

Interface entre política organizacional e gestão de pessoas no setor público: proposta de modelo hipotético

FELIPE GUIMARÃES CÔRTEZ
INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO (IDP)

INTERFACE ENTRE POLÍTICA ORGANIZACIONAL E GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO: PROPOSTA DE MODELO HIPOTÉTICO

1. INTRODUÇÃO

Há indícios de que a gestão de pessoas (GP) em organizações públicas é, em grande parte, influenciada pela configuração política existente (formação de agenda, grupos de interesse e critérios decisórios utilizados), pelo nível de apoio concedido pela alta administração às unidades de GP, pelos efeitos da descontinuidade administrativa na permanência dos dirigentes da área, pela habilidade política destes e pelo nível de inserção estratégica nas arenas decisórias que as unidades de GP conseguem alcançar (Camões & Meneses, 2016; Côtés & Meneses, no prelo; Fonseca, Meneses, Silva, & Campos, 2013; Ingraham & Rubaii-Barret, 2007; Jacobson, Sowa, & Lambright, 2014; Järvalt & Randma-Liiv, 2010; Lem, 2011; Ring & Perry, 1985; Sheehan, Cieri, Cooper, & Brooks, 2015; Teo, 2002; Truss, 2008).

Portanto, uma maior compreensão da realidade da GP na administração pública e a viabilidade de implementação dos princípios da GEP em tal ambiente perpassa a consideração da interface entre a denominada política organizacional (PO) e a GP, bem como sob que circunstâncias ela interfere e quais efeitos surte na efetividade de políticas, processos e práticas de GP (Drory & Vigoda-Gadot, 2010).

Apesar de o significado da PO para a GP ser considerado um tema pouco estudado, com necessidade de maior exploração teórica e melhor entendimento (Drory & Vigoda-Gadot, 2010), conforme revisão efetuada por Côtés (2016), nos últimos anos foram publicados artigos teóricos e teórico-empíricos que desenvolveram novas proposições e hipóteses e investigaram os efeitos da PO para a GP, a sua interface com o ambiente externo das organizações e as relações moderadoras entre habilidades políticas e resultados de GP.

Aqueles que examinaram os efeitos da política na GP em cenários de reforma do setor público também verificaram, por exemplo, que a efetividade de suas políticas e práticas depende, em parte, de fatores como os graus de apoio fornecido pela cúpula das organizações, da congruência entre prioridades políticas e administrativas e da interferência na alocação de recursos (Charko, 2013), além do uso de critérios políticos para definição de práticas (Forgia *et al.*, 2015).

Uma forma de se analisar os motivos pelos quais esses fatores ocorrem é a consideração de que há múltiplos grupos dentro e fora das organizações com interesses diversos e influência direta e indireta na área de GP, cujas interações compõem um sistema sócio-político cuja dinâmica impacta a efetividade da implementação de práticas de GP (Ferrary, 2009).

Há anos, em período contemporâneo ao início dos estudos sobre a GEP, existem propostas de se pesquisar a GP por uma perspectiva de múltiplos grupos de interesse (Beer, Boselie, & Brewster, 2015), a exemplo das propostas de Tsui, focadas na necessidade de considerar a organização como um resultado de interações e trocas de recursos entre atores e de estruturar os objetivos e o papel estratégico de GP de forma compatível com a complexidade desse ambiente (Tsui, 1984, 1987; Tsui & Milkovich, 1987).

Assim, o atendimento das demandas e expectativas dos múltiplos grupos de interesse daria às unidades de GP uma reputação relativa à efetividade por eles percebida, o que pode acarretar, por exemplo, em maior apoio das instâncias administrativas superiores com o fornecimento de recursos para a consecução de políticas e programas de GP (Tsui, 1984).

Além de ajudar na obtenção de recursos, há apontamentos no sentido de que a reputação pode proporcionar uma maior participação da unidade de GP em arenas políticas decisórias (Brandl & Pohler, 2010) e, conseqüentemente, maiores níveis de autonomia para que a unidade de GP possa apresentar propostas e executar suas ações com maior liberdade (Ferris *et al.*,

2007b; Fonseca, 2013; Hall, Blass, Ferris, & Massengale, 2004), o que pode ser uma das condições para um efetivo papel estratégico da área (Fonseca *et al.*, 2013).

Para lidar com a complexidade política dos interesses, expectativas e demandas dos diversos grupos, pesquisas têm sugerido que as habilidades políticas dos profissionais e dos dirigentes de GP podem ser úteis, em especial quanto à capacidade de construir uma boa reputação para a área (Fonseca, 2013; Souza, 2016).

Diante dessas suposições, da relevância do entendimento de fenômenos políticos para a GP do setor público e da agenda de pesquisa traçada por revisões relativamente recentes sobre gestão estratégica de pessoas (GEP) e GP, no sentido de que futuras pesquisas investigassem a influência de interesses dos múltiplos atores com que a unidade de GP interage (Jackson, Schuler, & Jiang, 2014) e as maneiras pelas quais os gestores de GP poderiam atuar politicamente na criação e implementação das iniciativas da área (Markoulli, Lee, Byington, & Felps, 2017), este ensaio teve por objetivo elaborar um modelo hipotético de relações entre a PO, seus fatores constituintes e os resultados dos processos e práticas de GP no setor público.

2. POLÍTICA ORGANIZACIONAL

Estudos sobre a PO têm constituído um campo de pesquisa por mais de três décadas, com perspectivas que geralmente envolvem fenômenos como poder e influência no ambiente de trabalho, com reflexos para os indivíduos e grupos no interior das organizações e para o desempenho e os resultados destas (Vigoda-Gadot & Drory, 2006).

