



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Programa de Pós-Graduação em Administração

LUCIANA GRAZIANI BARBOSA DE ARAÚJO

**GESTÃO DE DESEMPENHO NO EXECUTIVO FEDERAL:
Iniciativas de enfrentamento aos fatores intervenientes na
implementação**

Brasília – DF

2018

LUCIANA GRAZIANI BARBOSA DE ARAÚJO

**GESTÃO DE DESEMPENHO NO EXECUTIVO FEDERAL:
Iniciativas de enfrentamento aos fatores intervenientes na
implementação**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Professor Doutor Pedro Paulo Murce Meneses

Brasília – DF

2018

**GESTÃO DE DESEMPENHO NO EXECUTIVO FEDERAL:
Iniciativas de enfrentamento aos fatores intervenientes na
implementação**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova a dissertação de
Mestrado Acadêmico do Programa de Pós-Graduação em Administração da
Universidade de Brasília da aluna

Luciana Graziani Barbosa de Araújo

Doutor Pedro Paulo Murce Meneses
Professor-Orientador

Doutora Gardênia Abbad
Professora-Examinadora
Membro interno do PPGA

Doutor André Luiz Marques Serrano
Professor-Examinador
Membro externo

Brasília, 29 de Junho de 2018

Agradecimentos

Primeiramente, agradeço a meus pais Geraci e Regina, que por muitas vezes colocaram minha felicidade acima da deles e sempre me proporcionaram todas as condições para que eu pudesse me dedicar exclusivamente aos estudos e escolher a carreira que desejasse seguir.

Agradeço também à minha irmã Daniela, minha prima Stephania, minha tia Rita e toda a minha incrível família, que nunca mediram esforços para me ajudar, proporcionando todo o suporte afetivo necessário para que eu pudesse seguir em frente mesmo diante de qualquer adversidade.

À minha amiga Maitê, de quem eu me orgulho muito por ter iniciado esta jornada comigo e a interrompido movida pelo desejo de seguir seus sonhos. Muito obrigada por ter compartilhado comigo todos os momentos de angústia que enfrentamos, mas, principalmente, todas as superações e evoluções pessoais e profissionais.

Aos meus amigos e companheiros Daniel, Júlia e Laís, que me motivaram diariamente e me proporcionaram inesquecíveis momentos de aprendizagem e alegria, tornando a execução de todos os trabalhos mais leve e a vida mais doce. Obrigada pelas incontáveis ajudas oferecidas!

Às minhas amigas Ana, Bárbara, Lígia, Mariana e Thaís, que constituíram comigo uma verdadeira família. Obrigada por terem me acompanhado nesse período, compreendido minhas ausências e tornado meus dias mais divertidos.

A todos os colegas do grupo de pesquisa e dos projetos de pesquisa, por todas as trocas de conhecimento realizadas que fizeram de mim uma profissional melhor, porém em contínuo aprimoramento. Continuem contando sempre com o meu apoio!

À minha amiga Pamela que se disponibilizou a colaborar com minha pesquisa, assim como a todos que participaram, direta ou indiretamente, dos resultados deste estudo.

Ao professor Edgar Reyes, que me acompanhou e orientou no início deste processo e sempre foi absolutamente compreensivo e generoso frente às dificuldades que encontrei. Obrigada por ter me introduzido ao mundo da pesquisa. Sem dúvidas, crédito parte da minha formação a você.

Às professoras Gardênia Abbad e Patrícia Guarnieri por gentilmente terem aceitado o convite para, respectivamente, compor e presidir minha banca de defesa da dissertação. Obrigada por contribuir com o meu trabalho.

Ao professor André Serrano, não só pela participação em minha banca, mas pela confiança depositada em meu trabalho e por todas as oportunidades de desenvolvimento profissional proporcionadas ao longo dos últimos anos. Obrigada por sempre me incentivar a crescer!

Finalmente, ao meu orientador, professor Pedro Meneses, que me abriu as portas de volta ao mestrado e, ao acreditar na minha capacidade muitas vezes mais do que eu mesma, me convenceu de que chegar ao final dessa jornada valeria a pena. Obrigada por investir na minha formação diariamente e me tranquilizar pacientemente em todos os momentos de ansiedade!

Resumo

Em um cenário de modernização da gestão pública e de ascensão da Gestão Estratégica de Pessoas, as práticas de Gestão de Desempenho foram impulsionadas e disseminadas no setor público. Entretanto, a implementação dessas políticas ainda encontra dificuldades e desafios a serem superados em grande parte advindas da influência das condições ambientais e externas. Dessa maneira, faz-se relevante identificar aspectos contextuais de natureza institucional, política, organizacional e setorial que representem fatores intervenientes na implementação das políticas de GD, bem como investigar as iniciativas que podem ser adotadas para superar essas contingências. Nesse sentido, esse estudo tem como objetivo principal propor relações entre os fatores intervenientes na implementação da Gestão de Desempenho e as iniciativas adotadas pelas organizações públicas do poder Executivo Federal brasileiro a fim de contorná-los. Para tal, foi realizada pesquisa qualitativa com a adoção de entrevistas, pesquisa documental e grupo focal a fim de coletar as opiniões dos gestores da unidade de Gestão de Pessoas das organizações estudadas, bem como de participantes por ele indicados, a serem complementadas com informações obtidas em documentos institucionais. Para a análise dos dados foi realizada análise de conteúdo pré-categórica segundo as categorias de fatores intervenientes propostas pela literatura, além de análise de conteúdo pós-categórica no caso das iniciativas implementadas. Os resultados indicam que os fatores organizacionais representam as maiores barreiras para a implementação da GD, em concordância com o levantado na literatura, sobretudo no que se refere a dificuldades relacionadas a aspectos culturais e à falta de engajamento dos gestores e servidores. As principais iniciativas implementadas foram a realização de capacitações presenciais e a produção de materiais instrucionais e planos de comunicação, destinados a sensibilizar e ampliar o conhecimento do corpo funcional. A partir dos resultados, foram elaborados dois modelos lógicos. O primeiro relaciona as interferências identificadas entre as dificuldades relatadas, evidenciando o impacto que as demais categorias de contingências exercem sobre o apoio da alta administração, os aspectos culturais e o engajamento dos gestores e servidores, principalmente. O segundo modelo relaciona as iniciativas descritas e as categorias de dificuldades as quais se destinam a contornar, notando-se destaque para ações que visam solucionar problemas relativos a aspectos culturais, recursos organizacionais e reputação da unidade de GP. Ressalta-se que a superação de dificuldades dessas categorias, entretanto, pode impactar no favorecimento de outros fatores intervenientes. Finalmente, o estudo contribuiu academicamente e profissionalmente ao aprofundar o estudo acerca da implementação da Gestão de Desempenho e propor diversas relações que compõe uma agenda de pesquisa para o tema, além de elencar as dificuldades mais relevantes e apresentar iniciativas que podem contribuir na prática com a implementação da GD.

Palavras-chave: Gestão de Desempenho Individual. Implementação da Gestão de Desempenho. Gestão Estratégica de Pessoas. Administração Pública. Dificuldades contextuais. Iniciativas de implementação.

Abstract

In a modernization of public management scenario and the rise of Strategic Human Resource Management, the Performance Management practices in the public sector were boosted and disseminated. However, the implementation of these policies still faces difficulties and challenges to be overcome, largely due to the influence of environmental and external conditions. As so, it is relevant to identify contextual aspects of institutional, political, organizational and sectoral nature that represent intervening factors in the implementation of PM policies, as well as to investigate the initiatives that can be adopted to overcome these contingencies. In this sense, this study aimed to propose relationships between the factors involved in the implementation of Performance Management and the initiatives adopted by the public organizations of the Brazilian Federal Executive Power in order to circumvent them. To this end, a qualitative research was carried out with the adoption of interviews, documentary research and focus group to collect the opinions of the Human Resource manager of the organizations studied, as well as the opinions of the participants indicated by them, and complemented with information obtained in institutional documents. A pre categorical analysis was performed according to the categories of intervening factors proposed in the literature, as well as a post categorical analysis of the initiatives implemented. The results indicate that, in accordance with the literature, the organizations factors represent the greatest barriers to the implementation of PM, especially regarding difficulties related to cultural aspects and to the lack of engagement of managers and servers. The main initiatives implemented were the realization of face-to-face trainings and the production of instructional materials and communications plans aimed at sensitizing and expanding of the knowledge of the functional body. From the results, two logical models were elaborated. The first one relates the identified interferences between reported difficulties, evidencing the impact that other categories of contingencies exert on, mainly, the support of the top management, the cultural aspects and the managers and servers engagement. The second model relates the described initiatives and the categories of difficulties that are intended to be circumvented, with emphasis on the actions aimed to solve problems related to cultural aspects, organizations resources and the reputation of the HR unit. It should be noted that overcoming difficulties of these categories, however, might impact on the favoring of other intervening factors. Finally, the study contributed academically and professionally by deepening the research about the implementation of PM, proposing various relationships that compose a research agenda for the subject and listing the most relevant difficulties that may contribute to the implementation of PM.

Keywords: Individual Performance Management. Implementation of Performance Management. Strategic Human Resources Management. Public Administration Contextual difficulties. Implementation initiatives.

Lista de Figuras

Figura 1. Modelo lógico preliminar que relaciona as dificuldades enfrentadas.....	86
Figura 2. Modelo lógico final que relaciona as dificuldades enfrentadas	89
Figura 3. Modelo lógico preliminar que relaciona as iniciativas implementadas e as dificuldades enfrentadas	91
Figura 4. Modelo lógico final que relaciona as iniciativas implementadas e as dificuldades enfrentadas.....	93

Lista de Tabelas

Tabela 1. Síntese dos principais temas de pesquisa da GEP	21
Tabela 2. Síntese das categorias propostas para os fatores interferentes.....	23
Tabela 3. Fatores intervenientes na implementação da GD	34
Tabela 4. Fatores institucionais intervenientes na implementação da GD	36
Tabela 5. Fatores políticos intervenientes na implementação da GD.....	37
Tabela 6. Fatores organizacionais intervenientes na implementação da GD	38
Tabela 7. Fatores setoriais intervenientes na implementação da GD	41
Tabela 8. Especificação dos procedimentos metodológicos da pesquisa.....	44
Tabela 9. Classificação das organizações que compõem a amostra.....	47
Tabela 10. Quantidade de entrevistados por organização	49
Tabela 11. Quantidade de documentos analisados por organização	50
Tabela 12. Critérios de qualidade para categorias na análise de conteúdo	51
Tabela 13. Quantidade de participantes do grupo focal por organização.....	52
Tabela 14. Dificuldades encontradas para a implementação da GD	54
Tabela 15. Dificuldades institucionais encontradas para a implementação da GD	56
Tabela 16. Interferências da categoria aspectos sociais relatadas	56
Tabela 17. Interferências da categoria legislação e normas externas relatadas	58
Tabela 18. Dificuldades políticas encontradas para a implementação da GD	58
Tabela 19. Interferências da categoria configuração política da organização relatadas.....	59
Tabela 20. Interferências da categoria apoio da alta administração relatadas.....	60
Tabela 21. Interferências da categoria descontinuidade administrativa relatadas	60
Tabela 22. Interferências da categoria habilidade política de liderança de GP relatadas.....	61
Tabela 23. Interferências da categoria inserção estratégica da unidade de GP relatadas	62
Tabela 24. Dificuldades organizacionais encontradas para a implementação da GD	62
Tabela 25. Interferências da categoria aspectos culturais relatadas	64
Tabela 26. Interferências da categoria recursos organizacionais relatadas	65
Tabela 27. Interferências da categoria estrutura organizacional relatadas	66
Tabela 28. Interferências da categoria engajamento de gestores e servidores relatadas	67
Tabela 29. Interferências da categoria comunicação institucional relatadas.....	68
Tabela 30. Interferências da categoria planejamento estratégico organizacional relatadas	68
Tabela 31. Dificuldades setoriais encontradas para a implementação da GD.....	69

Tabela 32. Interferências da categoria integração estratégica de GP relatadas	70
Tabela 33. Interferências da categoria reputação da unidade de GP relatadas	71
Tabela 34. Interferências da categoria recursos da unidade de GP relatadas	72
Tabela 35. Interferências da categoria autonomia da unidade de GP relatadas.....	72
Tabela 36. Interferências da categoria estrutura da unidade de GP relatadas	73
Tabela 37. Interferências da categoria metodologia de implementação relatadas.....	74
Tabela 38. Interferências da categoria coexistência do papel funcional de GP relatadas	74
Tabela 39. Iniciativas implementadas pelas organizações	75
Tabela 40. Relação entre a iniciativa capacitação presencial e as dificuldades relatadas	77
Tabela 41. Relação entre a iniciativa materiais instrucionais e as dificuldades relatadas	77
Tabela 42. Relação entre a iniciativa plano de comunicação e as dificuldades relatadas	78
Tabela 43. Relação entre a iniciativa ferramentas de gestão no ciclo GD e a dificuldade relatada	79
Tabela 44. Relação entre a iniciativa mudanças nas regras da avaliação e a dificuldade relatada	80
Tabela 45. Relação entre a iniciativa parcerias e as dificuldades relatadas.....	80
Tabela 46. Relação entre a iniciativa banco de práticas de sucesso e a dificuldades relatada	81
Tabela 47. Relação entre a iniciativa adaptação de “projetos de gaveta” e a dificuldades relatada	81
Tabela 48. Relação entre a iniciativa aproximação física da unidade de GP e a dificuldade relatada.....	82
Tabela 49. Relação entre a iniciativa parcerias e as dificuldades relatadas.....	82
Tabela 50. Relação entre a iniciativa criação de uma unidade de governança de pessoas e a dificuldade relatada.....	83
Tabela 51. Relação entre a iniciativa desenvolvimento de Sistema Tecnológico de GD e as dificuldades relatadas.....	84
Tabela 52. Relações entre categorias de dificuldades sugeridas	87
Tabela 53. Relação entre categoria de iniciativa e de dificuldade sugerida	92

Lista de Abreviaturas e Siglas

AD – Avaliação de Desempenho

APF – Administração Pública Federal

ARH – Administração de Recursos Humanos

GD – Gestão de Desempenho

GEP – Gestão Estratégica de Pessoas

PNDP – Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal

GP – Gestão de Pessoas

NAP – Nova Administração Pública

NPM – New Public Management

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

RH – Recurso Humanos

SAD – Sistemas de Avaliação de Desempenho

TCU - Tribunal de Contas da União

VBR – Visão Baseada em Recursos

MP – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Sumário

1	Introdução	12
1.1	Problematização.....	13
1.2	Objetivo geral.....	15
1.3	Objetivos específicos.....	15
1.4	Justificativa	15
2	Referencial Teórico.....	17
2.1	<i>New public management e a gestão de pessoas no setor público.....</i>	17
2.2	Gestão Estratégica de Pessoas	20
2.2.1	<i>Implementação de políticas de Gestão Estratégica de Pessoas no setor público</i>	22
2.3	Gestão de Desempenho.....	28
2.3.1	<i>Gestão de Desempenho no setor público brasileiro.....</i>	30
2.4	Implementação da Gestão de Desempenho	31
2.4.1	<i>Fatores intervenientes na implementação da Gestão de Desempenho no setor público</i>	33
3	Método	44
3.1	Escopo	45
3.2	Fluxo metodológico 1: Objetivos i e ii	48
3.3	Fluxo metodológico 2: Objetivo iii	52
4	Resultados e discussão.....	54
4.1	Dificuldades enfrentadas para a implementação da Gestão de Desempenho no setor público	54
4.1.1	<i>Fatores institucionais</i>	55
4.1.2	<i>Fatores políticos.....</i>	58
4.1.3	<i>Fatores organizacionais</i>	62
4.1.4	<i>Fatores setoriais.....</i>	68
4.2	Iniciativas implementadas para contornar as dificuldades relatadas	75
4.3	Modelos lógicos	85
4.3.1	<i>Modelo lógico que relaciona as dificuldades enfrentadas</i>	85
4.3.2	<i>Modelo lógico que relaciona as iniciativas implementadas às dificuldades relatadas</i>	90
5	Conclusão.....	95
	Referências	97

APÊNDICE A – ROTEIRO DE CONTATO INICIAL.....	104
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA	105
APÊNDICE C - ROTEIRO DE GRUPO FOCAL	108

1 Introdução

No fim do século XX, observou-se ao redor do mundo uma tentativa de modernização da Administração Pública baseada, sobretudo, em princípios e modelos de gestão advindos da iniciativa privada. O movimento, denominado *New Public Management - NPM*, emergiu da busca de soluções para as disfunções da burocracia, visando a promoção de maior eficiência e eficácia no setor público (Hood, 1995; Matias-Pereira, 2008; Motta, 2013; Secchi, 2009). Assim, o NPM buscou implementar novas técnicas e também novos valores na Administração Pública, representando sobretudo uma tentativa de mudança cultural quanto à maneira de se enxergar o serviço público, até então fortemente pautado por valores burocráticos e até patrimonialistas (Denhardt & Denhardt, 2003; Ferlie, Ashburner, Fitzgerald & Pettigrew, 1996;). Apesar de ter se iniciado no Reino Unido, tais ideais de mudança influenciaram fortemente diversos países, como EUA, Canadá, Austrália e, posteriormente, o Brasil (Matias-Pereira, 2008).

Diante de um contexto que exigia a expansão da capacidade de governo concomitantemente à redução dos gastos públicos, os valores do NPM ganharam força no cenário político-administrativo brasileiro, fundamentando a reforma administrativa do estado deflagrada em 1995 (Matias-Pereira, 2008). Dessa maneira, alinhada às experiências internacionais, a administração gerencial, como ficou conhecido o *New Public Management* no Brasil, inaugurou um novo modelo de gestão pública pautado não apenas na eficiência e eficácia, mas também no foco no cliente e na ênfase nos resultados e no desempenho (Matias-Pereira, 2008; Secchi, 2009).

Nesse sentido, em busca de aprimorar a utilização de todos os recursos organizacionais, fez-se necessário repensar também a administração de recursos humanos, uma vez que este setor representa grande parte dos custos da organização, chegando a 80% dos gastos no caso do setor público, além de ser em grande parte responsável pela sua capacidade técnica e pela consecução de seus objetivos (Camões, Fonseca & Porto, 2014; Truss, 2008). Portanto, o gerencialismo influenciou também a Gestão de Pessoas - GP, incentivando a adoção de ações mais estratégicas e a promulgação de uma cultura orientada para o bom desempenho (Truss, 2008).

A Gestão Estratégica de Pessoas – GEP abarca o entendimento de que a Gestão de Pessoas deve estar alinhada aos objetivos organizacionais de longo prazo e deve alcançar todos os departamentos da organização em seus diferentes níveis hierárquicos, relacionando-o ao contexto em que se insere (Lacombe & Chu, 2008; Terabe & Bergue, 2014). Assim, a GEP

incentiva práticas como recompensas baseadas no desempenho individual, recrutamento e retenção de empregados de alto valor e gestão por competências (Wright & McMahan, 1992).

No Brasil, a disseminação da GEP foi marcada pela criação de diversas políticas de desenvolvimento de pessoal voltadas para o fortalecimento de uma cultura com foco no desempenho e de excelência da atuação dos servidores públicos. Constituem exemplos de normativos que instituem práticas alinhadas aos princípios da Gestão Estratégia de Pessoas o decreto nº 5.707/2006, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal – PNDP a partir da gestão por competências e da capacitação, e o decreto nº 7.133/2010, que regulamenta os critérios e procedimentos relativos à avaliação de desempenho (Camões, Fonseca & Porto, 2014).

Com a emergência da GEP e do gerencialismo e a tentativa de mudança cultural representada por eles, popularizou-se também a adoção de sistemas de mérito baseado na Avaliação de Desempenho - AD. Iniciativas visando a implementação de Sistemas de Avaliação de Desempenho – SAD não constituem práticas recentes, observando-se legislações que visam implementar a prática desde a metade da década de 1930 e sua inserção constitucional em 1998 (Martins, Marques, Vieira & Garay, 2010). Entretanto, a Gestão de Desempenho – GD, conceito no qual este estudo concentrará suas atenções, ganhou maior relevância no contexto de modernização da gestão pública e de disseminação de novas práticas de gestão de pessoas ocorrido nas últimas décadas, uma vez que passou a se tratar de uma ferramenta que não só avalia, mas monitora e reconhece o desempenho do servidor público dentro do contexto de trabalho, bem como fornece subsídio para outros subsistemas de gestão de pessoas, observando os princípios da GEP (Dias, 2010).

1.1 Problematização

Apesar do reconhecimento das práticas de Gestão de Desempenho como relevantes para o alcance dos objetivos organizacionais e de sua ampla adoção no setor público, a implementação dessas ações ainda encontra dificuldades e desafios a serem superados (Abbad, Lima & Veiga, 1996; Cawley, Keeping e Levy, 1998; Dias, 2010; Ferris *et al*, 2008; Levy e Williams, 2004; Odelius, 2010). Assim como outras iniciativas transpostas do setor privado para o setor público, a implantação de um modelo de gestão de desempenho deve observar as peculiaridades da organização a que se destina (Martins, Marques, Vieira & Garay, 2010). Ao longo dos anos, os estudos em Gestão de Pessoas se dedicaram à investigação de distintos temas de pesquisa. Dentre eles, a temática da perspectiva contingencial e da importância do alinhamento aos aspectos ambientais constituiu uma das linhas de pesquisa precursoras da GEP e demais práticas associadas a este conceito, levando posteriormente à necessidade de

averiguação da efetiva capacidade de implementação das organizações desses diversos modelos.

Nesse sentido, estudos vêm sendo realizados a fim de identificar os principais fatores que afetam o sucesso da implementação de um sistema de gestão de desempenho. Internacionalmente, observa-se que dentre os principais fatores identificados na literatura estão: a necessidade de alinhamento do sistema implementado ao contexto da organização, observando-se a cultura organizacional, a necessidade de engajamento dos gestores, a aceitação da política por parte dos avaliadores e avaliados; estrutura organizacional, comunicação e questões de poder, além das dimensões técnicas (Cawley, Keeping e Levy, 1998; Ferris, Munyon, Basik & Buckley, 2008; Levy e Williams, 2004).

Já no contexto nacional, Odelius e Santos (2008) resumem os fatores identificados em quatro componentes: características do sistema, atuação dos gerentes, impacto da avaliação sobre o indivíduo e cultura. Nesse sentido, corrobora com o proposto por Dias (2010), que reafirma a relevância do papel dos gerentes e dos aspectos técnicos do sistema, além de ressaltar a problemática da descontinuidade administrativa advinda da mudança constante de cargos gerenciais pautada por questões políticas.

De maneira geral, apesar dos estudos nacionais ressaltarem o papel da cultura e do engajamento das lideranças, a maior parte dos fatores intervenientes levantados se relaciona aos elementos e critérios técnicos adotados e ao impacto desses para o sucesso do sistema (Odelius, 2010). Logo, a averiguação de fatores de natureza contextual que influenciam a implementação de políticas de gestão de desempenho constitui uma linha de pesquisa ainda pouco explorada no Brasil, mas que aponta para indícios de que começa a se desenvolver sistematicamente

Pesquisadores nacionais recentemente passaram a explorar como o contexto constitui fator limitante para as iniciativas de unidades de gestão de pessoas (Fonseca, Meneses, Silva Filho & Campos, 2013), a exemplo da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal – PNDP e da Gestão Estratégica de Pessoas e da Gestão por Competências (Camões & Meneses, 2016; Côrtes, 2016; Fonseca & Meneses, 2016). Como principais conclusões, foi observado que tais fatores restritivos resumem-se majoritariamente aos seguintes aspectos: i) institucionais: relacionados à influência do ambiente externo nas organizações públicas; ii) políticos: relativos à dinâmica das configurações políticas da organização e a questões de poder, negociação e influência da alta administração; iii) organizacionais: características que compõem o ambiente interno das instituições, abarcando questões como estrutura hierárquica, cultura organizacional, engajamento e relações interpessoais; e iv) setoriais: elementos relacionados à

própria unidade de GP e fundamentais para sua atuação efetiva (Camões & Meneses, 2016; Côrtes, 2016; Fonseca & Meneses, 2016).

Diante do exposto, torna-se importante verificar os fatores institucionais, políticos, organizacionais e setoriais que constituem relevantes aspectos intervenientes na implementação de políticas de Gestão de Desempenho e, diante disso, identificar de que maneira as organizações têm buscado contornar tais contingências a fim de garantir uma implementação bem-sucedida dessas políticas. Nesse sentido, a problematização conduz à seguinte pergunta de pesquisa: Quais as relações existentes entre os fatores intervenientes na implementação da Gestão de Desempenho e as iniciativas adotadas pelas organizações públicas do poder Executivo Federal brasileiro a fim de contorná-los?

1.2 Objetivo geral

Esta pesquisa tem como objetivo principal propor relações entre os fatores intervenientes na implementação da Gestão de Desempenho e as iniciativas adotadas pelas organizações públicas do poder Executivo Federal brasileiro a fim de contorná-los.

1.3 Objetivos específicos

Os objetivos específicos do presente estudo são:

- Identificar dificuldades e contingências enfrentadas na implementação da Gestão de Desempenho das organizações do Executivo Federal brasileiro;
- Identificar as iniciativas adotadas pelas organizações do Executivo Federal brasileiro para contornar os fatores intervenientes à implementação da Gestão de Desempenho;
- Validar as relações propostas por meio de modelo lógico entre as iniciativas adotadas pelas organizações investigadas para favorecer a implementação da Gestão de Desempenho e os fatores intervenientes anteriormente identificados.

1.4 Justificativa

A pesquisa acerca da implementação de políticas de Gestão Estratégica de Pessoas constitui uma linha de pesquisa que tem recebido maior atenção graças ao reconhecimento de que as práticas de GP planejadas podem se diferenciar daquelas de fato realizadas. Assim, o aprofundamento do estudo nesses temas colabora para a identificação dos fatores que levam a esse distanciamento (Lengnick-Hall, Lengnick-Hall, Andrade & Drake, 2009).

Em consonância com este fator, a literatura referente especificamente a Avaliação de Desempenho, que tem seu início datado da década de 1920, ainda não encontrou consenso sobre como implementar políticas de Gestão de Desempenho de forma a garantir a consecução dos objetivos dessa prática, isto é, efetivamente a melhoria do desempenho (DeNisi & Pritchard, 2006). Apesar da literatura reconhecer que estudar o contexto em que o Sistema de Avaliação de Desempenho se insere é fundamental para sua efetiva implementação, bem como a relevância da influência de fatores contextuais externos ou internos à organização para o sucesso da implementação de GD, o assunto constitui uma lacuna teórica, já que a maioria dos estudos se concentra em questões estruturais e técnicas (Levy e Williams, 2004).

Especialmente no caso do setor público, a problemática da implementação de GD merece ser melhor investigada, uma vez que os estudos atuais pouco exploram o contexto e as peculiaridades desse setor (Martins, Marques, Vieira & Garay, 2010). Ademais, segundo revisão bibliométrica realizada por Reynaud e Todescat (2017), a produção científica acerca do tema não é consolidada, assim como há uma escassez de autores que se dediquem recorrentemente ao estudo da Gestão de Desempenho no setor público, uma vez que os resultados indicaram uma grande quantidade de autores diferentes com publicações únicas no assunto.

A pesquisa bibliográfica realizada neste estudo a fim de levantar a produção acadêmica que versa sobre a incidência de fatores intervenientes na implementação da Gestão de Desempenho no setor público corrobora com o exposto, uma vez que foram encontradas poucas publicações sobre o tema, sobretudo no contexto nacional. Especialmente no que tange à identificação das iniciativas implementadas pelas organizações públicas visando contornar as dificuldades de natureza contextual, embora sejam abordadas ações de favorecimento à implementação nos artigos levantados, não foram encontrados estudos que possuam como objetivo principal aprofundar a pesquisa no tema. Dessa forma, considera-se que há uma lacuna teórica ainda a ser preenchida, sobretudo no cenário brasileiro (Reynaud e Todescat, 2017).

Diante do exposto, este estudo visa contribuir para o conhecimento acadêmico do campo da Gestão de Pessoas, sobretudo com a teoria referente à Gestão de Desempenho no setor público, objetivando suprir a lacuna anteriormente identificada. Além disso, pretende-se dar continuidade a uma linha de pesquisas acadêmicas que investigam as contingências e fatores intervenientes na implementação de diferentes políticas de Gestão Estratégica de Pessoas, avançando com o estudo ao agregar à agenda de pesquisa o levantamento das iniciativas implementadas, bem como das relações evidenciadas nos modelos lógicos propostos.

2 Referencial Teórico

Esta seção apresenta os principais conceitos componentes do arcabouço teórico que fundamenta este trabalho. Nesse sentido, inicialmente será realizada uma contextualização do histórico da Administração Pública internacional e brasileira, com foco nos impactos gerados para a Gestão de Pessoas. A seguir, será abordada a Gestão Estratégica de Pessoas, explicando seus conceitos e princípios, bem como retratando aspectos relevantes para sua implementação no setor público. Em seguida, será abordada a literatura acerca da Gestão de Desempenho, explicitando definições, evolução, objetivos e finalizando com a revisão da produção acadêmica sobre a implementação da Gestão de Desempenho no setor público.

