos de gestão de pessoas (Araújo, 2018; Castro, 2018; Fonseca & Meneses, 2016).

Com relação às iniciativas adotadas, foram identificadas 20 iniciativas as quais se dividem em sete categorias que foram constituídas após a análise dos dados, ou seja, de forma pós-catórica. Seis das sete categorias de iniciativas tiveram ao menos uma iniciativa que foi adotada por todas as seis organizações participantes deste estudo. A categoria de iniciativas que mais contornou categorias dos fatores intervenientes foi a Estratégica, seguida pela Estrutural. Destaca-se que as iniciativas se propuseram a contornar, principalmente, fatores de natureza organizacional.

Por fim, a partir da análise de redes sociais, pela utilização de indicadores de análise de centralidade, como os de grau, de intermediação e de *eigenvector*, foi possível visualizar as intrincadas relações entre os próprios fatores intervenientes e destes com as iniciativas adotadas.

Assim, com relação aos fatores intervenientes, destaca-se que os indicadores apontaram que as categorias que exercem mais influência na implementação da Gestão de Pessoas por Competências nas organizações são, primeiro, a categoria Ferramenta de GPC, a qual aparece na primeira posição em todos os indicadores adotados, seguida pela categoria Engajamento de

servidores e gestores, Apoio da alta administração e Recursos financeiros e humanos, respectivamente.

Por último, foram evidenciadas as relações entre as iniciativas adotadas e os fatores intervenientes contornados. Assim, destaca-se que os fatores mais contornados foram os organizacionais. Quanto às iniciativas, as mais relevantes e com maior influência exercida foram a de Formalização do alinhamento estratégico, da categoria Estratégica, e a Criação de grupo de trabalho responsável pela implementação da GPC, referente à categoria Estrutural. Este conjunto de relações possibilitou a criação de um modelo hipotético-dedutivo acerca da implementação da GPC.

Portanto, destaca-se que o processo de implementação da Gestão de Pessoas por Competência no Executivo Federal é complexo e envolve a interferência, principalmente, de fatores organizacionais, seguidos pelos de natureza setorial, institucional e, por último, política. Assim, as organizações públicas têm adotado uma série de iniciativas que induzem a implementação da GPC, contornando as diversas interferências identificadas. Ressalta-se que neste intento, algumas iniciativas produzem efeitos mais precisos e mais relevantes, conforme evidenciado.

Neste sentido, considera-se que esta pesquisa responde à pergunta inicial, assim como atende aos objetivos de pesquisa propostos. Desta forma, esta pesquisa contribui para o campo acadêmico ao apresentar um diagnóstico dos desafios e possibilidades que inibem a efetiva implementação da Gestão de Pessoas por Competências no setor público, bem como aponta as iniciativas adotadas para contornar tais interferências. A partir de tais informações é possível promover reflexões acerca da realidade organizacional das organizações públicas do Executivo Federal brasileiro, com intuito de impulsionar a evolução do campo de GPC.

Destaca-se que a identificação dos fatores intervenientes que influenciam na implementação da GPC contribui academicamente ao preencher a lacuna de pesquisa apontada por Jackson, Schuler and Jiang (2014b) e Lengnick-Hall et al. (2009). Este estudo também favorece a produção, ainda tida como incipiente, de pesquisas que buscam identificar e reunir iniciativas adotadas pelas organizações públicas para efetivar a implementação da GPC, uma vez que em sua maioria, os estudos sobre gestão por competências se restringem a modelos teóricos ou a ações realizadas de forma pontual (Camões & Meneses, 2016). Ademais, esta pesquisa contribui para o desenvolvimento do campo de políticas públicas, uma vez que este é o modelo preconizado na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal para a capacitação nos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, fortalecendo, principalmente, as

pesquisas voltadas para políticas de meio, como é o caso da PNDP, as quais não são tão abordadas como as políticas finalísticas (Camões & Meneses, 2016).

Assim, tal panorama da implementação da GPC fornece informações para a construção de ferramentas gerenciais mais condizentes com a realidade das organizações públicas, auxiliando as unidades de GP a lidar com as contingências institucionais, políticas, organizacionais e setoriais do ambiente público que influenciam a implementação efetiva e integral da Gestão de Pessoas por Competências nas organizações públicas. Ademais, destaca-se que o estudo sobre a implementação da gestão por competências no setor público pretende ampliar cada vez mais o campo científico acerca dos modelos estratégicos de gestão de pessoas na administração pública; fornecer soluções gerenciais que sejam melhor inseridas no ambiente público e, desta forma, melhorar a utilização dos gastos públicos com pessoal e o serviço prestado à sociedade com servidores públicos mais profissionais e motivados, colaborando para uma administração pública cada vez mais nos moldes do modelo gerencial visado atualmente (Pacheco, 2002).