Não há, no entanto, um conceito unânime sobre o assunto, pois as definições propostas são tão numerosas quanto o próprio número de artigos acerca do tema (Kacmar & Baron, 1999), mas a maioria tem elementos em comum, como o uso de poder individual ou coletivo para influenciar pessoas e conquistar objetivos no contexto organizacional (Vigoda-Gadot & Drory, 2006). Tal multiplicidade pode ser verificada na Tabela 1, em que foram listadas algumas das propostas de definição apresentadas ao longo dos anos em que a PO foi objeto de estudo e de teorização.

Tabela 1

Algumas definições de política organizacional

Definição	Autores
Utilização de recursos físicos e humanos para influenciar e obter maior controle sobre os outros	Burns (1961)
Administração da influência para obter resultados não aprovados pela organização ou para obter resultados aprovados com a utilização de meios não aprovados	Mayes e Allen (1977)
Comportamento adotado por indivíduos ou grupos para influenciar direta ou indiretamente outros indivíduos ou grupos em busca de objetivos pessoais	Vredenburg e Maurer (1984)
Processo de influência social em que comportamentos oportunistas, demonstrados por indivíduos, grupos ou organizações, são empregados para a maximização do interesse próprio	Ferris, Fedor, Chachere e Pandy (1989)
Ações com o objetivo de influenciar como os outros interpretam os eventos organizacionais para que possam produzir os resultados desejados	Ferris, Fedor e King (1994)
Ações de indivíduos que são direcionadas para a satisfação de seus objetivos e interesses pessoais, sem considerações relativas às consequências para os outros e a organização	Kacmar e Baron (1999)
Táticas e abordagens relativamente informais que grupos dentro de organizações usam para tentar influenciar outros grupos ou objetivos, decisões, alocação de recursos, políticas e práticas organizacionais	James (2006)
Relações interpessoais conduzidas no âmbito das organizações, caracterizadas pelo engajamento direto ou indireto de pessoas em táticas de	Vigoda-Gadot e Talmud (2010)

influência e luta por poder, com vistas a assegurar ou maximizar interesses coletivos	
Modos pelos quais os membros de organizações podem influenciar as decisões organizacionais com o uso de poder, formação de coalizões, controle de agenda, barganha, negociação, controle e manipulação de informações	Elbanna (2016)

Nota. Fonte: elaborada pelo autor.

Em consonância com a constatação de Drory e Romm (1990), que fizeram uma revisão das diversas definições de PO existentes até então, percebe-se que há nas definições da Tabela 1 uma combinação de pelo menos três elementos: influência, meios ou táticas informais e conflito. A influência seria a tentativa proposital de mudar ou afetar o comportamento ou a atitude de alguém; os meios informais seriam as táticas utilizadas pelos atores políticos para alcançarem seus resultados e que divergem do modelo de ação formalmente instituído pela organização; e o conflito seria a divergência entre os interesses e resultados almejados e os meios empregados para seu alcance.

Resumidamente, pode-se dizer que PO remete aos padrões de comportamento adotados por indivíduos e grupos, no âmbito das organizações, para influenciar as decisões de outros indivíduos e grupos sobre a alocação de recursos que melhor satisfaça seus interesses, envolvendo táticas normalmente informais como formação de coalizões, barganha, negociação e manipulação de informações (Elbanna, 2016; James, 2006; Mayes & Allen, 1977).

A influência inerente ao comportamento político pode ser vista como gerenciável, por meio de formulação de objetivos políticos, análises comparativas entre meios disponíveis e fins desejados, escolha de estratégias e táticas de ação, execução do plano e, por fim, avaliação e controle dos métodos utilizados (Mayes & Allen, 1977).

Conforme propõem os autores, na primeira etapa, os indivíduos normalmente verificam se os resultados almejados são formalmente aceitos pela organização e se será preciso o envolvimento de outras pessoas e, em caso positivo, identificam quem são e determinam quais incentivos demandarão para obter as reações desejadas, mobilizando os recursos necessários e executando o seu plano.

Para Mayes e Allen (1977), esse processo funcionaria de forma parecida com a tradicional resolução de problemas, mas assumiria uma natureza política quando uma ou mais dessas três situações estivessem presentes: os resultados almejados não são aceitos/sancionados formalmente pela organização; há a necessidade de envolver outras pessoas que não os interessados; os meios para influenciar os outros não são aceitos/sancionados formalmente pela organização.

A partir do entendimento de que há resultados e meios sancionados ou não pelas organizações, Vredenburg e Maurer (1984) adicionam que essa sanção é relativa às normas organizacionais, sendo que um comportamento pode ser caracterizado como político se o ator direcionar seus esforços para fins ou táticas que contradizem as normas.

Ao aplicar esses conceitos com foco nas táticas políticas utilizadas, Zanzi e O'Neill (2001) propõem que há comportamentos políticos negativos (não sancionados) e positivos (sancionados) para a organização. Os autores chamam atenção para as consequências do excesso do uso de táticas políticas negativas nas organizações já identificados por outros pesquisadores, tais como funcionários menos focados nos objetivos organizacionais (Madison, Allen, Porter, Renwick, & Mayes, 1980), restrição no fluxo de informações, perda de agilidade no processo decisório (Eisenhardt & Bourgeois, 1988) e diminuição na capacidade de confiar de pessoas que já foram alvo de manipulação (Williams & Dutton, 1999).

Por outro lado, alegam que as táticas políticas positivas podem melhorar o desempenho organizacional, como nos dois exemplos por eles descritos, a saber, a construção de coalizões pode contribuir para o sucesso da implementação de projetos, de acordo com Brown (1995); e

a existência da possibilidade de gerentes, por meio da persuasão, inspirarem as pessoas a cooperarem e a trabalharem para o alcance dos objetivos organizacionais constantes do planejamento estratégico.