2.1 *New public management* e a gestão de pessoas no setor público

Ao final do século XX, o mundo vivenciava uma crise fiscal e econômica (Abrucio, 1997; Denhardt & Denhardt, 2003) que tornou necessária a ampliação da capacidade de atuação estatal, já que as demandas sociais eram abundantes e os recursos escassos (Abrucio, 1997; Denhardt & Denhardt, 2003). Além disso, a sociedade se tornava cada vez mais dinâmica e complexa frente às recentes transformações tecnológicas, exigindo maior flexibilidade (Secchi, 2009). Diante desse cenário, o modelo de gestão burocrática altamente disseminado ao longo do século XX tornou-se insuficiente e inadequado, uma vez que, ao se pautar em valores como a racionalidade e a formalidade, era considerado lento e oneroso (Abrucio, 1997; Secchi, 2009).

Assim, na década de 1980, ganhou força um movimento de modernização da Administração Pública que trouxe à tona uma série de agendas de mudanças que vinham se acumulando ao longo dos últimos anos (Dunleavy & Hood, 1994; Hood, 1995). Denominado *New Public Management*, o modelo surgiu com a proposta de reestruturar o setor público ao trazer eficiência e eficácia e reduzir custos através da adoção de mecanismos gerenciais (Dunleavy & Hood, 1994; Motta, 2013; Secchi, 2009). Decorrente desses objetivos, o NPM migrou o foco do processo para o resultado e instituiu práticas como o uso disciplinado de recursos, o monitoramento do desempenho, o estímulo à competitividade, o controle social e o fomento à realização de planejamentos estratégicos (Dunleavy & Hood, 1994; Ferlie, Ashburner, Fitzgerald & Pettigrew, 1996; Hood, 1995; Matias-Pereira, 2008).

Além disso, mais do que a inserção de novas técnicas e ferramentas importadas do setor privado, o NPM visava a disseminação de novos valores para a Administração Pública, tratando-se, portanto, de uma tentativa de mudança da cultura corporativa vigente (Abrucio, 1997; Denhardt & Denhardt, 2003; Ferlie, Ashburner, Fitzgerald & Pettigrew, 1996). Nesse

sentido, o movimento gerencialista promulgava também uma maior descentralização, dando maior autonomia aos gestores públicos e buscando comprometê-los com a nova visão de gestão (Motta, 2013).

Com os desenvolvimentos que o *New Public Management* intencionava proporcionar, as unidades de gerenciamento de recursos humanos passaram também a assumir um papel mais estratégico (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald & Pettigrew, 1996), culminando com a emergência da Gestão Estratégica de Pessoas no setor público. Apesar de a literatura de Gestão de Pessoas já contar com a discussão da relevância de uma abordagem mais estratégica desde a década de 1920, foi na década de 1980 que o tema ganhou contornos mais claros (Wright & Snell, 1991). Diante de um contexto de transformações gerenciais que tornou o mercado mais competitivo, os recursos humanos passaram a ser vistos como valiosos instrumentos para a implementação da estratégia organizacional e para o alcance da vantagem competitiva (Camões & Meneses, 2016).

Nesse sentido, o surgimento da GEP está relacionado à aproximação do campo com as teorias de estratégia organizacional, tal como a Visão Baseada em Recursos – VBR (Wright & McMahan, 1992). A VBR propõe que, para garantir a vantagem competitiva sustentável, a organização deve gerar valor a partir da diferenciação, investindo em recursos internos valiosos, raros e difíceis de serem imitados e substituídos (Wright & McMahan, 1992). Portanto, a emergência dessa nova visão da Gestão de Pessoas decorreu em grande parte dos avanços no campo da estratégia organizacional.

Diante desse cenário, as melhores práticas de GP observados com a disseminação da GEP no setor privado foram consideradas desejáveis e implementadas também na Administração Pública. Princípios como a permissão de maior flexibilidade para as ações do setor, a integração das tomadas de decisões à estratégia organizacional e a descentralização e concessão de maior autonomia aos gerentes de linha (Truss, 2008) constituem exemplos de ideias promovidas pela GEP e alinhadas aos preceitos do NPM que foram adotadas a fim de corroborar com a modernização promulgada.

Iniciado no Reino Unido, o movimento reformista que instituía uma nova visão para a unidade de Gestão de Pessoas, rapidamente se espalhou entre os países membros da OCDE, sobretudo naqueles de tradição anglo-saxônica (Abrucio, 1997; Hood, 1995). Notadamente, o NPM teve maior impacto em algumas nações do que outras, dentre as quais destacam-se, além do Reino Unido, a Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos (Abrucio, 1997; Matias-Pereira, 2008). No Brasil, as influências começaram a chegar apenas na década de 1990, também diante de um contexto de crise econômica e administrativa (Andion, 2012).

A implantação do *New Public Management*, ou Nova Administração Pública - NAP no caso brasileiro, foi iniciada no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, embasando a reforma administrativa liderada pelo ministro Bresser-Pereira (Andion, 2012). Considerando a crise vivenciada na década de 1980, essa reforma objetivava reequilibrar as contas públicas e aumentar a capacidade do Estado a partir da reestruturação da gestão pública substituindo o modelo burocrático pelo gerencial (Matias-Pereira, 2008). Assim, em consonância com as tendências mundiais, iniciou-se um processo de modernização do setor público segundo valores da iniciativa privada e a ênfase nos resultados e na melhoria do desempenho (Matias-Pereira, 2008; Andion, 2012).

Apesar dos esforços, a reforma administrativa e a adoção do NPM no Brasil deixaram a desejar frente ao que propuseram (Andion, 2012). Ainda que o movimento tenha sido propulsor de mudanças e trazido à tona valores e ferramentas úteis (Abrucio, 1997), observou-se que os modelos advindos do setor privado não poderiam ser prontamente replicados para a Administração Pública sem a devida observação do contexto, já que a natureza das atividades é distinta e que o setor público é marcado por uma série de peculiaridades que tornam sua atuação mais complexa (Denhardt & Denhardt, 2003; Ferlie, Ashburner, Fitzgerald & Pettigrew, 1996; Motta, 2013). No caso brasileiro, verifica-se que o NPM não foi plenamente implementado, visto que a gestão pública ainda é fortemente marcada por ideais burocráticos e até mesmo patrimonialistas, vigorando uma cultura clientelista e corporativista, com fortes influências políticas (Matias-Pereira, 2008).

De qualquer maneira, diante do contexto de reforma administrativa e da introdução do gerencialismo no setor público, a pressão sobre o setor de GP foi ratificada pela exigência de redução dos custos e de aumento da eficiência das organizações públicas (Legge, 1995; Truss, 2008). Com isso, a relevância dada à Gestão de Pessoas dentro da reforma administrativa levou à instituição da Nova Política de Recursos Humanos, que previa fundamentalmente a reorganização e reestruturação das carreiras por meio da revisão da política de concursos e da política remuneratória, do fortalecimento da avaliação de desempenho e da implementação de uma nova política de capacitação (BRASIL, 1997).

Posteriormente, os esforços referentes à introdução de uma política de Gestão de Pessoas se seguiram com o lançamento de diferentes decretos que visavam normatizar, padronizar e disseminar práticas da GEP na Administração Pública. Dentre eles, destacam-se: o Decreto nº 2.794/1998, que instituiu a Política Nacional de Capacitação dos servidores públicos federais, visando a melhoria da eficiência do serviço público, a valorização do servidor através da capacitação racionais e efetivas e a adequação dos perfis profissionais dos servidores

(Brasil, 1998), o Decreto nº. 5.707/2006, que lançou a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal objetivando também a melhoria da eficiência e eficácia dos serviços públicos, bem como o desenvolvimento do servidor por meio da adequação das competências e do gerenciamento de ações de capacitação (Brasil, 2006) e o Decreto nº 7.133/2010, que regulamenta a realização da Avaliação de Desempenho na Administração Pública, uniformizando as práticas já abordadas em diversos outros decretos anteriores (Brasil, 2010). Assim, a adoção de iniciativas relacionadas principalmente à Gestão de Competências, à Capacitação e à Avaliação de Desempenho marcou a emergência da Gestão Estratégica de Pessoas na Administração Pública Federal brasileira.

2.2 Gestão Estratégica de Pessoas

A Gestão Estratégica de Pessoas surgiu em contraponto à Administração de Recursos Humanos - ARH tradicional, que em muito se assemelhava com os modelos burocráticos, dado seu formalismo excessivo e foco nos procedimentos administrativos (Camões & Meneses, 2016). Esta nova visão representada pela GEP culminou em práticas que passaram a ser pensadas de maneira integrada aos objetivos da organização para recrutar, desenvolver e reter recursos humanos que possuíssem competências estratégicas. Nesse sentido, para garantir que as ações de GP fossem capazes de suportar os objetivos organizacionais, tornou-se necessário também um maior envolvimento entre os diferentes subsistemas de Gestão de Pessoas, uma vez que o desenvolvimento integrado dessas iniciativas poderia trazer soluções diferenciadas, mais robustas, efetivas, congruentes e que não entrassem em conflito entre si (Wright & Snell, 1991). Portanto, a GEP tem como princípios fundamentais o alinhamento vertical e o alinhamento horizontal, isto é, a integração entre os objetivos da organização e as práticas de GP, bem como entre os distintos subsistemas de GP (Lacombe & Chu, 2008).

Diante desse cenário, o setor de GP assumiu a função de garantir que a organização possuía em seu corpo funcional as competências necessárias para praticar a estratégia almejada (Wright & Snell, 1991), bem como a responsabilidade fundamental de estimular uma cultura orientada para o bom desempenho (Truss, 2008), tendo em vista resultados de longo prazo (Wright & McMahan, 1992). Além disso, apesar do maior reconhecimento dado ao setor, a GEP disseminou também a ideia de que a Gestão de Pessoas não é responsabilidade exclusiva do RH, mas sim de todos os gestores e gerentes de linha da organização, pautada no princípio da descentralização (Terabe & Bergue, 2014; Wright & McMahan, 1992).

Em resumo, pode-se concluir que a Gestão Estratégica de Pessoas envolve o reconhecimento das pessoas como elemento central para a organização (Terabe & Bergue,

2014) e pode ser resumida como: o desenvolvimento de práticas e políticas de distintos subsistemas de Gestão de Pessoas de maneira coerente e integrada e a favor da estratégia organizacional, visando colaborar para o alcance de seus objetivos, estimular o bom desempenho e influenciar a cultura organizacional, considerando ainda o contexto vivenciado (Côrtes, 2016; Legge, 1995; Terabe & Bergue, 2014; Truss, 2008; Wright & Snell, 1991; Wright & McMahan, 1992).

De fato, o foco na necessidade de adequação ao contexto representa também um dos pontos fundamentais de diferenciação da GEP frente à ARH tradicional. Segundo Delery e Doty (1996), a literatura de GP se desenvolveu segundo diferentes visões que podem ser agregadas em três diferentes perspectivas: universalista, configuracional e contingencial. Resumidamente, a perspectiva universalista representa a ideia de que as melhores práticas devem ser identificadas, promovidas e adotadas de maneira generalizada, uma vez que podem gerar impactos positivos para a organização independente das condições em que são aplicadas, isto é, sem necessidade de adequação ao contexto. Já a corrente configuracional acredita em um conjunto de práticas de sucesso que, de maneira inter-relacionada, formam diferentes padrões para atender as demandas de determinado cenário, focando na dinâmica de relações internas à organização. Ambas as perspectivas, portanto, se contrapõem à contingencial, que prevê a necessidade de readequação dos modelos estratégicos caso a caso, uma vez que a influência de fatores contingenciais internos e externos acarretam atuam sobre as práticas de GP e, portanto, devem ser considerados (Bianchi, Quishida & Foroni, 2017). Assim, apesar de alguns esforços em linhas contrárias, a literatura em torno da Gestão Estratégica de Pessoas se desenvolveu majoritariamente dentro da perspectiva contingencial (Lengnick-Hall et al, 2009).

Desse modo, os primeiros estudos na temática da GEP versavam justamente sobre a perspectiva contingencial e a necessidade de adequação ou alinhamento aos aspectos ambientais (Lengnick-Hall et al, 2009) e, à medida que o conhecimento evoluiu nesses aspectos, novos temas foram sendo agregados à agenda de pesquisa do campo. Lengnick-Hall et al (2009) apresentam sete principais temas de interesse ao longo do tempo resumidos na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1

Síntese dos principais temas de pesquisa da GEP

Temas	Ideia Central
Explicação das perspectivas contingenciais e de alinhamento	Conjuntos particulares de práticas de GP tendem a ter melhor desempenho se combinados com objetivos, condições e interesses estratégicos específicos
Mudança de foco de administrar recursos humanos para a criar	Transição da visão de administração de recursos humanos tradicional para aquela baseada nas contribuições do

Temas	Ideia Central
Contribuições estratégicas	Capital humano, capacidades estratégicas e desempenho organizacional competitivo, além da mudança de papel do profissional
Elaboração de componentes e estruturas do sistema de GP	Políticas e práticas de GP são processos complexos e interdependentes que não deveriam ser considerados independentemente, mas sim examinados como subsistemas ou pacotes
Expansão do escopo da GEP	Mudança do foco das ações internas à organização para aquelas presentes em unidades de negócio, grupos de interesse, cadeia de valor e contexto internacional
Alcançando a implementação e execução da GEP	Preocupação com a habilidade de uma empresa para realmente atingir as práticas de GEP almejadas e os consequentes resultados estratégicos esperados
Mensuração dos resultados da GEP	Determinação de medidas válidas e representativas das atividades de GEP, acerca de questões como desempenho e resultados
Avaliação de questões metodológicas	Importantes preocupações metodológicas decorrentes do amadurecimento do campo e do estabelecimento mais completo de quadros conceituais e suposições teóricas

Nota. Fonte: adaptado de Côrtes (2016) segundo Lengnick-Hall et al, 2009

Conforme indica a Tabela 1, um dos principais temas de interesse da literatura acerca da GEP reside na investigação dos resultados alcançados com a execução das práticas estratégicas. Apesar de todos os esforços e da proeminente teoria produzida sobre o assunto, as organizações têm encontrado dificuldades para alcançar a efetiva implementação, sobretudo no setor público, onde a complexidade da tarefa é ampliada pela quantidade de objetivos distintos a que servem essas iniciativas quando o foco passa a ser o interesse público e não a lucratividade (Brown, 2004). Nesse sentido, estudos nacionais recentes se concentraram na averiguação de fatores contingentes à implementação de distintas políticas de Gestão de Pessoas em órgãos governamentais brasileiros, a exemplo da PNDP (Camões, 2013) e da Gestão por competências (Fonseca, 2013). Apesar da predominância das pesquisas no tema serem voltadas ao setor privado, as peculiaridades e limitações do setor público tornam necessária a investigação das dificuldades enfrentadas na implementação da Gestão Estratégica de Pessoas também em organizações desta natureza (Côrtes & Meneses, 2016).

2.2.1 Implementação de políticas de Gestão Estratégica de Pessoas no setor público

Considerando o exposto, Côrtes (2016) realizou uma busca bibliográfica a fim de reconhecer os principais fatores interferentes na implementação de políticas de GEP abordados na literatura nacional e internacional no período de 1984 a 2015. O estudo levou à identificação dos temas mais recorrentemente tratados pela literatura, categorizados com base na revisão e adaptação das categorias propostas por Camões (2013) e Fonseca (2013) e agrupados em quatro tipos de fatores: institucionais, políticos, organizacionais e setoriais, conforme indica a Tabela 2.

Tabela 2
Síntese das categorias propostas para os fatores interferentes

Fatores	Categorias
Institucionais	Aspectos societais
	Legislação e normas externas
	Mecanismos de controle externo
Políticos	Configuração política da organização
	Apoio da alta administração
	Descontinuidade administrativa
	Habilidade política da liderança de GP
	Inserção estratégica da unidade de GP
Organizacionais	Aspectos culturais
	Recursos organizacionais
	Estrutura organizacional
	Engajamento de gestores e servidores
	Comunicação institucional
	Normas internas
	Planejamento estratégico organizacional
Setoriais	Integração estratégica de GP
	Reputação da unidade de GP
	Recursos da unidade de GP
	Autonomia da unidade de GP
	Estrutura da unidade de GP
	Metodologia de implementação
	Coexistência do papel funcional de GP

Nota. Fonte: Côrtes (2016) segundo Camões (2013) e Fonseca (2013).

Os fatores institucionais dizem respeito a contingências externas à organização e, portanto, fora de seu controle, mas que impactam nas políticas de GP, seja em sua estruturação ou limitando a atuação das práticas através de normativos ou outros mecanismos de controle. Logo, dentre os fatores institucionais, encontram-se categorias referentes a aspectos societais, legislação e normas externas e mecanismos de controle externos (Fonseca, 2013).

Os aspectos societais são uma categoria abrangente que engloba fatores da conjuntura social, econômica e política vivenciada que podem afetar a implementação de políticas de GP tanto positivamente quanto negativamente, a depender do cenário (Côrtes, 2016; Fonseca, 2013).

Já a categoria denominada legislação e normas externas trata das limitações legais oriundas de leis, decretos e normativos de maneira geral produzidos fora da organização, mas aos quais as práticas de GP devem se submeter, podendo representar orientações que limitem a inovação, conflitos legais ou de fato barreiras intransponíveis (Côrtes, 2016). Tratando-se do contexto do setor público, tal categoria se faz presente respaldada nas heranças da burocracia,

que regulamentou excessivamente as ações públicas e depois não acompanhou as mudanças gerenciais trazidas (Silva & Mello, 2013). Apesar desse viés negativo, os normativos podem também motivar a implementação de iniciativas de GEP através da imposição coercitiva (Fonseca & Meneses, 2016).

Acerca dos mecanismos de controle externo, as contingências intervenientes referem-se a orientações e outras demandas advindas de órgãos de controle e auditoria, bem como a necessidade de cumprimento de decisões judiciais. Assim como no caso das legislações, essas demandas podem atuar de maneira a limitar a atuação do setor de GP ou podem exercer papel de incentivo à adoção de novas políticas de GEP (Côrtes, 2016).

Os fatores políticos referem-se à forma como a dinâmica das relações interpessoais e intra e intergrupos influenciam a implementação da GEP abordando questões como uso de poder, conflitos de interesses, negociação, formação de coalizões e apoio político (Camões & Meneses, 2016; Côrtes, 2016). Dessa maneira, este fator agrega categorias como: configuração política da organização, apoio da alta administração, descontinuidade administrativa, habilidade política da liderança de GP e inserção estratégica de GP.

A configuração política da organização está relacionada ao uso das relações de poder e influência na formação da agenda intraorganizacional, a fim de garantir o alcance de objetivos que interessam a grupos específicos (Côrtes, 2016; Fonseca, 2013). Dessa forma, abrange questões relacionadas a conflitos de interesses, sendo essas divergências desafios relevantes para a GEP no setor público, já que frequentemente os objetivos dos agentes políticos não são equivalentes aos dos gestores e, principalmente, servidores (Ingraham & Rubaii-Barrett, 2007).

O apoio da alta administração constitui fator crítico que impacta em variados aspectos, uma vez que as decisões da alta cúpula influenciam a distribuição de recursos e de poder. Dessa maneira, quando o apoio existe, o processo se torna prioritário e ganha maior legitimidade, bem como há maior estímulo ao engajamento dos empregados, acarretando em maiores chances de efetividade da política implementada. De maneira inversa, a falta de apoio pode incorrer em exclusão da agenda organizacional, com conseqüente descontinuidade e perda da legitimidade do setor de GP (Camões & Meneses, 2016; Côrtes, 2016; Fonseca & Meneses, 2016).

Nesse sentido, outra categoria de natureza política é a descontinuidade administrativa, diz respeito à rotatividade excessiva dos gestores, sobretudo se relacionada a motivos políticos e não técnicos, bem como ao cenário de instabilidade das coalizões políticas diante de trocas de mandatos (Camões & Meneses, 2016; Côrtes, 2016). Tais fatores impactam a implementação de práticas de GP uma vez que a alternância de poder pode acarretar na descontinuação ou modificação de projetos ou objetivos estratégicos da organização, ou ainda em oscilações no

nível de apoio às ações de GP (Côrtes, 2016). Além disso, a alta rotatividade representa uma barreira para a institucionalização de inovações, já que novas práticas têm maior propensão a serem descontinuadas, visto que não foram incorporadas à cultura da organização (Fonseca & Meneses, 2016).

A habilidade política da liderança de GP refere-se à voz que o dirigente do setor possui dentro da organização, isto é, sua capacidade de entender e influenciar grupos de forma a colaborarem com as práticas implementadas pela área e darem a devida relevância a estas (Côrtes, 2016). Entretanto, raramente o gestor de GP é visto como uma forte liderança organizacional, impactando negativamente nas práticas do setor (Ingraham & Rubaii-Barrett, 2007).

Enfim, a última categoria identificada dentre os fatores políticos é a inserção estratégica de GP, que trata do nível de participação do setor nas arenas decisórias e na definição do planejamento estratégico, assim como o grau de alinhamento entre a alta administração e a área. Nesse sentido, a possibilidade de discutir a formulação das práticas de GP e o seu monitoramento com atores-chave em processos decisórios colabora para a efetividade de políticas de GP na medida em que permite que o debate não se limite ao setor de GP e dissemine o conhecimento sobre o potencial de suas ações, impactando em outras categorias tal como o apoio da alta administração (Camões & Meneses, 2016; Côrtes, 2016)

Os fatores organizacionais representam as categorias de maior controle da organização e também aquelas mais recorrentemente abordadas pela literatura como interferentes à implementação da GEP (Fonseca, 2013). Tratam de questões internas e inerentes à organização, incluindo as seguintes categorias: aspectos culturais, recursos organizacionais, estrutura organizacional, engajamento de gestores e servidores, comunicação institucional, normas internas e planejamento estratégico.

Os aspectos culturais constituem a categoria mais frequentemente citada, podendo impactar positiva ou negativamente na implementação de políticas de GP. Entretanto, frente ao contexto histórico verificado no setor público, a cultura organizacional tem representado uma barreira e um desafio a ser superado, visto a forte resistência a mudanças encontrada entre gestores e servidores públicos, além da presença de valores ainda remanescentes da burocracia e até mesmo do patrimonialismo que se refletem no comportamento dos funcionários (Côrtes, 2016; Fonseca & Meneses, 2016; Silva & Mello, 2013).

A categoria “estrutura organizacional” refere-se à configuração formal da organização, isto é, como se dá a departamentalização e hierarquização da entidade. A literatura aponta que estruturas mais pulverizadas e verticais acarretam em menor agilidade para a implementação

da Gestão Estratégica de Pessoas. Por outro lado, estruturas mais centralizadas podem tornar mais fácil essa implementação por facilitar o alinhamento vertical (Järvalt & Randma-Liiv, 2010). Além disso, organizações constituídas por departamentos voltados ao planejamento e monitoramento das ações estratégicas podem influenciar positivamente as ações de GP (Côrtes, 2016).

Outra categoria relevante trata dos recursos organizacionais que, caso escassos, constituem fator limitante para a efetividade da implementação das práticas da GEP. Dentre os recursos abordados se incluem a falta de servidores, tanto em termos quantitativos quanto em relação à qualificação, de suporte material e de recursos tecnológicos ou orçamentários e financeiros (Côrtes, 2016).

Assim como relatado para a Gestão de Desempenho, para a Gestão de Pessoas de forma geral o engajamento de gestores e servidores constitui elemento que influencia positivamente o sucesso das ações de GP. Assim, há a necessidade de maior participação gerencial e do corpo funcional como um todo no processo de implementação de políticas estratégicas para a organização visando implicar em maior comprometimento e motivação para colaborar com o sucesso da política implementada (Camões & Meneses, 2016).

A comunicação institucional é uma categoria que pode representar influências positivas ou negativas. Quando utilizada para prover transparência, auxiliando na divulgação e esclarecimento das iniciativas do setor de GP, a comunicação colabora com a redução da resistência por parte dos funcionários (Côrtes, 2016). Entretanto, caso a comunicação não seja realizada de maneira adequada, pode levar a interpretações erradas que distorcem os objetivos das iniciativas de GP implicando em maior resistência no processo de implementação (Silva & Mello, 2013).

Em complemento às normas externas abordadas nos fatores institucionais, as normas internas tratam das regulamentações produzidas pela organização que orientam e com frequência limitam ou retardam a implementação de novas práticas de GP. Entretanto, essas normas também podem atuar colaborando com a execução das ações, uma vez que com a normatização os atores se veem forçados a cumprir com o determinado (Côrtes, 2016).

Por fim, a categoria “Planejamento estratégico organizacional” refere-se à existência de processo de planejamento intencional que discrimina os objetivos estratégicos organizacionais, influenciando e orientando assim os objetivos da Gestão Estratégica de Pessoas, em consonância com o princípio do alinhamento vertical (Côrtes, 2016). A instituição de um plano estratégico formal pode representar um diferencial importante para o desenvolvimento de práticas de GP ao ratificar formalmente a necessidade de adoção das iniciativas para a

consecução dos propósitos estratégicos do órgão (Camões & Meneses, 2016; Fonseca & Meneses, 2016).

Os fatores setoriais dizem respeito a variáveis restritas à própria unidade de GP e sob seu próprio controle que exercem influência nas práticas e políticas que desejam implementar (Fonseca, 2013). Dentre essas variáveis, encontram-se: integração estratégica de GP, reputação, autonomia, estrutura e recursos da unidade, metodologia de implementação e coexistência do papel funcional de GP.

A integração estratégica de GP diz respeito aos princípios de alinhamento horizontal e vertical da GEP, ou seja, a coerência das iniciativas do setor com os objetivos estratégicos organizacionais, bem como a interdependência entre as práticas dos distintos subsistemas de GP (Côrtes, 2016). Nesse sentido, a falta dessas integrações constitui fator interferente relevante na implementação da GEP haja vista que na administração pública brasileira os subsistemas de Gestão de Pessoas geralmente trabalham de maneira isolada, com pressupostos e equipes distintos, o que reduz o potencial de benefício das ferramentas (Camões & Meneses, 2016).

A reputação da unidade de GP está ligada ao atendimento das expectativas do corpo funcional e das lideranças por parte do setor de GP. Quanto este quesito, a literatura indica sua relevância para a efetividade das políticas de GP, já que uma baixa reputação acarreta no menosprezo da importância das ações propostas pelo setor. Por consequência, essa desvalorização também implica em outros fatores como o apoio da alta administração e o engajamento de gestores e servidores (Côrtes, 2016).

A autonomia da unidade de GP constitui uma categoria que se relaciona com a liberdade de atuação delegada ao setor, de forma a permitir a formulação e condução de suas atividades de maneira descentralizada. A partir da garantia de poder decisório autônomo sobre suas ações, a unidade tem maior capacidade para implementar e aprimorar os processos de GP (Côrtes, 2016; Fonseca, 2013). No setor público em geral, os gestores constam com menos autonomia para a tomada de decisão do que no setor privado, o que acaba por tornar as ferramentas de GP mais reativas do proativas (Järvalt & Randma-Liiv, 2010).

Analogamente às categorias referentes a recursos e estrutura organizacionais, as categorias “recursos da unidade de GP” e “estrutura da unidade de GP” também se referem ao impacto causado pela quantidade e qualidade dos recursos humanos, materiais, orçamentários e financeiros, dessa vez disponibilizados especificamente a esse setor, e à maneira que o departamento se organiza quanto a suas subunidades, assim como a sua posição no organograma organizacional (Côrtes, 2016). Esses fatores, portanto, influenciam diretamente na capacidade do setor de apresentar e conduzir novos projetos, visto que os empregados do

setor são em grande parte responsáveis pela busca de apoio e a disseminação dos procedimentos e técnicas, necessitando que estejam capacitados para tal função (Camões & Meneses, 2016; Fonseca & Meneses, 2016).

A categoria “metodologia de implementação” trata da adequação entre as práticas de GP instituídas e o contexto organizacional verificado. Este ponto ganha especial relevância no setor público devido aos modelos importados do setor privado que necessitam ser readequados para uma melhor implementação, observando aspectos culturais e especificidades estruturais da organização (Côrtes, 2016; Fonseca & Meneses, 2016).

Finalmente, a coexistência do papel funcional de GP diz respeito à atuação concomitante do setor nos papéis estratégicos e tradicionais, isto é, ao tempo gasto executando atividades operacionais reduzindo a possibilidade de despender esforços em ações de maior valor estratégico para a organização. Assim, é relevante que a unidade de GP busque o equilíbrio nessa divisão de tempo, uma vez que, caso o foco seja excessivo nas atividades funcionais, as políticas de GEP terão seu potencial reduzido (Côrtes, 2016).

2.3 Gestão de Desempenho

Alinhada à Gestão Estratégica de Pessoas, a prática de Gestão de Desempenho retrata a mudança vivenciada nas últimas décadas na área de Gestão de Pessoas, uma vez que representa um conjunto de atividades inseridas dentro de um processo maior de gestão organizacional, visando vincular estratégias e objetivos organizacionais com o desempenho individual e subsidiando outras políticas de Gestão de Pessoas (Brandão & Guimarães, 2001).

Assim, a Gestão de Desempenho é um instrumento destinado a prover alternativas gerenciais eficientes que surgiu como uma opção às tradicionais técnicas de Avaliação de Desempenho, firmando-se como um processo organizacional que busca garantir a melhoria contínua dos desempenhos individual e organizacional a partir do planejamento, acompanhamento e mensuração do desempenho (Brandão & Guimarães, 2001). Nesse sentido, a GD engloba, mas não se resume à Avaliação de Desempenho que, nesse caso, é utilizada como insumo, pois seus resultados permitem subsidiar decisões gerenciais que servirão ao propósito maior de desenvolver e valorizar o empregado (DeNisi & Pritchard, 2006; Martins, Marques, Vieira & Garay, 2010).

