

REVISTA
DESAFIOS

ISSN: 2359-3652

V.11, n.8, 2024 – DOI: http://dx.doi.org/10.20873/DGGP_2024_11_4

**GOVERNANÇA E GESTÃO ESTRATÉGICA DE
PESSOAS: DESAFIOS NO SETOR PÚBLICO**

*GOVERNANCE AND STRATEGIC PEOPLE MANAGEMENT:
CHALLENGES IN THE PUBLIC SECTOR*

*GOBERNANZA Y GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PERSONAS:
DESAÍOS EN EL SECTOR PÚBLICO*

ALANA ALVES CAMINHA:

Mestre em Administração Pública, pelo Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública. Universidade Federal do Tocantins. E-mail: alanaalves@uft.edu.br | Orcid.org/0000-0003-1198-268X

CLEITON SILVA FERREIRA MILAGRES:

Professor do Curso de Administração e do Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública. Universidade Federal do Tocantins. E-mail: cleiton.milagres@uft.edu.br | Orcid.org/0000-0002-5651-4292

Artigo recebido: 13/09/2023

Aceito em: 06/11/2024

Publicado em: 20/12/2024

Como citar este artigo:

CAMINHA, A. A.; MILAGRES, C. S. F. Governança e Gestão Estratégica de Pessoas: Desafios no Setor Público. **Desafios. Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins**. Palmas, v. 11, n. 8, 2024. DOI: http://dx.doi.org/10.20873/DGGP_2024_11_4

RESUMO:

A governança pública surgiu com o intuito de oferecer meios para a aplicação de práticas que direcionem a atuação dos gestores públicos. Sua aplicação no âmbito da gestão estratégica de pessoas adquire destaque fundamental, uma vez que as pessoas são o principal ativo das organizações. Dessa forma, este estudo analisou os desafios da governança aplicada à gestão estratégica de pessoas no setor público, sustentado na análise crítica dos autores e sobre como o tema tem sido abordado na literatura científica, tendo como referencial o Decreto 9.203 de 22 de novembro de 2017 e os documentos elaborados pelo Tribunal de Contas da União. Procedeu-se à pesquisa bibliográfica por meio de buscas por artigos científicos no portal de periódicos Spell da Anpad, bem como à pesquisa documental. Os resultados indicaram que há uma escassez de produções científicas que englobam os dois temas, governança pública e gestão estratégica de pessoas, em conjunto. Identificou-se por meio dos artigos analisados, que há um enfoque cada vez maior no aspecto da liderança. Além disso, alguns desafios observados nos estudos analisados foram a ausência de visão sistêmica da gestão estratégica de pessoas e a distância desta quanto ao planejamento estratégico da instituição.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão estratégica de pessoas. Governança pública. Universidade Federal.

ABSTRACT:

Public governance emerged with the aim of offering means for the application of practices that guide the performance of public managers. Its application in the context of strategic people management acquires fundamental prominence, since people are the main asset of organizations. In this way, this study analyzed the challenges of governance applied to the strategic management of people in the public sector, based on the critical analysis of the authors and on how the topic has been addressed in the scientific literature, using Decree 9,203 of November 22, 2017 as a reference. and documents prepared by the Federal Audit Court. Bibliographic research was carried out through searches for scientific articles on Anpad's Spell journal portal, as well as documental research. The results indicated that there is a shortage of scientific productions that encompass the two themes, public governance and strategic management of people, together. It was identified through the analyzed articles, that there is an increasing focus on the aspect of leadership. In addition, some challenges observed in the analyzed studies were the absence of a systemic view of the strategic management of people and the distance from this regarding the strategic planning of the institution.

KEYWORDS: *Strategic people management. Public governance. Federal University.*

RESUMEN:

La gobernanza pública surgió con el objetivo de ofrecer medios para la aplicación de prácticas que orienten la actuación de los gestores públicos. Su aplicación en el contexto de la dirección estratégica de personas adquiere un protagonismo fundamental, ya que las personas son el principal activo de las organizaciones. De esta forma, este estudio analizó los desafíos de la gobernanza aplicada a la gestión estratégica de personas en el sector público, a partir del análisis crítico de los autores y de cómo se ha abordado el tema en la literatura científica, utilizando el Decreto 9.203 del 22 de noviembre, 2017 como referencia y documentos elaborados por el Tribunal Federal de Cuentas. La búsqueda bibliográfica se realizó a través de búsquedas de artículos científicos en el portal de la revista Spell de la Anpad, así como la búsqueda documental. Los resultados indicaron que hay escasez de producciones científicas que abarquen los dos temas, la gobernanza pública y la gestión estratégica de personas, en conjunto. Se identificó a través de los artículos analizados, que existe un enfoque creciente en el aspecto del liderazgo. Además, algunos desafíos observados en los estudios analizados fueron la ausencia de una visión sistémica de la gestión estratégica de personas y la distancia de ésta con respecto a la planificación estratégica de la institución.

PALABRAS CLAVE: *Dirección estratégica de personas. Gobernanza pública. Universidad Federal.*

INTRODUÇÃO

As organizações públicas são sistemas complexos que, nas últimas décadas, têm sido objeto constante de estudos e práticas com o objetivo de proporcionar modernização e melhorias com vistas à geração de valor à sociedade (Morin, 2006; Curvello e Scroferneker, 2008). Face às novas problemáticas do mundo moderno, os gestores públicos têm se deparado com questões cada vez mais desafiadoras, e que exigem uma tomada de decisão ágil e efetiva no sentido de oferecer aquilo que a sociedade requer.

Ainda que inicialmente emigrado do contexto privado, o conceito de governança surgiu com o intuito de oferecer suporte à atuação de uma gestão pública em consonância com os valores esperados para a administração pública atual. Pode-se compreender a governança pública como a execução de “práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento [...]” (TCU, 2020, p. 15). Em especial, quando relacionada ao aprimoramento da gestão de pessoas do órgão, contribui de maneira significativa para a capacidade de decisão do gestor público.