Nesse sentido, há o entendimento de que a organização deve considerar os padrões de táticas e comportamentos políticos utilizados por seus membros para que seja possível uma efetiva gestão estratégica organizacional, cujo delineamento deve levar em consideração as possibilidades de aproveitamento dos comportamentos positivos e da minimização dos negativos (Gunn & Chen, 2006).

Se, em termos gerais, é possível dizer que as decisões estratégicas da organização são afetadas pelos comportamentos inseridos na PO, o mesmo pode ser válido para as questões concernentes à GP, já que todas as suas decisões são potencialmente impactadas por ações e agendas políticas (Ferris & Judge, 1991; Kacmar & Baron, 1999).

2.1 Política organizacional e GP

Um dos primeiros trabalhos a inserir a questão da influência política no estudo da GP data de 1991, em que Ferris e Judge propõem um quadro conceitual dos efeitos do comportamento político nas decisões, ações e resultados de GP, adotando, para tanto, níveis de análise individual e diádico (um ator e um alvo), conforme Figura 1.

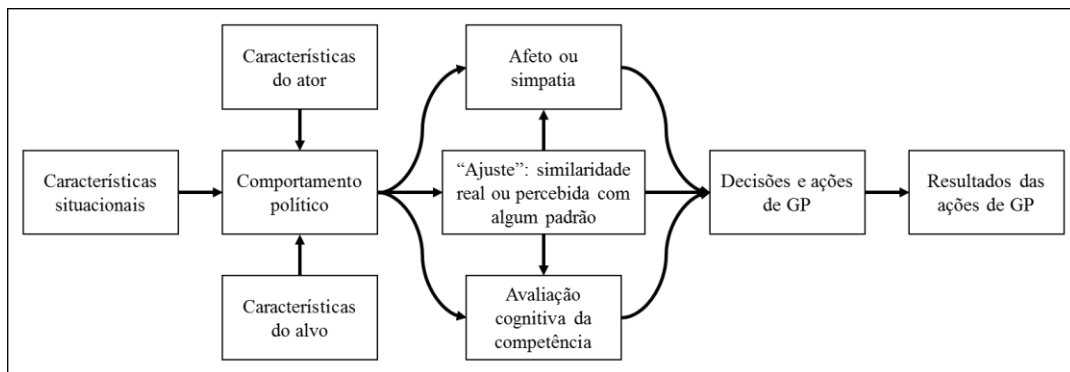


Figura 1. Influência política de GP em níveis de análise individual e diádico.

Fonte: Traduzido de Ferris, G. R., & Judge, T. A. (1991). Personnel/human resources management: a political influence perspective (p. 453). *Journal of Management*, 17(2), 447-488.

Para os autores, o comportamento político configura-se em função das características situacionais (ambiguidade, *accountability* e instrumentalidade), do ator que o pratica e do seu alvo (autocontrole, maquiavelismo e sexo). Assim, as decisões de GP do ator sobre o alvo dependem desse comportamento político e também do afeto existente entre os indivíduos, da avaliação que o ator faz sobre a competência do alvo e da percepção do ator de que ele está ajustado à situação, devido ao reconhecimento de alguma similaridade com padrões de comparação. O entendimento dos autores sobre as variáveis que compõem as características situacionais e dos indivíduos envolvidos está sintetizada na Tabela 2.

Tabela 2

Componentes das características situacionais, do ator e do alvo no comportamento político relativo à GP

Classificação	Nome do componente	Significado do componente
Características situacionais	Ambiguidade	Ausência ou insuficiência de informações para a decisão (pode incentivar o comportamento político devido à necessidade de pautar as ações pela subjetividade)

	<i>Accountability</i>	Presença de mecanismos de controle e de responsabilização por ações (pode gerar comportamento político para influenciar a aprovação das ações)
	Instrumentalidade	Utilidade ou recompensa esperada de determinada ação (pode incentivar o comportamento político em ambientes em que a influência é valorizada)
Características do ator e do alvo	Autocontrole	Habilidade de monitorar e controlar o próprio comportamento (pessoas com essa capacidade tendem a agir mais politicamente, pois sabem adaptar suas reações ao ambiente)
	Maquiavelismo	Busca pelo interesse próprio a qualquer custo (pessoas com esse perfil tendem a agir mais politicamente para atingir a satisfação pessoal)

Nota. Fonte: Adaptado e traduzido de Ferris, G. R., & Judge, T. A. (1991). Personnel/human resources management: a political influence perspective (p. 453). *Journal of Management*, 17(2), 447-488.

Baseados em alguns desses conceitos e nas proposições de Ferris e King (1991), Drory e Vigoda-Gadot (2010), com nível de análise ampliado para a organização, propõem um modelo e uma tipologia de integração entre política e GP (Figura 2), que compõem uma matriz formada pelos tipos de interesse que motivam os grupos de decisão e por níveis de orientação política da organização, definida a partir de habilidades e comportamentos políticos, propensão a agir politicamente e ambiguidade do contexto de decisão.

Política organizacional (habilidades, comportamentos, propensão e ambiguidade)	Tipo de interesse	
	Alta política organizacional	Baixa política organizacional
Interesses organizacionais	GP Positiva/Construtiva (Média percepção da política organizacional)	GP Inefetiva (Baixa percepção da política organizacional)
	GP Negativa/Destrutiva (Alta percepção da política organizacional)	GP Virtual (Média percepção da política organizacional)
Interesses próprios		

Figura 2. Tipologia de integração entre política organizacional e gestão de pessoas.

Fonte: Traduzido de Drory, A., & Vigoda-Gadot, E. (2010). Organizational politics and human resource management: a typology and the israeli experience (p. 197). *Human Resource Management Review*, 20, 194-202.