Outrossim, as limitações encontradas referem-se ao tamanho do escopo de organizações participantes, pois, apesar de ter atingido a saturação teórica, foram investigadas apenas seis organizações públicas do universo do Executivo Federal brasileiro. Logo, ressalta-se que estes resultados são voltados para a realidade deste estudo, não sendo passíveis de generalizações.

Neste sentido, propõe-se para estudos futuros que sejam incluídas novas organizações, a medida que novas organizações possam ter conseguido implementar efetivamente a GPC. Além disso, sugere-se para pesquisas futuras a investigação aprofundada de cada uma das relações apontadas no modelo hipotético-dedutivo acerca da implementação de GPC; realização de estudos que busquem uma nova proposição acerca da classificação dos fatores interferentes tendo em vista que, com a produção, percebe-se sobreposições entre os mesmos; estudos que identifiquem iniciativas de indução à implementação da GPC em outros poderes da Administração Pública Federal.

Referências

- Abrucio, F. L. (1997). *O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Cadernos Enap. Brasília: ENAP.
Retrieved from [http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/556/1/O impacto do modelo gerencial na Administração Pública.pdf](http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/556/1/O%20impacto%20do%20modelo%20gerencial%20na%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica.pdf)
- Amaral, H. K. (2006). Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. *Revista Do Serviço Público*, 57(4), 549–563.
- Amaral, R. M. (2014). Gestão de Pessoas por Competências em Organizações Públicas. In *XV Seminário Nacional de Bibliotecas Universitárias* (p. 18).
- Araújo, L. G. B. (2018). Gestão de desempenho no executivo Federal: iniciativas de enfrentamento aos fatores intervenientes na implementação (Dissertação de mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Araújo, L. G. B. de, Meneses, P. P. M., Rodrigues, M. A. R., & Serrano, A. L. M. (2017). Fatores Interferentes na Implementação da Gestão Estratégica de Pessoas em uma Empresa Pública. In *Consad*.
- Araújo, M. L. de, Fonseca, D. R. da, & Meneses, P. P. M. (2016). Métodos e técnicas de mapeamento de competências em organizações públicas. In *Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad*.
- Azevedo, C. B., & Loureiro, M. R. (2003). Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. *Revista Do Serviço Público*2, 54(1). Retrieved from <http://oaji.net/articles/2015/1978-1432647498.pdf>
- Bach, S. (2000). HR and New Approches to Public Sector Management: Improving HRM Capacity. In *Workshop on Global Health Workforce Strategy*2 (pp. 1–15). Retrieved from http://www.who.int/hrh/en/Improving_hrm_capacity.pdf
- Banks, G. C., & Kepes, S. (2015). The influence of internal HRM activity fit on the dynamics within the “black box.” *Human Resource Management Review*, 25(4), 352–367.
<https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2015.02.002>
- Barbour, R. (2009). *Grupos Focais*. Porto Alegre: Artmed.
- Barney, J. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99–120. <https://doi.org/10.1177/014920639101700108>
- Baroni, M., & Mendes De Oliveira, J. (2006). Desenvolvimento profissional e mobilização de

- competências no setor público. In *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala*.
- Beeck, S. Op de, & Hondeghem, A. (2010). COMPETENCY MANAGEMENT IN THE BELGIAN FEDERAL GOVERNMENT. *International Institute of Administrative Science Monographs*, 19.
- Bell, J. (2008). Projeto de pesquisa: guia para pesquisadores iniciantes em educação, saúde e ciências sociais. Porto Alegre: Artmed.
- Bergue, S. T. (2005). Gestão Estratégica De Pessoas E Balanced Scorecard Em Organizações Públicas. *Revista Análise-PUC*, 16(2), 265–284.
- Bergue, S. T. (2010). ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE PESSOAS NO SERVIÇO PÚBLICO: UMA PERSPECTIVA DA VIVÊNCIA DOCENTE NO CONTEXTO CURSO. In ENAP (Ed.), *Gestão de Pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília.
- Blau, P. M. (1970). A Formal Theory of Differentiation in Organizations. *American Sociological Review*, 35(2), 201–218
- Boxall, P., & Purcell, J. (2000). Strategic human resource management: where have we come from and where should we be going? *International Journal of Management Reviews*, 2(2), 183–203. <https://doi.org/10.1111/1468-2370.00037>
- Brandão, H. P., & Bahry, C. P. (2005). Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. *Revista Do Serviço Público*, 56(2), 179–194.
- Brans, M., & Hondeguem, A. (2005). COMPETENCY FRAMEWORKS IN THE BELGIAN GOVERNMENTS: CAUSES, CONSTRUCTION AND CONTENTS. *Public Administration*, 83(4), 823–837. Retrieved from <https://scihub.cc/http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.0033-3298.2005.00478.x/full>
- Brasil. (1995). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado.
- Brasil. (2006) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Decreto nº. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista Do Serviço Público*, 47(1), 7–40.
- Bresser-Pereira, L. C. (2000). A reforma gerencial do Estado de 1995*. *Revista de Administração Pública*, 34(4).
- Camões, M. R. de S. (2010). SUPORTE À TRANSFERÊNCIA DE TREINAMENTO: ESTUDO DE CASO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. In M. J. Pantoja, M. R. de S. Camões, & S. T. Bergue (Eds.), *Gestão de Pessoas: bases teóricas e experiências no*