Em virtude dos desafios acerca da atuação do Estado, dentre os quais ressaltam-se: i) manutenção do equilíbrio fiscal e estabilidade monetária; ii) economia dos gastos públicos; e iii) investimentos em setores de destaque como educação, inovação tecnológica e infraestrutura (Ribeiro, 2021), em 2014, o Tribunal de Contas da União (TCU) iniciou a publicação do Referencial Básico de Governança – RBG, no qual estabelece práticas de gestão que são aplicáveis a órgãos e entidades da administração pública. Desde a sua publicação, o documento passou por atualizações de conceitos e metodologias que orientam a atuação dos gestores para a aplicação de governança em diversas áreas, tanto organizacionais, quanto de políticas públicas (TCU, 2020).

O Manual de 10 passos para a boa governança (TCU, 2021) e o Referencial Básico de Governança Organizacional (TCU, 2020) buscam subsidiar os gestores públicos acerca das diretrizes para a prática da governança nas instituições, bem como institui as normas para a avaliação periódica da capacidade de governança e gestão da Administração Pública.

Diante da variação de perspectivas (eixos de significação) e de conceitos de governança pública, o TCU adota as seguintes perspectivas de observação:

- 1) Perspectiva Organizacional (ou corporativa), que trata das condições para que cada órgão ou entidade cumpra seu papel, alinhe seus objetivos ao interesse público, gerencie riscos e entregue o valor esperado de forma íntegra, transparente e responsável;
- 2) Perspectiva de Políticas Públicas, que trata do desempenho dos programas e políticas públicas, levando em conta a extensa rede de interações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada;
- 3) Perspectiva de Centro de Governo, que trata do direcionamento que o governo é capaz de dar à nação e da sua legitimidade perante as partes interessadas, criando as condições estruturais de administração e controle do Estado (TCU, 2020)

A perspectiva organizacional avalia dentre outros campos, a governança aplicada aos processos que envolvem a Gestão Estratégica de Pessoas (GEP), eixo este de destaque significativo no setor público e que será analisado neste trabalho.

Aplicar a gestão de pessoas no setor público de forma estratégica constitui demanda essencial para o bom desempenho das organizações, pois grande parte da geração de valor público, concretizada em bens e serviços, origina-se da construção massiva em pessoas (Bergue, 2020). A prática da GEP no setor público é fundamental para uma gestão pública eficaz e eficiente, e quando aliada ao papel da governança adquire a possibilidade de contribuição significativa, capaz de gerar impactos positivos para o setor. Contudo, apesar da governança pública e da gestão estratégica de pessoas serem temas bastante discutidos isoladamente, encontram-se poucas discussões acadêmicas quando tratadas conjuntamente, algo que tem mudado nos últimos anos em virtude da percepção cada vez maior acerca da “governança de pessoas” ser algo fundamental, principalmente no serviço público (Domont e Vianna, 2021).

Diante disso, o presente estudo visa responder à seguinte pergunta problema: Quais os desafios transpostos à gestão estratégica de pessoas no campo da governança pública?

Este estudo analisou os desafios da governança aplicada à gestão estratégica de pessoas no setor público, sustentado na análise crítica dos autores e sobre como o tema tem sido abordado na literatura científica, tendo como referencial o Decreto 9.203 de 22 de novembro de 2017 e os documentos elaborados pelo TCU.

GOVERNANÇA E GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS: destaques segundo as normas legais e a literatura.

O Tribunal de Contas da União iniciou o processo de orientação e incentivo à implementação de boas práticas de governança pública em 2013, por meio da primeira versão do Referencial Básico de Governança (RBG). Desde então, o documento já passou por atualizações de conceitos e metodologias que orientam a atuação dos gestores na condução da governança pública em seus ambientes organizacionais. O normativo base para a atuação do TCU é o Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017. Esta lei trata da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Cabe destacar que a política de governança pública criou os mecanismos para o seu exercício efetivo, por meio dos seguintes aspectos:

Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública:

I - liderança, que compreende conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam:

- a) integridade;
- b) competência;
- c) responsabilidade; e
- d) motivação;

II - estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e

III - controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos (Brasil, 2017).

O TCU por meio do RGB (2020) orienta de forma mais prática acerca de cada aspecto relacionado a estes mecanismos.

O mecanismo da liderança aponta que ela é o elemento crucial para promover a boa governança pública, uma vez que o comprometimento dos agentes dos mais altos níveis políticos e gerenciais do setor público é fundamental para o desenvolvimento e implementação dos valores, estratégias, políticas e processos necessários à boa governança e à melhoria dos resultados que são entregues ao público (TCU, 2020). Este mecanismo, por sua vez, é destrinchado em três práticas:

- Estabelecer o modelo de governança: consiste na definição de um conjunto de diretrizes (orientações), valores, processos e estruturas necessários para que as atividades de governança – avaliar, dirigir e monitorar a gestão – sejam desempenhadas de forma eficaz.

- Promover a integridade: relaciona-se à definição e promoção dos valores da organização e dos padrões de comportamento esperados dos seus membros, destacando para o comprometimento da liderança com esses valores e condutas.
- Promover a capacidade da liderança: diz respeito a todos os dirigentes públicos e os que os assessoram sejam nomeados por meio de processos transparentes e baseados em mérito; sejam responsabilizados pelo desempenho; e tenham oportunidades de desenvolver suas capacidades de liderança.

Tais conceitos utilizados pelos TCU vão ao encontro do que apontam os autores sobre a gestão de pessoas a partir de um enfoque estratégico, culminando no que se chama na literatura de gestão estratégica de pessoas (GEP). Para Mascarenhas (2009), a GEP pode ser entendida como a orientação, o direcionamento e gerenciamento do fator humano ao formular uma estratégia organizacional, contando para isso com a o envolvimento da área de GP, para que todos os atores internos da organização consigam visualizar as estratégias organizacionais e assim direcionem esforços conjuntos para o alcance delas.