Segundo os autores, a propensão dos membros da organização a agir politicamente seria resultante de construtos pessoais, situacionais e sociais. Sobre os aspectos pessoais, quanto mais os indivíduos são voltados à necessidade de poder, possuem alta competitividade e se motivam pelo sucesso, maiores as chances de apresentarem comportamento político. Quanto aos situacionais, questões como nível hierárquico, satisfação no trabalho, comprometimento e participação no processo decisório estão relacionadas à maior propensão. Por fim, fatores

sociais como nível de confiança mútua e suporte social na organização e a aceitação da PO como um jeito legítimo de se fazer as coisas também aumentam a propensão.

Em relação à ambiguidade, explicam que varia conforme a objetividade e a rigidez das regras e padrões: quanto mais claras e objetivas, menor o nível de ambiguidade nas decisões de GP. Por fim, o modelo também avalia se o que motiva o indivíduo a agir politicamente são interesses pessoais ou organizacionais.

Assim, quando os grupos de decisão focam nos interesses organizacionais e o nível de orientação política da organização é alto, haveria o que os autores intitulam de GP Positiva/Construtiva, em que há o uso construtivo do poder e da influência na GP, com objetivos coletivos e vistos sob a perspectiva do bem comum para todos os membros da organização e também de seus grupos de interesse, a exemplo das decisões estratégicas de GP em que há comprometimento de todas as partes envolvidas.

Se o foco das instâncias decisórias for em interesses próprios e houver alto nível de orientação política, a GP seria Negativa/Destrutiva, em que os níveis de percepção da PO são altos, já que a maioria dos empregados percebe que um pequeno grupo de indivíduos está sendo beneficiado em detrimento dos objetivos da organização.

A GP Inefetiva estaria presente nas situações em que o foco está nos interesses da organização, mas a orientação política é baixa, o que prejudica a consecução do intento estratégico pela unidade de GP, que fica impotente, já que seus mecanismos, como seleção, treinamento e avaliação de desempenho não serão prioritários para a organização, devido à pouca influência do gestor da área.

O último tipo de GP do modelo é o Virtual, que ocorre quando as decisões são direcionadas para interesses próprios e a orientação política é baixa e não permite que tais interesses se concretizem, o que ocasiona níveis médios de percepção da PO, já que não há influência política suficiente para desvirtuar a estratégia organizacional.

Portanto, para que a GP assuma um papel mais construtivo dentro do contexto político organizacional, os autores destacam que é necessário o desenvolvimento de habilidades políticas positivas pelos profissionais da área, já que podem ser cruciais para criar um ambiente político em que as consequências de táticas negativas sejam minimizadas.

Como se pode perceber pela proposta de Drory e Vigoda-Gadot (2010), o tipo de GP, quando contrastado com a PO, pode determinar a efetividade das ações promovidas pela unidade de GP, o seu alinhamento estratégico com a organização e o processo decisório em que está envolvida.

O próprio processo decisório de GP, assim como as decisões estratégicas organizacionais, pode ser pautado pela PO, tal qual proposta de Bader (2016), que entende as decisões de GP como integrantes de um ciclo baseado em influência, poder e política, em que os gerentes de topo iniciam as decisões sobre GP, que vão sendo transferidas e tratadas hierarquicamente, podendo ser aceitas, rejeitadas ou adaptadas pelos subordinados até o fim da cadeia, quando há uma retroalimentação e o início de um novo processo (vide Figura 3).

O modelo pressupõe que, apesar de a alta administração deter o maior grau de poder decisório proveniente de seu nível hierárquico, é possível que os gerentes intermediários ajam de maneira ativa para aumentar sua capacidade de influenciar os superiores e, dessa forma, terem um papel nas decisões de GP, uma maior liberdade de ação e até mesmo serem a origem de algumas mudanças nas políticas e práticas de GP.

Quando tais conceitos são transportados para o nível departamental das unidades de GP, é possível que estas também se engajem deliberadamente no processo de influência das decisões acerca da GP, buscando uma inserção e participação mais amplas nas instâncias decisórias superiores e, conseqüentemente, uma maior integração estratégica de suas políticas (Sheehan, 2005).

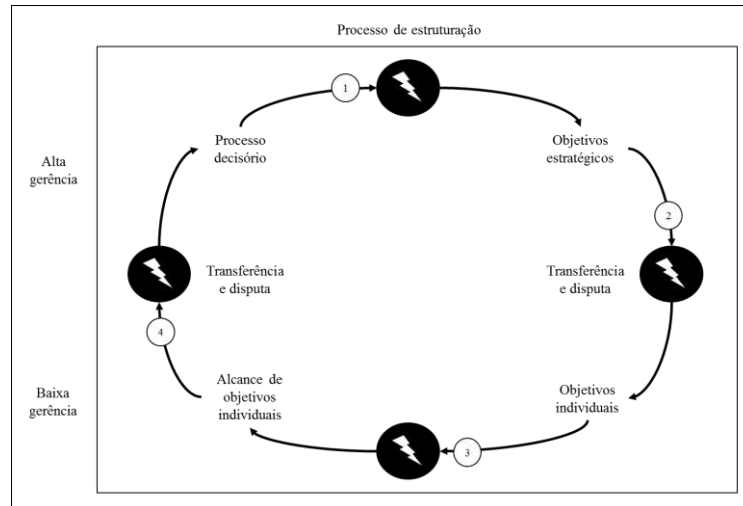


Figura 3. Modelo de estruturação dinâmica de gestão de pessoas.

Fonte: Traduzido de Bader, A. K. (2016). Paradox and power: a structurationist perspective on manager's hesitation regarding people management (p. 117). *German Journal of Human Resource Management*, 30(2), 108-124.