- setor público. Brasília: ENAP.
- Camões, M. R. de S. (2013). *Análise Do Processo De Implementação Da Política Nacional De Desenvolvimento De Pessoal*. Universidade de Brasília.
- Camões, M. R. de S., Fonseca, D. R. da, & Porto, V. (2014). *Estudos em Gestao de Pessoas no Serviço Público. Cadernos ENAP* (Vol. 37). Brasília: ENAP.
<https://doi.org/10.1073/pnas.0703993104>
- Camões, M. R. de S., & Meneses, P. P. M. (2016). *Gestão de Pessoas no Governo Federal: Análise da Implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal* (Cadernos,). Brasília: ENAP.
- Castro, M. V. de M. (2018). *POLÍTICAS E PRÁTICAS ESTRATÉGICAS DE GESTÃO DE PESSOAS EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS : Iniciativas organizacionais de favorecimento à implementação*. (Dissertação). Universidade de Brasília.
- Chong, E. (2008). Managerial competency appraisal: A cross-cultural study of American and East Asian managers. *Journal of Business Research*, 61(3), 191–200.
<https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2007.06.007>
- Côrtes, F. G. (2016). *Gestão estratégica de pessoas no Legislativo Federal : desafios e possibilidades*. Universidade de Brasília. Retrieved from
<http://repositorio.unb.br/handle/10482/22761>
- Côrtes, F. G., & Meneses, P. P. M. M. (2016). Fatores Interferentes na Implementação da Gestão Estratégica de Pessoas no Poder Legislativo Federal. In *VII Encontro de Administração Pública e Governança*.
- Côrtes, F. G., & Meneses, P. P. M. M. (no prelo). Gestão estratégica de pessoas no Legislativo Federal brasileiro: condições para a implementação. *Revista de Administração Pública*.
- De Paula, A. P. P. (2005). Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. *Revista de Administração de Empresas*, 45(1), 36–49. Retrieved from
<http://www.redalyc.org/pdf/1551/155115939004.pdf>
- Delery, J. E. (1998). Issues of Fit in Strategic Human Resource Management: implications for research. *Human Resource Management Review*, 8(3), 289–309. Retrieved from
<http://www.sciencedirect.com/sdfe/pdf/download/eid/1-s2.0-S1053482298900067/first-page-pdf>
- Delery, J. E., & Doty, H. D. (1996). Modes to Theorizing in Strategic Human Resource Management: Tests of Universalistic, Contingency, and Configurational Performance Predictions. *Academy of Management Journal*, 39(4), 802–835.