A Avaliação de Desempenho constitui um dos elementos cruciais para a Gestão de Desempenho que permite conhecer, mensurar e comparar o desempenho alcançado ao esperado e, por consequência, adequá-lo segundo o desejado pela organização (Biulchi & Pauli, 2012; Lotta, 2002). De forma geral, a AD é um evento que ocorre formalmente e periodicamente, no

qual são atribuídas pontuações para os empregados segundo critérios de mensuração do desempenho previamente definidos (DeNisi & Pritchard, 2006).

Embora instrumentos utilizados para controlar a produtividade vigorem desde a Antiguidade, foi com o capitalismo e a revolução industrial que o foco passou a residir no empregado, migrando a atenção do acompanhamento do desempenho financeiro organizacional exclusivamente para a produtividade do empregado (Cuccurullo, Aria & Sarto, 2016). Assim, com o início do estudo da Administração no início do século XX, dentro da denominada Administração Científica, as pesquisas de Taylor conduziram às primeiras escalas para mensuração da produtividade e desempenho individual, voltadas para a padronização do trabalho.

Posteriormente, ao longo do século XX, a Avaliação de Desempenho evoluiu para muito além do controle dos tempos e movimentos (Brandão & Guimarães, 2001; Cuccurullo, Aria & Sarto, 2016). Atualmente, no que tange aos propósitos da Avaliação de Desempenho, a literatura aborda duas diferentes óticas. Dentro de uma perspectiva funcionalista, a prática é sobretudo uma ferramenta voltada ao desenvolvimento dos recursos pessoais, sendo, portanto, uma iniciativa positiva para os funcionários da organização, que podem se beneficiar dela por meio da oferta de treinamentos e recompensas. Entretanto, dentro da perspectiva crítica, a AD é entendida como um instrumento organizacional que visa exercer o controle psicossocial sobre os trabalhadores, já que possibilita o registro do que e como o empregado executa seu trabalho, servindo como um instrumento de poder que pode levar a punições ou efeitos negativos para os empregados (Brandão & Guimarães, 2001; Guimarães, Nader & Ramagem, 1998).

Dentro da Gestão Estratégica de Pessoas, predomina a perspectiva funcionalista, uma vez que, havendo um alinhamento entre a Gestão de Desempenho, os objetivos organizacionais e os demais subsistemas de GP, a AD pode ser também utilizada para valorizar o desempenho, fornecer informações técnicas acerca dos problemas de desempenho, identificar *gaps* de competência para subsidiar ações de capacitação e treinamento, validar políticas de seleção e movimentação de pessoal, promover o incentivo ao *feedback* e, de maneira geral, a estimular o desenvolvimento pessoal do corpo funcional (Brandão & Guimarães, 2001; Lotta, 2002; Oliveira-Castro, Lima & Veiga, 1996). Entretanto, com frequência a AD ainda é utilizada com o propósito principal de embasar políticas remuneratórias e de promoção salarial, sobretudo no contexto do setor público, no qual historicamente, como consequência do NPM, a avaliação de desempenho foi implementada como um sistema de aferição de mérito e de recompensas (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald & Pettigrew, 1996; Martins, Marques, Vieira & Garay, 2010).

2.3.1 *Gestão de Desempenho no setor público brasileiro*

No setor público brasileiro, as primeiras legislações voltadas para a adoção da Avaliação de Desempenho datam da década de 1930, com a era Vargas. Após esse período diversas normas se sucederam no mesmo sentido, regulamentando a implementação de Sistemas de Avaliação de Desempenho em distintos órgãos de diferentes esferas de governo. Porém, tratava-se apenas de “um instrumento *pro forme* (sic) para viabilizar o aumento da remuneração e/ou a progressão nas carreiras” (Martins, Marques, Vieira & Garay, 2010, p. 5) ou ainda uma forma de punição mais do que um incentivo ao desenvolvimento.

Em 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o governo diagnosticou que o Brasil não possuía uma política coerente de recursos humanos e instituiu a Nova Política de RH, que possuía, dentre suas diretrizes, o intuito de aperfeiçoar os Sistemas de Avaliação de Desempenho do setor público brasileiro, embora ainda associado a incentivos pecuniários. Diante desse contexto, em 1998 a prática de AD foi inserida constitucionalmente por meio da Emenda Constitucional n. 19 (Martins, Marques, Vieira & Garay, 2010).

Dez anos mais tarde, em 2008, foi promulgada a Lei n. 11.784/08 que instituiu a Avaliação de Desempenho para toda a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. O texto da referida lei definiu AD como “o monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor e institucional dos órgãos e das entidades, tendo como referência as metas globais e intermediárias dos órgãos e entidades”, além de associar a avaliação à promoção da melhoria da qualificação e a sua utilização como subsídio de políticas de Gestão de Pessoas relacionadas à capacitação, desenvolvimento, remuneração e movimentação (BRASIL, 2008). À aprovação dessa norma, seguiu-se a edição do Decreto 7.133, em 2010, que regulamentou e detalhou processo de AD, uniformizando a prática para todo o Executivo Federal.

As ações mais recentes acima tratadas representaram um avanço para a Gestão de Pessoas do setor público brasileiro, uma vez que incentivaram as organizações públicas a adotar políticas de Gestão de Desempenho e não apenas de avaliação, conforme as práticas recomendadas pelo Decreto 7.133/2010 que prevê as etapas de planejamento, negociação, e monitoramento do desempenho, além da articulação entre a Avaliação de Desempenho Individual e os objetivos organizacionais, conforme recomenda a literatura do ramo.

Seguindo tais orientações, o Governo Federal publicou em 2013 o Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho visando complementar os normativos e sensibilizar os gestores e servidores públicos. Dessa maneira, o Manual detalha o processo de Gestão de Desempenho

recomendado para a APF focando nos seus principais conceitos, isto é, a adoção de múltiplas fontes para a avaliação, o papel e responsabilidade dos avaliadores, os critérios adotados para a AD, a criação de metas e do plano de trabalho e a avaliação em si. Ou seja, o processo de GD da APF deve incluir as etapas de: i) planejamento, na qual devem ser definidas metas individuais e por equipe alinhadas às metas institucionais globais; ii) execução, momento em que o servidor de fato exerce suas tarefas; iii) monitoramento, o que representa um acompanhamento sistemático e contínuo dos servidores por parte dos gestores e demais avaliadores, concomitante à etapa de execução; iv) avaliação, na qual o avaliador julgará e atribuirá notas ao desempenho do indivíduo, além de prover *feedbacks*; e v) revisão, que é o momento de rever as metas e objetivos pactuados no plano de trabalho (BRASIL, 2013).

Apesar dos direcionamentos e esforços, os desafios para uma efetiva Gestão de Desempenho no setor público ainda são muitos, dadas suas particularidades que tornam mais difíceis tanto a definição de objetivos e parâmetros avaliativos, como a implementação efetiva de políticas de GD (Martins, Marques, Vieira & Garay, 2010).

2.4 Implementação da Gestão de Desempenho

A literatura acerca da Gestão de Desempenho há muito se interessa em estudar fatores que representam dificuldades dentro do processo de GD, bem como maneiras de superá-las. Entretanto, ao longo do tempo, o foco da atenção dos pesquisadores passou por diferentes aspectos, na medida em que a noção do que é mais ou igualmente relevante para a implementação bem-sucedida dessas políticas variou nesse período.

Inicialmente, os primeiros estudos que avaliavam a implementação focavam sobretudo na definição de critérios e parâmetros de avaliação e propriedades psicométricas. Dessa maneira, importavam questões como a validade e a confiabilidade das escalas, além do impacto dessas escalas na imparcialidade para a redução de vieses. Quanto a esses aspectos, foram identificadas algumas tendências como o efeito halo, que ocorre quando a nota da avaliação é enviesada em função de sentimentos pessoais, o efeito de tendência central, referente à avaliação sempre com notas intermediárias na escala independente da performance real do avaliado, e o efeito da recenticidade, que é a colocação de ênfase apenas no desempenho recente (Brown and Heywood, 2005; DeNisi & Pritchard, 2006; Lotta, 2002).

Ainda que a precisão dos instrumentos de Avaliação de Desempenho seja relevante, não deve constituir um fim em si mesmo, isto é, não se pode perder de vista o real objetivo dessa investigação, que é o aprimoramento da GD em busca da melhoria do desempenho dos empregados. Foi com essa visão que posteriormente, o foco recaiu no papel das fontes de

avaliação, momento no qual a prática da avaliação 360° ou avaliação por múltiplas fontes ganhou força tanto como uma maneira de iniciar uma mudança organizacional ao envolver mais pessoas no processo de avaliação, quanto como uma forma de garantir resultados mais robustos para a AD, uma vez que o julgamento não se concentraria em uma única visão. Assim, com a disseminação da prática, os pesquisadores se concentraram também em avaliar a sua real efetividade e, embora essa discussão continue presente até hoje, a avaliação 360° ainda é majoritariamente adotada (DeNisi & Pritchard, 2006).

Seguindo com o foco nas fontes de avaliação, a discussão se expandiu para abordar também as responsabilidades e capacidades dos avaliadores, sobretudo dos gestores. Dessa maneira, o preparo do gestor passou a ser visto como elemento crucial para o sucesso das políticas de Gestão de Desempenho, uma vez que o empregado dotado de função gerencial tem papel fundamental em todas as etapas do processo de GD, necessitando, portanto, estar capacitado para observar o comportamento do avaliado e contribuir com o aprimoramento do desempenho da equipe sob sua supervisão (Odelius, 2010; Oliveira-Castro, Lima & Veiga, 1996);

Enfim, apenas mais recentemente, a literatura passou a se preocupar com o papel dos fatores contextuais para a efetividade da implementação da gestão de Desempenho, tornando a questão um tema de pesquisa mais frequente diante da constatação de que variáveis de natureza cultural, social e econômica podem impactar tanto a percepção dos avaliadores acerca da política de GD quanto à realização da avaliação em si (DeNisi & Pritchard, 2006; Odelius & Santos, 2008).

Levy e Williams (2004) argumentam que o contexto social dentro do qual a Avaliação de Desempenho é realizada interfere em seu funcionamento, influenciando a efetividade do processo. Desta forma, classifica as variáveis interferentes em três categorias: i) variáveis distais, que são fatores contextuais que afetam os subsistemas de GP de maneira geral, não se restringindo à Gestão de Desempenho, tais como cultura e clima organizacional e fatores externos econômicos ou tecnológicos; ii) variáveis proximais de processo, que são fatores afetados pelas distais, mas que também afetam o comportamento dos avaliadores e avaliados; e iii) variáveis proximais de estrutura, essas mais alinhadas às primeiras pesquisas no tema, isto é, fatores relacionados às dimensões técnicas. Entretanto, apesar do reconhecimento da importância de investigar as variáveis distais, Levy e Williams (2004) focam sua pesquisa em fatores proximais, colocando que a pesquisa sobre variáveis distais ainda é escassa.

Nesse sentido, conclui-se que diversas contingências afetam a efetividade da implementação da Gestão de Desempenho e, embora se reconheça a relevância dos fatores

contextuais nesse processo, historicamente os estudos no tema se concentraram em levantar aspectos de natureza técnico-metodológica ou ligados diretamente à execução da Avaliação de Desempenho, constituindo a investigação de fatores externos ou internos de natureza macro (variáveis distais e variáveis proximais de processo) um tema ainda não consolidado pela literatura de GD (Levy & Williams, 2004).

2.4.1 Fatores intervenientes na implementação da Gestão de Desempenho no setor público

Diante da reconhecida necessidade de aprofundamento no estudo dos aspectos interferentes na implementação da Gestão de Desempenho, foi realizada uma pesquisa bibliográfica a fim de identificar as contingências já levantadas e publicadas na literatura que versa sobre o tema. Mais especificamente, em consonância com os objetivos de pesquisa deste trabalho, a revisão de literatura executada visou levantar fatores contextuais intervenientes na implementação da Gestão de Desempenho no setor público.

Assim, foram promovidas consultas nas plataformas “Portal de periódicos CAPES”, “Web of Science”, “SciELO” e “Spell”, uma vez que desejava-se acessar a produção nacional e internacional sobre o tema. Para as buscas, foram utilizadas diferentes combinações dos seguintes descritores: “gestão de desempenho”, “avaliação de desempenho”, “gestão de desempenho individual”, “avaliação de desempenho individual”, “público”, “implementação”, “fatores”, “barreiras”, “desafios”, “iniciativas” e seus correspondentes em inglês.

As buscas retornaram ao todo 2.190 artigos publicados em periódicos revisados por pares que foram filtrados a partir da leitura do título e do resumo, resultando em 70 artigos aderentes ao tema, a princípio. Entretanto, ao longo da leitura e análise do material, foram suprimidos ainda 37 artigos não condizentes com o objetivo da pesquisa bibliográfica, haja vista que abordavam: i) exclusivamente a Gestão de Desempenho institucional; ii) exclusivamente a implementação da Gestão de Desempenho em empresas privadas; ou iii) exclusivamente contingências de natureza metodológica da Gestão de Desempenho. Portanto, após as exclusões, obteve-se um total de 33 artigos publicados entre 1982 e 2018 aproveitáveis para a realização da revisão de literatura, sendo 22 publicações internacionais e 11 nacionais.

De maneira geral, os artigos relatam a implementação da Gestão de Desempenho em uma ou várias organizações públicas em específico, listando as principais dificuldades encontradas, bem como fatores que contribuíram para o sucesso da prática. Ressalta-se ainda que, embora alguns artigos cite iniciativas implementadas ou sugestões de ações a serem tomadas a fim de contornar as contingências verificadas na implementação da GD, não foram encontradas publicações que tratassem do tema enquanto objetivo principal.

Enfim, após o levantamento dos artigos, foi realizada a leitura do material, seguida pelo destaque dos trechos que apresentavam informações relevantes para o objetivo da pesquisa. Visando sistematizar a análise, assim como identificar a coerência entre os fatores interferentes na implementação da Gestão de Desempenho e na implementação da Gestão Estratégica de Pessoas como um todo, os trechos selecionados foram classificados segundo as categorias de fatores institucionais, políticos, organizacionais e setoriais propostas Camões (2013) e Fonseca (2013), consolidadas e revisadas por Côrtes (2016) previamente apresentadas neste referencial teórico. A Tabela 3 apresenta o resultado da revisão de literatura, elencando as categorias que foram retratadas nos textos, bem como a definição de cada categoria e quantidade de artigos que versaram sobre cada uma delas.

Tabela 3
Fatores intervenientes na implementação da GD

Fatores	Categorias	Definição	Frequência	
Institucionais	Aspectos societais	Conjuntura econômica, macro política e social externa	3	13
	Legislação e normas externas	Coerência, constância, unidade e completude do conjunto de leis, decretos e normas produzidas fora da organização que disciplinam assuntos relativos à GP	8	
	Mecanismos de controle externo	Atividades de verificação e controle do cumprimento das regras contidas no arcabouço legal e jurídico de GP	2	
Políticos	Configuração política da organização	Padrão de uso das influências e de critérios políticos na formação da agenda da alta administração	5	21
	Apoio da alta administração	Nível de suporte decisório e fornecimento de recursos para a consecução das atividades de GP	12	
	Descontinuidade administrativa	Instabilidade das coalizões, mandatos políticos curtos e rotatividade de gestores	4	
	Habilidade política da liderança de GP	Capacidade do dirigente de GP de influenciar atores e grupos de interesse	0	
	Inserção estratégica da unidade de GP	Presença da unidade de GP nas arenas decisórias, com liberdade para discutir, formular, monitorar e revisar propostas para a área	0	
Organizacionais	Aspectos culturais	Valores predominantes e grau de resistência à mudança	28	93
	Recursos organizacionais	Quantidade e qualidade dos recursos humanos, tecnológicos e financeiros controlados pela organização	17	
	Estrutura organizacional	Configuração estrutural da organização, envolvendo os níveis de hierarquização e departamentalização e a presença de mecanismos de governança	4	
	Engajamento de gestores e servidores	Envolvimento e participação dos gerentes de linha e servidores nas políticas e práticas de GP	21	
	Comunicação institucional	Nível de transparência na disponibilização de informações ao público externo e interno	11	
	Normas internas	Arcabouço normativo sobre GP produzido no âmbito interno das organizações	6	

Fatores	Categorias	Definição	Frequência	
	Planejamento estratégico organizacional	Processo intencional e objetivo de planejamento que culmina em um plano estratégico para a organização	6	
Setoriais	Integração estratégica de GP	Interdependência entre os subsistemas de GP e coerência destes com a estratégia organizacional	14	36
	Reputação da unidade de GP	Percepção de servidores, gestores e alta administração sobre a efetividade da unidade de GP no atendimento às suas expectativas	8	
	Recursos da unidade de GP	Quantidade e qualidade dos recursos humanos e materiais controlados pela unidade de GP	2	
	Autonomia da unidade de GP	Liberdade de ação da unidade de GP para condução de suas atividades	1	
	Estrutura da unidade de GP	Configuração estrutural da unidade de GP, envolvendo sua posição na estrutura organizacional e seus níveis internos de hierarquização e departamentalização	0	
	Metodologia de implementação	Grau de adequação e de complexidade do modelo estratégico de GP adotado	10	
	Coexistência do papel funcional de GP	Proporção da divisão de tempo e esforço da unidade de GP dirigidos para suas atividades funcionais e estratégicas	1	
TOTAL			163	

Nota. Fonte: Elaborado pela autora segundo as categorias e definições apresentadas por Côrtes (2016) segundo Camões (2013) e Fonseca (2013).

Os resultados da pesquisa bibliográfica confirmam a escassez de estudos voltados ao tema no setor público, sobretudo de publicações que se concentrem principalmente nos aspectos de natureza contextual. Ainda assim, conforme indica a Tabela 3, os fatores organizacionais são os mais abordados pela literatura, sobretudo os relativos a aspectos culturais e engajamento dos gestores e servidores, dois pontos que vêm sendo retratados pela literatura desde o início das investigações acerca da implementação da Gestão de Desempenho. Chama atenção ainda o fato dos fatores políticos apresentarem baixa incidência, uma vez que tais contingências podem estar relacionadas a fatores intervenientes de outras naturezas. Ademais, ressalta-se que três categorias elencadas por Côrtes (2016) não foram abordadas pelos artigos analisados: habilidade política da liderança de GP e inserção estratégica da unidade de GP, ambas de natureza política; e estrutura da unidade de GP, de natureza setorial.

A seguir, serão apresentados e detalhados por categoria cada um dos fatores interferentes encontrados ao longo da revisão de literatura.

2.4.1.1 Fatores institucionais

Conforme a definição proposta por Fonseca (2013), os fatores institucionais agregam as interferências oriundas de aspectos externos à organização e, portanto, apresentam menor possibilidade de intervenção. De maneira geral, esses aspectos foram pouco abordados pela literatura, sobretudo no que se refere à produção nacional, uma vez que os estudos se

concentraram majoritariamente em explorar contingências internas à organização. A Tabela 4 abaixo retoma as frequências com que as categorias de natureza institucional foram encontradas nos artigos analisados.

Tabela 4

Fatores institucionais intervenientes na implementação da GD

Fatores	Categorias	Frequência	
Institucionais	Aspectos societais	3	13
	Legislação e normas externas	8	
	Mecanismos de controle externo	2	

Nota. Fonte: Elaborado pela autora segundo as categorias apresentadas por Córtes (2016).

Acerca dos aspectos societais, os estudos apontaram que a situação política e econômica externa impactam a estruturação das políticas de gestão de pessoas das organizações públicas, especialmente diante de situações de austeridade fiscal, nas quais os recursos são reduzidos e o desempenho necessita ser aprimorado. Dessa maneira, diante de contextos de crise econômica, a implementação da Gestão de Desempenho é favorecida, em busca da ampliação da eficiência das organizações públicas (Ahenkan, Tenakwah & Bawole, 2018; Hammerschmid & Löffler, 2015). Além disso, levantou-se que é em decorrência do contexto histórico, político e social vivenciado pela sociedade que se constrói a cultura local, fator que apresenta relação direta com a cultura organizacional e com a maneira que os servidores de determinado local reagem às políticas de GD, podendo constituir, portanto, uma barreira ou um facilitador para a implementação da Gestão de Desempenho (Cunha, Vieira, Rego & Clegg, 2018).

Em relação às legislações e normas externas, foi ressaltada a necessidade de observância constante da legalidade das ações no setor público, um fator típico do setor público que, por vezes, limita a atuação da unidade de Gestão de Pessoas, bem como os usos da Gestão de Desempenho ao associar a prática diretamente a gratificação, sobretudo no contexto brasileiro (Makhubela, Botha & Swanepoel, 2016; Odelius & Santos, 2008; Pinto & Behr, 2015; Webb & Kleiner, 1992). Outro ponto de destaque foi a adoção coercitiva da GD, que favorece a implementação da ferramenta ao obrigar legalmente o seu uso, porém de forma ilegítima, uma vez que os servidores não se apropriaram efetivamente da GD (Azzone & Palermo, 2011; Decramer, Smolders, Vanderstraeten & Christiaens, 2012; Ohemeng, 2011).

De maneira similar, os mecanismos de controle externo atuam como propulsores da implementação da GD, uma vez que os órgãos de controle governamentais pressionam as organizações públicas a aplicarem a ferramenta corretamente conforme determina a legislação

(Decramer et al, 2012; Egginton, 2010). Entretanto, a categoria foi pouco explorada pela literatura, aparecendo apenas em complemento aos aspectos normativos.

2.4.1.2 Fatores políticos

Os fatores políticos referem-se à dinâmica das relações interpessoais encontradas na organização, abordando aspectos relativos às configurações de poder, a existência de conflitos de interesses, às habilidades políticas de negociação e ao padrão de uso das influências (Camões, 2013; Côrtes, 2016). A Tabela 5 abaixo apresenta a frequência de artigos que versam sobre as categorias de fatores interferentes de natureza política.

Tabela 5

Fatores políticos intervenientes na implementação da GD

Fatores	Categorias	Frequência	
Políticos	Configuração política da organização	5	21
	Apoio da alta administração	12	
	Descontinuidade administrativa	4	

Nota. Fonte: Elaborado pela autora segundo as categorias apresentadas por Côrtes (2016).

Acerca da configuração política da organização, a produção nacional ressaltou a dificuldade proveniente da forma de provimento dos cargos gerenciais, alegando que, uma vez que os cargos de alto escalão constituem cargos comissionados ocupados por indicação política (Grillo, 1982; Odélius & Santos, 2008; Trottmann & Tibério, 2012), os interesses pessoais muitas vezes se sobrepõem aos interesses organizacionais (Ahenkan et al, 2018; Cunha et al, 2018).

Parcialmente em decorrência desse fato, se justifica a falta de apoio da alta administração, aspecto mais frequentemente abordado pela literatura dentre os fatores políticos. A necessidade de suporte advindo das lideranças constitui aspecto ressaltado nos estudos desde 1988 até os tempos atuais diante da colocação que a Gestão de Desempenho deve constituir prioridade para essa categoria para que possa também ser prioritária para a organização e para os demais servidores e, apenas dessa maneira, ser implementada com sucesso. Assim, para que a política de GD tenha legitimidade perante o corpo funcional, a alta administração deve reforçar o benefício de seus usos, atuando fortemente na sua implementação (Ahenkan et al, 2018; Azzone & Palermo, 2011; Egginton, 2010; Guimarães, Nader & Ramagem, 1998; Makhubela et al, 2016; Odélius & Santos, 2008; Roberts, 1994; Roberts, 1996; Roberts, 1998; Shafie, 1996; Webb & Kleiner, 1992; Xavier, Ribeiro & Fonseca Filho, 1988).

Enfim, sobre as descontinuidades administrativas, foi ressaltada a alta incidência de rotatividade em diferentes níveis. No caso da alta administração, a rotatividade leva à

descontinuidade de projetos, uma vez que a prioridade de determinada gestão não equivale às ações adotadas pela gestão subsequente. Desta maneira, a implementação da GD fica prejudicada por não conseguir avançar em práticas que poderiam favorecer o sucesso da política ou devido à alteração de regras da política (Ahenkan et al, 2018; Azzone & Palermo, 2011; Liu & Dong, 2012). Complementarmente, a rotatividade de gestores de menor nível hierárquico incide negativamente na GD, especialmente na Avaliação de Desempenho, já que o gestor não pôde fazer o acompanhamento dos avaliados ao longo do ciclo de gestão, resultando em avaliações imprecisas (Odelius & Santos, 2008).

2.4.1.3 Fatores organizacionais

Segundo a definição de Fonseca (2013), os fatores organizacionais correspondem às questões internas à organização e, portanto, de maior possibilidade de controle e atuação. Representam ainda os fatores mais abordados pela literatura que, em grande parte, se debruça apenas no aprofundamento destas categorias de fatores desde 1982. A Tabela 6 apresenta resumidamente as frequências com que as categorias de fatores organizacionais foram retratadas na literatura.

Tabela 6

Fatores organizacionais intervenientes na implementação da GD

Fatores	Categorias	Frequência
Organizacionais	Aspectos culturais	28
	Recursos organizacionais	17
	Estrutura organizacional	4
	Engajamento de gestores e servidores	21
	Comunicação institucional	11
	Normas internas	6
	Planejamento estratégico organizacional	6
		93

Nota. Fonte: Elaborado pela autora segundo as categorias apresentadas por Córtes (2016).

Dentre todos os fatores elencados, os aspectos culturais se destacam, constituindo a categoria mais abordada pela literatura. Primordialmente, a associação do resultado da Avaliação de Desempenho à promoção salarial representa uma barreira que se relaciona com os aspectos culturais na medida em que o corpo funcional, habituado à cultura ainda burocrática que impera no setor público e pouco voltada para o monitoramento, o *feedback* e o desenvolvimento profissional, restringe a funcionalidade da Gestão de Desempenho à promoção salarial e subestima a importância do instrumento. Diante disso e da crença de que *feedbacks* negativos podem causar danos nas relações entre os colegas de trabalho e no clima organizacional, passa a imperar a cultura da leniência, isto é, a realização de avaliações

positivas não correspondentes à realidade (Assim, 2011; Barbosa, 1998; Blackman, Buick & O'Donnell, 2017; Biulchi & Pauli, 2012; Cunha et al, 2018; Fontenele, 2010; Guimarães et al, 1998; Haines & St-Onge, 2012; Kim & Holzer, 2016; Liu & Dong, 2012; Lotta, 2002; Makhubela et al, 2016; Odellius & Santos, 2008; Pinto & Behr, 2015; Roberts, 1994; Roberts, 1998; Trottmann & Tibério, 2012; Tziner, 1999).

Ainda dentro desta categoria, elenca-se o fato de que, no setor público, há alta incidência de resistência a mudanças por parte dos gestores e servidores, logo, a aceitação da implementação da Gestão de Desempenho é baixa, uma vez que historicamente não há a valorização do desempenho (Ahenkan et al, 2018; Azzone & Palermo, 2011; Egginton, 2010; Ohemeng, 2011). Finalmente, alguns autores abordaram a relevância que a cultura tem para o sucesso da implementação da Gestão de Desempenho, ressaltando a importância da existência de adequação entre a prática e os aspectos culturais da organização, porém não se aprofundaram na discussão dos motivos que geram essa necessidade (Decramer et al, 2012; Hammerschmid & Löffler, 2015; Lima, Guimarães & Hanna, 1986; Shafie, 1996; Roberts, 1996; Xavier et al, 1988).

Acerca da categoria recursos organizacionais, o foco residiu na qualidade dos recursos humanos, de maneira que a inexistência dos conhecimentos e habilidades necessárias para o entendimento e, por consequência, a efetiva implementação da Gestão de Desempenho não são verificadas no corpo funcional, sobretudo nos gestores considerados os principais responsáveis pela avaliação de desempenho (Ahenkan et al, 2018; Assim, 2011; Azzone & Palermo, 2011; Decramer et al, 2012; Liu & Dong, 2012; Longenecker, 1996; Odellius & Santos, 2008; Roberts, 1994; Roberts, 1998; Shafie, 1996; Trottmann & Tibério, 2012; Tziner, 1999; Webb & Kleiner, 1992; Xavier et al, 1988). Desta maneira, os gestores não possuem as competências necessárias para realizar a gestão das equipes e o monitoramento do desempenho, o que constitui uma dificuldade para o sucesso da política. Nesse sentido, diversos autores levantaram a necessidade de realização de treinamentos periódicos acerca das etapas do ciclo de GD a fim de elevar o conhecimento dos empregados sobre a prática e dirimir tais dificuldades (Grillo, 1982; Haines & St-Onge, 2012; Roberts, 1994; Liu & Dong, 2012). Outro ponto abordado foi a falta de tempo de que os gestores dispõem para realizar a Gestão de Desempenho diante alta demanda de trabalho comparada à pouca quantidade de empregados (Odellius & Santos, 2008).

Acerca da estrutura organizacional, esta foi apontada como um fator interferente em decorrência do nível de departamentalização da organização. Segundo os autores, estruturas organizacionais excessivamente divididas constituem barreiras à implementação da GD ao dificultarem a existência de uma cultura organizacional uniforme e a adoção de estratégias

unificadas (Ahenkan et al, 2018; Egginton, 2010). Além disso, é essencial a previsão de uma unidade voltada a Gestão de Pessoas exclusivamente dentro da estrutura organizacional para o sucesso da GD (Decramer et al, 2012).