O nível de participação no processo decisório de GP pode depender, por exemplo, da reputação que a unidade de GP goza com a alta administração e com os demais grupos de interesse (Brandl & Pohler, 2010), o que também pode significar mais apoio, recursos, autoridade (Galang & Ferris, 1997) e autonomia para a execução de suas atividades (Ferris *et al.*, 2007b; Fonseca, 2013; Hall *et al.*, 2004). A reputação, por sua vez, pode ser resultado de quanto esses múltiplos atores percebem que a unidade de GP satisfaz os seus interesses (Souza, 2016).

Face ao exposto, pode-se notar que há alguns elementos aparentemente importantes para a avaliação da interface entre PO e GP: habilidades políticas dos membros da unidade de GP; grupos de interesse com que a unidade de GP interage; reputação da unidade de GP junto a esses grupos; inserção da unidade de GP no processo decisório; e autonomia para conduzir suas atividades.

Em relação ao primeiro elemento citado, as habilidades da equipe de GP, as pesquisas inseridas no contexto da PO têm focado justamente naquelas de natureza política e a sua relação com o ambiente de trabalho (Drory & Vigoda-Gadot, 2010). Apesar de não haver um consenso sobre a definição de habilidade política, a maior parte dos estudos recentes a tem caracterizado como uma capacidade de efetivamente entender os outros no trabalho e de usar tal conhecimento para influenciar as pessoas a agir consoante objetivos próprios ou organizacionais (Ferris *et al.*, 2005; Kimura, 2014), estando implícito que a habilidade política é uma forma de manifestação do comportamento político (Ferris *et al.*, 2007a).

Alguns autores apontam que a habilidade política é constituída de quatro dimensões críticas: astúcia social, influência interpessoal, habilidade de *networking* e sinceridade aparente, que têm obtido suporte empírico e são a base dos instrumentos de medida utilizados nas pesquisas sobre o tema (Ferris *et al.*, 2005; Ferris *et al.*, 2007a; Kimura, 2014). A Tabela 3 apresenta os significados de cada uma dessas dimensões.

Tabela 3

Dimensões da habilidade política

Dimensão	Significado
Astúcia social	Capacidade de observar os outros e estar afinado com diversas situações sociais, compreendendo interações e interpretando de maneira apurada o comportamento dos outros em ambientes sociais, com alto poder de discernimento e elevada auto consciência

Influência interpessoal	Exercício de influenciar as pessoas por meio de um estilo sutil e convincente, com a capacidade de adaptar e calibrar o próprio comportamento de acordo com a situação para provocar reações específicas nos outros
<i>Networking</i>	Desenvolvimento e uso de redes de relacionamentos com pessoas, por meio da construção de amizades, alianças benéficas e coalizões
Sinceridade aparente	Aparência de altos níveis de integridade, autenticidade, sinceridade e genuinidade, que influenciam positivamente a percepção dos outros sobre o comportamento do ator

Nota. Fonte: Adaptado e traduzido de Ferris, G. R., Treadway, D. C., Perrewé, P. L., Brouer, R. L., Douglas, C., & Lux, S. (2007). Political skill in organizations (p. 292). *Journal of Management*, 33(3), 290-320.

Quando os profissionais de GP fazem uso da habilidade política, é possível que o contexto em que as práticas de GP são implementadas seja aprimorado por meio da geração de uma visão compartilhada das prioridades da área (Sheehan *et al.*, 2015), principalmente para aqueles a quem falta uma base de poder e precisam atingir os seus objetivos pelo exercício de influência política (Armstrong, 2014).

A realidade política organizacional significa, portanto, que os profissionais de GP com intenção de propor novas iniciativas precisam utilizar tal habilidade para inicialmente identificar os atores chave responsáveis pelo processo decisório e depois sondar possíveis reações de oposição ou indiferença, de modo a adaptar as suas propostas e a antecipar contra-argumentos (Armstrong, 2014).

Assim, as interações dos profissionais e da unidade de GP com os atores de níveis hierárquicos superiores e a receptividade por parte destes também podem ser facilitadas pelo emprego da habilidade política, fazendo com que dirigentes de GP, por exemplo, possam aumentar as oportunidades de inclusão da área no processo decisório estratégico organizacional (Sheehan *et al.*, 2015) e obtenham maiores níveis de reputação dentro das organizações, uma vez que as táticas de influência podem ser combinadas para moldar as impressões formadas pelos diversos grupos de interesse (Ferris *et al.*, 2007a).

Os múltiplos grupos de interesse com que as unidades de GP interagem, de quem recebem e para quem provêm recursos constituem um sistema determinado pelo contexto político da organização, sendo importante para a área entender a natureza, estratégia, alianças e meios de ação de cada um deles (Ferrary, 2009).

Esses grupos podem ser executivos, gestores, funcionários, outras unidades administrativas da organização e outras organizações com que a área de GP precisa realizar transações estratégicas para permitir uma efetividade para suas atividades (Tsui & Milkovich, 1987), em uma conjuntura na qual há constantes divergências de interesses e diversos critérios utilizados para aferição da efetividade no atendimento desses interesses (Tsui, 1987).

As expectativas desses grupos geralmente derivam de suas responsabilidades funcionais, posições na hierarquia organizacional, carreira e circunstâncias pessoais; gestores no topo da cadeia decisória, por exemplo, esperam que a unidade de GP ajude a atingir os objetivos organizacionais e dependem dela para obtenção de informação, assessoramento e planejamento de carreira, enquanto fornecem suporte financeiro ou político para as políticas e práticas de GP (Tsui & Milkovich, 1987).