- <https://doi.org/10.2307/256713>
- Draganidis, F., & Mentzas, G. (2006). Competency based management: a review of systems and approaches. *Information Management & Computer Security*, 14(1), 51–64.
<https://doi.org/10.1108/09685220610648373>
- Driscoll, A., & Morris, J. (2001). Stepping Out: Rhetorical Devices and Culture Change Management in the Uk Civil Service. *Public Administration*, 79(4), 803–824.
- Dutra, J. S., Hipólito, J. A. M., & Silva, C. M. (2000). Gestão de pessoas por competências: o caso de uma empresa do setor de telecomunicações. *Revista de Administração Contemporânea*, 4(1), 161–176. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552000000100009>
- Faria, J. R. V. de, & Faria, J. H. de. (2017). A Concepção de Estado e a Administração Pública no Brasil no Âmbito do Plano Diretor de Reforma do Estado. *Administração Pública e Gestão Social*, 9(3), 140–147.
- Flick, U. (2009). *Introdução à Pesquisa Qualitativa* (3rd ed.). Porto Alegre: Artmed.
- Fonseca, D. R. da, & Meneses, P. P. M. (2016). Fatores para Implantação e Desenvolvimento da Gestão por Competências em Agências Reguladoras Federais. *Revista Eletrônica Científica Da UERGS*, 2(2), 117. <https://doi.org/10.21674/2448-0479.22.117-133>
- Fonseca, D. R. da, Meneses, P. P. M., Silva Filho, A. I. da, & Campos, N. G. (2013). Autonomia para gestão estratégica de pessoas no setor público federal: perspectivas de análise e agenda de pesquisa. *Revista de Administração Pública*, 47(6).
- Greer, C. R. (2003). *Strategic Human Resource Management*.
- Hair Jr, J. F., Babin, B., Money, A. H., & Samouel, P. (2005). *Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração*. Porto Alegre: Bookman.
- Hendry, C., & Pettigrew, A. (1986). The Practice of Strategic Human Resource Management. *Personnel Review*, 15(5), 3. <https://doi.org/10.1108/eb055547>
- Hendry, C., & Pettigrew, A. (1990). Human resource management: an agenda for the 1990s. *The International Journal of Human Resource Management*, 1(1), 17–43.
- Hondeghem, A., Horton, S., & Scheepers, S. (2005). Modèles de gestion des compétences en Europe. *Revue Française D'administration Publique*, 4(116), 561–576. Retrieved from <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2005-4-page-561.htm>
- Hondeghem, A., & Vandermeulen, F. (2000a). Competency management in the Flemish and Dutch civil service. *The International Journal of Public Sector Management*, 13(4), 342–353.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2–3), 93–109. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)
- Horton, S. (2000). Introduction – the competency movement: its origins and impact on the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 13(4), 306–318. <https://doi.org/10.1108/09513550010350283>
- Horton, S., Hondeghem, A., Farnham, D., European Group of Public Administration., University of Portsmouth., & Instituut voor de Overheid. (2002). *Competency management in the public sector : European variations on a theme*. IOS Press.
- Huselid, M. A. (1995). The Impact Of Human Resource Management Practices On Turnover, Productivity, And Corporate Financial Performance. *Academy of Management Journal*, 38(3), 635–672. <https://doi.org/10.2307/256741>
- Jackson, S. E., Schuler, R. S., & Jiang, K. (2014a). An Aspirational Framework for Strategic Human Resource Management. *The Academy of Management Annals*, 8(1), 1–56. <https://doi.org/10.1080/19416520.2014.872335>
- Jackson, S. E., Schuler, R. S., & Jiang, K. (2014b). An Aspirational Framework for Strategic Human Resource Management. *The Academy of Management Annals*, 8(1), 1–56. <https://doi.org/10.1080/19416520.2014.872335>
- Järvalt, J., & Randma-Liiv, T. (2010). Public sector HRM: the case of no central human resource strategy. *Baltic Journal of Management*, 5(2), 242–256. <https://doi.org/10.1108/17465261011045142>
- Junior Araújo, J. A., & Martins, I. (2014). Gestão Por Competências na Administração Pública: Uma Análise Bibliométrica a Partir do Decreto Lei 5.707/2006 Management by Competence in Public Administration: An Analysis Bibliometric the Breaking of Decree Law 5,707/2006. *Revista Gestão.Org*, 12(2), 153–162. Retrieved from <http://www.revista.ufpe.br/gestaoorg>
- Kaufman, B. E. (2015). The RBV theory foundation of strategic HRM: Critical flaws, problems for research and practice, and an alternative economics paradigm. *Human Resource Management Journal*, 25(4), 516–540. <https://doi.org/10.1111/1748-8583.12085>
- Kaufman, R. R. (1998). A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. *Revista Do Serviço Público*, 49(1), 43–69.
- Lawler, E. E. (1994). From job-based to competency-based organizations. *Journal of Organizational Behavior*, 15(1), 3–15. <https://doi.org/10.1002/job.4030150103>