Paixão, Silveira e Nascimento (2019) destacam que o constructo de estratégia e do gerenciamento estratégico de pessoas está ligado à competição nos níveis local, regional e global, bem como à revolução tecnológica e do conhecimento. Já o termo estratégia em si, segundo as autoras, tem sido utilizado de formas distintas, seja traduzindo expectativas e anseios, seja como ações prescritivas e deliberadas, ou até mesmo no sentido de expressar a perplexidade dos atores sociais diante da dimensão, da velocidade das mudanças no ambiente e dos seus efeitos sobre a gestão empresarial.

Por adquirir um papel fundamental na governança pública aliada à GEP, o TCU apresenta que o mecanismo da estratégia consiste no estabelecimento claro dos objetivos da organização, na definição da sua estratégia de atuação, e no seu desdobramento em planos de ação e acompanhamento da sua implementação. Envolve ainda os seguintes aspectos:

- Gerir riscos: o TCU estabelece que o gerenciamento de riscos deve ser integrado ao planejamento estratégico da entidade por meio do processo de definição da estratégia e dos objetivos de negócios, assim a gestão de riscos serve para identificar, entender os riscos e manter as instâncias responsáveis informadas.
- Estabelecer a estratégia: relaciona-se a uma série de escolhas que a organização deve traçar como: a maneira como a instituição irá atuar; quem serão seus clientes e quais necessidades deles serão atendidas; que benefícios tangíveis e intangíveis irão oferecer aos seus clientes e outras partes interessadas; qual estrutura organizacional e políticas de gestão serão adotadas para apoiar a proposta de valor escolhida.
- Promover a gestão estratégica: consiste na forma como a estratégia se desdobra nas diversas unidades organizacionais, e como ela é executada. É a comunicação eficaz e a implementação da estratégia, para que o planejamento das operações esteja alinhado com a estratégia organizacional e articulado com as ações das demais unidades.

- Monitorar o alcance dos resultados organizacionais: diz respeito ao desenvolvimento de ferramentas para a avaliação dos objetivos, indicadores e metas planejadas para o alcance dos resultados organizacionais.
- Monitorar o desempenho das funções de gestão: pressupõe que os objetivos, indicadores e metas das unidades de negócio e de suporte estejam definidos, alinhados à estratégia organizacional, comunicados e integrados entre elas.

Quando se utiliza tais conceitos no campo da GEP, é possível perceber que as práticas de gestão direcionadas às pessoas devem estar integralmente ligadas à estratégia organizacional. Em virtude disso, Bergue (2020) apresenta a gestão estratégica de pessoas no setor público como a integração de esforços de gestão dirigidos para o suprimento, a manutenção e o desenvolvimento das pessoas, notados os valores culturais que moldam as condições do contexto em que se inserem as organizações públicas.

Em razão das peculiaridades próprias das instituições públicas, Abruchio (2014) aponta que a prática da gestão estratégica de pessoas sob o enfoque público se apresenta mais complexa que no setor privado, pois o ponto fundamental para este setor é garantir que os funcionários públicos trabalhem sob os princípios da neutralidade e impessoalidade de forma que, ao criar limites para sua ação, o servidor acaba por se distanciar do público para o qual trabalha, comprometendo muitas vezes a sua atuação.

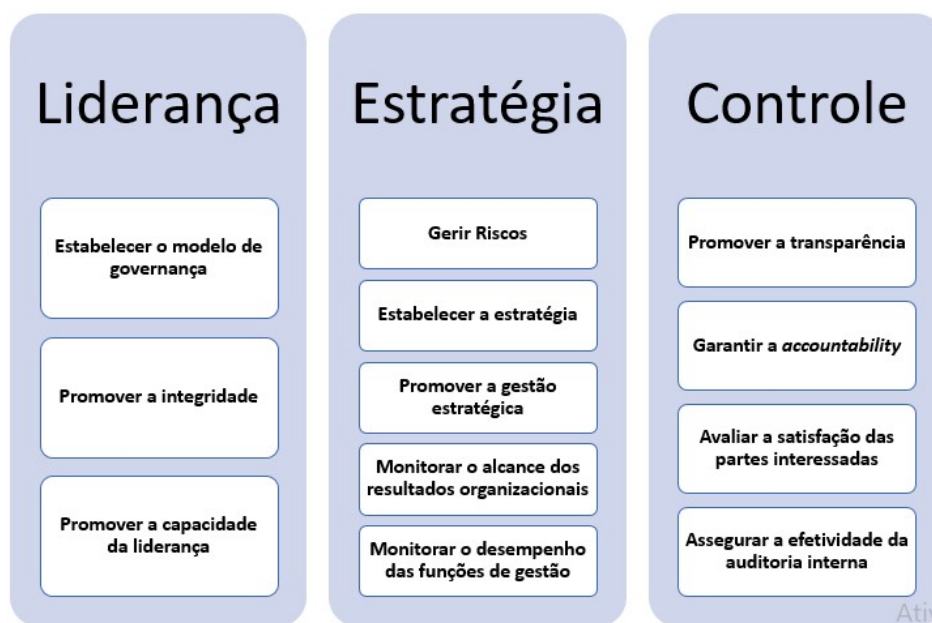
Por isso, o TCU trata o mecanismo do controle como um requerimento da sociedade em que torna-se viável apenas se houver práticas de transparência e de prestação de contas eficazes que visam garantir que os recursos públicos estão sendo empregados e que as metas estão sendo atingidas. Este mecanismo pressupõe o desenvolvimento das seguintes práticas:

- Promover a transparência: implica assegurar ao cidadão o acesso às informações que sejam de seu interesse, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei. Consiste ainda na promoção da comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização.
- Garantir a accountability: o RGB estabelece que é uma prática diretamente relacionada à promoção da transparência, existindo até uma sobreposição entre as duas, principalmente quanto ao primeiro elemento da accountability: a prestação de contas. Porém, elas são abordadas separadamente para destacar que a promoção da transparência isoladamente não garante a accountability, pois esta última vai além ao exigir que os responsáveis informem e justifiquem suas decisões quanto à gestão dos recursos públicos, e ainda que eles sejam responsabilizados por suas ações.
- Avaliar a satisfação das partes interessadas: requer monitorar e avaliar a imagem da organização perante as partes interessadas, assim como a satisfação delas com bens, serviços e políticas da organização, atentando-se para que ações de melhoria sejam implementadas, sempre que necessário.
- Assegurar a efetividade da auditoria interna: a atividade de auditoria presta serviços de avaliação e consultoria para apoiar a liderança na sua responsabilidade de supervisionar a gestão, portanto, os seus objetivos e

responsabilidades devem ser acordados com a gestão e definidos formalmente no estatuto da auditoria, para que a sua atuação aconteça de forma efetiva.