Ademais, foi ressaltado o fato de o corpo funcional não priorizar a Gestão de Desempenho, culminando, portanto, em dificuldades relativas à falta de engajamento dos gestores e servidores frequentemente verificada, outra categoria recorrentemente abordada pela literatura. A aceitação e comprometimento dos gestores com a Gestão de Desempenho, atribuindo para si um papel de gestor de pessoas, é vista como elemento fundamental para o sucesso da implementação da GD na medida em que o posicionamento do gestor pode influenciar o engajamento de toda a equipe, assim como pelo fato de que ao gestor cabe papéis relevantes dentro do ciclo de gestão, tais como atribuição de metas e designação de tarefas, monitoramento e avaliação (Ahenkan et al, 2018; Assim, 2011; Cunha et al, 2018; Decramer et al, 2012; Fontenele, 2010; Guimarães et al, 1998; Grillo, 1982; Haines & St-Onge, 2012; Kim & Holzer, 2016; Lima et al, 1986; Liu & Dong, 2012; Longenecker, 1996; Makhubela et al, 2016; Odellius & Santos, 2008; Pinto & Behr, 2015; Roberts, 1994; Roberts, 1998; Shafie, 1996; Tziner, 1999; Webb & Kleiner, 1992). Como forma de garantir o engajamento dos gestores e servidores, os estudos levantaram a relevância de envolver os empregados nas decisões relativas à GD, desde a formulação da política, bem como em sua implementação e também em todas as etapas do ciclo de Gestão de Desempenho em execução; desta maneira, pretende-se com a construção conjunta sensibilizar os servidores para legitimar a prática na organização (Kim & Holzer, 2016; Makhubela et al, 2016; Roberts, 1996). Além disso, o estabelecimento de uma comunicação efetiva é outra maneira de conscientizar e sensibilizar os empregados acerca da relevância da GD (Cunha et al, 2018; Guimarães et al, 1998).

De fato, a comunicação institucional foi levantada pela literatura também como uma barreira relevante para a implementação da Gestão de Desempenho, além de um mecanismo de favorecimento de seu sucesso. Nesse sentido, considera-se que a transparência e clareza das regras que regem a Avaliação de Desempenho e a GD deve ser amplamente comunicada para a efetiva implementação da GD, de maneira que a falta dessa comunicação pode gerar resistência ao processo avaliação (Ahenkan et al, 2018; Azzone & Palermo, 2011; Cunha et al, 2018; Egginton, 2010; Fontenele, 2010; Makhubela et al, 2016; Pinto & Behr, 2015; Roberts, 1996; Webb & Kleiner, 1992; Xavier et al, 1988).

Em relação às normas internas, os fatores intervenientes apresentados foram consonantes com os fatores referentes a legislações externas, isto é, a alta associação com

políticas remuneratórias que, por sua vez, restringe e limita os usos da GD (Biulchi & Pauli, 2012; Blackman et al, 2017; Fontenele, 2010; Lotta, 2002; Roberts, 1998).

Finalmente, a última categoria dentre os fatores organizacionais diz respeito ao planejamento estratégico organizacional, colocado como aspecto relevante para a Gestão de Desempenho devido à necessidade de alinhar os objetivos individuais aos organizacionais. Nesse sentido, a falta de objetivos claros e bem definidos no planejamento estratégico interfere negativamente na implementação da GD (Ahenkan et al, 2018; Cunha et al, 2018; Egginton, 2010; Liu & Dong, 2012; Longenecker, 1996; Shafie, 1996).

2.4.1.4 Fatores setoriais

Os fatores setoriais são aqueles sob domínio da própria unidade de Gestão de Pessoas e que exercem impacto nas políticas e práticas do setor (Fonseca, 2013). A Tabela 7 abaixo apresenta as categorias de fatores intervenientes de natureza setorial retratados na literatura, bem como a frequência de artigos que abordou cada uma delas.

Tabela 7

Fatores setoriais intervenientes na implementação da GD

Fatores	Categorias	Frequência
Setoriais	Integração estratégica de GP	14
	Reputação da unidade de GP	8
	Recursos da unidade de GP	2
	Autonomia da unidade de GP	1
	Metodologia de implementação	10
	Coexistência do papel funcional de GP	1
		36

Nota. Fonte: Elaborado pela autora segundo as categorias apresentadas por Córtes (2016).

A categoria denominada integração estratégica de GP foi a mais recorrentemente abordada na literatura. Primordialmente, trata-se da necessidade de articulação entre os distintos subsistemas de GP, uma vez que, segundo os estudos analisados, a Avaliação de Desempenho pode constituir subsídio para outras práticas de Gestão de Pessoas, como por exemplo a identificação de necessidades de capacitação, oportunidades de desenvolvimento, constituição de critério para promoção. Nesse sentido, propõe-se que a falta de integração entre as ações de GP acarreta em descrédito para a Gestão de Desempenho, que só será efetivamente implementada caso esteja plenamente articulada com os demais subsistemas (Ahenkan et al, 2018; Fontenele, 2010; Grillo, 1982; Guimarães et al, 1998; Lima et al, 1986; Liu & Dong, 2012; Lotta, 2002; Makhubela et al, 2016; Pinto & Behr, 2015; Shafie, 1996; Trottmann & Tibério, 2012). Além disso, foi ressaltada também a relevância do alinhamento vertical, isto é,

a coerência entre os objetivos da Gestão de Desempenho e o planejamento estratégico organizacional (Barbosa, 1998; Cunha et al, 2018; Haines & St-Onge, 2012).

Em coerência com o exposto acima, há uma dificuldade relatada pela literatura que decorre da falta de credibilidade dada à política de GD. Uma vez que o corpo funcional não visualiza os benefícios e resultados gerados, a prática é vista pelos servidores como sem utilidade, assim como as práticas estratégicas da unidade de Gestão de Pessoas em geral. Ou seja, a reputação da unidade de GP perante a organização não é favorável, o que representa uma barreira para a implementação da GD, uma vez que as ações executadas pela unidade são desacreditadas (Ahenkan et al, 2018; Blackman et al, 2017; Cunha et al, 2018; Fontenele, 2010; Haines & St-Onge, 2012; Kim & Holzer, 2016; Ohemeng, 2015; Pinto & Behr, 2015).

Acerca dos recursos da unidade de GP foram apontados dois fatores interferentes: a falta de ligação com a unidade de Tecnologia da Informação – TI, o que representa uma barreira uma vez que sistemas tecnológicos constituem mecanismos facilitadores para a implementação da GD (Ahenkan et al, 2018); e a falta de conhecimento técnico dos profissionais da unidade responsável pela Gestão de Desempenho, o que dificulta que a implementação obtenha o sucesso almejado (Webb & Kleiner, 1992).

Em relação à metodologia de implementação, foi ressaltada a necessidade da metodologia implementada observar a realidade da organização. Desta maneira, os critérios e regras adotados para a Gestão de Desempenho e, especialmente, para a Avaliação de Desempenho devem guardar coerência com as atividades executadas pelos servidores, apresentando níveis de complexidade adequados ao perfil do corpo funcional da organização (Barbosa, 1998; Guimarães et al, 1998; Lotta, 2002; Webb & Kleiner, 1992). Além disso, segundo os estudos, a implementação da GD deve ocorrer a partir do envolvimento dos servidores para que estes se sintam representados pela metodologia adotada (Ahenkan et al, 2018; Egginton, 2010; Makhubela et al, 2016; Ohemeng, 2011).

Por fim, as categorias autonomia da unidade de GP e coexistência do papel funcional de GP foram abordadas explicitamente por apenas uma publicação cada. No caso da autonomia, Azzone e Palermo (2011) consideram que para a devida implementação da Gestão de Desempenho a unidade responsável necessita ter o poder de interferir nas regras da avaliação. Já em relação à coexistência do papel funcional, Ahenkan et al (2018) ressaltam a dificuldade ainda hoje encontrada pelas unidades de GP para realizar a transição entre a Administração de Recursos Humanos e a Gestão Estratégica de Pessoas efetivamente; com isso, processos estratégicos tais como a Gestão de Desempenho permanecem não sendo a prioridade do setor.

Em conclusão, têm-se que a literatura vem ao longo das últimas décadas ressaltando a influência de diversos fatores para a efetiva implementação da Gestão de Desempenho, evoluindo da consideração de aspectos técnicos-metodológicos exclusivamente para a abordagem de fatores contextuais. Entretanto, como indica a pesquisa bibliográfica realizada, a produção sobre o assunto ainda é escassa, sobretudo no contexto nacional.

Além disso, as publicações se concentram majoritariamente na investigação de contingências de natureza organizacional, com destaque para os aspectos culturais, sem, contudo, versar sobre os elementos que compõe essa dificuldade, muitas vezes apenas citando a necessidade de adequação entre a metodologia de GD e a cultura organizacional. Mais ainda, a adoção de iniciativas a fim de contornar os fatores intervenientes contextuais não é abordada em profundidade pelas publicações, que focam na discussão de duas iniciativas: capacitação e comunicação institucional, que é um fator que pode influenciar negativamente ou positivamente a implementação da GD de acordo com a abordagem dada pela organização.

3 Método

Este capítulo apresenta e detalha os procedimentos metodológicos que foram empregados neste estudo a fim de garantir a consecução dos objetivos propostos, os quais foram sumarizados na Tabela 8.

Tabela 8

Especificação dos procedimentos metodológicos da pesquisa

Tipo	Teórico-empírica		
Natureza	Exploratório-Descritiva		
Abordagem	Qualitativa		
Recorte	Transversal com características longitudinais		
Escopo	5 organizações do Poder Executivo Federal		
Objetivo específico	<p>i) Identificar dificuldades e contingências enfrentadas na implementação da Gestão de Desempenho e organizações do Executivo Federal brasileiro</p> <p>ii) Identificar as iniciativas adotadas por organizações do Executivo Federal brasileiro para contornar os fatores intervenientes à implementação da Gestão de Desempenho</p>		<p>iii) Validar as relações propostas por meio de modelo lógico entre as iniciativas adotadas pelas organizações investigadas para favorecer a implementação da Gestão de Desempenho e os fatores intervenientes anteriormente identificados</p>
Técnica	Entrevista	Pesquisa documental	Grupo focal
Instrumento	Roteiro de entrevista misto	Não aplicável	Roteiro de grupo focal
Amostragem	Teórica	Rígida	Rígida
Fontes de evidência	Gestores e empregados da unidade de Gestão de Pessoas e demais unidades organizacionais	Documentos oficiais físicos e eletrônicos de domínio da Diretoria de Gestão de Pessoas e demais unidades organizacionais	Gestores e empregados da unidade de Gestão de Pessoas e demais unidades organizacionais entrevistados anteriormente
Análise de dados	Análise de conteúdo		

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Este estudo se caracteriza como uma pesquisa teórico-empírica, uma vez que as informações foram coletadas em campo e analisadas visando identificar, compreender e descrever a realidade do fenômeno em estudo (Cooper & Schindler, 2016). Em complemento, a natureza exploratório-descritiva justifica-se pelo fato de que a pesquisa partiu do levantamento prévio da literatura acerca dos fatores interferentes na implementação da Gestão de Desempenho no setor público, porém as iniciativas adotadas para contornar as contingências enfrentadas foram pouco exploradas academicamente, conforme retratado na revisão de literatura apresentada no referencial teórico, ou seja, o arcabouço teórico prévio não está consolidado (Hair Jr, Babin, Money, & Samouel, 2005).

A abordagem de pesquisa adotada é qualitativa uma vez que se buscou a compreensão da realidade sob a perspectiva dos participantes do estudo e dentro do ambiente natural em que

o fenômeno observado se realiza (Godoy, 1995a; Flick, Kardorff & Steinke 2004). Nesse sentido, a pesquisa qualitativa tem se mostrado relevante para as Ciências Sociais sendo essencialmente exploratória ou descritiva, se mostrando coerente quando o interesse do estudo reside em verificar o processo e não apenas o resultado do fenômeno, sem intenções de mensuração (Godoy, 1995a).

No que tange ao recorte de pesquisa, este estudo se configurou como transversal, já que a coleta ocorreu apenas uma única vez no momento atual (Cooper & Schindler, 2016). Entretanto, tendo em vista que os dados coletados dizem respeito a um período de tempo maior e anterior à coleta, haja vista que a gestão do desempenho individual se encontra em curso nos órgãos do Poder Executivo Federal desde a edição, em 2010, do Decreto 7.133 (Brasil, 2010) tratou-se de um estudo transversal com características longitudinais (Pettigrew, 1990).

3.1 Escopo

O Poder Executivo Federal é o poder do estado ao qual cabe tipicamente a função de governar, executar e administrar os interesses públicos através do conjunto de órgãos que compõem a Administração Pública Federal – APF (Scatolino & Trindade, 2014). Para tal, a APF divide-se em: Administração Direta, composta pela estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios; e Administração Indireta, que abrange as autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações públicas (Brasil, 1967). Este estudo tem como escopo a Administração Pública Federal, autárquica e fundacional, uma vez que apenas essas organizações se submetem à Lei nº 11.784/2008, ao Decreto 7.133/2010 e ao Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho, os quais foram responsáveis por instituir e regulamentar esta prática no Executivo Federal.

Inicialmente, foi utilizado o escore obtido para o fator Avaliação de Desempenho no 2º Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas realizado pelo Tribunal de Contas da União - TCU em 2016 como critério de seleção das organizações. Trata-se de um estudo do TCU que objetivou avaliar a situação da governança e gestão de pessoas na Administração Pública Federal a partir de fatores representativos de distintos subsistemas e práticas da Gestão de Pessoas, entre eles a Avaliação de Desempenho (Brasil, 2016). Dessa maneira, foram levantadas apenas as organizações do poder Executivo Federal com sede no Distrito Federal que alcançaram estágio de capacidade aprimorado para o fator Avaliação de Desempenho, uma vez que esta pesquisa busca investigar a implementação da Gestão de Desempenho, uma prática de maior complexidade do que a adoção da AD isoladamente, resultando em uma lista de 13 organizações.

Diante desse levantamento, foram iniciados os contatos iniciais com os gestores da unidade de Gestão de Pessoas em cada uma das organizações segundo a ordem decrescente, isto é, iniciando-se com a organização mais bem avaliada. Esse contato preliminar, por meio de telefone ou e-mail, teve como objetivo confirmar brevemente o estágio em que se encontrava a implementação da Gestão de Desempenho na organização abordada a partir de questões fechadas que abordavam a existência de pactuação de metas, realização de plano de trabalho, monitoramento do desempenho e iniciativas de favorecimento à GD (Apêndice A).

A primeira organização contatada foi uma fundação que informou, por telefone, que contava com etapas de planejamento e monitoramento no ciclo da Gestão de Desempenho, bem como com iniciativas de favorecimento à prática. Entretanto, durante a entrevista com a gestora da unidade de Gestão de Pessoas, foi identificado que o processo de GD, bem como as ações relatadas, eram apenas de cunho informal, com maior foco apenas para a Avaliação de Desempenho. Com isso, a organização foi descartada da amostra, tendo sido utilizada apenas para fins de calibração de roteiro.

Já na segunda organização com a qual se estabeleceu contato foi verificada a existência de ações que visavam estimular a pactuação de metas e criação do plano de trabalho, bem como de avaliações de desempenho preliminares e iniciativas formais ligadas à Gestão de Desempenho. Dessa maneira, esta organização, que se trata de uma escola de governo, foi selecionada para compor a amostra da pesquisa. Entretanto, após a primeira entrevista, o gestor da unidade de GP entrevistado não retornou contato mesmo após diversas tentativas de comunicação via telefone e e-mail, de maneira que não foi possível seguir com as demais etapas dos procedimentos de pesquisa. Ainda assim, a entrevista realizada foi considerada para a análise dos resultados.

Para a terceira organização, uma autarquia, o contato foi realizado via e-mail. Nesse caso, foi informado que a agência não se adequava aos critérios de amostra da pesquisa, uma vez que, em virtude da lei número 13.326, promulgada em 2016, a organização não possuía como obrigação o cumprimento do Decreto n. 7.133/2010, de maneira que não mais adotava a Gestão de Desempenho.

Em seguida, houve a tentativa de estabelecer contato com outras seis organizações constantes na lista, nenhuma das quais retornou resposta. Diante desta situação e da verificação de que mesmo algumas das organizações que obtiveram maior escore para o fator Avaliação de Desempenho no 2º Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas realizado pelo Tribunal de Contas da União - TCU em 2016 não apresentavam de fato um processo de Gestão de Desempenho estruturado, optou-se por seguir com a composição da amostra por meio de

indicação por profissionais atuantes na Gestão de Pessoas do setor público. Assim, mantendo-se a utilização do roteiro de contato inicial, agora aplicado presencialmente, para a verificação da existência de condições para o prosseguimento da pesquisa, foram abordadas organizações até que se atingisse a saturação teórica, ou seja, até que fosse constatado que a averiguação de uma nova entidade não agregaria informações diferenciadas (Merkens, 2004).

Enfim, outras quatro organizações foram contatadas e consideradas no estudo, haja vista que todas contavam efetivamente com etapas formais de pactuação de metas, elaboração do plano de trabalho e monitoramento do desempenho, informatizadas ou não, além da realização de iniciativas de favorecimento da implementação da Gestão de Desempenho. Ademais, a fim de abranger uma maior diversidade de órgãos públicos, buscou-se investigar entidades de diferentes naturezas; nesse sentido, a Tabela 9 apresenta a classificação das organizações que compõem a amostra do estudo. Destaca-se que os nomes foram omitidos a fim de garantir o sigilo das informações coletadas e a não identificação dos respondentes.

Tabela 9
Classificação das organizações que compõem a amostra

Organização	Classificação
Organização A	Escola de Governo
Organização B	Ministério
Organização C	Ministério
Organização D	Ministério
Organização E	Autorarquia

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Além disso, para atingir os três objetivos propostos, a pesquisa contou com três técnicas de pesquisa organizadas em dois fluxos metodológicos distintos. O primeiro fluxo se destinou à identificação das dificuldades e contingências na implementação das políticas de Gestão de Desempenho das organizações do Executivo Federal brasileiro (objetivo i) e das iniciativas adotadas pelas organizações do Executivo Federal brasileiro para contornar os fatores intervenientes à implementação das políticas de Gestão de Desempenho (objetivo ii); já o segundo visou validar as relações propostas por meio de modelo lógico entre as iniciativas adotadas pelas organizações investigadas para favorecer a implementação das políticas de Gestão de Desempenho e os fatores intervenientes anteriormente identificados (objetivo iii).

3.2 Fluxo metodológico 1: Objetivos i e ii

Como técnica de pesquisa, adotou-se a entrevista por ser uma técnica particularmente benéfica para situações de maior complexidade de compreensão, uma vez que há maior interação entre pesquisador e respondente (Hair Jr, Babin, Money & Samouel, 2003). Inicialmente, foram realizadas entrevistas individuais; no entanto, no decorrer do processo de pesquisa, optou-se pela condução de entrevistas coletivas, a fim de aprimorar a qualidade das informações obtidas a partir da complementação entre as falas. Dessa maneira, as duas primeiras entrevistas foram individuais, sendo que apenas uma delas foi considerada para os resultados, constituindo a “Organização A” abordada na seção anterior. Com isso, a primeira entrevista conduzida foi utilizada apenas para fins de calibração do roteiro, uma vez que o instrumento inicial não se mostrou plenamente efetivo em retornar todas as informações relevantes ao interesse da pesquisa por conter questões de maior dificuldade de compreensão.

No caso das demais organizações, já no contato inicial realizado com o gestor da unidade de GP responsável pela Gestão de Desempenho, foram solicitadas indicações de participantes para as entrevistas coletivas que se adequassem nos seguintes perfis: para a primeira entrevista, servidores ligados à formulação e execução da Gestão de Desempenho na organização, com e sem função gerencial e, para a segunda entrevista, servidores de distintas unidades, com ou sem função gerencial, desde que não diretamente relacionados à GD. A opção por envolver servidores que não estivessem ligados à implementação da Gestão de Desempenho visou abarcar uma maior diversidade de opiniões e pontos de vista, além de possibilitar o confronto entre a visão dos empregados formuladores e/ou implementadores e a percepção dos usuários, sobretudo no que se refere aos fatores setoriais, tal como a categoria reputação da unidade de GP, que pôde ser melhor aferida a partir das entrevistas com participantes lotados em outros setores.

É relevante colocar ainda que buscou-se atingir a saturação teórica no nível das organizações, isto é, as organizações foram sucessivamente investigadas até que fosse verificada que a averiguação de uma nova entidade não agregaria informações diferenciadas (Merkens, 2004). Essa se escolha se justifica pelo fato que o objetivo do estudo é elaborar um modelo lógico de relações único e válido para todas as organizações investigadas; entretanto sem a pretensão de que os resultados sejam generalizáveis para toda a Administração Pública Federal. Diante do exposto, a Tabela 10 apresenta o número de entrevistas e entrevistados abordados por organização.

Tabela 10
Quantidade de entrevistados por organização

Organização	Entrevista	Quantidade de participantes
Organização A	Unidade responsável pela GD	1
Organização B	Unidade responsável pela GD	5
	Demais unidades	3
Organização C	Unidade responsável pela GD	2
	Demais unidades	4
Organização D	Unidade responsável pela GD	5
Organização E	Unidade responsável pela GD	2
	Demais unidades	2
TOTAL		24

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Para a realização das entrevistas, após a calibração, foi adotado um roteiro de entrevista com questões abertas e fechadas constituído de duas principais seções (Apêndice B). A primeira parte se destinou a identificar as dificuldades enfrentadas pelas organizações a partir de duas questões: primeiramente, uma pergunta aberta que permitiu ao entrevistado discorrer livremente sobre as principais dificuldades e desafios encontrados e, a seguir, uma questão estruturada na qual foram apresentados cada um dos fatores intervenientes e respectivas categorias elencadas por Côrtes (2016) segundo Camões (2013) e Fonseca (2013), assim como suas definições, e solicitado ao entrevistado que selecionasse e comentasse as categorias que representaram, em sua opinião, contingências enfrentadas pela organização na implementação de GD. Em conclusão, a segunda seção do roteiro questionou quais as iniciativas adotadas pela unidade de GP para contornar as dificuldades elencadas na seção anterior. Ressalta-se que as perguntas tiveram como objetivo apenas orientar a conversa com o entrevistado, de forma que as perguntas e discussões não se limitaram ao instrumento, caracterizando uma entrevista semiestruturada na qual o pesquisador pode imprimir maior flexibilidade à conversa, podendo garantir também maior aprofundamento e descobertas inesperadas e esclarecedoras (Hair Jr, Babin, Money & Samouel, 2003).

Ao final das entrevistas, foram solicitados documentos que pudessem colaborar com os objetivos de pesquisa, ou seja, que abordassem fatores inferentes à implementação da GD ou que retratassem as iniciativas listadas nas entrevistas. Dessa maneira, foi realizada uma pesquisa documental, isto é, o exame dos documentos institucionais solicitados e disponibilizados pelos entrevistados, visando agregar interpretações complementares e corroborar com as evidências obtidas com as entrevistas, uma vez que a utilização de documentos na pesquisa qualitativa é tradicionalmente adotada em complemento a outras

técnicas de pesquisa (Godoy, 1995b; Yin, 2001). Entretanto, os documentos disponibilizados e consultados não apresentaram evidências de dificuldades enfrentadas, de forma que a pesquisa documental foi adotada apenas a confirmação das iniciativas implementadas, bem como para a identificação de novas ações que não haviam sido relatadas previamente pelos entrevistados. A Tabela 11 apresenta o quantitativo de documentos analisados por organização, classificando-os quanto ao tipo.

Tabela 11

Quantidade de documentos analisados por organização

Organização	Tipo de documento	Quantidade de documentos	
Organização A	Aparato legal-normativo	1	1
Organização B	Aparato legal-normativo	2	12
	Material instrucional sobre a GD	6	
	Material de divulgação sobre a GD	4	
Organização C	Aparato legal-normativo	3	4
	Material instrucional sobre a GD	1	
Organização D	Aparato legal-normativo	1	2
	Material instrucional sobre a GD	1	
Organização E	Aparato legal-normativo	2	3
	Material instrucional sobre a GD	1	
TOTAL			22

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Após a realização da coleta, os dados foram analisados por meio da técnica de Análise de Conteúdo, que consiste na investigação do conteúdo por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos para a sua descrição e interpretação (Bardin, 2011). Nesse sentido, as entrevistas realizadas foram transcritas e analisadas seguindo os passos propostos por Bardin (2011), quais sejam: uma leitura inicial, denominada leitura flutuante, seguida pelo destaque e categorização dos trechos relevantes para o entendimento do problema de pesquisa.

A análise dos dados foi dividida conforme o objetivo a que se relaciona. No caso da identificação das dificuldades e contingências enfrentadas na implementação da Gestão de Desempenho foi adotada a análise pré-categórica; a categorização foi baseada nas categorias levantadas anteriormente por Camões (2013), Côrtes (2016) e Fonseca (2013) para os fatores institucionais, políticos, organizacionais e setoriais, fundamentados na literatura de implementação de Gestão Estratégica de Pessoas e expostas na Tabela 2 apresentada no referencial teórico deste estudo. Nesse sentido, em uma primeira leitura das transcrições, foram destacadas as falas que relatavam as dificuldades enfrentadas; em seguida, os trechos foram dispostos em uma planilha a partir da classificação segundo as categorias de fatores

interferentes. Ressalta-se que na planilha foi mantida a divisão por organização, dessa maneira foi possível ao final da categorização identificar a frequência de citação de dificuldades relacionadas a cada categoria, bem como a recorrência por organização, isto é, a quantidade de organizações investigadas que levantaram fatores intervenientes classificados na categoria.

Posteriormente, para a análise das iniciativas adotadas pelas organizações para contornar os fatores intervenientes à implementação da Gestão de Desempenho, também se procedeu com o destaque dos trechos relevantes e a disposição em planilha. No entanto, nesse caso, foi realizada análise pós-categórica, uma vez que as categorias de iniciativas não foram identificadas pela literatura, mas sim levantadas a partir dos relatos obtidos com as entrevistas. Dessa maneira, os trechos destacados foram analisados resultando em uma lista de iniciativas implementadas pelas organizações, as quais foram agregadas em categorias obedecendo aos critérios de qualidade propostos por Bardin (2011) e listados na Tabela 12.

Tabela 12

Crítérios de qualidade para categorias na análise de conteúdo

Crítério	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 de acordo com Bardin (2011).

Estabelecidas as categorias de iniciativas, foram tabuladas as ações implementadas por cada uma das organizações investigadas, evidenciando a quantidade de organizações que relataram ter adotado cada uma das iniciativas listadas.

Finalmente, a partir das análises realizadas, foi possível construir o modelo lógico que estabelece relações entre as categorias de dificuldades e de iniciativas criadas em coerência com as evidências coletadas em campo. Ressalta-se que, embora o objetivo inicial se limitasse a estabelecer relações entre as dificuldades e as iniciativas, foram identificadas também relevantes relações entre categorias de dificuldades entre si, o que resultou no desenho de dois modelos lógicos distintos e complementares.

Para a definição das relações, foi realizada uma nova leitura da entrevista e destacados os trechos que apontavam relações entre as dificuldades ou entre estas e as iniciativas. A partir do conteúdo destacado, foram elaboradas duas tabelas, uma para cada modelo lógico a ser

construído. Na primeira tabela, foram listadas todas as categorias de dificuldades e, para cada uma delas, dispostas na coluna ao lado as categorias de dificuldades que, segundo os entrevistados, sofriam interferências. De maneira similar, a segunda tabela elencou todas as iniciativas, relacionando na segunda coluna as categorias de que dificuldade a que se destinavam contornar. Finalmente, as relações presentes nas duas tabelas foram desenhadas na forma de figura, resultando em dois modelos lógicos distintos.

3.3 Fluxo metodológico 2: Objetivo iii

Após a elaboração dos modelos lógicos, foram realizados grupos focais com o objetivo de discutir e validar as relações propostas. Esta técnica consiste em um tipo de entrevista coletiva que visa promover a interação entre o grupo participante para discussão conjunta focada no tema definido, no caso, o mapa de relações desenhado (Freitas & Oliveira, 2006).

Nesse sentido, entrou-se em contato novamente com os gestores da unidade de GP de cada organização investigada, via telefone ou e-mail, solicitando o agendamento de uma reunião com a participação de todos os servidores entrevistados na primeira fase da pesquisa para que fosse realizado o grupo focal. Ressalta-se que, mesmo após tentativas de contato recorrentes, duas das organizações não retornaram os e-mails e telefonemas, de forma que foram conduzidos apenas três grupos focais e, mesmo nesses, não foi possível contar com a presença de todos os entrevistados da organização devido à dificuldade de compatibilização de agendas. A Tabela 13 indica a quantidade de participantes nos grupos focais por organização.

Tabela 13

Quantidade de participantes do grupo focal por organização

Organização	Quantidade de participantes
Organização C	6
Organização D	2
Organização E	2
TOTAL	10

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Para a condução do grupo focal, foi utilizado um roteiro de grupo focal (Apêndice C) no qual foram apresentados os dois modelos lógicos propostos e solicitado que os participantes refletissem e opinassem sobre as relações estabelecidas. Dessa maneira, o grupo focal contou com dois momentos: inicialmente, os participantes foram orientados a analisar os modelos individualmente e realizar marcações e comentários no material distribuído; em seguida, os

participantes foram estimulados a compartilhar e discutir as observações levantadas, levando a uma opinião consolidada acerca da adequação das relações estabelecidas nos modelos lógicos.