- Legge, K. (2006). *Human Resource Management*. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199299249.003.0012>
- Lengnick-Hall, M. L., Lengnick-Hall, C. A., Andrade, L. S., & Drake, B. (2009). Strategic human resource management: The evolution of the field. *Human Resource Management Review*, 19, 64–85. <https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2009.01.002>
- Lima Junior, O. B. de. (1998). As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista Do Serviço Público*, 49(2), 5–32.
- Markus, L. H., Cooper-Thomas, H. D., & Allpress, K. N. (2005). Confounded by competencies? an evaluation of the evaluation and use of competency models. *New Zealand Journal of Psychology*, 34(2), 117–126.
- Martín-Alcázar, F., Romero-Fernández, P. M., & Sánchez-Gardey, G. (2005). Strategic human resource management: integrating the universalistic, contingent, configurational and contextual perspectives. *The International Journal of Human Resource Management*, 16(5), 633–659. <https://doi.org/10.1080/09585190500082519>
- Mau, T. A. (2017). Leadership competencies for a global public service. *International Review of Administrative Sciences*, 83(1), 3–22. <https://doi.org/10.1177/0020852315576706>
- McClelland, D. C. (1973). Testing for Competence Rather Than for " Intelligence ". *American Psychologist*, (January).
- McLaughlin, J. A., & Jordan, G. B. (2010). Using Logic Models. In J. S. Wholey, H. P. Hatry, & K. E. Newcomer (Eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation* (3rd ed, pp. 55–80). Jossey-Bass. <https://doi.org/10.1002/9781119171386.ch19>
- Mello, S. P. T. de, & Silva, F. M. da. (2013). A Gestão por Competências na prática: possibilidades e resistências no setor público federal brasileiro. In *Encontro da ANPAD*. Retrieved from http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_GPR202.pdf
- Meneses, P. P. M., Coelho Junior, F. A., Ferreira, R. R., Paschoal, T., & Silva Filho, A. I. da. (2014). A produção científica Brasileira sobre a gestão de recursos humanos entre 2001 e 2010. *RAM. Revista de Administração Mackenzie*, 15(4), 110–134.
<https://doi.org/10.1590/1678-69712014/administracao.v15n4p110-134>
- Mesch, D. J., Perry, J. L., Wise, L. R., Mesch, D. J., Perry, J. L., & Wise, L. R. (1995). Bureaucratic and Strategic Human Resource Management : An Empirical Comparison in the Federal Government *. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(4), 385–402.
- Mintzberg, H. (1979). The Structuring of Organizations. In *Readings in Strategic Management* (pp. 322–352). London: Prentice Hall. Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the

- Research on Organization Design. *Management Science*, 26(3), 322–341.
- Nooy, W. de; Mrvar, A.; Batagelj, V. (2011). Exploratory social network analysis with Pajek. (2. Ed.) London: Cambridge University Press
- O’Toole, L. J. Jr. (2000) Research on policy implementation: assessment and prospects. *Journal of public administration research and theory*, v. 10, n. 2, p. 263-288.
- OCDE. (2010a). *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo - Relatório da OCDE: Brasil 2010*.
- OCDE. (2010b). *Managing Competencies in Government : State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future. Public Employment and Management Working Party*.
- Paauwe, J. (2004). *HRM and Performance: Achieving Long-Term Viability*. New York: Oxford University Press.
- Pacheco, R. S. (2002). Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do. *Revista Do Serviço Público*, 53(4), 78–105.
- Pantoja, M. J., Iglesias, M., Benevenuto, R., & De Paula, A. (2012). Política Nacional De Desenvolvimento De Pessoal Na Administração Pública Federal: Uma Caracterização Da Capacitação Por Competências Na Administração Pública Federal. In *Congresso de Gestão Pública - Consad*. Brasília.
- Pires, A. K., Prata, C. F., Santos, D. M. dos, Brandão, H. P., Moraes, H., Carvalho, I. M. de, ... Dantas, V. C. (2005). *Governo, Gestão por Competências em Organizações de governo: mesa-redonda de pesquisa-ação*. Brasília: ENAP.
- Prahalad, C. K., & Hamel, G. (1990). The Core Competence of the Corporation. *Harvard Business Review*.
- Santos De Souza, R. L. (2004). Gestão por competências no governo federal brasileiro: experiência recente e perspectivas.
- Santos, F. A. de S., Coelho-Junior, F. A., & Moura, C. F. de. (2010). Análise Crítica da Produção Científica Brasileira sobre Competências em Periódicos da Área de Administração entre 2005 e 2010. In *Encontro da ANPAD* (pp. 1–14).
- Santos, M. J. N. (2004). Gestão de recursos humanos: teorias e práticas. *Sociologias*, 6(12), 142–158. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222004000200006>
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347–369.
- Silva, F. M., De Mello, S. P. T., & Torres, I. A. C. (2013). O que se discute sobre gestão por competências no setor público: um estudo preliminar das construções. *Revista de Administração Da UFSM*, 6(4), 685–693. <https://doi.org/10.5902/198346595202>