Na figura 01 é apresentado um resumo acerca dos mecanismos da governança pública e as práticas que o compõem.

Figura 1 – Mecanismos da governança pública



Fonte: Elaboração dos autores (2023).

Bergue (2020) é um dos autores que enfatiza a necessidade de integração dos diversos elementos constitutivos de um modelo de gestão estratégica de pessoas aplicável ao setor público e os descreve como:

- a inserção qualificada dos profissionais da área de gestão de pessoas no processo da estratégia: diz respeito a participação efetiva da área de gestão de pessoas durante o processo de elaboração da estratégia, por meio de proposição de ações, metas e indicadores para toda a organização;
- uma gestão de pessoas alinhada com a estratégia da organização. As pessoas na organização são pensadas em termos estratégicos: ou seja, os processos e práticas da área condizem com os objetivos que a organização deseja alcançar, e os postos de trabalho são ocupados para contribuir com o alcance destes objetivos;
- a função gestão de pessoas (não necessariamente a área) próxima à alta administração: relacionada ao fato da gestão de pessoas ter voz ativa nas decisões da alta gestão;
- os agentes públicos (servidores e agentes políticos) no centro da organização e da sociedade: consiste em considerar o papel central das pessoas, suas experiências, seu poder de influência para as práticas da organização;

- a gestão de pessoas como compromisso de todos os gestores: relacionada ao fato de todos os gestores lidarem com pessoas e realizarem a gestão das suas equipes de trabalho em todos os níveis organizacionais, deslocar a crença de que os temas relacionados a pessoal são problemas da área de RH;
- a gestão de pessoas como função legitimada no contexto organizacional: reconhecer o papel da área e dos profissionais na tomada de decisões e na condução da estratégia organizacional
- o reconhecimento das pessoas como elemento fundamental na produção de valor público e de continuidade da organização: considerar o potencial das pessoas na geração e transferência de competências, para que a organização continue a cumprir com a sua função;
- um modelo erigido sobre políticas de gestão de pessoas assumida uma perspectiva de longo prazo: elaborar o planejamento considerando que as pessoas constituem o componente de continuidade, seja na sua expressão de memória organizacional, seja como estoque ou fluxo de conhecimento sobre o trabalho;
- a existência de um suporte normativo formal não somente para a atuação da área, mas para a gestão de pessoas em sentido amplo: constitui toda uma infraestrutura normativa para que facilite o processo de continuidade de suas ações.

No mesmo sentido, Schikmann (2010) destaca que novas atividades, mecanismos e instrumentos deverão ser considerados no campo de ação e atuação da área de gestão de pessoas. Para efeito da percepção da real dimensão do que se denomina gestão estratégica de pessoas e da mobilização a ser empreendida para a implantação dessas mudanças, verifica-se que as principais características dos mecanismos adotados pelo TCU refletem em suas práticas descritas como:

a) Planejamento de recursos humanos; b) Gestão de competências; c) Capacitação continuada com base em competências; e d) Avaliação de desempenho e de competências. Esses elementos guardam uma relação de dependência entre si. A Gestão de competências define as competências e os perfis profissionais necessários à organização e, com base nessas definições, o Planejamento de recursos humanos realiza o dimensionamento e a alocação dos perfis. Por outro lado, a Avaliação de desempenho e de competências analisa o desempenho das pessoas portadoras dos perfis profissionais definidos e verifica a efetividade, oferecendo insumos para a definição da Capacitação continuada (Schikmann, 2010, p. 20).

Observa-se que a atuação do TCU no sentido de orientar os órgãos públicos para a boa governança tem se dado de forma bastante clara e metodológica, e em consonância com o que se apresenta na literatura sobre o tema, uma vez que, em todas as práticas é possível perceber um elemento em comum: a atuação das pessoas. Por isso, no contexto da governança, é fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes a fim de otimizar os resultados organizacionais.

METODOLOGIA

A pesquisa transcorreu sob caráter exploratório, como estágio inicial, com o propósito de estudo dos conceitos de governança pública e gestão estratégica de pessoas na literatura científica. Utilizou-se ainda da pesquisa bibliográfica, cuja finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto. (Markoni e Lakatos, 2003)

Dessa forma, em 10 de julho de 2022 foram realizadas buscas no portal de periódicos Spell, por meio dos descritores “gestão de pessoas” em qualquer campo e “governança” no título, para artigos científicos publicados entre janeiro de 2017 e junho de 2022. A adoção do período como critério temporal para seleção das produções justifica-se pela decisão de abarcar produções mais atuais acerca do tema. Já a escolha do portal se deu em virtude de ser um sistema de indexação, pesquisa e disponibilização gratuita de produção científica, particularmente das áreas de Administração Pública e de Empresas, Contabilidade e Turismo, gerenciada pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) dotada de confiança e respeitabilidade no campo acadêmico e científico em administração. Além disso, o portal reúne as publicações de cerca de cento e quarenta revistas científicas eletrônicas do país, dentre as quais aquelas de relevância nacional para o tema, como a RAE, RAUSP, RAC, Revista do Serviço Público, dentre outras (Spell, 2023).