Após a discussão em grupo focal, as relações dos modelos lógicos refutadas e/ou sugeridas pelos participantes foram tabuladas em uma planilha por organização, visando identificar as relações que obtiveram concordância entre os grupos focais. Finalmente, foram realizados ajustes pertinentes nos modelos propostos, adicionando as relações que foram levantadas em pelo menos dois dos três grupos focais, culminando na versão final dos modelos lógicos.

4 Resultados e discussão

Esta seção destina-se a apresentar os resultados de pesquisa obtidos ao longo de três subseções, nas quais são detalhados os resultados referentes a cada um dos três objetivos específicos do estudo. Nesse sentido, inicialmente serão apresentadas e discutidas as principais dificuldades enfrentadas para a implementação da Gestão de Desempenho levantadas, seguindo-se com a exposição das iniciativas adotadas pelas organizações investigadas a fim de contornar tais contingências. Finalmente, a última seção retratará os modelos lógico que representam as relações propostas.

4.1 Dificuldades enfrentadas para a implementação da Gestão de Desempenho no setor público

As dificuldades encontradas para a implementação da Gestão de Desempenho no setor público identificadas nos relatos apresentados pelos entrevistados foram analisadas e categorizadas segundo as categorias de fatores interferentes apresentadas por Côrtes (2016) segundo Camões (2013) e Fonseca (2013). Assim, a Tabela 14 sumariza os resultados encontrados ao exibir a frequência em que cada categoria foi abordada, isto é, a quantidade de trechos destacados e classificados em cada categoria ao longo da análise, bem com a quantidade de organizações que abordaram problemas classificados na categoria.

Tabela 14
Dificuldades encontradas para a implementação da GD

Fatores	Categorias	Frequência de citação		Recorrência de organizações
Institucionais	Aspectos societais	1	13	1
	Legislação e normas externas	12		5
	Mecanismos de controle externo	0		0
Políticos	Configuração política da organização	11	50	3
	Apoio da alta administração	15		5
	Descontinuidade administrativa	14		4
	Habilidade política da liderança de GP	4		3
	Inserção estratégica da unidade de GP	6		4
Organizacionais	Aspectos culturais	27	67	5
	Recursos organizacionais	14		5
	Estrutura organizacional	5		4
	Engajamento de gestores e servidores	16		5
	Comunicação institucional	2		1
	Normas internas	0		0
	Planejamento estratégico organizacional	3		2
Setoriais	Integração estratégica de GP	6	37	5

Fatores	Categorias	Frequência de citação	Recorrência de organizações
	Reputação da unidade de GP	9	4
	Recursos da unidade de GP	4	4
	Autonomia da unidade de GP	6	4
	Estrutura da unidade de GP	3	3
	Metodologia de implementação	2	2
	Coexistência do papel funcional de GP	7	4
TOTAL		167	

Nota. Fonte: Elaborado pela autora segundo as categorias apresentadas por Côrtes (2016) segundo Camões (2013) e Fonseca (2013).

Conforme explicita a Tabela 14, as dificuldades de natureza organizacional constituem os fatores intervenientes mais recorrentemente abordados, em conformidade com o identificado pela literatura e apresentado no referencial teórico desta pesquisa. Entretanto, observa-se uma discrepância referente aos fatores políticos, uma vez que estes aspectos receberam grande destaque segundo o relato dos servidores entrevistados, mas não são frequentemente abordados nas produções acadêmicas. Inclusive, nota-se que duas das categorias políticas – habilidade política da liderança de GP e inserção estratégica da unidade de GP- não foram retratadas na revisão de literatura, porém foram aqui elencadas como dificuldades, assim como a dificuldade de natureza setorial denominada estrutura da unidade de GP.

Ressalta-se ainda que, embora a categoria “mecanismos de controle externo” tenha sido citada, não foi considerado que ela representa uma dificuldade para a implementação, já que se afirmou que a fiscalização realizada pelos órgãos de controle incentiva a adoção e efetiva utilização das ferramentas de GD, corroborando com o exposto por Decramer et al (2012) e Egginton (2010). Ademais, a categoria “Normas internas” também não foi elencada como uma barreira para a implementação de GP; o que se justifica pelo fato de que a Gestão de Desempenho é regida por legislações e decretos externos (Lei n. 11.784/08, Decreto 7.133/10) válidos para toda a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, cabendo às organizações apenas normatizar a atividade internamente.

Em seguida, essas e as demais dificuldades identificadas serão exploradas ordenada e detalhadamente de acordo com as categorias dos fatores interferentes antes explicitada e a partir do quadro teórico-empírico consolidado e exposto no referencial da pesquisa em tela.

4.1.1 Fatores institucionais

Inicialmente, é relevante relembrar que os fatores institucionais estão relacionados a características do ambiente externo que exercem impacto nas políticas de Gestão de Pessoas

(Côrtes, 2016) e, no caso dessa pesquisa, especificamente na Gestão de Desempenho. A Tabela 15 consolida e demonstra os resultados obtidos para as categorias de fatores institucionais.

Tabela 15

Dificuldades institucionais encontradas para a implementação da GD

Fatores	Categorias	Frequência		Recorrência de organizações
Institucionais	Aspectos societais	1	13	1
	Legislação e normas externas	12		5

Nota. Fonte: Elaborado pela autora segundo as categorias propostas por Côrtes (2016) e Fonseca (2013).

Os aspectos societais não foram recorrentemente levantados como uma dificuldade relevante para a implementação de GD, já que a única dificuldade relatada foi abordada apenas uma única vez. A dificuldade ressaltada trata das complicações enfrentadas a fim de alterar as regras que regem a Gestão de Desempenho no setor público, uma vez que estas estão dispostas na legislação e, para que seja possível a modificação dos normativos, é necessário obter a aprovação do Congresso Nacional. Nesse sentido, aprimoramentos planejados pelas organizações ou por representantes do Poder Executivo dependem de negociações políticas com autoridades parlamentares.

Embora a produção acadêmica analisada tenha abordado a questão das interferências exercidas pelo contexto político, econômico e social, seja incentivando a adoção de políticas de Gestão de Desempenho ou exercendo influência na cultura organizacional, os entrevistados não consideraram estes aspectos como contingências, a exemplo do defendido por Ahenkan, Tenakwah & Bawole (2018) e Cunha, Vieira, Rego & Clegg (2018). De igual maneira, a dificuldade em alterar legislações oriunda da necessidade de estabelecer articulações políticas com entes de outros poderes não foi levantada pelos artigos; porém há respaldo para a inserção deste ponto na literatura, uma vez que o cenário de restrições legais típico do setor público vem sendo apontado como uma complexidade a ser contornada (Matias-Pereira, 2008).

A Tabela 16 resume a dificuldade relatada, bem como indica a categoria sobre a qual os aspectos societais exercem interferência.

Tabela 16

Interferências da categoria aspectos societais relatadas

Categoria	Dificuldade relatada	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Aspectos societais	Aprimoramentos no normativo que rege a Gestão de Desempenho dependem de aspectos políticos externos, uma vez que precisam ser votados pelo Congresso Nacional	Institucional	Legislação e normas externas

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Em consonância com o exposto e com os fatores interferentes relatados na literatura, para a categoria legislação e normas externas foi levantada dificuldade relativa à limitação imposta pelos normativos no setor público, já que as ações de Gestão de Pessoas necessitam ter conformidade com a legalidade. Assim, ao orientar as organizações quanto ao processo de GD, a legislação também delimita as ações da unidade de GP, atuando mais como uma barreira do que como facilitador.

Diante deste fato, observa-se que, embora se busque implementar o modelo gerencial, na Administração Pública Federal brasileira ainda vigoram princípios burocráticos que regulamentam excessivamente as atividades de Gestão de Pessoas (Silva & Mello, 2013). Logo, em detrimento dos aspectos legais, a unidade de GP encontra pouca autonomia para atuar estrategicamente e se desvincular das atividades típicas da Administração de Recursos Humanos.

Além disso, foram amplamente ressaltadas limitações referentes à legislação relativa à Avaliação de Desempenho atualmente vigente. Primeiramente, a crítica de maior impacto, segundo os entrevistados, diz respeito à vinculação da AD à concessão de gratificação, o que colabora com a visão limitada da Gestão de Desempenho como um mecanismo meramente destinado a embasar políticas remuneratórias ou a justificar punições e não como uma ferramenta de gestão voltada para o monitoramento e o aprimoramento do desempenho de fato e para a mudança da cultura organizacional, visão amparada por estudos antigos e recentes do tema, sobretudo os nacionais (Odelius & Santos, 2008; Pinto & Behr, 2015; Webb & Kleiner, 1992).

Ainda sobre a legislação vigente, foi colocada a inexistência de uma unidade e coerência entre os normativos que regem a AD, já que para diferentes finalidades adotam-se diferentes regras, a exemplo das avaliações realizadas para progressão funcional, concessão de gratificação e avaliação do período de estágio probatório. Complementarmente, a legislação não abarca todas as carreiras do Executivo Federal, estipulando a obrigação de realizar a Avaliação apenas para alguns servidores das organizações. Com isso, a visão de que a Avaliação de Desempenho se destina unicamente a cumprir com mera formalidade é reforçada, ficando a Gestão de Desempenho comprometida. Entretanto, ainda que a legislação fosse unânime para todas as carreiras, a legitimidade do processo não pode ser presumida, já que a adoção coercitiva da GD não garante a efetividade da implementação da prática (Blackman et al, 2017).

A Tabela 17 compila as dificuldades relatadas e apresenta as categorias sobre as quais as dificuldades relativas a legislações e normas externas exercem interferência.

Tabela 17

Interferências da categoria legislação e normas externas relatadas

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Legislação e normas externas	1. Delimitação das ações de Gestão de Desempenho	Organizacional	Aspectos culturais
	2. Vinculação dos resultados da Avaliação de Desempenho à remuneração		Autonomia da unidade de GP
	3. Falta de unidade e coerência da legislação vigente quanto aos distintos tipos de Avaliação de Desempenho e as distintas carreiras	Setorial	Coexistência do papel funcional de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

4.1.2 Fatores políticos

Os fatores políticos abordam os relacionamentos intra e intergrupos, bem como as estruturas de poder e relações de influência verificadas na organização (Camões, 2013; Côrtes, 2016). A Tabela 18 apresenta os resultados obtidos para as categorias de fatores políticos.

Tabela 18

Dificuldades políticas encontradas para a implementação da GD

Fatores	Categorias	Frequência	Recorrência de organizações
Políticos	Configuração política da organização	11	3
	Apoio da alta administração	15	5
	Descontinuidade administrativa	14	4
	Habilidade política da liderança de GP	4	3
	Inserção estratégica da unidade de GP	6	4

Nota. Fonte: elaborado pela autora segundo as categorias propostas por Côrtes (2016) segundo Camões (2013) e Fonseca (2013).

Quanto à configuração política da organização, a forma de provimento dos cargos comissionados foi relatada como uma barreira para o sucesso da Gestão de Desempenho na medida em que postos gerenciais são ocupados mediante indicação política, não se considerando o mérito ou a competência, segundo os entrevistados. Desta maneira, fica clara a sobreposição de interesses pessoais e políticos sobre critérios técnicos e prioridades organizacionais, de forma que a divergência de interesses vigora e interfere na implementação da GD, fato que vem sendo levantado pela produção acadêmica recente da área como uma contingência a ser enfrentada (Ahenkan et al, 2018; Cunha et al, 2018).

Além disso, a problemática referente à lotação dos cargos comissionados parece ser uma herança histórica do contexto político brasileiro, uma vez que encontra respaldo apenas na literatura nacional, que por sua vez vêm abordando a questão há décadas (Grillo, 1982; Odelius

& Santos, 2008; Trottmann & Tibério, 2012). Ainda segundo os entrevistados, a dificuldade perpassa outros problemas de natureza política a serem detalhados a seguir, já que tais gestores muitas vezes definem a agenda de prioridades organizacionais, que fica, portanto, submetida à gestão vigente sem garantia de continuidade.

A Tabela 19 retrata a dificuldades relatada e apresenta as categorias que sofrem interferência da configuração política da organização.

Tabela 19

Interferências da categoria configuração política da organização relatadas

Categoria	Dificuldade relatada	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Configuração política da organização	Cargos gerenciais ocupados por indicação política atuam em prol de interesses particulares	Político	Apoio da alta administração
			Descontinuidade administrativa

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A falta de apoio da alta administração constitui a dificuldade política relatada com maior frequência pelos entrevistados, que consideram que os dirigentes das organizações públicas não enxergam a Gestão de Desempenho como uma prioridade para o alcance dos resultados institucionais. Mais do que isso, colocou-se que impera a visão de que apenas as unidades finalísticas devem ser objeto de interesse da alta administração, de maneira que não há apoio para as ações de Gestão de Pessoas como um todo.

Diante disso, segundo os relatos, as lideranças não assumem o papel de influenciadores das chefias intermediárias no que tange à GP, já que não suportam as decisões da unidade e privilegiam demandas provenientes de unidade finalísticas, inclusive em relação à distribuição de recursos. Estes aspectos são também frequentemente abordados pelos artigos levantados na revisão de literatura, que consideram que a legitimidade da política perante os gestores intermediários e servidores se relaciona fortemente com a atuação da alta administração em prol das políticas de Gestão de Pessoas, já que cabe à cúpula de diretores a definição da agenda de gestão e a distribuição dos recursos (Ahenkan et al, 2018; Azzone & Palermo, 2011; Camões & Meneses, 2016; Odelius & Santos, 2008).

A Tabela 20 apresenta, de forma resumida, a dificuldade relatada, assim como as categorias de fatores intervenientes que sofrem interferência da falta de apoio da alta administração.

Tabela 20

Interferências da categoria apoio da alta administração relatadas

Categoria	Dificuldade relatada	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Apoio da alta administração	A alta administração não considera a Gestão de Desempenho uma prioridade para a organização, bem como as ações de Gestão de Pessoas de forma geral	Organizacional	Engajamento de gestores e servidores
		Setorial	Recursos da unidade de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Paralelamente à dificuldade relatada, decorre da forma de provimento dos cargos gerenciais a alta rotatividade de gestores, que culmina em distintas contingências. Primeiramente, quando se trata de rotatividade da alta administração, a mudança de gestão acarreta em uma redefinição das políticas vigentes, dificultando a continuidade da implementação da Gestão de Desempenho, já que não há o compromisso de manter os projetos que estavam em desenvolvimento previamente. A dificuldade encontra respaldo na literatura, que aborda a dificuldade de evolução das práticas de GD devido às constantes mudanças de prioridade na agenda da organização, sobretudo no que se refere à institucionalização de inovações ainda não apropriadas pela cultura organizacional e, portanto, mais propícias à descontinuação (Azzone & Palermo, 2011; Fonseca & Meneses, 2016; Liu & Dong, 2012).

Um segundo problema diz respeito à rotatividade de gestores de todos os níveis hierárquicos, o que representa uma dificuldade sob o ponto de vista de que o conhecimento acerca do processo de GD, bem como sobre o próprio desempenho de seus subordinados fica comprometido, trazendo distorções para a Gestão de Desempenho, em especial para a Avaliação de Desempenho, em conformidade com o exposto por Odelius & Santos (2008). Segundo os relatos, esta questão reverbera ainda na dificuldade de obter o engajamento dos gestores, uma vez que a sensibilização ocorre a longo prazo e este trabalho precisa ser sempre reiniciado.

A Tabela 21 consolida as dificuldades abordadas e expõe a categoria sobre a qual as contingências provocadas pelas descontinuidades administrativas incidem.

Tabela 21

Interferências da categoria descontinuidade administrativa relatadas

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Descontinuidade administrativa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alta rotatividade de gestores em diferentes níveis hierárquicos 2. Frequente descontinuação de projetos 	Organizacional	Engajamento de gestores e servidores

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Acerca da habilidade política da liderança de GP, levantou-se o fato de que o dirigente da unidade de Gestão de Pessoas encontra dificuldades em influenciar grupos, uma vez que não é visto como uma liderança legítima e proeminente dentro da organização, tal como verificam Ingraham & Rubaii-Barrett (2007). Sobretudo perante a alta administração, há a falta de habilidade de convencimento na medida que o dirigente não consegue demonstrar à diretoria a importância das ações de Gestão de Pessoas a fim de obter o apoio em nível estratégico. Por consequência, a influência de servidores de outras unidades fica comprometida, uma vez que os relatos indicam que apenas com o suporte da alta cúpula pode-se conquistar a colaboração das demais equipes da organização.

Ainda assim, embora a categoria tenha sido abordada com pouca frequência ao longo das entrevistas, bem como não encontrada nas publicações acadêmicas revisadas, a necessidade de desenvolvimento dessas habilidades foi considerada como fundamental por alguns participantes do estudo para que a unidade GP alcance posições de maior visibilidade dentro da organização, atuando na tomada de decisão estratégica e sendo capaz de garantir a prioridade da Gestão de Desempenho e das demais práticas de Gestão de Pessoas na agenda da organização por meio do apoio da alta administração.

A Tabela 22 representa as interferências exercidas pela habilidade política da liderança de GP, assim como resume a dificuldade explicitada.

Tabela 22

Interferências da categoria habilidade política de liderança de GP relatadas

Categoria	Dificuldade relatada	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Habilidade política de liderança de GP	O dirigente da unidade de GP não representa uma liderança forte dentro da organização não sendo, portanto, efetivo ao influenciar a alta administração e as demais equipes de outras unidades	Político	Apoio da alta administração Inserção estratégica da unidade de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Em complemento à categoria anterior e em decorrência da baixa prioridade dada à unidade de GP pela alta administração, a Gestão de Pessoas não está presente nas arenas decisórias das organizações, uma vez que há a crença de que apenas as unidades finalísticas devem compor o cerne das discussões estratégicas. Dessa maneira, cabe à unidade de GP apenas a tarefa de remediar problemas ou atuar na resolução de impasses, negligenciando o potencial das políticas de GP de aprimorar o desempenho das demais unidades, bem como de estimular o desenvolvimento do corpo funcional, objetivos principais da Gestão de Desempenho. Nesse

sentido, as ações da unidade seguem limitadas ao papel funcional do setor, não ocorrendo a implementação de uma Gestão Estratégica de Pessoas de fato.

Além disso, segundo os relatos obtidos, sem a inserção estratégica da unidade de GP, aumentam as dificuldades em obter o suporte da alta administração, conforme prevê Côrtes (2016). Assim, considera-se que, para que sejam colocadas em prática as iniciativas planejadas para o aprimoramento da Gestão de Desempenho, tais como a reformulação de ferramentas ou quaisquer outras ações que necessitem planejamento prévio, disponibilização de recursos e o envolvimento das demais unidades organizacionais, faz-se relevante a presença de representantes da unidade de GP na arena decisória dotados de liberdade para formular propostas, estimulando a discussão sobre o tema.

A Tabela 23 retrata as dificuldades e possíveis interferências entre categorias expostas pela ausência de inserção estratégica da unidade de GP.

Tabela 23

Interferências da categoria inserção estratégica da unidade de GP relatadas

Categoria	Dificuldade relatada	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Inserção estratégica da unidade de GP	A unidade de GP não está presente nas arenas decisórias, não participando, portanto das formulação de propostas e das decisões estratégicas para organização	Político	Apoio da alta administração
		Setorial	Coexistência do papel funcional de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

4.1.3 Fatores organizacionais

Faz-se necessário ressaltar que os fatores organizacionais se referem às características do ambiente interno da organização que impactam as políticas de Gestão de Pessoas (Côrtes, 2016) e, no caso dessa pesquisa, a Gestão de Desempenho em específico. A Tabela 24 expõe os resultados obtidos para as categorias de fatores organizacionais.

Tabela 24

Dificuldades organizacionais encontradas para a implementação da GD

Fatores	Categorias	Frequência	Recorrência de organizações
Organizacionais	Aspectos culturais	27	5
	Recursos organizacionais	14	5
	Estrutura organizacional	5	4
	Engajamento de gestores e servidores	16	5
	Comunicação institucional	2	1
	Planejamento estratégico organizacional	3	2

Nota. Fonte: Elaborado pela autora segundo as categorias propostas por Côrtes (2016) e Fonseca (2013).

Para a efetiva implementação da Gestão de Desempenho, as maiores barreiras enfrentadas são provenientes de aspectos culturais, tanto segundo os resultados obtidos a partir das entrevistas, bem como segundo o levantado a partir da pesquisa bibliográfica. Tratam-se de uma série de fatores ligados aos valores predominantes que, conjuntamente, conduzem os servidores à não priorização das ações de GD.

Primeiramente, parece haver uma cultura de coleguismo na qual impera uma dificuldade em avaliar os colegas de trabalho, sobretudo no contexto brasileiro, onde a prática do *feedback* não é institucionalizada, de maneira que avaliações negativas não são bem recebidas (Biulchi & Pauli, 2012; Fontenele, 2010; Pinto & Behr, 2015). Nesse sentido, há um receio em proferir julgamentos relativos ao desempenho de outros servidores diante da possibilidade de gerar conflitos de relacionamento interpessoal. A este fato, soma-se a questão de os resultados da AD estarem diretamente associados à concessão de gratificações, o que, conforme abordado para a categoria “legislação e normas externas”, provoca distorções no uso da ferramenta, já que avaliações negativas representam menores possibilidades de recebimento de aumentos salariais. A questão da cultura da leniência, quer dizer, a propensão em avaliar de forma benevolente, associada às questões remuneratórias, há muito vêm sendo abordadas também pela literatura, respaldando as dificuldades levantadas pelos entrevistados (Assim, 2011; Barbosa, 1998; Odelius & Santos, 2008; Roberts, 1998).

Além disso, não se verificam comportamentos orientados para o resultado e para o monitoramento do desempenho, mais uma vez reforçados pela dificuldade relativa à associação com remuneração, já que a visão predominante é de que a Gestão de Desempenho se resume à avaliação que, por sua vez, cumpre a única finalidade de conceder gratificações. Complementarmente, estas atitudes se justificam também pela cultura do setor público historicamente construída segundo valores burocráticos e até mesmo patrimonialistas ainda hoje não modificadas (Ahenkan et al, 2018; Silva & Mello, 2013). Sobretudo no caso de servidores mais antigos, verificam-se padrões de comportamento não condizentes com os princípios gerencialistas e a resistência à mudança é proeminente, de forma que muitos deles, segundo os relatos obtidos, se recusam a adotar as práticas de Gestão de Desempenho, em consonância com o verificado habitualmente no setor público e exposto por estudos anteriores (Ahenkan et al, 2018; Azzone & Palermo, 2011; Egginton, 2010; Ohemeng, 2011).

Diante do exposto, os entrevistados consideram que apenas será possível obter sucesso na implementação da GD a partir da mudança desses valores culturais, de forma a sensibilizar os servidores acerca da importância da Gestão de Desempenho para o desenvolvimento individual e institucional, bem como da mudança de visão quanto às práticas de *feedback* e de

monitoramento. Assim, considera-se que a partir da apropriação desses valores, faz-se possível obter o engajamento dos gestores e servidores, categoria a ser discutida a seguir.

A Tabela 25 apresenta as dificuldades relatadas de maneira resumida e a interferência abordada dos aspectos culturais em demais problemáticas.

Tabela 25

Interferências da categoria aspectos culturais relatadas

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Aspectos culturais	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dificuldade em conceder <i>feedbacks</i> e avaliar colegas de maneira fidedigna, diante do receio de prejudicá-los financeiramente ou afetar os relacionamentos interpessoais 2. Visão limitada da Gestão de Desempenho como uma ferramenta de punição ou de concessão de gratificações apenas 3. Inexistência de atitude orientada ao resultado e monitoramento do desempenho 4. Resistência à mudança de valores e à implementação de novas ferramentas de gestão 	Organizacional	Engajamento de gestores e servidores

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Em relação aos recursos organizacionais, a crítica residiu especificamente no que se refere aos recursos humanos, concordando com a literatura ao apontar que a falta de conhecimento do corpo funcional acerca das políticas de gestão de pessoas em geral e da Gestão de Desempenho em específico constitui barreira relevante para a sua implementação (Ahenkan et al, 2018; Assim, 2011; Azzone & Palermo, 2011; Odelius & Santos, 2008; Trottmann & Tibério, 2012). Nesse sentido, os relatos obtidos apontam que não se verificam nos servidores e, principalmente, nos gestores, as habilidades necessárias para executar a Avaliação de Desempenho, o que segundo os entrevistados reforça a visão de que o processo constitui apenas uma obrigação formal e a cultura da leniência, dada a dificuldade em avaliar com base no desempenho efetivamente verificado.

Além disso, no caso dos gestores, os entrevistados colocam que não há uma exigência de perfil profissional para as chefias, de forma que os gestores não possuem as competências deles esperadas para realizarem atribuições relativas à gestão das equipes, funções essas primordiais para o sucesso da GD, sobretudo no que se refere à atribuição de metas, pactuação do plano de trabalho e monitoramento do desempenho individual. A dificuldade constitui um ponto crítico segundo a literatura, uma vez que os gestores possuem papel fundamental dentro

das etapas previstas na GD (Decramer et al, 2012; Odellius & Santos, 2008; Shafie, 1996; Xavier et al, 1988).

Ainda sobre os recursos humanos, citou-se com menor frequência a problemática advinda da escassez de servidores, o que culmina em sobrecarga de trabalho, levando os colaboradores a não priorizar as tarefas relativas à Gestão de Desempenho. A questão se associa, portanto, com a contingência levantada por Odellius & Santos (2008) acerca da falta de priorização da GD em decorrência da falta de tempo.

Finalmente, foi levantada também a existência de dificuldades relacionadas à qualidade dos recursos tecnológicos, sobretudo no caso de filiais regionais que, segundo os entrevistados, não possuem materiais de trabalho adequados, impossibilitando a utilização das ferramentas informatizadas disponibilizadas para o monitoramento e avaliação do desempenho. Ressalta-se, entretanto, que esta barreira, embora condizente com os fatores intervenientes levantados por Côrtes (2016) e Fonseca (2013) não foi abordada pelos artigos que compõem a revisão de literatura voltada especificamente para GD.

A Tabela 26 compila as dificuldades relatadas e apresenta as categorias sobre as quais as dificuldades relativas a recursos organizacionais exercem interferência.

Tabela 26

Interferências da categoria recursos organizacionais relatadas

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Recursos organizacionais	1. Servidores não possuem conhecimento acerca de Gestão de Pessoas e de Gestão de Desempenho 2. Gestores não possuem as competências requeridas para executar a gestão das equipes 3. A escassez de servidores impede a priorização da Gestão de Desempenho 4. Não são disponibilizados recursos tecnológicos adequados, sobretudo no caso de filiais regionais	Organizacional	Aspectos culturais
			Engajamento de gestores e servidores

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Acerca da estrutura organizacional, foi levantada outra dificuldade relacionada às filiais regionais: a falta de articulação entre as unidades lotadas em regiões distantes e a matriz, de forma que a unidade de Gestão de Pessoas da sede da organização não consegue acessar com facilidade os servidores dessas localidades. Assim, este problema impacta na implementação da Gestão de Desempenho devido à falta de controle e possibilidade de ação nessas unidades, o que converge com o exposto na literatura, que afirma que estrutura organizacionais

excessivamente divididas constituem uma barreira para a adoção de estratégias de GP de maneira uniforme (Ahenkan et al, 2018; Egginton, 2010).

Ainda sobre esta categoria, os relatos indicaram a ausência de uma estrutura de governança de pessoas, não havendo, portanto, uma unidade na estrutura destinada a orientar, monitorar, controlar e verificar a conformidade das ações de GP com os objetivos institucionais. Novamente, embora a dificuldade relatada não tenha sido abordada pela literatura de GD em específico, Côrtes (2016) levanta a ideia de que a presença de unidades voltadas ao planejamento e monitoramento de ações estratégicas pode incidir de maneira positiva na implementação de políticas de GEP.

Tendo em vista que não foram identificadas nos relatos a existência de interferências decorrentes da estrutura organizacional, a Tabela 27 apenas consolida as dificuldades retratadas.

Tabela 27

Interferências da categoria estrutura organizacional relatadas

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Estrutura organizacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de articulação entre a unidade de GP da organização e as unidades de filiais regionais 2. Inexistência de uma estrutura de governança de pessoas 	Não foram relatadas interferências	

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A falta de engajamento dos gestores e servidores constitui uma das dificuldades mais recorrentes levantadas pelos entrevistados, que a consideram essencial para o sucesso da implementação da Gestão de Desempenho, em coerência com os estudos que ressaltam recorrentemente o papel dos gestores enquanto avaliadores e condutores principais das etapas do ciclo de GD, conforme relatado diversas vezes ao longo das categorias anteriores (Cunha et al, 2018; Decramer et al, 2012; Guimarães et al, 1998; Grillo, 1982; Lima et al, 1986; Odelius & Santos, 2008; Shafie, 1996; Webb & Kleiner, 1992).