- Silva, F. M. da, & Mello, S. P. T. de. (2011). A noção de competência na gestão de pessoas: reflexões acerca do setor público. *Revista Do Serviço Público*, 62(2), 167–183. Retrieved from <http://repositorio.enap.gov.br/1/1608>
- Silva, F. M. da, & Mello, S. P. T. de. (2013). A Implantação Da Gestão Por Competências: Práticas e Resistências No Setor Público. *Revista Eletronica de Administração e Turismo - ReAT*, 2(1), 110–127.
- Siqueira, M. V. S., & Mendes, M. (2009). Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado. *Revista Do Serviço Público*, 60(3), 241–250.
- Šiugždinien, J. (2006). Competency Management in the Context of Public Management Reform. *Viešoji Politika Ir Administravimas*, (18), 26–33.
- Teo, S. T. T., & Rodwell, J. J. (2007). To Be Strategic In The New Public Sector, HR Must Remember Its Operational Activities. *Human Resource Management*, 46(2), 265–284. <https://doi.org/10.1002/hrm>
- Tichy, N. M. (1983). Foreword. *Human Resource Management*, 22(1–2), 3–8. <https://doi.org/10.1002/hrm.3930220103>
- Truss, C. (2008). Continuity and Chance: The Role of The HR Function of The Modern Public Sector. *Public Administration*, 86(4), 1071–1088. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00718.x>
- Truss, C., & Gratton, L. (1994). Strategic human resource management: a conceptual approach. *The International Journal of Human Resource Management*, 5(3), 663–686. <https://doi.org/10.1080/09585199400000053>
- Ubeda, C. L., & Santos, F. C. A. (2008). Os principais desafios da gestão de competências humanas em um instituto público de pesquisa. *Gest. Prod., São Carlos*, 15(1), 189–199.
- Wright, P. M., Dunford, B. B., & Snell, S. a. (2001). Human resources and the resource based view of the firm. *Journal of Management*. [https://doi.org/10.1016/S0149-2063\(01\)00120-9](https://doi.org/10.1016/S0149-2063(01)00120-9)
- Wright, P. M., & McMahan, G. C. (1992). Theoretical Perspectives for Strategic Human Resource Management. *Journal of Management*, 18(2), 295–320. <https://doi.org/10.1177/014920639201800205>
- Wright, P. M., & Snell, S. A. (1991a). Toward an integrative view of strategic human resource management. *Human Resource Management Review*, 1(3), 203–225. [https://doi.org/10.1016/1053-4822\(91\)90015-5](https://doi.org/10.1016/1053-4822(91)90015-5)

Apêndice A – Carta de Apresentação da Pesquisa



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública –
FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA

Ao Senhor [...]

[Gestor]

Cumprimentando-o cordialmente, gostaria de me apresentar e expor a pesquisa que estou realizando no âmbito do Poder Legislativo Federal.

1) Meu nome é Mariana Lopes de Araújo, sou estudante e do curso de Mestrado Acadêmico em Administração, na área de concentração de Estudos Organizacionais e Gestão de Pessoas, da Universidade de Brasília/UnB, matriculado pelo número 17/0076113;

2) Sou bolsista da instituição de fomento Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e aluna integral no Mestrado.

3) Sou integrante do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Estratégicas de Pessoas no Setor Público (CePGP), Grupo de Pesquisa vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da UnB e coordenado pelo meu orientador, o Prof. Dr. Pedro Paulo Murce Meneses. O grupo busca contribuir com o desenvolvimento científico e profissional da área de gestão de pessoas no contexto do setor público brasileiro. Além disso, visa à formação e à consolidação de uma agenda própria de trabalho com vistas ao enfrentamento e à superação dos desafios instrumentais, estratégicos e políticos impostos aos profissionais e setores de gestão de pessoas de organizações públicas.

4) Inserido nessa linha de pesquisa, desenvolvo atualmente o projeto de dissertação intitulado: “Ações de Implementação da Gestão de Pessoas por Competências em Órgãos do Poder Executivo Federal”. Face a um contexto de reformas administrativas nos órgãos da administração pública a nível nacional e internacional, com uma consequente e gradual transição da gestão de pessoas de um papel funcional para um mais estratégico, como a edição do Decreto 5.707/2006 que preconiza a implementação do modelo de Gestão de Pessoas por Competências no Poder Executivo federal, tal projeto tem por objetivo identificar as ações adotadas para efetivar a implementação da Gestão de Pessoas por Competências nas organizações do Poder Executivo Federal, face aos fatores intervenientes à implementação.

- 5) A coleta de dados desta pesquisa será desenvolvida por meio de entrevista com participantes e/ou responsáveis pela implementação da gestão por competências na organização e pela coleta de documentos que evidenciem este processo.
- 6) Para tanto, a abordagem de coleta adotada será a realização de entrevistas individuais, com duração prevista de uma hora, a depender das respostas fornecidas
- 7) Reitero que serão respeitadas todas as solicitações de sigilo de informações, não se fazendo necessárias a identificação das pessoas envolvidas. O assunto abordado somente será discutido no âmbito do Grupo de Pesquisa, eventos científicos e bancas de avaliação da dissertação resultante. De forma alguma farei uso do material de forma diferente do acordado ou de maneira a comprometer a organização e a equipe.