Ao analisar o conteúdo desses artigos, selecionou-se uma amostra de cinco artigos relacionados ao tema de estudo proposto para este trabalho, uma vez que os demais tinham o seu campo de aplicação restritos à esfera privada ou relacionavam-se a outras áreas de atuação.

Diante dos resultados inicialmente incipientes, repetiu-se a busca por meio de descritores diferentes, com o objetivo de ampliar a seleção, com os termos “políticas de gestão de pessoas” e “setor público” no resumo, com o mesmo recorte temporal dos últimos cinco anos. Após análise de conteúdo foram selecionados dois artigos que apresentavam relação com o tema, tendo em vista que um se repetia na pesquisa anterior e os demais apresentavam escopo divergente do proposto para este estudo.

Assim, a análise qualitativa foi realizada a partir dos artigos científicos identificados e, como forma de complementar o estudo do tema, procedeu-se à pesquisa documental com o objetivo de identificar documentos normativos do Poder Executivo Federal. Diante da pesquisa realizada foram selecionados o Referencial Básico de Governança – RBG (TCU, 2020), o Manual de 10 passos para a boa governança (TCU, 2021) e o Decreto 9.203 de 22 de novembro de 2017 (Brasil, 2017).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Análise da distribuição dos artigos

A partir do caminho metodológico descrito, são apresentados os dados dos artigos selecionados conforme o Quadro 01. O primeiro aspecto a ser analisado é a distribuição dos artigos por esfera de atuação e ano de publicação.

Observa-se que a maior parte dos artigos selecionados possuem o seu campo de estudo circunscrito à esfera federal, sendo apenas dois artigos aplicados em instituições públicas de esferas estaduais. Tal constatação indica uma maior propensão dos órgãos federais direcionados à implantação da governança nas organizações públicas.

Quadro 1. Dados dos artigos científicos selecionados após pesquisa no portal Spell

AUTOR	TÍTULO	ESFERA	ANO
DIAS, Maria Aparecida Muniz Jorge; GUIMARÃES, Renata Simões Borges.	Performance and leadership style: When do leaders and followers disagree?	Estadual	2017
CARMO, Luana Jessica Oliveira; ASSIS de, Lilian Bambirra; MARTINS, Mariana Geisel; SALDANHA, Cristina Camila Teles; GOMES, Patrícia Albuquerque.	Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal	Federal	2018
SOBREIRA, Karoline Rodrigues; RODRIGUES JUNIOR, Manuel Salgueiro.	Governança no setor público: avaliação do nível de aderência de uma instituição de ensino superior ao modelo de governança pública da IFAC	Federal	2018
SILVA e, Camila Silvana Souza; PINTO, Camila Catherine; MOURA, Heloiza Nogueira; ARANTES, Bruno Otávio.	O papel da “avaliação de desempenho por competências” no estado de Minas Gerais segundo a perspectiva dos servidores públicos estaduais	Estadual	2018
FONSECA da, Diogo Ribeiro; MENESES, Pedro Paulo Murce; SOUZA, Igor Guevara Loyola, HOLLANDA de, Pedro Paulo Teófilo Magalhães.	Escolas de governo e redes de capacitação no setor público: perspectivas metodológicas para governança	Federal	2019
OLIVEIRA, Nildete dos Passos;	Proposta de instrumento para avaliação da governança	Federal	2020

RESENDE JUNIOR, Pedro Carlos.	organizacional em uma instituição do setor público		
FERNANDES, Kenny Moreno Santos; RIBEIRO, Livia Maria de Pádua; ASSIS de, Liliam Bambilra.	Comportamento de cidadania organizacional Estudo de caso com servidores públicos de uma IFES	Federal	2020

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

A análise dos referidos artigos será realizada a partir dos conceitos apresentados para a gestão estratégica de pessoas no setor público de acordo a literatura e a partir da perspectiva de governança pública para a área de GEP, utilizando-se o material do TCU acerca do tema e o Decreto 9.203/2017.

Análise da Governança sob a perspectiva da Gestão Estratégica de Pessoas

Este tópico inicia-se com a análise dos artigos de Dias e Guimarães (2017) e Silva *et al.*, (2018) por duas razões principais. Primeiro, que os dois estudos tiveram a sua prática em instituições públicas estaduais e, segundo, porque apesar de não realizarem menção direta ao tema governança, tratam de tópicos diretamente envolvidos para a sua aplicação sob a perspectiva da gestão estratégica de pessoas, quais sejam liderança e desempenho.

Dessa forma, Dias e Guimarães (2017) realizaram em estudo com servidores do Poder Executivo Estadual que buscou investigar como o desempenho das equipes é influenciado pelos estilos de liderança, a partir da visão dos líderes e dos liderados. As autoras observaram que, sob a perspectiva dos líderes, a liderança do tipo transformacional, aquela exercida sob um caráter incentivador e por meio do suporte individualizado a cada membro (Fonseca *et al.*, 2012) é responsável pelo alto desempenho da equipe. Porém, para os liderados, a liderança transacional, ou seja, o líder negociador é preferido àquele estilo. Isto indica, segundo as autoras, que as práticas de gestão de pessoas do setor público reforçam comportamentos que exigem líderes negociadores, em detrimento de líderes motivacionais, para garantir o desempenho das equipes.

Cabe mencionar que o Decreto nº 9.203/2017 estabelece os mecanismos para o exercício da governança pública no âmbito federal: liderança, estratégia e controle. Ao integrar tais mecanismos à gestão estratégica de pessoas, percebe-se que a promoção da capacidade de liderança constitui-se como fator de destaque para a aplicabilidade da governança sob este aspecto, já que a liderança motivadora tem maior probabilidade de assegurar o alto desempenho das equipes.

Além disso, a capacidade da liderança irá influenciar em outros componentes dos mecanismos de governança, à medida que a estratégia, por exemplo, é estabelecida pelo grupo de líderes e desdobrada nas demais unidades da organização em um processo de condução que considera a participação destes atores como fundamental, pois são os líderes que inicialmente estabelecem o modelo de governança, que promovem a integridade e o modelo estratégico,

além de influenciarem demasiadamente a forma como as pessoas são geridas no ambiente organizacional.