Quando diferentes grupos possuem diferentes expectativas e controlam diferentes recursos, é necessário que a unidade de GP priorize aqueles que julgar mais relevantes para a efetividade de suas políticas e práticas (Tsui, 1990), de acordo com o tipo de apoio ou de restrições que podem proporcionar, o que pode dar ao dirigente da área condições para gerir as funções dos diversos grupos, com o objetivo de obter uma convergência de interesses (Ferrary, 2009), planejando quais atividades são necessárias para tanto (Tsui, 1984).

Isso pode ser importante porque a partir da avaliação das atividades de GP por parte dos múltiplos grupos de interesse, em que cada um utilizará critérios diferentes para saber se suas

demandas estão sendo efetivamente atendidas, tem-se uma reputação geral da unidade de GP e, conseqüentemente, uma forma de se averiguar a sua efetividade (Tsui, 1984).

Assim, Tsui (1984) propõe que só se pode falar em efetividade da unidade de GP relativamente à análise que os diversos grupos de interesse, a partir de diferentes critérios, fazem do desempenho das atividades de GP em atender as suas expectativas, o que culmina no que a autora denomina de reputação por efetividade.

A efetividade e a reputação da unidade de GP dependem, portanto, de sua habilidade em atender as expectativas e demandas dos diversos grupos de interesse com que interage (Ferris *et al.*, 2007b), de forma que a reputação pode ser definida como a percepção de servidores, gestores e alta administração sobre a efetividade da unidade de GP no atendimento às suas expectativas (Ferris *et al.*, 2007b; Souza, 2016; Teo, 2002; Tsui, 1984; Tsui, 1987; Tsui & Milkovich, 1987).

Para Souza (2016), que procurou definir constitutivamente esse construto, a reputação das unidades de GP seria composta por três dimensões: confiança, credibilidade e qualidade dos serviços prestados. A confiança estaria relacionada a uma percepção geral dos grupos de interesse sobre as intenções e comportamentos esperados da unidade de GP; a credibilidade seria a avaliação que fazem sobre a capacidade da área em de fato atender suas expectativas; e a qualidade do serviço consistiria na percepção que têm sobre a eficiência e a agilidade com que a unidade GP atende às demandas dirigidas a ela, ao grau de transparência dos atos e informações sobre GP e à facilidade de acesso à área.

Há indícios de que a reputação da unidade de GP pode resultar na determinação do seu nível de poder dentro da organização para influenciar decisões e obter apoio e recursos (Child *et al.*, 2010; Ferris *et al.*, 2007b; Galang & Ferris, 1997), bem como, por meio do dirigente ou da liderança da unidade, conseguir maior grau de autonomia para a execução de suas atividades (Ferris *et al.*, 2007b; Hall *et al.*, 2004) e alavancar a sua inserção estratégica nas arenas decisórias (Brandl & Pohler, 2010).

A inserção estratégica das unidades de GP pode ser simplificada compreendida como a participação dos executivos de GP no processo de planejamento estratégico, por meio do fornecimento de insumos, presença em reuniões gerenciais e apresentação de propostas de novos programas de GP (Wright, McMahan, McCormick, & Sherman, 1998), o que significa a atuação das unidades nas arenas e processos decisórios, com liberdade para discutir, formular, monitorar e revisar propostas sobre a área (Sheehan *et al.*, 2015).

A participação da unidade nas instâncias decisórias superiores pode ser considerada como importante para o desenvolvimento de políticas e práticas de GP internamente consistentes e integradas com os objetivos organizacionais, podendo ser facilitada pela sua inserção formal em comitês de decisão e pelo estabelecimento de um canal direto de comunicação com o dirigente máximo da organização (Golden & Ramanujam, 1985; Sheehan, 2005).

Assim, o envolvimento da unidade de GP no processo de planejamento estratégico organizacional é visto como um dos requisitos para a sua efetividade (Bowen & Ostroff, 2004) e para a existência de um papel estratégico da área (Brandl & Pohler, 2010; Golden & Ramanujam, 1985; Sheehan, 2005).

E esse nível de inserção no planejamento e nas decisões estratégicas pode variar entre participação direta no processo decisório, aconselhamento ou trabalho auxiliar, a depender da visão que a alta administração tem sobre a unidade de GP (Brandl & Pohler, 2010), podendo interferir no grau de autonomia percebida pela área (Fonseca, 2013).

Pode-se definir a autonomia de uma subunidade organizacional pelo grau com que ela consegue operar de forma independente da administração central (Golden & Ramanujam, 1985) ou pela autoridade e independência dada para a implementação de visões e conceitos próprios (Hughes & Morgan, 2007).

O conceito de autonomia incorpora dois aspectos: a extensão pela qual os gestores de determinadas unidades têm permissão para tomar decisões sem a necessidade de aprovação dos níveis hierárquicos superiores; e a possibilidade desses gestores de trabalharem sem muita supervisão e controle (Elbanna, 2016; Wilkinson, 2004).

Especificamente quanto à unidade de GP, a autonomia pode ser vista como a capacidade da área de adaptar suas práticas e seus processos com foco na contribuição para o plano estratégico organizacional, de forma que a sua presença talvez seja condição para a integração estratégica de GP (Fonseca *et al.*, 2013).

Para os autores, a autonomia da unidade de GP pode ter uma faceta formal e uma informal. A autonomia formal estaria relacionada à autoridade para tomada de decisão em virtude de atribuições definidas em normativos internos ou práticas formalizadas na organização, bem como a sua posição hierárquica na estrutura e sua participação em reuniões estratégicas. A autonomia informal já seria referente à capacidade de a unidade tomar decisões sobre suas atividades sem interferência de outros e derivaria da própria percepção dos dirigentes da área quanto à influência que seus processos e resultados exercem nos diversos grupos de interesse.