Assim, uma vez apresentadas as motivações, caso seja de anuência de Vossa Senhoria contribuir para essa pesquisa, solicito-lhe, por gentileza, indicar os dias e horários que melhor se adequem às atividades de seu setor e dos possíveis participantes, de forma que eu possa me apresentar para a coleta dos dados.

Para contatar-me, é possível utilizar o telefone (61) XXXX-XXXX ou o endereço eletrônico maXXX@gmail.com. Para contatar o meu orientador, é possível utilizar o endereço eletrônico peXXX@yahoo.com.br.

Obrigada,

Atenciosamente,

Mariana Lopes de Araújo
Mestranda em Administração

Ciente e de acordo,

Professor Doutor Pedro Paulo Murce Meneses
Orientador

Apêndice B – Instrumento 1 de entrevista

Instrumento 1

Roteiro de entrevista misto



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública – FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA

Este roteiro é um instrumento de coleta de dados para a pesquisa de Dissertação de Mestrado Acadêmico em Administração da Universidade de Brasília da aluna Mariana Lopes de Araújo, matrícula 17/0076113, orientada pelo Prof. Dr. Pedro Paulo Murce Meneses. As informações coletadas através deste instrumento serão utilizadas em caráter estritamente acadêmico, sendo respeitado o sigilo das informações prestadas.

Dados demográficos

Cargo: _____

Formação: _____

Tempo na organização: _____

Escolaridade: _____

Seção 1

1. Conte sobre todo o processo de implementação da Gestão de Pessoas por Competências na organização (anterior à decisão de que a GPC seria implantada até o estágio em que a prática se encontra atualmente).

Seção 2

2. Diante de todos esses aspectos, **marque um “X” na categoria que tenha interferido no processo de implementação da Gestão de Pessoas por Competências.**

Seção 4

3. Com relação aos fatores que interferiram em cada uma das etapas, comente a interferência do mesmo, indicando se houve a adoção de ações para contorná-los.

Apêndice C – Lista com os fatores intervenientes

Marque 1 (um) “X” na coluna “interferência” na categoria que tenha interferido no processo de implementação da Gestão de Pessoas por Competências na sua organização.

Fator	Categoria	Definição	Interfe- rência
Institucional	Contexto externo	Conjuntura econômica, macro política e social externa	
	Normas/legislação	Coerência, constância, unidade e completude do conjunto de leis, decretos e normas produzidas fora da organização que disciplinam assuntos relativos à GP	
Político	Apoio da alta administração	Nível de suporte decisório e fornecimento de recursos para a consecução das atividades de GP	
	Configuração política	Relações de poder, influências e de critérios políticos na formação da agenda da alta administração da organização	
	Descontinuidade administrativa	Instabilidade das coalizões, mandatos políticos curtos e rotatividade de gestores	
	Influência de grupos de interesse	Habilidade do dirigente de GP de influenciar atores e grupos de interesse	
Organizacional	Contexto estrutural	Configuração da estruturada organizacional, envolvendo os níveis de hierarquização e departamentalização e a presença de mecanismos de governança	
	Aspectos culturais	Valores predominantes e grau de resistência à mudança	
	Engajamento do quadro de servidores	Envolvimento e participação dos gerentes de linha e servidores na implementação da GPC	
	Existência de planejamento estratégico organizacional	Processo intencional e objetivo de planejamento que culmina em um plano estratégico para a organização	
	Papel dos gerentes de linha	Receptividade pelo conjunto de gestores da organização, responsáveis pela instrução, orientação e conscientização da implementação da GPC	
	Comunicação institucional	Nível de transparência na disponibilização de informações ao público externo e interno	

Fator	Categoria	Definição	Interfe- rência
	Coerência do modelo com o contexto organizacional	Presença de um modelo de GPC coerente com o contexto organizacional	
	Recursos financeiros e orçamentários	Quantidade e qualidade dos recursos humanos, tecnológicos e financeiros controlados pela organização	
Setorial	Metodologia de implementação da GPC	Grau de adequação e de complexidade do modelo estratégico de GPC adotado	
	Coerência interna entre os subsistemas da unidade de GP	Interdependência entre os subsistemas de GP e coerência destes com a estratégia organizacional	
	Estruturação da unidade de GP	Configuração estrutural da unidade de GP, envolvendo sua posição na estrutura organizacional e seus níveis internos de hierarquização e departamentalização	
	Autonomia da unidade de GP	Liberdade de ação da unidade de GP para condução de suas atividades	
	Inserção estratégica da unidade de GP	Aproximação da unidade de GP a cúpula decisória; desvinculada da visão baseada em cargos e tarefas e atrelada a imagem de consecução da estratégia organizacional	
	Influência política da unidade de GP	Participação do gestor da unidade de GP nas negociações de poder	
	Característica de liderança da unidade de GP	Presença de características de liderança na unidade de GP	
	Coexistência do papel funcional de GP	Proporção da divisão de tempo e esforço da unidade de GP dirigidos para suas atividades funcionais e estratégicas	