Já Silva *et al.*, (2018) desenvolveram um estudo com o objetivo de analisar o sistema de avaliação de desempenho por competências de uma instituição estadual e observaram que o papel da avaliação de desempenho por competências ainda é pró forma, ou seja, cumprida apenas por uma exigência institucional. Dentre as razões para isso, os autores destacam a atuação do gestor, que não participa e não entende efetivamente o processo, bem como a gratificação financeira vinculada à avaliação, a qual influencia os envolvidos durante a análise do desempenho real praticado no ambiente laboral.

Tais resultados do estudo de Silva *et al.* (2018), indicam que a gestão de pessoas como um compromisso de todos os gestores (Bergue, 2020) ainda apresenta dificuldades para ser internalizada no âmbito da instituição pública. Outrossim, compromete a atuação da liderança, pois a identificação das competências necessárias possível apenas por meio de um processo efetivo de avaliação de desempenho é imprescindível para a formação de líderes capazes de aplicar a boa governança no âmbito das instituições públicas, segundo os manuais do TCU (2021). Mascarenhas (2009) enfatiza que a gestão estratégica de pessoas deve definir e utilizar ferramentas de gestão que direcionem o comportamento humano no trabalho, assim a avaliação de desempenho por competências possui potencial significativo na identificação das competências necessárias dos líderes e liderados, mas deve ser conduzida de forma a atingir os seus objetivos efetivamente.

Cabe destacar ainda, que a gestão de competências é uma prática integralmente ligada à aplicação da GEP no contexto da governança pública, algo que Schikmann (2010) destaca que influencia em todas as demais práticas de GP. Assim, se a ferramenta é utilizada apenas para cumprir uma política normativa, não alcançará o fim a que se destina, que é contribuir para o alcance dos resultados organizacionais.

Carmo *et al.*, (2018) por sua vez, realizaram um estudo em uma autarquia federal com o objetivo de analisar a percepção e atitudes dos gestores e funcionários acerca da gestão de pessoas praticada na organização pública estudada e também identificaram dificuldades, como a ausência da gestão estratégica no campo de pessoas. Os autores constataram que a gestão de pessoas possui limitações que impedem a adoção de práticas voltadas para um modelo gerencialista e que fomenta o desenvolvimento do capital humano disponível na instituição. Além disso, foram observadas a falta de visão sistêmica e a distância da gestão de pessoas do planejamento estratégico da organização. Tais considerações dificultam a efetivação da gestão estratégica de pessoas, uma vez que Bergue (2020) destaca a inserção de uma perspectiva sistêmica, complexa e contextualizada de análise dos fenômenos organizacionais como uma das diretrizes para um modelo de GEP na administração pública.

Merece destaque ainda o fato de ser essencial o alinhamento da gestão de pessoas à estratégia da organização (Bergue, 2020; Mascarenhas, 2009), algo que Carmo *et al.*, (2018) não perceberam presente na instituição pesquisada.

Os documentos do TCU são claros ao estabelecerem a promoção da gestão estratégica como um dos mecanismos para a aplicação da governança pública. Por sua vez, o planejamento estratégico específico da área de gestão de pessoas é um aspecto constantemente avaliado pelo órgão de controle e indicado como um ponto de destaque do processo pelo qual se efetiva a governança nas instituições.

Mascarenhas (2009) também ressalta que o alinhamento estratégico da gestão de pessoas pode ser analisado sob duas perspectivas: o alinhamento externo (ou vertical) e o alinhamento interno (ou horizontal). O primeiro está relacionado ao modelo de gestão de pessoas buscar adequação às contingências externas a ele, assimilar as características culturais e institucionais da sociedade em que atua. O segundo diz respeito à necessidade do modelo se reforçar internamente, por meio da definição de estratégias coerentes com as políticas e processos de gestão de pessoas. O que se observa no estudo de Carmo *et al.* (2018) é um modelo reativo e operacional, ainda preso às formas tradicionais de gestão. Portanto, os resultados observados no estudo dificultam o processo de governança institucional, já que a estratégia deve permear todas as áreas da organização, em especial a de gestão de pessoas.

Por outro lado, Sobreira e Rodrigues (2018) desenvolveram um estudo em que avaliam o nível de aderência de uma instituição federal de ensino ao modelo de governança pública do *International Federation of Accountants* (IFAC) e *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) e identificaram resultados positivos em relação ao princípio de capacitação e desenvolvimento da liderança. Os autores destacaram que foi possível observar práticas inovadoras na capacitação de professores da instituição e o incentivo à participação em mestrados e doutorados, o que indica um reconhecimento das pessoas como elemento fundamental na produção de valor público e da continuidade da organização (Bergue, 2020).

Há de se considerar ainda o potencial de contribuição criativa dos indivíduos para o desenvolvimento da organização. Mascarenhas (2009) indica que as pessoas, sob a perspectiva da GEP, são consideradas ativos valiosos cujo envolvimento com os desafios da instituição assume uma posição relevante no contexto organizacional.

Além disso, a busca pelo desenvolvimento das lideranças está de acordo com os mecanismos para exercício da governança pública que aponta o Decretoº 9.203/2017. O Referencial Básico de Governança – RBG (TCU, 2020) confirma tal recomendação ao estabelecer que a promoção da capacidade de liderança é prática fundamental para a otimização dos resultados organizacionais.

Já o estudo teórico de Fonseca *et al.*, (2020) inova ao apresentar um modelo analítico macro organizacional que operacionaliza variáveis para o estudo dos padrões de relacionamento entre organizações, relativos ao intercâmbio de conhecimentos e recursos, realizados por meio de ações formais de capacitação. O modelo proposto busca promover o aprimoramento das políticas de treinamento e seus mecanismos de governança utilizados por organizações públicas federais e escolas de governo. Interessante é que os autores argumentam acerca de um “atestado fracasso da política de desenvolvimento na consecução

de seus objetivos” (Fonseca *et al.*, 2020 p. 34) e apontam para a necessidade de aperfeiçoamento dos modelos de governança adotados. Por essa razão, o estudo possui como premissa o aumento da efetividade da governança em rede na atividade de capacitação no setor público federal.