Em relação aos dirigentes, foi colocado que eles não exercem o papel de gestores de pessoas dentro de suas equipes, uma vez que consideram a atribuição própria da unidade de GP. Com isso, não se interessam pelas ações de GEP, já que não as consideram parte de seu trabalho, resultando na falta de comprometimento com as práticas e impactando na efetividade da Gestão de Desempenho, já que os gestores são, segundo os relatos, os principais condutores do desse processo. Considerou-se ainda que a falta de engajamento nesse nível hierárquico acarreta

também na falta de engajamento dos subordinados, uma vez que, sem a motivação do gestor, apenas têm contato com as ferramentas de GD no momento da avaliação e não priorizam as ações de GD frente a suas demandas rotineiras de trabalho, o que encontra respaldo na pesquisa realizada por Makhubela et al (2016).

Finalmente, embora tenha sido levantado e já abordado ao longo da apresentação dos resultados que diversas categorias exercem impacto no engajamento dos gestores e servidores, não foram identificadas nos relatos a existência de interferências decorrentes do engajamento de gestores e servidores. Dessa maneira, a Tabela 28 apenas apresenta as dificuldades relatadas.

Tabela 28

Interferências da categoria engajamento de gestores e servidores relatadas

Categoria	Dificuldade relatada	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Engajamento de gestores e servidores	<ol style="list-style-type: none"> 1. Os gestores não assumem a atribuição de gerir suas equipes e não se comprometem com as atividades de GP 2. Os servidores não priorizam as ações de GD, parcialmente em decorrência da falta de engajamento dos gestores que não suportam e influenciam suas equipes nesse sentido 	Não foram relatadas interferências	

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Embora os entrevistados reconheçam a relevância da comunicação institucional para a efetiva implementação da Gestão de Desempenho, sobretudo no que tange à sensibilização e obtenção do engajamento do corpo funcional, a categoria foi apontada como uma dificuldade apenas em uma das organizações. Nesse sentido, a referida organização apontou que as normas do processo de GD não são repassadas para os servidores com a devida clareza, enquanto as demais consideram o nível de transparência das ações adequado. De fato, segundo a literatura recente, caso a comunicação não ocorra de forma eficiente, os servidores podem criar resistência à ferramenta, de forma que a comunicação clara precisa constituir um processo recorrente e não uma ação eventual (Ahenkan et al, 2018; Azzone & Palermo, 2011; Egginton, 2010; Cunha et al, 2018).

Nesse sentido, a Tabela 29 retoma a dificuldade relatada, bem como a interferência acarretada por ela.

Tabela 29

Interferências da categoria comunicação institucional relatadas

Categoria	Dificuldade relatada	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Comunicação institucional	As regras do processo de Gestão de Desempenho não são comunicadas com clareza e transparência	Organizacional	Engajamento de gestores e servidores

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Finalmente, a categoria denominada planejamento estratégico também apresentou baixa recorrência nas falas dos entrevistados. Ainda assim, foi considerado que a existência de objetivos e metas para a organização constitui condição precípua para a implementação da Gestão de Desempenho, aspecto que representa uma dificuldade para a prática, já que tais objetivos e metas não são claramente definidos. Tal empecilho é também relatado em estudos anteriores, que abordam o impacto negativo decorrente da falta de um planejamento estratégico estruturado (Ahenkan et al, 2018; Liu & Dong, 2012; Longenecker, 1996; Shafie, 1996).

Além disso, relatou-se que o planejamento estratégico organizacional não compreende as ações de GP, o que compromete o alinhamento vertical, princípio fundamental da Gestão Estratégica de Pessoas, diante da ausência de direcionamentos para a unidade. Em específico acerca da GD, Egginton (2010) ressalta ainda a relevância da valorização das políticas de desempenho pelo plano estratégico da organização, concordando com a dificuldade exposta.

A Tabela 30 abaixo consolida as dificuldades retratadas e expõe a interferência decorrente das dificuldades relativas ao planejamento estratégico organizacional.

Tabela 30

Interferências da categoria planejamento estratégico organizacional relatadas

Categoria	Dificuldade relatada	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Planejamento estratégico organizacional	<ol style="list-style-type: none"> Os objetivos e metas da organização não são claramente definidos O planejamento estratégico organizacional não compreende as ações de GP 	Setorial	Integração estratégica de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

4.1.4 Fatores setoriais

Finalmente, os fatores setoriais constituem aspectos interferentes sob controle da própria unidade de Gestão de Pessoas que podem potencialmente intervir na implementação das políticas do setor (Côrtes, 2016; Fonseca, 2013). A Tabela 31 retrata os resultados obtidos para as categorias de fatores setoriais.

Tabela 31

Dificuldades setoriais encontradas para a implementação da GD

Fatores	Categorias	Frequência		Recorrência de organizações
Setoriais	Integração estratégica de GP	6	37	5
	Reputação da unidade de GP	9		4
	Recursos da unidade de GP	4		4
	Autonomia da unidade de GP	6		4
	Estrutura da unidade de GP	3		3
	Metodologia de implementação	2		2
	Coexistência do papel funcional de GP	7		4

Nota. Fonte: Elaborado pela autora segundo as categorias propostas por Côtés (2016) e Fonseca (2013).

Acerca da integração estratégica de GP, a maior dificuldade relatada se refere ao alinhamento horizontal, uma vez que as ações de Gestão de Desempenho não se encontram articuladas às demais práticas de GEP. Nesse sentido, a implementação de uma política de GD para além da Avaliação de Desempenho fica comprometida, uma vez que sem a devida utilização das informações provenientes dos resultados da avaliação o potencial da ferramenta em desenvolver os servidores passa a ser limitado. Foi colocado inclusive que a ampliação dos usos da AD de maneira integrada aos demais subsistemas de GP pode exercer impacto nas dificuldades de natureza cultural, pois os benefícios alcançados tornam-se mais claros para o corpo funcional. Dessa maneira, é promovida a destituição da visão da GD apenas como ferramenta destinada à punição ou à concessão de gratificações, o que se alinha à visão de Liu & Dong (2012) acerca da necessidade de articulação com outras políticas de GP para impulsionar a relevância da GD no contexto organizacional.

Ademais, parcialmente em decorrência do relatado para a categoria denominada planejamento estratégico organizacional, há uma contingência que diz respeito à dificuldade de posicionamento da GD frente aos objetivos organizacionais, já que não se tem clareza de como a prática irá contribuir para os resultados institucionais, condição também evidenciada por estudos anteriores (Barbosa, 1998; Cunha et al, 2018; Haines & St-Onge, 2012).

A Tabela 32 compila as dificuldades ressaltadas, bem como a interferência citada exercida pela falta de integração estratégica de GP.

Tabela 32

Interferências da categoria integração estratégica de GP relatadas

Categoria	Dificuldade relatada	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Integração estratégica de GP	<ol style="list-style-type: none"> 1. Não há articulação entre os resultados da Avaliação de Desempenho e outras políticas de Gestão de Pessoas 2. Não há clareza do papel da Gestão de Desempenho para a consecução dos objetivos organizacionais 	Organizacional	Aspectos culturais

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A reputação da unidade de GP constitui a categoria com maior frequência de citações ao longo das entrevistas dentre os fatores setoriais, embora o mesmo não se verifique nos resultados da pesquisa bibliográfica realizada. De maneira geral, os entrevistados consideram que a reputação da unidade de GP não é favorável perante à organização, já que relataram que há uma visão disseminada dentro das organizações de que o setor trabalha menos do que as unidades finalísticas, assim como não atua em prol de ações relevantes para a organização. Ressalta-se que foram entrevistados servidores de outras unidades que reafirmaram a existência dessa visão, sendo que alguns dos participantes relataram que apenas passaram a enxergar as práticas de GP como relevantes quando foram movimentados e lotados na coordenação, conforme atesta o trecho abaixo:

“A impressão que eu tinha é que não existe gestão de pessoas aqui no Ministério, no máximo um RHzinho no pior sentido.”

Outro entrevistado corrobora ao afirmar que:

“[...] em qualquer lugar o RH é mal visto. Eu mesmo tinha preconceito com o RH. Às vezes o povo pensa ‘ai, lá vem aquele povo do RH, o que eles tão inventando dessa vez?!’”

Tal fator constitui uma dificuldade na medida em que, segundo os relatos, a falta de reputação da unidade acarreta em descrédito das suas ações. Nesse sentido a baixa reputação acaba se tornando cíclica: uma vez que o corpo funcional não vê relevância nas ações, a unidade cai em descrédito, o que, por sua vez, amplia a crença de que as práticas de GP não são relevantes e constituem mera formalidade, reduzindo o engajamento dos gestores e servidores. A proposição é respaldada pela produção acadêmica recente de GD que considera que o processo de GD é desacreditado parcialmente em decorrência da não constatação dos benefícios

gerados por ele e pelas práticas da unidade de GP como um todo, culminando na falta de engajamento (Ahenkan et al, 2018; Kim & Holzer, 2016). Além disso, a visão desfavorável da Gestão de Pessoas é também verificada na alta administração, que assim não suporta as iniciativas da unidade.

A Tabela 33 resume o problema relatado e consolida as interferências descritas causadas pela baixa reputação da unidade de GP.

Tabela 33

Interferências da categoria reputação da unidade de GP relatadas

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Reputação da unidade de GP	1. Predomina na organização a visão de que a unidade de GP trabalha menos do que as outras unidades ou atua em atividades menos relevantes 2. Os servidores desacreditam dos processos da unidade de GP, dentre eles da GD, uma vez que não enxergam os resultados das práticas	Político	Apoio da alta administração
		Organizacional	Aspectos culturais Engajamento de gestores e servidores

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Em relação aos recursos da unidade de GP, considerou-se que as atividades do setor são comprometidas pela escassez de pessoal, haja vista que, diante da quantidade de demandas relativas às obrigações regimentais atribuídas à área, há pouco espaço restante para o planejamento e desenvolvimento de ações estratégicas visando o favorecimento da implementação da Gestão de Desempenho. Nesse sentido, embora a dificuldade não tenha sido recorrentemente citada, foi reafirmada por entrevistados de distintas organizações que alegaram necessitar de uma equipe maior voltada à construção de uma política de GD para que o sucesso seja obtido.

Além disso, foi relatada a falta de recursos financeiros para viabilizar a práticas das iniciativas planejadas pelo setor, uma vez que as ações não são suportadas pela alta administração que não disponibiliza recursos para a unidade, conforme abordado anteriormente.

Embora dificuldades relativas a falta de recursos adequados da unidade de GP tenha sido refletida pela literatura como uma barreira para a implementação da GD, os estudos se concentraram nos recursos tecnológicos, bem como na qualidade dos recursos humanos, não abordando contingências relativas aos recursos financeiros e o quantitativo da força de trabalho (Ahenkan et al, 2018; Webb & Kleiner, 1992).

A Tabela 34 compila as dificuldades relatadas, bem como explicita a interferência provocada pela falta de recursos da unidade GP abordada.

Tabela 34

Interferências da categoria recursos da unidade de GP relatadas

Categoria	Dificuldade relatada	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Recursos da unidade de GP	Os recursos humanos e financeiros da unidade de GP são escassos e inadequados à demanda de trabalho.	Setorial	Coexistência do papel funcional de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Outra dificuldade de natureza setorial identificada nos relatos foi a baixa autonomia concedida à unidade de GP, de maneira que os servidores do setor julgam não gozarem de liberdade para conduzir os processos de GP, e em especial, da GD conforme julgarem mais adequado para a organização. Conforme abordado anteriormente, esta contingência é reforçada pelo excesso de legislações e normativos externos que orientam e regulam as atividades da unidade, como é próprio do setor público. No caso da Gestão de Desempenho especificamente, o Decreto 7.133/2010 é visto como um instrumento que restringe as possibilidades de atuação e de inovações nas políticas.

A contingência relatada apresentou, dentre os fatores setoriais, razoável recorrência entre os entrevistados e concordância entre todas as organizações; entretanto não recebeu destaque dentre os artigos que versam sobre a implementação de GD. Ainda assim, Azzone & Palermo (2011) destacaram a importância da unidade de GP ser dotada de poder para alterar as regras da GD.

Como não foram abordadas interferências oriundas da falta de autonomia, a Tabela 35 apenas apresenta resumidamente a dificuldade relatada.

Tabela 35

Interferências da categoria autonomia da unidade de GP relatadas

Categoria	Dificuldade relatada	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Autonomia da unidade de GP	A unidade de GP não possui liberdade para conduzir a Gestão de Desempenho conforme julgar mais adequado para a organização	Não foram relatadas interferências	

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Acerca da estrutura da unidade de GP, os relatos indicam que ela não favorece a atuação estratégica e a implementação da Gestão de Desempenho, haja vista que a estrutura não prevê uma divisão voltada para o planejamento e desenvolvimento das práticas de GD e GEP de maneira geral. Nesse sentido, as unidades componentes da estrutura estão voltadas apenas à operacionalização das ações e, mais ainda, não conversam entre si visando uma atuação integrada. Além disso, colocou-se que a estrutura da unidade de GP tem sido cada vez mais enxugada, reduzindo recorrentemente o escopo de atuação da unidade de GP.

Ressalta-se que dificuldades relativas a essa categoria, embora previstas por Fonseca (2013) para a implementação de políticas de GEP, não foram identificadas nos artigos levantados para a revisão de literatura acerca da implementação da GD em específico.

A Tabela 36 consolida as dificuldades relatadas e apresenta as interferências decorrentes de problemas na estrutura da unidade de GP.

Tabela 36

Interferências da categoria estrutura da unidade de GP relatadas

Categoria	Dificuldades relatadas	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Estrutura da unidade de GP	1. Não há previsão de uma divisão responsável pelo planejamento das ações estratégicas de GP e de GD	Setorial	Integração estratégica de GP
	2. A estrutura da unidade de GP tem sido recorrentemente enxugada dentro das organizações		Coexistência do papel funcional de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Em relação à categoria metodologia de implementação, ressalta-se que ela não possui como foco o aprofundamento nas dificuldades técnicas-metodológicas elencadas, mas sim a discussão da coerência entre a metodologia implementada e o contexto vivenciado pela organização. Nesse sentido, os relatos indicaram que a metodologia de Gestão de Desempenho vigente não se adequa à realidade de trabalho de todos os servidores das organizações, uma vez que os critérios da Avaliação de Desempenho são genéricos e apresentam complexidade não convergente com determinados cargos e perfis profissionais. Em conformidade com o que demonstram os resultados, a produção acadêmica relativa a GD, sobretudo as publicações nacionais, há muitos anos ressalta que a AD deve guardar coerência com as atividades realizadas e os distintos perfis profissionais verificados na organização (Barbosa, 1998; Guimarães et al, 1998; Lotta, 2002; Webb & Kleiner, 1992).

Uma vez que não foram relatadas interferências oriundas de tal dificuldade, a Tabela 37 apenas resume o exposto para a categoria metodologia de implementação.

Tabela 37

Interferências da categoria metodologia de implementação relatadas

Categoria	Dificuldade relatada	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Metodologia de implementação	Os critérios da Avaliação de Desempenho não se adequam à realidade de trabalho de todos os servidores da organização	Não foram relatadas interferências	

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Finalmente, uma última dificuldade de natureza setorial relatada com alta frequência pelos entrevistados diz respeito à distribuição dos esforços dos servidores da unidade de GP entre as atividades funcionais e estratégicas. Os entrevistados consideram que a unidade atualmente é meramente um escritório de ações burocráticas de Recursos Humanos que se dedica a atividades operacionais e não estratégicas.

Nesse sentido, segundo Ahenkan et al (2018), as unidades de GP encontram ainda hoje dificuldades para irem além da ARH, de maneira que ações estratégicas como a Gestão de Desempenho não constituem prioridades nem mesmo dentro da unidade. Tal contingência colabora, segundo os relatos, para a baixa reputação da unidade de GP na medida em que o corpo funcional não verifica resultados de ações voltadas ao desenvolvimento, mas apenas processos relativos a ações judiciais, punição e obrigações legais.

Diante do exposto, a Tabela 38 resume o problema relatado e explicita a interferência provocada pela categoria.

Tabela 38

Interferências da categoria coexistência do papel funcional de GP relatadas

Categoria	Dificuldade relatada	Interferência relatada	
		Fator	Categoria
Coexistência do papel funcional de GP	As unidades de GP se concentram na execução de atividades operacionais e não em ações estratégicas	Setorial	Reputação da unidade de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Em conclusão, os relatos confirmam que a implementação da GD vem sendo influenciada por diversos fatores de natureza institucional, política, organizacional e setorial que ultrapassam as dimensões técnicas. Faz-se destaque para as contingências relacionadas aos aspectos culturais, à falta de engajamento do corpo funcional, à falta de competências gerenciais

observadas nas lideranças, à falta de apoio da alta administração e à rotatividade dos gestores. Nesse sentido, observa-se a alta relevância atribuída ao papel dos gestores de linha para o sucesso da Gestão de Desempenho, de maneira que, resumidamente, pode-se dizer que um fator crítico para a efetiva implementação da GD é a percepção por parte desses atores das políticas de GP como atribuições próprias de todo o quadro gerencial da organização e não apenas da unidade de GP.

Observa-se ainda que parte das dificuldades relatadas fogem do escopo de atuação da unidade de GP, sobretudo no que se refere aos aspectos institucionais. No entanto, para alguns dos problemas as organizações têm adotado iniciativas a fim de contornar as contingências e aprimorar a implementação da GD.

4.2 Iniciativas implementadas para contornar as dificuldades relatadas

Diante dos fatores intervenientes apresentados, os entrevistados foram questionados acerca das iniciativas que a organização vem implementando para contornar as dificuldades relatadas. Dessa maneira, as ações abordadas foram listadas e categorizadas por organização a partir das informações obtidas com as entrevistas e os documentos disponibilizados. Nesse sentido, a Tabela 39 apresenta os principais resultados encontrados, bem como a recorrência por organização, isto é, a quantidade de órgãos públicos dentre as cinco organizações investigadas que relataram adotar cada iniciativa. Em seguida, as categorias de iniciativas serão explanadas e discutidas.

Tabela 39

Iniciativas implementadas pelas organizações

Categorias de Iniciativas	Iniciativas de superação	Recorrência de organizações	
Capacitação presencial	Palestras	2	5
	Oficinas	2	
	Dramatização	2	
	Rodas de debate	1	
	Apresentações regulares	3	
	Apresentações sob demanda	3	
Materiais instrucionais	Tutoriais em vídeo ou ppt	2	4
	Manual de orientação	3	
	Pequenos textos de conteúdo técnico	2	
Plano de comunicação	Comunicados periódicos	3	5
	Cartazes/ banners	2	
	Folders	1	
	Calendários personalizados	2	
	Identidade visual	3	

Categorias de Iniciativas	Iniciativas de superação	Recorrência de organizações	
Ferramentas de gestão no ciclo GD	Plano de trabalho	4	5
	Diário de bordo	2	
	Avaliação preliminar	3	
Mudanças nas regras da avaliação	Criação de faixas de desempenho para a promoção	1	1
	Tornar o avaliador anônimo	1	
Parcerias	Parcerias com professores e universidades	1	1
	Parceria entre as unidades de GP	1	
Outras iniciativas	Banco de práticas de sucesso	1	4
	Adaptação de “projetos de gaveta”	1	
	Aproximação física da unidade de GP	1	
	Contato com representantes do MP	2	
	Criação de uma unidade de governança de pessoas	1	
	Desenvolvimento de Sistema Tecnológico de GD	3	

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A iniciativa mais adotada pelas organizações para contornar as dificuldades enfrentadas é a realização de capacitações presenciais, que, conforme informa a Tabela 39, pode ser realizada de diversas maneiras. As abordagens citadas foram: palestras conduzidas pelos próprios servidores da unidade de GP ou por convidados externos; oficinas, dramatizações e rodas de debates visando ensinar os servidores a realizar as principais tarefas do processo de GD, por exemplo, a elaboração de metas e a condução de *feedbacks*; e apresentações conduzidas pela unidade explicando os pontos-chave e as normas do processo a cada novo ciclo, sejam agendadas ou sob demanda provocadas por dúvidas de servidores.

Dessa maneira, o objetivo principal da iniciativa é capacitar os servidores para a adequada realização da Gestão de Desempenho, resolvendo as dificuldades referentes à qualidade dos recursos humanos organizacionais, uma vez que a partir das capacitações, os servidores passam a ter conhecimento acerca da GD, bem como os gestores são treinados para exercer a gestão das equipes. Além disso, a iniciativa visa também estimular uma cultura orientada para o *feedback* e o monitoramento, além de colaborar com a diminuição da resistência à mudança.

De fato, a promoção de capacitações como mecanismo de favorecimento à implementação da Gestão de Desempenho encontra respaldo na literatura, sendo abordada como uma ação fundamental desde os estudos mais antigos até os mais recentes. Sobretudo no que se refere aos gestores, é ressaltada a necessidade de realizações de treinamentos contínuos e não apenas pontuais e esporádicos, a fim de desenvolver as competências gerenciais

necessárias para a GD (Grillo, 1982; Barbosa, 1998; Fontenele, 2010; Haines & St-Onge, 2012; Liu & Dong, 2012; Roberts, 1994; Webb & Kleiner, 1992).

A Tabela 40 relaciona a categoria de iniciativa abordada às dificuldades que ela se propõe a contornar.

Tabela 40

Relação entre a iniciativa capacitação presencial e as dificuldades relatadas

Iniciativa	Relação relatada	
	Fator da dificuldade	Categoria da dificuldade
Capacitação presencial	Organizacional	Aspectos culturais
		Recursos organizacionais

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Seguindo propósitos semelhantes, outra categoria de iniciativas implementadas pelas organizações refere-se à produção de materiais instrucionais. Dentre eles, foram citados: manuais que detalham todas regras e etapas do ciclo de GD; tutoriais abordando a utilização dos Sistemas Tecnológicos desenvolvidos para a Gestão de Desempenho em vídeo ou no formato de apresentações; e textos instrucionais breves enviados periodicamente instruindo a realização das tarefas previstas no processo de GD.

Essa categoria de iniciativas também cumpre com o propósito de capacitar o corpo funcional da organização, de forma que para ela se refletem as mesmas relações estabelecidas para as capacitações presenciais. Nesse sentido, a confecção de materiais instrucionais visa contornar as dificuldades relacionadas aos aspectos culturais e aos recursos organizacionais, mais especificamente aos recursos humanos, conforme atesta a Tabela 41.

Tabela 41

Relação entre a iniciativa materiais instrucionais e as dificuldades relatadas

Iniciativa	Relação relatada	
	Fator da dificuldade	Categoria da dificuldade
Materiais instrucionais	Organizacional	Aspectos culturais
		Recursos organizacionais

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

As organizações investigadas elaboram também planos de comunicação visando a sensibilização do corpo funcional. Frequentemente com o auxílio da unidade responsável pela comunicação institucional, são elaborados cartazes, folders, banners e calendários distribuídos por toda a organização para divulgar as etapas do ciclo de Gestão de Desempenho. Além disso,

para a produção desses materiais, conta-se com a criação de uma identidade visual própria para a ferramenta de GD.

A partir dessas ações e da sensibilização almejada, busca-se, portanto, conquistar o engajamento do gestores e servidores, fazendo-os compreender a relevância da GD para que possam priorizar a prática. Além disso, objetiva-se alcançar maior clareza na transmissão das normas e critérios que vigoram sobre o processo de GD, bem como favorecer a construção de uma reputação positiva da unidade de GP a partir da divulgação de suas ações, suprimindo a ideia de que o setor não trabalha que advém da falta de conhecimento acerca das atividades desenvolvidas pela área.

Assim como a realização de capacitações, o uso de uma comunicação clara e bem estabelecida também foi abordado pelos artigos recorrentemente como uma forma de ampliar a aceitação do processo, sendo a transparência das informações a base para gerar o engajamento (Ahenkan et al, 2018; Cunha et al, 2018). Para Egginton (2010) a comunicação deve ser vista como um processo contínuo para o sucesso da implementação de quaisquer novas políticas. Inclusive, artigos que tratam da implementação em um caso específico, abordam o uso de materiais de divulgação como iniciativas de sensibilização (Guimarães et al, 1998).

As dificuldades com as quais a iniciativa se relaciona encontram-se representadas na Tabela 42.

Tabela 42

Relação entre a iniciativa plano de comunicação e as dificuldades relatadas

Iniciativa	Relação relatada	
	Fator da dificuldade	Categoria da dificuldade
Plano de comunicação	Organizacional	Engajamento de gestores e servidores
		Comunicação institucional
	Setorial	Reputação da unidade de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Partindo para as iniciativas de caráter técnico, os relatos apontam que a instituição e o aprimoramento de ferramentas ligadas ao ciclo de GD constituem ações empreendidas nas organizações e vistas como essenciais para o sucesso da implementação da GD. No caso do plano de trabalho, ferramenta já prevista pelo Decreto 7.133/2010, os entrevistados relataram que foram feitas melhorias na forma e estrutura, além de realizada a informatização desta etapa em algumas organizações.

Além disso, duas organizações relataram ter implantado a ferramenta denominada diário de bordo, na qual os servidores podem fazer registros frequentes acerca do desempenho

próprio, de pares ou de subordinados a fim de incentivar o acompanhamento contínuo. Com objetivo similar, algumas organizações disponibilizam a Avaliação de Desempenho preliminar, permitindo que seja realizada uma simulação ao longo do ciclo de GD, evitando que a percepção se baseie apenas no comportamento recente do avaliado. Iniciativas como essas, que visam desestimular a avaliação com base na recenticidade ao promover a cultura de monitoramento também foram retratadas e incentivadas pela literatura (Roberts, 1998; Longenecker, 1996).

Nesse sentido, as iniciativas relacionadas ao aprimoramento e/ou desenvolvimento de ferramentas de gestão cumprem com o objetivo de promover a cultura voltada para o resultado, bem como atitudes orientadas ao monitoramento e *feedback*, problemas relacionados aos aspectos culturais, conforme indica a Tabela 43.

Tabela 43

Relação entre a iniciativa ferramentas de gestão no ciclo GD e a dificuldade relatada

Iniciativa	Relação relatada	
	Fator da dificuldade	Categoria da dificuldade
Ferramentas de gestão no ciclo GD	Organizacional	Aspectos culturais

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Para uma das organizações investigadas, a mudança em aspectos metodológicos foi relatada como iniciativa voltada a colaborar para a resolução das dificuldades relativas aos aspectos culturais, conforme exposto na Tabela 44. Nesse sentido, foram realizadas alterações nas regras que regem a Gestão de Desempenho na organização. A primeira delas foi a criação de faixas de desempenho para a promoção salarial, ou seja, a gratificação é concedida a todos os funcionários que estão na mesma faixa de notas, visando incentivar notas mais fidedignas dentro de uma mesma faixa e, dessa maneira, ser possível identificar de fato quais servidores possuem um melhor desempenho ou não. Além disso, foi estabelecida a designação de avaliadores anônimos, com o objetivo de contornar a problemática oriunda da visão de que avaliações negativas podem prejudicar as relações interpessoais ou levar a constrangimentos.

Entretanto, ressalta-se que, apesar das medidas estimularem o uso da avaliação para os fins a que se propõe, já que os servidores passam a dar maior atenção à nota atribuída ao desempenho do avaliado, permanece em vigor a cultura do coleguismo, na qual há o receio em prejudicar o outro. Embora as alterações metodológicas constituam o cerne da literatura de Gestão de Desempenho ao longo dos anos, os artigos analisados na revisão de literatura não estabelecem relações entre o uso dessas mudanças para contornar dificuldades de natureza

cultural. Na realidade, segundo o relato dos entrevistados, a iniciativa parece funcionar como uma medida provisória, uma vez que há pouca autonomia para a realização de mudanças maiores em decorrência das limitações legais.

Tabela 44

Relação entre a iniciativa mudanças nas regras da avaliação e a dificuldade relatada

Iniciativa	Relação relatada	
	Fator da dificuldade	Categoria da dificuldade
Mudanças nas regras da avaliação	Organizacional	Aspectos culturais

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

O estabelecimento de parcerias também constitui uma iniciativa citada em uma das organizações. Tratam-se de parcerias com professores e universidade a fim de trazer maior credibilidade para as iniciativas implementadas pela unidade, bem como parcerias entre as diversas coordenações da unidade de GP. Nesse sentido, o objetivo é fortalecer a Gestão de Desempenho e as ações de Gestão Estratégica de Pessoas de maneira geral ao articular os subsistemas. Frente a esse fortalecimento e a políticas de GP mais consolidadas, torna-se mais difícil que os projetos sejam descontinuados, já que eles estão alicerçados em uma base mais robusta. A Tabela 45 resume as relações entre a iniciativa e as dificuldades abordadas.

Tabela 45

Relação entre a iniciativa parcerias e as dificuldades relatadas

Iniciativa	Relação relatada	
	Fator da dificuldade	Categoria da dificuldade
Parcerias	Político	Descontinuidade administrativa
	Setorial	Integração estratégica de GP
		Reputação da unidade de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Também como forma de valorizar as ações de Gestão de Pessoas e demonstrar os benefícios que podem ser gerados pela Gestão de Desempenho e demais práticas de GP, foi implementado em uma das organizações um banco de práticas de sucesso. Isto é, a unidade pesquisou e reuniu estudos de caso de sucesso de implementação de políticas a fim de demonstrar os resultados atingidos e favorecer a reputação da unidade de GP, que foi considerada baixa diante da descrença que os servidores depositam no setor, conforme exposto na seção anterior. Diante disso, a Tabela 46 explicita a relação estabelecida.