Assim, a autonomia informal seria uma espécie de acréscimo à autonomia já formalmente estabelecida para as unidades de GP, podendo ser obtida por meio de uma maior inserção informal de dirigentes da área nas decisões sobre fornecimento de recursos para a consecução de suas atividades (Fonseca, 2013). E a conjugação resultante do contraste entre autonomia formal e informal será a autonomia percebida pelos dirigentes das unidades de GP, que pode condicionar o alinhamento de processos e atividades às necessidades estratégicas organizacionais (Fonseca *et al.*, 2013).

3. MODELO HIPÓTETICO SOBRE A INTERFACE ENTRE PO E GP NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Por meio da integração dos conceitos abordados, foi elaborado um modelo hipotético orientador (Figura 4) para a investigação de como a PO interage com e interfere nos processos e práticas de GP no âmbito da administração pública.

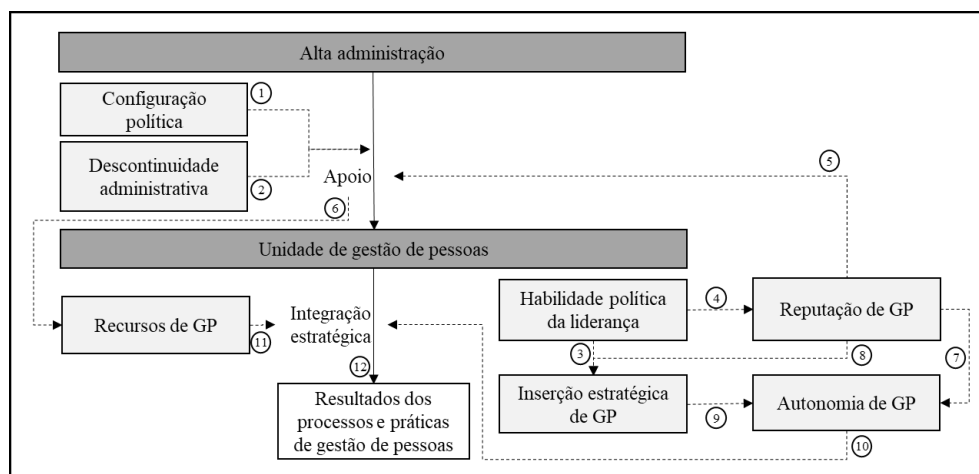


Figura 4. Modelo contextual de investigação da interação entre contexto político e GP no Legislativo Federal. Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, foram inseridas no modelo as possíveis interferências que a configuração política da organização e a descontinuidade administrativa têm sobre a obtenção de apoio da alta administração para as atividades de GP. A configuração política (1) teria efeito no sentido de que o processo decisório seria permeado por negociações e táticas de influências de atores e

grupos de interesse, o que poderia dificultar o suporte dado pela alta administração. Já a descontinuidade administrativa (2) poderia afetar a permanência do apoio para projetos de longo prazo de GP por ocasião de trocas dos titulares da cúpula e das unidades de GP.

Portanto, o modelo pressupõe que a PO na Administração Pública esteja presente no ciclo do processo decisório de GP, à semelhança daquele descrito por Bader (2016), em que a unidade de GP precisa seguir as determinações da alta administração, tendo possíveis meios para intervir nas decisões da área, a exemplo da habilidade política e dos seus níveis de inserção estratégica e reputação.

Conforme mencionado, os dirigentes de GP poderiam usar suas habilidades políticas para entender o cenário da PO e influenciar as instâncias superiores a ampliarem a inserção estratégica (3) decisória da unidade de GP (Sheehan *et al.*, 2015) e para auxiliar na construção de bons níveis de reputação (4) da unidade (Ferris *et al.*, 2007a; Fonseca, 2013; Souza, 2016; Tsui, 1984).

A reputação, por sua vez, por ser resultado da efetividade no atendimento das demandas percebida pelos múltiplos grupos de interesse, incluindo a alta administração, pode acarretar maior apoio decisório (5) e de disponibilização de recursos (6) por parte desses atores (Child *et al.*, 2010; Ferris *et al.*, 2007b; Galang & Ferris, 1997; Tsui, 1984, 1987; Tsui & Milkovich, 1987), bem como facilitar a aquisição de maiores níveis de autonomia (7) para decisões internas e execução de suas atividades (Ferris *et al.*, 2007b; Fonseca, 2013; Hall *et al.*, 2004) e aumentar a sua inserção estratégica (8) nas arenas decisórias (Brandl & Pohler, 2010).

Uma maior inserção estratégica de GP no planejamento organizacional e nos processos decisórios que tenham impacto para a área, com a presença dos seus dirigentes nas instâncias superiores, poderia resultar em maior autonomia (9) percebida pela unidade de GP (Fonseca, 2013; Ingraham & Rubaii-Barret, 2007; Sheehan *et al.*, 2015).

Como a autonomia real percebida pelos dirigentes das unidades de GP pode possibilitar que a área de fato reformule seus processos de trabalho e faça as adequações necessárias a um maior alinhamento interno de seus subsistemas e destes com os objetivos organizacionais, essa liberdade de ação pode ser um dos fatores condicionantes da efetiva integração estratégica (10) da área (Fonseca, 2013; Fonseca *et al.*, 2013).

A integração estratégica de GP, que também parece ser afetada pela quantidade de recursos disponíveis (11) para a área (Camões & Meneses, 2016; Fonseca & Meneses, 2016), é tida como um dos principais condicionantes da definição e dos resultados (12) dos processos e práticas de GP (Guest, 1987; Legge, 2006; Paauwe, 2004).