Tal medida se mostra salutar, tendo em vista que a capacitação e o desenvolvimento das pessoas vão permitir que sejam desenvolvidas as competências necessárias para o alcance dos resultados institucionais. Ademais, a promoção de um ambiente de trabalho positivo para o desempenho perpassa as oportunidades de capacitação contínua que a organização oferece aos seus servidores, o que por sua vez estimula o aumento do desempenho (Bergue, 2020; TCU, 2020). Cabe destacar ainda que, no contexto da GEP, o subsistema de gestão do desempenho assume uma relevância maior por se constituir como um elo entre os demais subsistemas de gestão de pessoas.

Ainda na linha da proposição de modelos, a pesquisa de Oliveira e Resende (2020) propõe um instrumento de avaliação da governança organizacional para uma instituição pública federal, mediante a definição de três categorias descritivas: gestão estratégica, pessoas e *accountability*. O campo de pessoas descrito pelos autores envolve aspectos relevantes para a aplicação da governança, quais sejam: exercício da liderança, seleção, capacitação e avaliação de pessoas, papéis e responsabilidades, remuneração da alta administração e padrão comportamental ético. Diante disso, foram realizadas entrevistas com especialistas em governança e com os gestores da organização, nas quais os autores identificaram a predominância da categoria gestão estratégica, seguida por pessoas e *accountability*.

Em relação à gestão de pessoas, o estudo aponta para a necessidade de capacitação contínua dos indivíduos que atuam na instituição, e para a realização de uma avaliação efetiva da liderança. Esse último aspecto em especial, foi citado como um fator a ser melhorado na organização objeto de estudo e se mostra essencial para a prática da boa governança, uma vez que o RGB (TCU, 2020) aponta para a realização de avaliações regulares de desempenho quanto à contribuição dos gestores em exercício para o alcance das metas organizacionais. Tais avaliações tem por objetivo oferecer subsídios para a identificação das lacunas de conhecimento dos líderes e promover oportunidades de capacitação direcionadas ao suprimento dessas lacunas, práticas estas que são etapas de uma avaliação de desempenho com base em competências (Schikmann, 2010).

Merece destaque ainda, o fato de que a qualidade dos serviços prestados pelas organizações públicas está relacionada diretamente ao conhecimento e às habilidades do seu quadro de pessoal, assim, as práticas de treinamento e de desenvolvimento (T&D) contribuem, sobremaneira, para que essas organizações tenham os meios de alcançar os resultados pretendidos. Em virtude disso, as ações de T&D voltadas ao desenvolvimento do potencial dos servidores têm papel de destaque entre as práticas da GEP, devendo ser foco das instituições.

O último artigo analisado, de Ribeiro e Assis (2020), não menciona o conceito de governança diretamente, mas apresenta evidências relevantes para a análise da prática da gestão estratégica de pessoas, passíveis de transposição à governança no setor público. A pesquisa foi realizada em uma instituição pública de ensino com o propósito de identificar os comportamentos de cidadania

organizacional no contexto do serviço público, a partir da visão dos servidores e gestores.

As autoras dividiram o estudo em seis aspectos de análise e, dentre estes, merece destaque o campo de autotreinamento, o qual obteve resultados positivos por parte dos entrevistados. Este campo caracteriza-se como a participação dos servidores em ações de aperfeiçoamento e capacitação relacionadas à sua área de atuação e é apresentado pelo RGB (TCU, 2020) como um dos itens das funções de gestão do modelo de autoavaliação em governança organizacional adotado pelo TCU.

Além disso, o estudo se mostra relevante ao recomendar a proposição de políticas de envolvimento, que demonstrem a preocupação da organização com o bem-estar do servidor, bem como políticas que promovam a integração entre os funcionários, o que contribui para o reconhecimento das pessoas como elemento fundamental na produção de valor público e de continuidade da organização. O mundo do trabalho tem se tornado extremamente competitivo e isso gera efeitos também no contexto público, portanto uma das estratégias mais eficazes para a atração e retenção de talentos é proporcionar um ambiente de trabalho positivo, justo e acolhedor, o que passa por questões de ética e justiça nas relações de trabalho, tais como o combate aos assédios moral e sexual, o combate ao preconceito e a equalização das oportunidades de desenvolvimento (Bergue, 2020; TCU, 2020; Mascarenhas, 2009).

As instituições devem ter uma responsabilidade social com a sua força de trabalho. Ademais, uma organização que cuida do bem-estar das pessoas contribui para a possibilidade de aumento no comprometimento que os colaboradores manifestam com a organização e ainda, no estímulo a um ambiente de trabalho mais humano. Todos esses são fatores críticos para o sucesso das organizações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou analisar os desafios da governança aplicada à gestão estratégica de pessoas no setor público, sustentado na análise crítica dos autores e sobre como o tema tem sido abordado na literatura científica, tendo como referencial o Decreto 9.203 de 22 de novembro de 2017 e os documentos elaborados pelo TCU. Assim, para a consecução do estudo foram selecionados sete artigos científicos que tratam dos temas governança pública e gestão estratégica de pessoas.

Apesar da escassez de produções científicas que englobam os dois temas em conjunto, formando o que a academia denomina de “governança de pessoas”, os estudos encontrados indicam resultados relevantes para a compreensão dos desafios que a prática da governança pública possui sob o enfoque da gestão estratégica de pessoas. Em especial, os materiais produzidos pelo TCU têm contribuído neste sentido, uma vez que, além de oferecer o suporte normativo para a implantação da governança em todas as áreas das instituições públicas, inclusive na área de pessoal, atua ainda no sentido de aplicação dos métodos de controle que a administração pública requer em relação a este tema.