Nota. Fonte: elaborado pela autora a partir de Côrtes, F. G. (2016). *Gestão estratégica de pessoas no Legislativo Federal: desafios e possibilidades* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília. Brasília, DF, Brasil

Apêndice D – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública
Programa de Pós-Graduação em Administração

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Título do Projeto: Ações de Implementação da Gestão de Pessoas por Competências em Órgãos do Poder Executivo Federal

Pesquisadora Responsável: Mariana Lopes de Araújo

Orientador: Prof. Dr. Pedro Paulo Murce Meneses

Telefones para contato: (61) XXXX-XXXX / (61) XXXX-XXXX

Convidamos Vossa Senhoria a participar da Pesquisa intitulada “Ações de Implementação da Gestão de Pessoas por Competências em Órgãos do Poder Executivo Federal”, sob a responsabilidade da pesquisadora Mariana Lopes de Araújo, a qual busca identificar as ações adotadas para efetivar a implementação da Gestão de Pessoas por Competências nas organizações do Poder Executivo Federal, face aos fatores intervenientes à implementação.

A participação é voluntária e se dará por meio de interação em grupos focais ou entrevistas, conduzidas em seu próprio local de trabalho. Serão obtidas cópias gravadas do áudio produzido durante essas ocasiões de coleta de dados, de forma a facilitar a transcrição e análise posteriores. Além das entrevistas, ocorrerá a solicitação de documentos pertinentes à pesquisa.

Caso Vossa Senhoria aceite participar, estará contribuindo para a melhor compreensão da gestão de pessoas e para orientações mais adequadas à realidade do setor público na implementação do modelo de Gestão de Pessoas por Competências, questões ainda muito pouco exploradas academicamente.

Após consentir em participar, caso Vossa Senhoria desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. A participação não gerará nenhuma despesa e também não ensejará nenhuma remuneração. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas a

identidade dos participantes não será divulgada, sendo guardada em sigilo. Para qualquer outra informação, a pesquisadora e seu orientador estão à disposição por meio dos contatos informados.

Consentimento Pós-Informação

Fui informado sobre as atividades que o pesquisador pretende conduzir e porque precisa da minha colaboração, entendendo a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto, sabendo que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser. Este documento é emitido em duas vias, que serão ambas assinadas por mim e pelo pesquisador, ficando uma via com cada um de nós.

Brasília, ____/____/____

Assinatura do participante

Assinatura da pesquisadora

Apêndice E – Instrumento 2 do Grupo Focal

Instrumento 2 Roteiro do grupo focal



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública –
FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA

Este roteiro constitui um instrumento de pesquisa para a Dissertação de Mestrado Acadêmico em Administração na Universidade de Brasília da aluna Mariana Lopes de Araújo, sob a orientação do Prof. Dr. Pedro Paulo Murce Meneses.

Ressalta-se que as informações serão tratadas de forma sigilosa e agregada, apenas para fins de pesquisa; logo, as respostas do(a) senhor(a) não serão passíveis de identificação. Dessa forma, solicitamos que o preenchimento da ficha seja feito de maneira individual e fidedigna.

O objetivo desta etapa é:

Validar o modelo lógico proposto inicialmente para as relações entre os fatores intervenientes na implementação da Gestão de Pessoas por Competências e as iniciativas adotadas pelas organizações do Executivo Federal para contorná-los

ABERTURA

Apresentação dos resultados e do modelo lógico de dificuldade preliminar

Instruções para realização da entrevista

10 minutos

REFLEXÃO

Reflexão individual sobre as relações estabelecidas no modelo lógico de dificuldades apresentado

10 minutos

DISCUSSÃO

Reflexão coletiva sobre os pontos considerados na etapa de preparação.

15 minutos

REFLEXÃO 2

Reflexão individual sobre as relações estabelecidas no modelo lógico das iniciativas apresentado

10 minutos

DISCUSSÃO 2

Reflexão coletiva sobre os pontos considerados na etapa de preparação.

15 minutos