Tabela 46

Relação entre a iniciativa banco de práticas de sucesso e a dificuldades relatada

Iniciativa	Relação relatada	
	Fator da dificuldade	Categoria da dificuldade
Banco de práticas de sucesso	Setorial	Reputação da unidade de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Mais uma iniciativa pontual listada, dessa vez visando contornar as descontinuidades administrativas e a interrupção de projetos, é o que denominaram adaptação dos “projetos de gaveta”, segundo o que apresenta a Tabela 47. Trata-se da manutenção de projetos estratégicos para a unidade a partir da adaptação segundo a gestão vigente. Nesse sentido, foi colocado que, a fim de evitar a perda dos trabalhos já realizados e das evoluções já conquistadas, muitas vezes os projetos sofrem pequenas reformulações apenas para que se adaptem aos valores da nova gestão, porém mantêm a base fundamental das ideias. Dessa maneira, é possível satisfazer os interesses políticos que vigoram no setor público evitando prejuízos para a implementação da Gestão de Desempenho ou de outras políticas da unidade de GP.

Tabela 47

Relação entre a iniciativa adaptação de “projetos de gaveta” e a dificuldades relatada

Iniciativa	Relação relatada	
	Fator da dificuldade	Categoria da dificuldade
Adaptação de “projetos de gaveta”	Organizacional	Descontinuidade administrativa

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Como forma de favorecer a reputação da unidade de GP, foi relatada ainda uma iniciativa que se trata da aproximação física da unidade, conforme indica a Tabela 48. Diante do fato de que a baixa reputação se deve em grande medida pelo desconhecimento do trabalho executado pelos profissionais do setor de Gestão de Pessoas, a unidade foi então lotada fisicamente em um local central dentro do prédio em que se localiza a organização. Dessa maneira, os empregados das demais unidades passaram a ter maior contato com os servidores da coordenação e ter mais acesso as atividades que eles executam, garantindo maior visibilidade para o setor.

Tabela 48

Relação entre a iniciativa aproximação física da unidade de GP e a dificuldade relatada

Iniciativa	Relação relatada	
	Fator da dificuldade	Categoria da dificuldade
Aproximação física da unidade de GP	Setorial	Reputação da unidade de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Ademais, o estabelecimento de contatos periódicos com representantes da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, unidade central de pessoas da administração pública federal, foi ressaltado em duas organizações como uma medida que visa evidenciar as preocupações e dificuldades enfrentadas para a implementação da Gestão de Desempenho. Nesse sentido, os participantes relataram que participam de fóruns, solicitam reuniões, bem como fazem consultas ao órgão central visando obter maior suporte e apoio do que é considerada a alta administração dentre as unidades de GP da Administração Pública Federal. Outro ponto fundamental dos contatos diz respeito a colocações acerca dos normativos que regem a Avaliação de Desempenho, visando influenciar a alteração das normas vigentes, como demonstra a Tabela 49.

Tabela 49

Relação entre a iniciativa parcerias e as dificuldades relatadas

Iniciativa	Relação relatada	
	Fator da dificuldade	Categoria da dificuldade
Contato com representantes do MP	Institucional	Legislação e normas externas
	Político	Apoio da alta administração

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Outra iniciativa implementada foi a criação de uma unidade de governança de pessoas, fato apresentado como uma dificuldade anteriormente. A iniciativa visa aumentar a inserção estratégica da unidade de GP, conforme resalta a Tabela 50, uma vez que atua em um nível hierárquico mais alto e mais próximo da cúpula de decisões estratégicas monitorando, controlando e orientando as ações de GP de forma a garantir sua adequação aos objetivos organizacionais. Dessa maneira, apesar da iniciativa ser recente e ainda estar em fase de implementação, considerou-se que assim que a estrutura de governança ganhar força, haverá maior liberdade para formular políticas e participar de decisões institucionais estratégicas.

Tabela 50
Relação entre a iniciativa criação de uma unidade de governança de pessoas e a dificuldade relatada

Iniciativa	Relação relatada	
	Fator da dificuldade	Categoria da dificuldade
Criação de uma unidade de governança de pessoas	Político	Inserção estratégica da unidade de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Finalmente, a última iniciativa implementada e ressaltadas pelas organizações, esta com maior incidência do que as últimas, foi o desenvolvimento de um Sistema Tecnológico de Gestão de Desempenho. Ressalta-se que, dentre as três organizações investigadas que indicaram possuir um sistema próprio de GD, apenas uma conta com uma ferramenta que abarca o ciclo completo, isto é, módulos para criação do plano de trabalho, monitoramento e avaliação. Nas demais organizações, o recurso tecnológico voltava-se apenas para a Avaliação de Desempenho, sendo que as outras etapas seguiam sendo realizadas manualmente, embora exista o interesse manifestado pelos entrevistados em aprimorar o Sistema Tecnológico, uma vez que impera a crença de que este recurso pode favorecer em grande medida a implementação da GD, respaldada por Côrtes (2016) que trata a existência de recursos organizacionais tecnológicos como um fator que pode intervir positivamente na implementação de políticas de GEP.

Nesse sentido, com a utilização do recurso tecnológico desenvolvido conjuntamente pela unidade de GP e a unidade de Tecnologia da Informação, pretende-se ampliar o alcance da ferramenta na organização, bem como facilitar a utilização dos mecanismos previstos em cada etapa do ciclo. Dessa maneira, o objetivo aqui é solucionar os problemas relativos à falta de engajamento de gestores e servidores e às dificuldades levantadas quanto aos recursos tecnológicos atualmente disponíveis, conforme indicado na Tabela 51.

Ainda em conformidade com a Tabela 51, o Sistema Tecnológico pode também, segundo os entrevistados, favorecer a integração estratégica da unidade de Gestão de Pessoas, na medida que os resultados gerados em relatórios podem compor subsídios para outras políticas de GP, assim como a própria ferramenta tecnológica pode agregar funcionalidades que favorecem a integração.

Tabela 51

Relação entre a iniciativa desenvolvimento de Sistema Tecnológico de GD e as dificuldades relatadas

Iniciativa	Relação relatada	
	Fator da dificuldade	Categoria da dificuldade
Desenvolvimento de Sistema Tecnológico de GD	Organizacional	Engajamento de gestores e servidores
		Recursos organizacionais
	Setorial	Integração estratégica da unidade de GP

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

Em conclusão, nota-se que algumas das iniciativas elencadas não se manifestaram na literatura adotada neste estudo, haja vista que não foram identificadas na pesquisa bibliográfica acerca da implementação da Gestão de Desempenho menções a essas ações. De fato, segundo os relatos, tais iniciativas parecem consistir em ações pontuais das organizações visando responder a dificuldades específicas.

Ainda assim, constituem relevantes contribuições na medida que ampliam o escopo de ações abordadas pela literatura, sobretudo por se tratarem de iniciativas informais, de cunho estratégico e político, tais como estabelecimento de parcerias e realização de contatos com o órgão central. Diante da alta frequência com que fatores políticos foram ressaltados nos resultados, o que não se refletiu na revisão de literatura, nota-se que a adoção de iniciativas desta natureza é coerente com as dificuldades encontradas e as relações estabelecidas.

Além disso, fica evidente que, apesar dos servidores terem ciência de quais são as principais barreiras a serem enfrentadas, as iniciativas são limitadas majoritariamente a ações de capacitação, sejam presenciais ou por meio de materiais instrucionais, e materiais de divulgação. Em grande medida, este fato se justifica pelo limitado campo de ação ao qual a unidade de GP se submete: dadas as relações existentes entre as próprias dificuldades, fica claro que a resolução de muitos dos problemas contextuais foge ao alcance da unidade de GP justamente porque o setor esbarra em mais entraves dessa natureza ao tentar mudar o panorama da Gestão de Desempenho.

Em complemento, quando questionados acerca de iniciativas de cunho político, a maioria dos entrevistados relataram encontrar grande dificuldade em exercer este papel, dada a falta de habilidade política das lideranças de GP evidenciada e a ausência de inserção estratégica da unidade. Tais fatores, inclusive, foram pouco contemplados pela literatura, mas, segundo os resultados, parecem constituir um ponto crucial para a implementação da GD, levando à conclusão de que se faz necessário maior investimento na capacidade de as lideranças de RH atuarem politicamente junto às arenas centrais.

4.3 Modelos lógicos

A partir das relações abordadas ao longo das seções anteriores, foram construídos dois modelos lógicos que serão apresentados e detalhados nas subseções abaixo: o primeiro deles apresenta as relações entre as próprias dificuldades enfrentadas para a implementação da Gestão de Desempenho e explicitadas na seção 4.1; já o segundo estabelece relações entre as iniciativas implementadas pelas organizações e as categorias de dificuldades a que se destinam sanar, conforme exposto na seção 4.2.

4.3.1 Modelo lógico que relaciona as dificuldades enfrentadas

Inicialmente, faz-se relevante ressaltar que, embora o estabelecimento de relações entre as próprias dificuldades não constituísse objetivo da pesquisa inicialmente, verificou-se que as interferências foram levantadas espontaneamente pelos entrevistados ao longo das entrevistas, evidenciando a alta conexão entre as distintas dificuldades. Nesse sentido, diante da relevância das relações levantadas para o entendimento do contexto de contingências, bem como para o aprofundamento da discussão das relações entre iniciativas e dificuldades, optou-se por desenhar também um modelo lógico representativo de todas as interferências identificadas.

Ainda que todas as relações tenham sido explicadas e apontadas em tabelas ao longo da seção 4.1, a Figura 1 permite uma melhor visualização de todas as interferências que as categorias exercem umas nas outras conjuntamente.

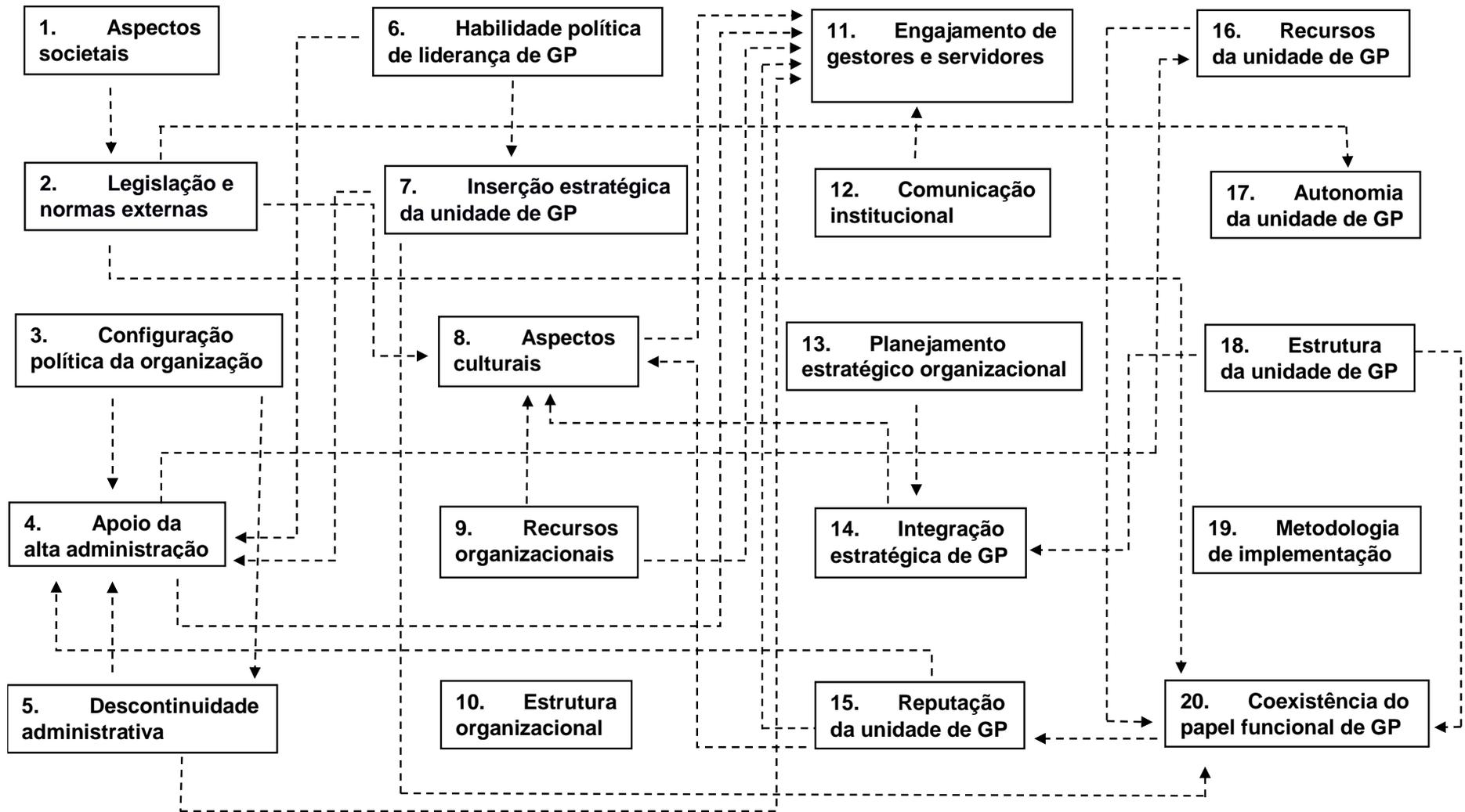


Figura 1. Modelo lógico preliminar que relaciona as dificuldades enfrentadas
 Fonte: elaborado pela autora

A partir da observação do modelo lógico pode-se verificar que as categorias apoio da alta administração, aspectos culturais e engajamento de gestores e servidores, além de constituírem fatores relevantes segundo a frequência com que foram levantadas ao longo dos relatos, consistem em dificuldades fortemente impactadas por contingências de outras categorias. Além disso, verifica-se que o apoio da alta administração também exerce impacto no engajamento de gestores e servidores que, por sua vez, só foi apontada como consequência de outras dificuldades e nunca como antecedente. Ressalta-se ainda que para as categorias Estrutura organizacional e Metodologia de implementação não foram levantadas interferências exercidas ou sofridas ao longo das entrevistas.

De todo modo, o modelo deixa clara a complexidade do contexto que a implementação da Gestão de Desempenho enfrenta, uma vez que as relações são múltiplas, havendo inclusive categorias intermediadoras, isto é, que são afetadas por determinada contingência, mas também causam impacto em outra categoria. Nesse sentido, o modelo lógico desenhado corrobora com a ideia de que mesmo para atuar com vistas à resolução de determinada dificuldade, a unidade de GP acaba esbarrando em outras limitações.

Após a construção do modelo lógico apresentado na Figura 1, as relações foram submetidas à validação dos participantes da pesquisa em três grupos focais. Os participantes tiveram então a oportunidade de refutar as relações que não julgavam não fazer sentido, bem como propor novas interferências entre as categorias. Nesse sentido, a Tabela 52 indica os resultados da validação, ao apresentar as relações sugeridas que apresentaram concordância por pelo menos duas das organizações. Ressalta-se que não foi verificada recorrência entre as relações refutadas, de maneira que a Tabela 52 apenas ilustra novas sugestões.

Tabela 52

Relações entre categorias de dificuldades sugeridas

Antecedente		Consequente	Recorrência por Organização
Categoria	Dificuldades relatadas	Categoria	
10. Estrutura organizacional	1. Falta de articulação entre a unidade de GP da organização e as unidades de filiais regionais 2. Inexistência de uma estrutura de governança de pessoas	12. Comunicação institucional	2
13. Planejamento estratégico organizacional	1. Os objetivos e metas da organização não são claramente definidos 2. O planejamento estratégico organizacional não compreende as ações de GP	4. Apoio da alta administração	2
16. Recursos da unidade de GP	Os recursos humanos e financeiros da unidade de GP são escassos e inadequados à demanda de trabalho	10. Estrutura organizacional	2

Nota. Fonte: elaborado pela autora

Acerca da relação entre as categorias estrutura organizacional e comunicação institucional, os participantes consideram que a primeira (número 10) exerce impacto na segunda (número 12), já que estruturas excessivamente fragmentadas dificultam uma comunicação clara, conforme atesta Egginton (2010). Mais especificamente diante das dificuldades abordadas, a questão da falta de articulação entre a unidade de GP central e a filias regionais constitui uma barreira para a efetiva comunicação institucional.

Já no que tange à relação entre o planejamento estratégico organizacional (número 13) e o apoio da alta administração (número 14), foi considerado que, uma vez que as ações de GP não são reforçadas pelo plano como essenciais para o cumprimento dos objetivos organizacionais, a alta administração não é incentivada a suportar as iniciativas da unidade.

Finalmente, a terceira relação proposta trata da interferência das dificuldades relativas aos recursos da unidade de GP (número 16) nas dificuldades relacionadas à estrutura organizacional (número 10). Segundo os participantes dos grupos focais, a relação ocorre porque, uma vez que os recursos da unidade não são adequados à demanda de trabalho, a existência de uma estrutura de governança de pessoas, fator interferente levantado para essa categoria, torna-se inviável.

Diante das colocações expostas, as relações foram inseridas na figura, resultando na versão final do modelo lógico representativo de todas as interferências identificadas, apresentado na Figura 2.

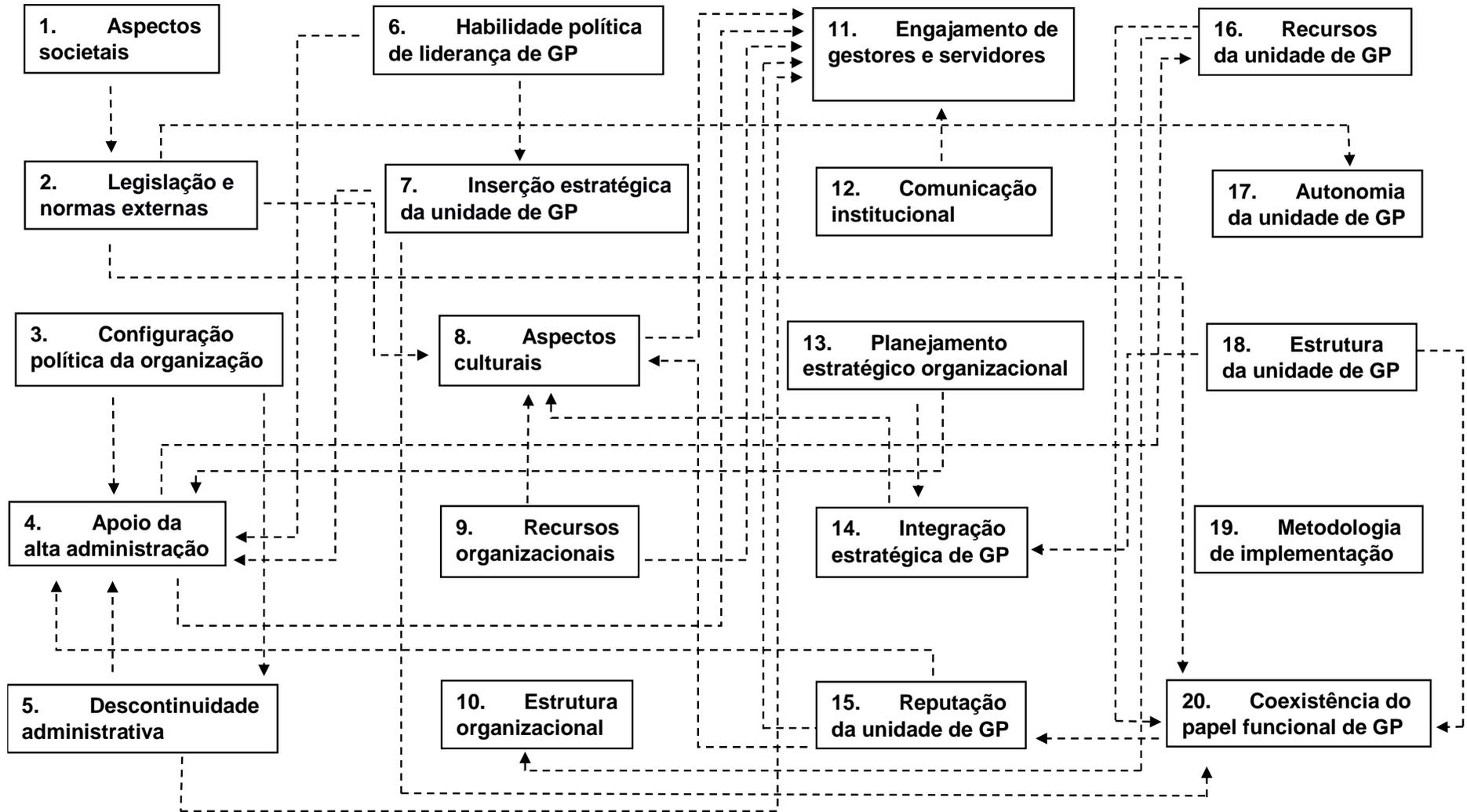


Figura 2. Modelo lógico final que relaciona as dificuldades enfrentadas
 Fonte: elaborado pela autora.

4.3.2 Modelo lógico que relaciona as iniciativas implementadas às dificuldades relatadas

De maneira semelhante, as relações identificadas entre as iniciativas implementadas pelas organizações e as dificuldades levantadas pelos entrevistados foram dispostas em figura a fim de compor um modelo lógico. Nesse sentido, a Figura 3 lista as categorias de iniciativas ligando cada uma delas à categoria de dificuldade a que se deseja contornar com a ação, permitindo uma melhor visualização das relações, bem como dos fatores interferentes mais favorecidos pelas iniciativas.

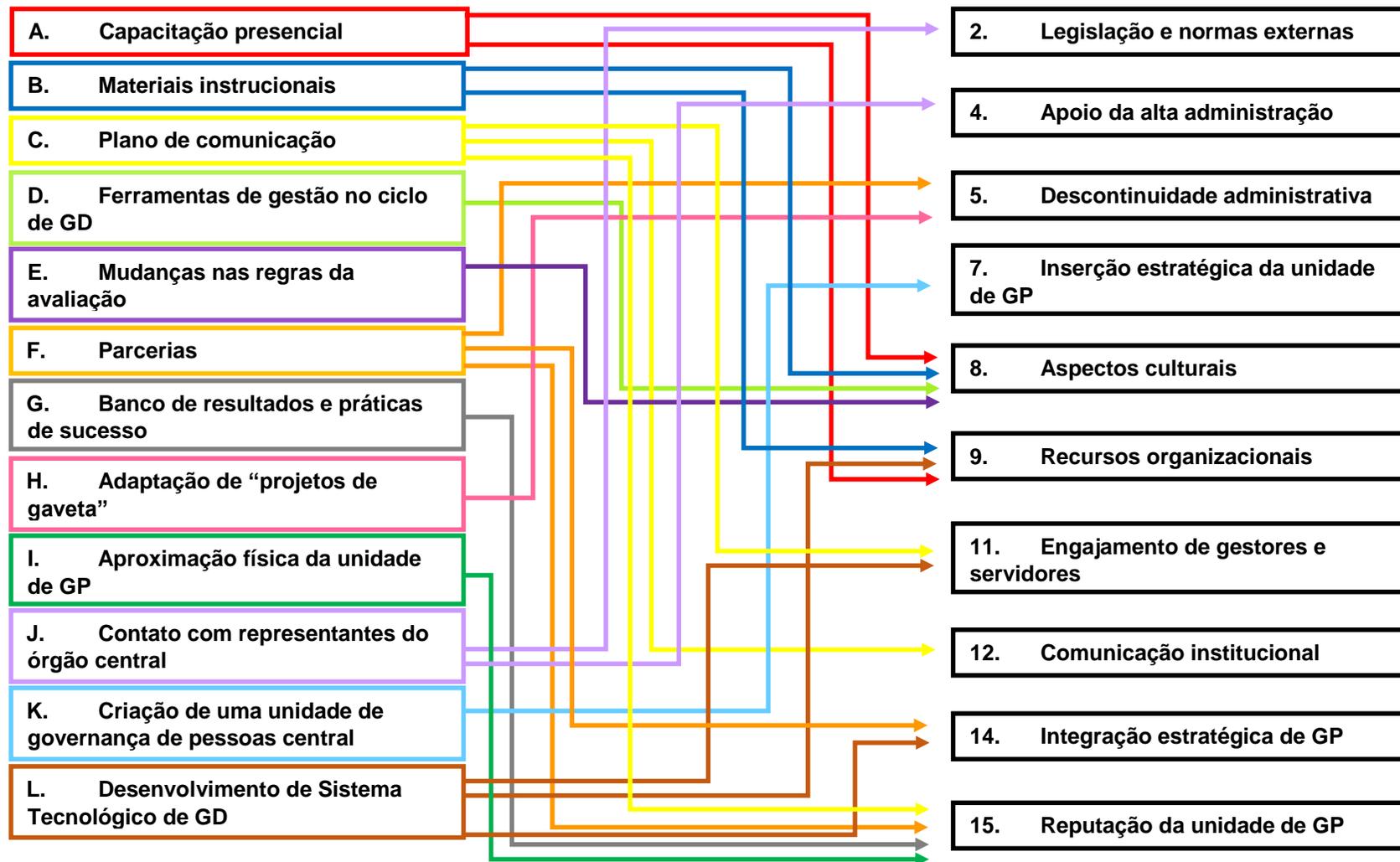


Figura 3. Modelo lógico preliminar que relaciona as iniciativas implementadas e as dificuldades enfrentadas

Fonte: elaborado pela autora

Primeiramente, a Figura 3 deixa claro que nem todas as dificuldades foram objetos de ações da unidade de GP, uma vez que metade das categorias de dificuldades não foram relacionadas a nenhuma das iniciativas. É interessante notar, no entanto, que, conforme exposto no modelo lógico anterior (Figura 2), as categorias de dificuldades exercem impacto entre si, ou seja, ao contornar determinada dificuldade, outra problemática pode com isso ser favorecida.

Ainda assim, embora os fatores intervenientes de natureza organizacional tenham constituído o foco das iniciativas implementadas, observa-se que o modelo é composto por categorias de natureza institucional, política, organizacional e setorial, ou seja, todas as quatro dimensões de fatores foram, em maior ou menor grau, abarcadas pelas iniciativas. Observa-se ainda que a maior parte das ações foram destinadas a contornar dificuldades relacionadas às categorias aspectos culturais, recursos organizacionais e reputação da unidade de GP, três categorias que, por sua vez, influenciam no engajamento dos gestores e servidores. Nesse sentido, a obtenção desse engajamento pode constituir um dos objetivos principais da unidade de GP, dado o papel central que esta dificuldade e, em especial o comprometimento dos gestores, tem para a efetiva implementação da GD, conforme indicam os resultados e a literatura (Cunha et al, 2018; Decramer et al, 2012; Guimarães et al, 1998; Odelius & Santos, 2008).

Analogamente à seção anterior, o modelo lógico que relaciona as iniciativas e dificuldade também foi submetido à validação dos participantes. Nesse caso, apenas uma nova relação sugerida apresentou concordância nos grupos focais de mais de uma organização abordada. Assim, a Tabela 53 evidencia a relação sugerida, que será abaixo explicada.

Tabela 53

Relação entre categoria de iniciativa e de dificuldade sugerida

Iniciativa	Categoria da dificuldade	Recorrência
D. Ferramentas de gestão no ciclo de GD	11. Engajamento de gestores e servidores	2

Nota. Fonte: elaborado pela autora

Mais uma vez evidenciando o engajamento dos gestores e servidores (número 11), os participantes consideraram que a adoção e/ou aprimoramento das ferramentas de gestão que compõem o ciclo de GD promovem maior engajamento ao disponibilizar ferramentas como, por exemplo, o diário de bordo. Com isso, os avaliadores podem estar em contato recorrentemente e de maneira facilitada com a Gestão de Desempenho, incentivando o monitoramento e a gestão das equipes, por parte do gestor das unidades. A sugestão foi então inserida no modelo lógico, resultando em sua versão final apresentada na Figura 4.