Identificou-se por meio dos estudos analisados, que há um enfoque cada vez maior no aspecto da liderança, o que indica desafios substanciais quanto a este tema aplicado nas instituições. Especialmente, no que diz respeito à avaliação e desenvolvimento dos líderes, percebe-se um gargalo entre o que prescreve os documentos do TCU e o que efetivamente evidencia-se na prática. Entretanto, nas instituições em que a capacitação obteve resultados positivos, há por consequência um desenvolvimento direcionado dos líderes, indicando que este aspecto pode e deve ser melhorado nas instituições públicas.

Além desses, alguns desafios observados nos estudos analisados foram a ausência de visão sistêmica da gestão estratégica de pessoas e a distância desta quanto ao planejamento estratégico da instituição. Tal fato apresenta-se como fator limitativo para a implantação da governança pública sob o enfoque da GEP, uma vez que é esperado que os agentes públicos desenvolvam um pensamento estratégico em termos de gestão de pessoas, em busca do esforço integrativo dos diversos elementos adequados para a efetivação da estratégia aliada às práticas de pessoal. Tal aspecto se apresenta como uma exigência do contexto em que a administração pública contemporânea se constrói.

Conclui-se o estudo com a premissa de que a governança pública aplicada sob a gestão estratégica de pessoas tem muito a oferecer para o aprimoramento da administração pública, porém, ainda apresenta desafios relevantes para a sua implantação. Por esta razão, devem ser levados à luz com o objetivo de promover práticas que visem à redução dos impactos negativos no processo de governança de pessoas.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. Uma leitura da gestão de pessoas sob a perspectiva do mérito, desempenho e resultados. In: TEIXEIRA, H. J.; BASSOTTI, I. M.; SANTOS, T. S (Org.). **Mérito, Desempenho e Resultados, ensaios sobre gestão de pessoas para o setor público**. São Paulo: Fundação Instituto de Administração, 2014. p. 25-40

BERGUE, S. T. **Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público**. 2. ed., Belo Horizonte, Fórum; 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília, 2017.

CARMO, L. J. O.; ASSIS, L. B.; MARTINS, M. G.; SALDANHA, C. C. T.; GOMES, P. A. Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público: Percepções de Gestores e Funcionários Acerca de seus Limites e Possibilidades em uma Autarquia Federal. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 2, p. 163-191, 2018.

CURVELLO, J. J. A.; SKROFERNEKER, C. M. A. A comunicação e as organizações como sistemas complexos: uma análise a partir das perspectivas de Niklas Luhmann e Edgar Morin. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação E-compós**. v.11, n.3, 2008.

DIAS, M. A. M. J.; BORGES, R. S. G. Performance and Leadership Style: When do Leaders and Followers Disagree?. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 18, n. 2, p. 104-129, 2017.

DOMONT, A. dos S.; VIANNA, J. A. P. Governança pública na gestão de pessoas: impactos institucionais e sociais. **Práticas Educativas, Memórias e Oralidades - Rev. Pemo**, v. 3, n. 1, 2021.

FERNANDES, K. M. S.; RIBEIRO, L. M. P.; ASSIS, L. B. Comportamento de Cidadania Organizacional Estudo de Caso com Servidores Públicos de uma IFES. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 10, n. 2, p. 101-119, 2020.

FONSECA, A. M. de O; PORTO, J. B; BARROSO, A. C. O efeito de valores pessoais nas atitudes perante estilos de liderança. **Revista de Administração Mackenzie**, vol. 13, n. 3, p. 122-149, 2012.

FONSECA, D. R.; MENESES, P. P. M.; SOUZA, I. G. L.; HOLLANDA, P. P. T. M. Escolas de Governo e Redes de Capacitação no Setor Público: Perspectivas Metodológicas para Governança. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. Edição Especial, p. 34-70, 2019.

MORIN, E. **Introdução do pensamento complexo**. Tradução: Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2006.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5 ed., São Paulo, Atlas; 2003.

MASCARENHAS, A. O. **Gestão estratégica de pessoas, Evolução, teoria e crítica**. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

OLIVEIRA, N. D. P.; RESENDE JUNIOR, P. C. Proposta de Instrumento para Avaliação da Governança Organizacional em uma Instituição do Setor Público. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. 2, p. 397-426, 2020.

PAIXÃO, C. R.; SILVEIRA, A.; NASCIMENTO, S. A Estratégia em Organizações e o Processo Estratégico de Gestão de Pessoas. **Revista Alcance**, v. 26, n. 2, p. 168-182, 2019.

RIBEIRO, P de O. O **Modelo de Governança na Área de Gestão de Pessoas. Um Estudo de Caso no Governo do Distrito Federal**. Coimbra, Portugal. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 2021.

SCHIKMANN, R. Gestão Estratégica de Pessoas: bases para a concepção do Curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público. In: CAMÕES, M. R. D. S. O; PANTOJA, M. J. O; BERGUE, S. T. O. (Orgs.). **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: ENAP, 2010.

SILVA, C. S. S.; PINTO, C. C.; MOURA, H. N.; ARANTES, B. O. O Papel da Avaliação de Desempenho por Competências' no Estado de Minas Gerais Segundo a Perspectiva dos Servidores Públicos Estaduais. **Caderno Profissional de Administração da UNIMEP**, v. 8, n. 1, p. 69-90, 2018.

SPELL ANPAD. **Sobre o Spell**. 2023. Disponível em <http://www.spell.org.br/sobre/objetivos>. Acesso em 18 mai. 2023.

SOBREIRA, K. R.; RODRIGUES JÚNIOR, M. S. Governança no setor público: avaliação do nível de aderência de uma instituição de ensino superior ao modelo de governança pública da IFAC. **Revista de Governança Corporativa**, v. 5, n. 1, p. 82-110, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. 2021. **10 Passos para a Boa Governança**. Brasília. TCU.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. 2020. **Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações Públicas e Entes Jurisdicionados ao TCU**. Brasília. TCU.