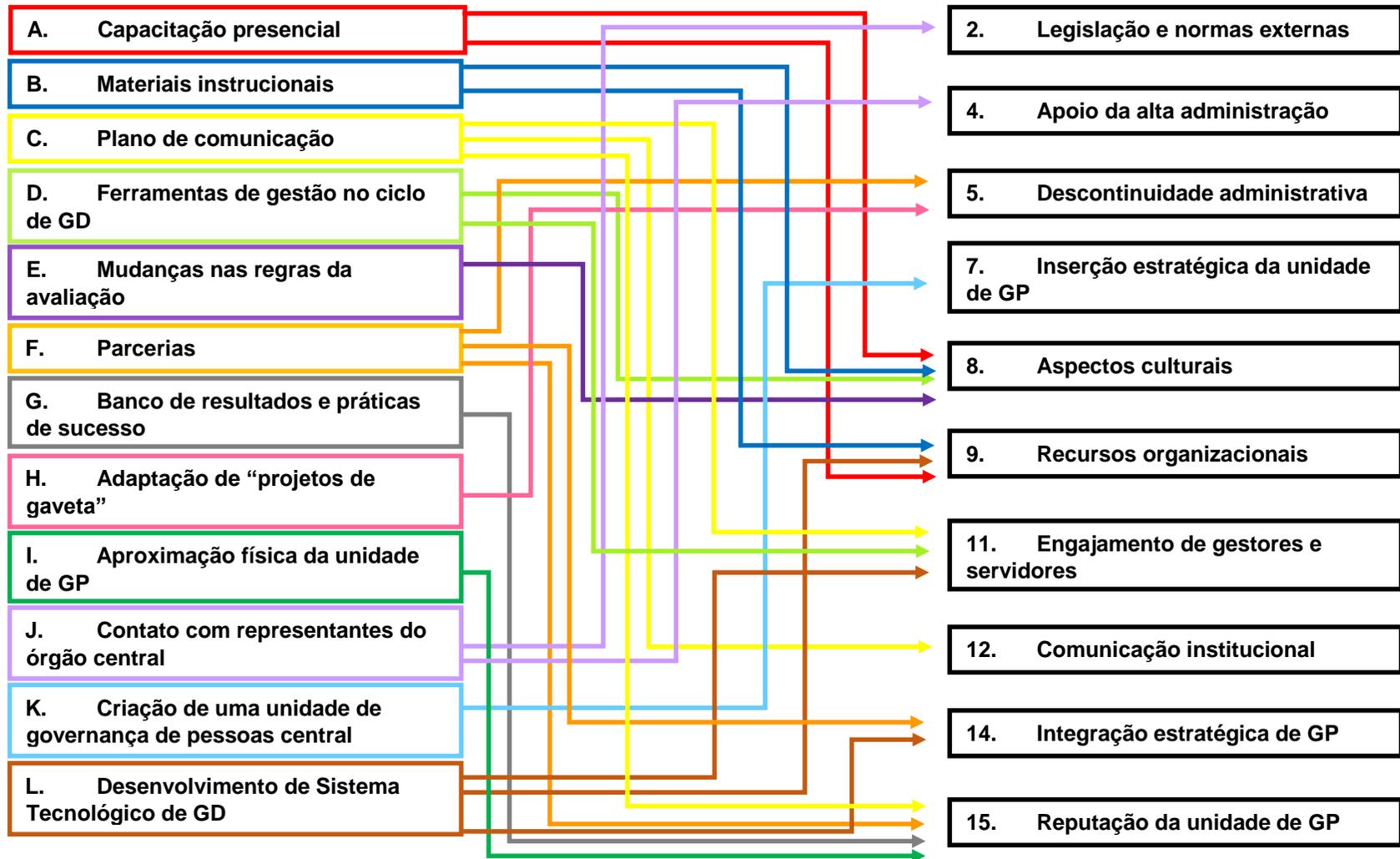


Figura 4. Modelo lógico final que relaciona as iniciativas implementadas e as dificuldades enfrentadas

Fonte: elaborado pela autora

Em conclusão, analisando os dois mapas conjuntamente, observa-se que as iniciativas por vezes se destinam a contornar categorias de dificuldades antecedentes e, em outros casos, relacionam-se às categorias de dificuldades que sofrem a interferência, não havendo um padrão nesse sentido. Além disso, os fatores organizacionais, que foram os mais citados como barreiras para a implementação da Gestão de Desempenho, compõem o principal foco das iniciativas. No entanto, nota-se que, embora as categorias de fatores organizacionais se relacionem muito entre si, sobretudo exercendo impacto no engajamento dos gestores e servidores, pouco interferem em dificuldades de natureza institucional, política e setorial, sendo na realidade por elas impactados.

Já no caso das dificuldades de natureza política, também recorrentemente destacadas, observam-se que as iniciativas destinadas a contorná-las consistem em ações isoladas, isto é, não há um conjunto de ações pensadas objetivando contornar tais fatores, ainda que constituam relevantes contingências para a implementação da GD. Tal conclusão corrobora com o exposto na seção anterior acerca da necessidade de investimento em habilidades políticas da liderança de GP e, por consequência, na inserção estratégica da unidade de GP.

Finalmente, novamente os resultados expõem a limitação do campo de atuação da unidade de GP, na medida que se verifica que a categoria legislação e normas externas exerce impacto em outras três categorias de dificuldades, porém é alvo de apenas uma iniciativa pontual. O empecilho decorre do fato de que a contingência é de natureza institucional, ou seja, está fora do controle da unidade GP (Côrtes, 2016; Fonseca, 2013) e, além disso, sofre interferência dos aspectos sociais, o que torna o cerne do problema ainda mais distante do que está na alçada da unidade de GP.

5 Conclusão

O presente estudo teve como objetivo principal propor relações entre os fatores intervenientes na implementação da Gestão de Desempenho e as iniciativas adotadas pelas organizações públicas do poder Executivo Federal brasileiro a fim de contorná-los. Para tal, foram identificadas, inicialmente, as dificuldades e contingências enfrentadas e em seguida, levantadas as iniciativas adotadas pelas organizações, resultando na proposição de dois modelos lógicos: o primeiro apresentando as relações estabelecidas entre as próprias dificuldades enfrentadas; e o segundo retratando as iniciativas implementadas e as dificuldades impactadas por elas.

Nesse sentido, foram apontados fatores intervenientes contextuais na implementação da GD de quatro naturezas: institucionais, políticos, organizacionais e setoriais, dentre os quais as categorias de dificuldades organizacionais apresentaram maior frequência de citação entre os entrevistados, bem como maior recorrência entre as organizações, em conformidade com os achados na literatura. Especificamente, as maiores barreiras organizacionais relatadas referem-se a aspectos culturais e ao engajamento dos gestores e servidores. Além dos fatores organizacionais, os fatores políticos foram evidenciados nos resultados, sobretudo as dificuldades relativas à falta de apoio da alta administração e às descontinuidades administrativas.

A fim de contornar tais contingências, os entrevistados das organizações investigadas relataram adotar principalmente iniciativas relativas à capacitação presencial dos servidores, à produção de materiais instrucionais e à elaboração de planos de comunicação, além de aprimorar e/ou agregar novas ferramentas ao ciclo de Gestão de Desempenho, a exemplo do diário de bordo e da Avaliação de Desempenho preliminar. Observou-se ainda que a maior parte das iniciativas implementadas estão voltadas para a resolução dos problemas organizacionais, além de objetivarem o favorecimento da reputação da unidade de GP. Outras iniciativas pontuais visando contornar fatores interferentes de natureza político foram também elencadas, porém com menor recorrência entre as organizações.

Finalmente, a partir dos modelos lógicos foi possível notar que, embora as iniciativas se destinem a contornar apenas algumas categorias de dificuldades, estas se relacionam com outras contingências, de forma que, ao suprir determinada dificuldade é possível que haja impacto nos demais fatores. Os modelos evidenciaram ainda a complexidade do contexto no qual se insere a implementação da Gestão de Desempenho, uma vez que, dada a quantidade de relações entre os entraves, a atuação da unidade de GP é muitas vezes limitada, haja vista que o alcance de

suas ações acaba por esbarrar em dificuldades de outras naturezas, de forma que os servidores do setor não conseguem planejar iniciativas além do que lhes cabe enquanto atribuição organizacional, isto é, iniciativas de capacitação.

Diante do exposto, considera-se que a pesquisa fornece contribuições para o campo acadêmico ao apresentar um diagnóstico dos principais problemas enfrentados para a efetiva implementação da Gestão de Desempenho no setor público, bem como exemplificar iniciativas que estão sendo adotadas pelas organizações. A partir de tais informações, é possível trazer reflexões para o contexto das organizações públicas brasileiras visando impulsionar com a evolução das políticas e práticas de GD.

Já no que tange às contribuições acadêmicas, o estudo colaborou para o aprofundamento das pesquisas acerca da Gestão de Desempenho e da Gestão Estratégica de Pessoas no setor público brasileiro, ajudando a suprir a lacuna identificada no tema acerca da investigação do impacto de fatores contextuais e das iniciativas de favorecimento à implementação. Mais ainda, ao apresentar relações levantadas empiricamente entre as categorias de dificuldades e iniciativas, a pesquisa agrega novas possibilidades de estudo.

Nesse sentido, como agenda de pesquisa, sugere-se o estudo de cada categoria isoladamente, em busca de melhor compreender o papel de cada uma das dificuldades e iniciativas para a efetiva implementação da Gestão de Desempenho. Outra possibilidade oriunda dos resultados da pesquisa é o aprofundamento da investigação das variáveis visando a construção de medidas a fim de, posteriormente, verificar as relações propostas nos modelos lógicos.

Ademais, o estudo encontra limitações relativas ao escopo de organizações abordadas, uma vez que, embora tenha sido atingida a saturação teórica, foram investigadas apenas cinco organizações públicas do universo de órgãos do Poder Executivo. Portanto, ressalta-se que os resultados retratam a realidade das organizações em estudo, não sendo passíveis de generalizações. Além disso, outra limitação diz respeito a dificuldade encontrada em estabelecer contato com as organizações e obter retorno, o que acarretou na falta de participação de algumas das organizações investigadas em todas as etapas da pesquisa.

Finalmente, conclui-se o setor público brasileiro representa um ambiente complexo, cujo contexto impacta e limita a atuação da unidade de Gestão de Pessoas, tornando o processo de implementação de políticas estratégicas e, notadamente, da Gestão de Desempenho desafiador. Diante desse cenário, a investigação das dificuldades contextuais e das iniciativas adotadas para contorná-las justificou-se como um objeto de pesquisa relevante que possibilita aprofundamentos futuros.

Referências

- Abrucio, F. L. (1997). O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, 10, 52p.
- Ahenkan, A., Tenakwah, E. S., & Bawole, J. N. (2018). Performance management implementation challenges in Ghana's local government system: evidence from the Sefwi Wiawso municipal assembly. *International Journal of Productivity and Performance Management*, (just-accepted), 00-00.
- Andion, C. (2012). Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. *Cadernos Ebape. BR*, 10(1).
- Asim, M. (2011). Performance appraisal in the Maldives public service: challenges and issues. *Public Administration and Development*, 21, 289-296.
- Azzone, G., & Palermo, T. (2011). Adopting performance appraisal and reward systems: A qualitative analysis of public sector organisational change. *Journal of Organizational Change Management*, 24(1), 90-111.
- Barbosa, R. F. (1998). Avaliação de desempenho: Uma retomada necessária. *Pensamento & Realidade*, 3, 69-75.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Blackman, D., Buick, F., & O'Donnell, M. (2017). Why Performance Management Should Not Be Like Dieting. *Australian Journal of Public Administration*, 76(4), 524-528.
- Bianchi, E. M. P. G., Quishida, A. & Foroni, P. G. (2017). Atuação do Líder na Gestão Estratégica de Pessoas: Reflexões, Lacunas e Oportunidades. *Revista de Administração Contemporânea*, 21(1), 41-61
- Biulchi, A. F. & Pauli, J. (2012). Avaliação de desempenho no serviço público: a experiência do instituto nacional do seguro social na implantação da gratificação de avaliação de desempenho do seguro social-GDASS. *Revista de Administração IMED*, 2(2), 129-137.
- Brandão, H. P., & Guimarães, T. D. A. (2001). Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? *Revista de Administração de empresas*, 41(1), 8-15.
- Brasil. (1997) Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Nova Política de Recursos Humanos*. Cadernos MARE.
- _____. (1998) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Decreto nº. 2.794, de 1 de outubro de 1998.
- _____. (2006) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Decreto nº. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006.

- _____. (2008) Lei n. 11.784 de 22 de setembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE e institui sistemática para avaliação de desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília.
- _____. (2010) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Decreto nº. 7.133, de 19 de março de 2010.
- _____. (2013) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho*.
- Brown, M., & Heywood, J. S. (2005). Performance appraisal systems: determinants and change. *British Journal of Industrial Relations*, 43(4), 659-679.
- Camões, M. R. S. (2013). *Análise do processo de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal* (Dissertação de mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Camões, M. R. S, Fonseca, D. R. & Porto, V. (2014) Estudos em gestão de pessoas no serviço público. *Cadernos ENAP*, 37.
- Camões, M. R. S. & Meneses, P. P. M. (2016) Gestão de pessoas no governo federal: análise da implementação da política nacional de desenvolvimento de pessoal. *Cadernos ENAP*, 45, 104p.
- Cawley, B. D., Keeping, L. M., & Levy, P. E. (1998). Participation in the performance appraisal process and employee reactions: A meta-analytic review of field investigations. *Journal of Applied Psychology*, 83, 615–633.
- Cooper, D. R., & Schindler, P. S. (2016). *Métodos de Pesquisa em Administração – 12ª Edição*. McGraw Hill. Brasil.
- Côrtes, F. G. (2016). *Gestão estratégica de pessoas no Legislativo Federal: desafios e possibilidades* (Dissertação de mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Cuccurullo, C., Aria, M., & Sarto, F. (2016). Foundations and trends in performance management. A twenty-five years bibliometric analysis in business and public administration domains. *Scientometrics*, 108(2), 595-611.
- Cunha, M. P. E., Vieira, D. V., Rego, A., & Clegg, S. (2018). Why does performance management not perform?. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 67(4), 673-692
- Decramer, A., Smolders, C., Vanderstraeten, A., & Christiaens, J. (2012). The impact of institutional pressures on employee performance management systems in higher education in the low countries. *British Journal of Management*, 23(S1).
- Delery, J. E., & Doty, D. H. (1996). Modes of theorizing in strategic human resource management: tests of universalistic, contingency and configurational performance predictions. *Academy of Management Journal*, 39(4), 802-835.

- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2003). The New Public Service: an approach to reform. *International Review of Public Administration*, 8(1), 3-10.
- DeNisi, A. S., & Pritchard, R. D. (2006). *Performance appraisal, performance management and improving individual performance: A motivational framework*. *management and Organization Review*, 2(2), 253-277.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public money & management*, 14(3), 9-16.
- Dias, M. I. M. E. (2010). A identificação de fatores críticos à implantação de um Sistema de Avaliação de Desempenho em uma instituição pública. In: Camões, M. R. S, Pantoja, M. J. & Bergue, S. T. *Gestão de Pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: ENAP.
- Egginton, B. E. (2010). Introduction of formal performance appraisal of academic staff: The management challenges associated with effective implementation. *Educational Management Administration & Leadership*, 38(1), 119-133.
- Ferlie, E.; Ashburner, L.; Fitzgerald, L. & Pettigrew, A. The new public management in action. Oxford, *Oxford University Press*, 1996.
- Ferris, G. R., Munyon, T. P., Basik, K. & Buckley, M. R. (2008) The performance evaluation context: social, emotional, cognitive, political, and relationship components. *Human Resource Management Review*, 18, 146–163.
- Flick, U., von Kardoff, E., & Steinke, I. (2004) *What is Qualitative Research? An Introduction to the Field*. In: Flick, U., von Kardoff, E., & Steinke, I. (Eds.). *A companion to qualitative research*. Sage.
- Fonseca, D. R. (2013). *Autonomia de unidades de gestão de pessoas para desempenho das atividades estratégicas de capacitação na Administração Pública Federal* (Dissertação de mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Fonseca, D. R., Meneses, P. P. M., Silva, A. I., Filho, & 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), 1451-1475.
- Fonseca, D. R., & 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), 117-133.
- Fontenele, M. D. F. M. (2010). Gestão do desempenho humano: um estudo de caso em um Hospital Geral de Fortaleza (CE). *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, 15.
- Freitas, H. & Oliveira, M. (2006) Focus group: instrumentalizando o seu planejamento. In: Godoi, C. K., Bandeira-de-mello, R., & Silva, A. D. *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva.
- Godoy, A. S. (1995a). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, 35(4), 57-63.

- Godoy, A. S. (1995b). Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, 35(3), 20-29.
- Grillo, A. N. (1982). Avaliação de desempenho: a experiência brasileira na administração pública. *Revista de Administração da Universidade de São Paulo*, 17(1).
- Guimarães, T. D. A., Nader, R. M., & Ramagem, S. P. (1998). Avaliação de desempenho de pessoal: uma metodologia integrada ao planejamento e à avaliação organizacional. *Revista de Administração Pública*. 32(6).
- Haines, V. Y., & St-Onge, S. (2012). Performance management effectiveness: practices or context? *The International Journal of Human Resource Management*, 23(6), 1158-1175.
- Hair, J., Babin, B., Money, A., & Samouel, P. (2005). *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Bookman Companhia.
- Hammerschmid, G., & Löffler, L. (2015). The Implementation of Performance Management in European Central Governments: More a North-South than an East-West Divide. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 8(2), 49-68.
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109.
- Ingraham, P. W., & Rubaii-Barrett, N. (2007). Human resource management as a core dimension of public administration. *Foundations of Public Administration Series*.
- 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.
- Kim, T., & Holzer, M. (2016). Public employees and performance appraisal: A study of antecedents to employees’ perception of the process. *Review of Public Personnel Administration*, 36(1), 31-56.
- Lacombe, B. M. B., Chu, R. A. (2008). Políticas e Práticas de Gestão de Pessoas: As abordagens estratégica e institucional. *Revista de Administração de Empresas*, 28(1), 25-35.
- Legge, K. (1995). *Human Resource Management: Rhetorics and Realities*. Macmillan Education: UK.
- 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(2), 64-85.
- Levy, P. E., & Williams, J. R. (2004). The social context of performance appraisal: A review and framework for the future. *Journal of management*, 30(6), 881-905.
- Lima, S. M. V., Guimarães, T. A., & Hanna, E. S. (1986). Avaliação de desempenho de pessoal: a experiência da EMBRAPA e o ponto de vista de seus autores. *Área de Informação da Sede-Artigo em periódico indexado (ALICE)*.

- Liu, X., & Dong, K. (2012). Development of the civil servants' performance appraisal system in China: Challenges and improvements. *Review of Public Personnel Administration*, 32(2), 149-168.
- Longenecker, C. O., & Nykodym, N. (1996). Public sector performance appraisal effectiveness: A case study. *Public Personnel Management*, 25(2), 151-164.
- Lotta, G. S. (2002). Avaliação de desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos. *RAE-eletrônica*, 1(2), 1-12.
- Makhubela, M., Botha, P. A., & Swanepoel, S. (2016). Employees' perceptions of the effectiveness and fairness of performance management in a South African public sector institution. *SA Journal of Human Resource Management*, 14(1), 1-11.
- Marques, A., Borges, R., Morais, K., & Silva, M. C. (2014). Relações entre Resistência a Mudança e Comprometimento Organizacional em Servidores Públicos de Minas Gerais. *RAC-Revista de Administração Contemporânea*, 18(2).
- Martins, B. V., Marques, J. R., Vieira, L. J. M., & Garay, A. B. S. (2010). *Avaliação de desempenho individual no setor público brasileiro: análise da produção acadêmica de 2000 a 2009*. Encontro De Administração Pública E Governança, IV.
- Matias-Pereira, J. (2008). Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. *Revista de Administração Pública*, 42(1), 61-82.
- Merkens, H. (2004). Selection Procedures, Sampling, Case Construction. In: Flick, U., von Kardoff, E., & Steinke, I. (Eds.). *A companion to qualitative research*. Sage.
- Motta, P. R. M. (2013). O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, 53(1), 82-90.
- Odelius, C. C. (2000) Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública Federal. *Cadernos ENAP*. Brasília: ENAP. 19. 96p.
- Odelius, C.C., Santos, P. (2008) Avaliação de desempenho individual na administração pública federal: aspectos intervenientes no processo e nos resultados. *Revista Economia & Gestão*, 7.
- Odelius, C. C. (2010). Gestão de Desempenho Profissional: conhecimento acumulado, características desejadas ao sistema e desafios a superar. In: Camões, M. R. S, Pantoja, M. J. & Bergue, S. T. *Gestão de Pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: ENAP.
- Ohemeng, F. L. K. (2011). Institutionalizing the performance management system in public organizations in Ghana: Chasing a mirage?. *Public Performance & Management Review*, 34(4), 467-488.
- Ohemeng, F. L., Zakari, H. B., & Adusah-Karikari, A. (2015). Performance Appraisal and Its Use for Individual and Organisational Improvement in the Civil Service of Ghana: The Case of Much Ado about Nothing?. *Public Administration and Development*, 35(3), 179-191.

- Oliveira-Castro, G. A, Lima, G. B. D. C., & Veiga, M. R. M. D. (1996). Implantação de um sistema de avaliação de desempenho: métodos e estratégias. *Revista de Administração*, 31(3), 38-52.
- Pettigrew, A. M. (1990). Longitudinal field research on change: Theory and practice. *Organization science*, 1(3), 267-292.
- Pinto, J. de F., & Behr, R. R. (2015). Contradições na avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos em educação na universidade pública. *Cadernos EBAPE. BR*, 13(4), 795.
- Reynaud, P. D., & Todescat, M. (2017). Avaliação de desempenho humano na esfera pública: estado da arte na literatura internacional e nacional. *REGE-Revista de Gestão*, 24(1), 85-96.
- Roberts, G. E. (1994). Barriers to municipal government performance appraisal systems: Evidence from a survey of municipal personnel administrators. *Public Personnel Management*, 23(2), 225-236.
- Roberts, G. E. (1998). Perspectives on enduring and emerging issues in performance appraisal. *Public Personnel Management*, 27(3), 301-320.
- Roberts, G. E. (1996). A case study in performance appraisal system development: Lessons from a municipal police department. *The American Review of Public Administration*, 26(3), 361-385.
- Scatolino, G. & Trindade, J. (2014) *Manual de Direito Administrativo*. Salvador: Editora JusPODIVM. 2 ed.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-69.
- Shafie, H. B. (1996). Malaysia's experience in implementing the new performance appraisal system. *Public Administration and Development*, 16(4), 341-352.
- Silva, F. M., & Mello, S. P. T. (2013). A implantação da gestão por competências: práticas e resistências no setor público. *Revista Eletrônica de Administração e Turismo*, 2(1), 110-127.
- Terabe, C. P. A. R., & Bergue, S. T. (2014). Gestão estratégica de pessoas como política pública: estudo de caso no ministério da ciência, tecnologia e inovação. In: Camões, M. R. S, Fonseca, D. R. & Porto, V. Estudos em gestão de pessoas no serviço público. *Cadernos ENAP*, 37.
- Trottmann, P., & Tibério, A. A. (2012). Inovação na política de Avaliação de Desempenho na Prefeitura do Município de São Paulo e seus desafios. *Revista Eletrônica Gestão e Serviços*, 3(1), 453-473.
- Truss, C. (2008). Continuity and change: the role of the HR Function in the modern public sector. *Public Administration*, 86(4), 1071-1088.

- Tziner, A. (1999). The relationship between distal and proximal factors and the use of political considerations in performance appraisal. *Journal of Business and Psychology*, 14(1), 217-231.
- Webb, L. K. & Kleiner, B. H. (1992). The Most Useful Approaches to Performance Appraisals Today, *Management Research News*, Vol. 15 Issue: 2, pp.14-20,
- Wright, P. M., & McMahan, G. C. (1992). Theoretical perspectives for strategic human resource management. *Journal of Management*, 18(2), 295-320.
- Wright, P. M., & Snell, S. A. (1991). Toward an integrative view of strategic human resource management. *Human Resource Management Review*, 1(3), 203-225.
- Xavier, O. S., Ribeiro, T. Z. T., & Fonseca Filho, J. P. (1988). Avaliação de desempenho em RH na pesquisa agropecuária. *Área de Informação da Sede-Artigo em periódico indexado (ALICE)*.
- Yin, R. K. (2001). *Estudo de Caso-: Planejamento e Métodos*. Bookman editora. 2 ed.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE CONTATO INICIAL

Prezado gestor,

Sou Luciana Graziani Barbosa de Araújo, aluna do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília e estou conduzindo uma pesquisa para minha Dissertação de Mestrado Acadêmico acerca da implementação da Gestão de Desempenho. sob orientação do Prof. Dr. Pedro Paulo Murce Meneses.

Diante disso, realizo este contato inicial com o(a) senhor(a) a fim de investigar o estágio de desenvolvimento das práticas de Gestão de Desempenho e/ou Avaliação de Desempenho em sua organização. Nesse sentido, solicito a sua participação através da resposta às questões abaixo elencadas. Ressalto que as informações coletadas a partir deste instrumento serão tratadas de forma sigilosa e agregada, apenas para fins de pesquisa, e não serão passíveis de identificação.

1. Ao longo do processo de Gestão de Desempenho na sua organização, estão previstas etapas para a pactuação de metas, planejamento e monitoramento do desempenho?
2. Os resultados obtidos com a Avaliação de Desempenho são trabalhados pela organização?
3. Há integração entre a política de Gestão de Desempenho da organização e outras práticas de Gestão de Pessoas implementadas?
4. São realizadas iniciativas de favorecimento à implementação da Gestão de Desempenho?

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Este roteiro constitui um instrumento de pesquisa para a Dissertação de Mestrado Acadêmico em Administração na Universidade de Brasília da aluna Luciana Graziani Barbosa de Araújo, sob a orientação do Prof. Dr. Pedro Paulo Murce Meneses. Nesse sentido, solicitamos a sua participação, bem como autorização para que a sessão seja registrada eletrônica e manualmente. As informações coletadas a partir deste instrumento serão tratadas de forma sigilosa e agregada, apenas para fins de pesquisa, e não serão passíveis de identificação.

Seção 1

1. Quais as principais dificuldades enfrentadas para a implementação da Gestão de Desempenho na organização?
2. As categorias de fatores interferentes abaixo foram identificadas na literatura de Gestão de Pessoas e em pesquisas recentes do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Estratégicas de Gestão de Pessoas no Setor Público - CePGP como contingências enfrentadas pelas organizações para a adoção de práticas de Gestão Estratégica de Pessoas. Diante disso, quais das categorias listadas o(a) senhor(a) acredita que interferiram negativamente na política de Gestão de Desempenho nesta organização? Marque um “X” apenas naquelas que interferiram e, em seguida, comente cada uma das marcações realizadas.

Fator	Categoria	Definição	Interferência
Institucionais	Aspectos societais	Conjuntura econômica, macro política e social externa	
	Legislação e normas externas	Coerência, constância, unidade e completude do conjunto de leis, decretos e normas produzidas fora da organização que disciplinam assuntos relativos à GP	
	Mecanismos de controle externo	Atividades de verificação e controle do cumprimento das regras contidas no arcabouço legal e jurídico de GP	

Fator	Categoria	Definição	Interferência
Políticos	Configuração política da organização	Padrão de uso das influências e de critérios políticos na formação da agenda da alta administração	
	Apoio da alta administração	Nível de suporte decisório e fornecimento de recursos para a consecução das atividades de GP	
	Descontinuidade administrativa	Instabilidade das coalizões, mandatos políticos curtos e rotatividade de gestores	
	Habilidade política da liderança de GP	Capacidade do dirigente de GP de influenciar atores e grupos de interesse	
	Inserção estratégica da unidade de GP	Presença da unidade de GP nas arenas decisórias, com liberdade para discutir, formular, monitorar e revisar propostas para a área	
Organizacionais	Aspectos culturais	Valores predominantes e grau de resistência à mudança	
	Recursos organizacionais	Quantidade e qualidade dos recursos humanos, tecnológicos e financeiros controlados pela organização	
	Estrutura organizacional	Configuração estrutural da organização, envolvendo os níveis de hierarquização e departamentalização e a presença de mecanismos de governança	
	Engajamento de gestores e servidores	Envolvimento e participação dos gerentes de linha e servidores nas políticas e práticas de GP	
	Comunicação institucional	Nível de transparência na disponibilização de informações ao público externo e interno	
	Normas internas	Arcabouço normativo sobre GP produzido no âmbito interno das organizações	
	Planejamento estratégico organizacional	Processo intencional e objetivo de planejamento que culmina em um plano estratégico para a organização	
Setoriais	Integração estratégica de GP	Interdependência entre os subsistemas de GP e coerência destes com a estratégia organizacional	
	Reputação da unidade de GP	Percepção de servidores, gestores e alta administração sobre a efetividade da unidade de GP no atendimento às suas expectativas	
	Recursos da unidade de GP	Quantidade e qualidade dos recursos humanos e materiais controlados pela unidade de GP	
	Autonomia da unidade de GP	Liberdade de ação da unidade de GP para condução de suas atividades	

Fator	Categoria	Definição	Interferência
	Estrutura da unidade de GP	Configuração estrutural da unidade de GP, envolvendo sua posição na estrutura organizacional e seus níveis internos de hierarquização e departamentalização	
	Metodologia de implementação	Grau de adequação e de complexidade do modelo estratégico de GP adotado	
	Coexistência do papel funcional de GP	Proporção da divisão de tempo e esforço da unidade de GP dirigidos para suas atividades funcionais e estratégicas	

Seção 2

1. Diante do exposto na seção anterior, quais as iniciativas adotadas pelo setor de GP para contornar as dificuldades enfrentadas na implementação de Gestão do Desempenho?

APÊNDICE C - ROTEIRO DE GRUPO FOCAL

Este roteiro constitui um instrumento de pesquisa para a Dissertação de Mestrado Acadêmico em Administração na Universidade de Brasília da aluna Luciana Graziani Barbosa de Araújo, sob a orientação do Prof. Dr. Pedro Paulo Murce Meneses.

O objetivo da presente etapa de pesquisa consiste na discussão dos aspectos que se sobressaíram nas entrevistas e no levantamento documental anteriormente conduzidos, cuja intenção era estabelecer relações entre as principais contingências enfrentadas pelas organizações públicas da Administração Pública Federal para a implementação da Gestão do Desempenho e as iniciativas adotadas a fim de contorná-las. Nesse sentido, as informações reunidas nesta etapa serão utilizadas para validar o modelo lógico construído a partir da definição dessas relações.

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.

FLUXO DE ATIVIDADES

- **Abertura:**
 - Apresentação dos resultados e do modelo lógico preliminar
 - Instruções para realização do grupo focal

▪ 20 minutos

- **Preparação:**
 - Reflexão individual sobre as relações estabelecidas no modelo lógico apresentado

▪ 30 minutos

- **Discussão:**
 - Reflexão coletiva sobre os pontos considerados na etapa de preparação.

▪ 30 minutos

- **Encerramento:**
 - Relato breve sobre os resultados do grupo focal

▪ 10 minutos