Face ao exposto, o modelo proposto aventa relações hipotéticas entre variáveis contextuais de natureza política, o que possibilita, por sua vez, lentes de análise para futuras investigações teórico-empíricas acerca da interface entre a PO e a GP no setor público, que poderão testar tais relações, além de definir constitutiva e operacionalmente as variáveis envolvidas.

4. CONCLUSÃO

Este ensaio, por meio da conjugação da literatura disponível sobre a interface entre a PO e a GP, propôs um modelo hipotético orientador para futuras pesquisas que procurem compreender a dinâmica contextual da administração pública em que os processos e práticas de GP, bem como sua efetividade, estão inseridos.

Como contribuições da proposta, pode-se citar: academicamente, a disponibilização de um esquema teórico apto a ser testado em estudos teórico-empíricos, o que ajuda a suprir a lacuna mencionada por Drory e Vigoda-Gadot (2010); institucional e profissionalmente, propicia insumos para o diagnóstico e a ação de gestores públicos atuantes nas unidades de GP da administração pública, no sentido de contornarem politicamente barreiras contextuais à

efetividade dos processos e práticas da área, semelhantemente ao proposto por Markoulli *et al.* (2017).

Diante do modelo proposto, pesquisas vindouras poderão buscar respostas, no âmbito do setor público, para questões como: dentre as variáveis inseridas no modelo, qual ou quais têm maior impacto para a obtenção dos resultados de GP? Há outras não constantes do modelo? Quais atores e/ou grupos de interesse exercem maior influência no desenho e na efetividade dos processos e práticas de GP? Que critérios utilizam para tanto? Como desenvolver as habilidades políticas dos gestores da área para propiciar maiores autonomia, reputação, inserção estratégica e apoio da alta administração?

Com o robustecimento do arcabouço teórico disponível para a compreensão da influência da política organizacional sobre a gestão de pessoas na seara pública, ampliam-se as possibilidades de intervenção nesse contexto, cujas organizações possuem finalidades e dinâmicas bastante diferentes daquelas pertencentes ao setor privado.

REFERÊNCIAS

Armstrong, M. (2014). *Armstrong's handbook of human resource management practice* (13th ed.). London: Kogan Page.

Bader, A. K. (2016). Paradox and power: a structurationist perspective on managers' hesitation regarding people management. *German Journal of Human Resource Management*, 30(2), 108-124.

Beer, M., Boselie, P., & Brewster, C. (2015). Back to the future: implications for the field of HRM of the multistakeholder perspective proposed 30 years ago. *Human Resource Management*, 54(3), 427-438.

Bowen, D. E., & Ostroff, C. (2004). Understanding HRM-firm performance linkages: the role of the 'strength' of the HRM system. *Academy of Management Review*, 29(2), 203-221.

Brandl, J., & Pohler, D. (2010). The human resource department's role and conditions that affect its development: explanations from Austrian CEOs. *Human Resource Management*, 49(6), 1025-1046.

Brown, A. D. (1995). Managing understandings: politics, symbolism, niche marketing and the quest for legitimacy in IT implementation. *Organization Studies*, 16(6), 951-970.

Burns, T. (1961). Micropolitics: mechanisms of institutional change. *Administrative Science Quarterly*, 6(3), 257-281.

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.

Charko, P. (2013). Management improvement in the canadian public service, 1999-2010. *Canadian Public Administration*, 56(1), 91-120.

Child, J., Elbanna, S., & Rodrigues, S. (2010). The political aspects of strategic decision making. In: Nutt, P. C., & Wilson, D. C. (Eds.) *Handbook of decision making* (pp. 105-137). Chippenham: CPI Antony Rowe.

- Côrtes, F. G. (2016). *Gestão estratégica de pessoas no Legislativo Federal: desafios e possibilidades* (Dissertação de mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Côrtes, F. G., & Meneses, P. P. M. (no prelo). Gestão estratégica de pessoas no Legislativo Federal brasileiro: condições para a implementação. *Revista de Administração Pública*. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/78567>
- Drory, A. & Romm, T. (1990). The definition of organizational politics: a review. *Human Relations*, 43(11), 1133-1154.
- Drory, A., & Vigoda-Gadot, E. (2010). Organizational politics and human resource management: a typology and the israeli experience. *Human Resource Management Review*, 20, 194-202.
- Eisenhardt, K. M., & Bourgeois, L. J. III (1988). Politics of strategic decision making in high-velocity environments: toward a midrange theory. *The Academy of Management Journal*, 31(4), 737-770.
- Elbanna, S. (2016). Manager's autonomy, strategic control, organizational politics and strategic planning effectiveness: an empirical investigation into missing links in the hotel sector. *Tourism Management*, 52, 210-220.
- Ferrary, M. (2009). A stakeholder's perspective on human resource management. *Journal of Business Ethics*, 87, 31-43.
- Ferris, G. R., Fedor, D. B., Chachere, J. G., & Pondy, L. R. (1989). Myths and politics in organizational contexts. *Group & Organization Studies*, 14(1), 83-103.
- Ferris, G. R., Fedor, D. B., & King, T. R. (1994). A political conceptualization of managerial behavior. *Human Resource Management Review*, 4(1), 1-34.
- Ferris, G. R., & Judge, T. A. (1991). Personnel/Human resources management: a political influence perspective. *Journal of Management*, 17(2), 447-488.
- Ferris, G. R., & King, T. R. (1991). Politics in human resource decisions: a walk on the dark side. *Organizational Dynamics*, 20(2), 59-71.
- Ferris, G. R., Perrewé, P. L., Ranft, A. L., Zinko, R., Stoner, J. S., Brouer, R. L., & Laird, M. D. (2007b). Human resources reputation and effectiveness. *Human Resource Management Review*, 17, 117-130.
- Ferris, G. R., Treadway, D. C., Kolodinsky, R. W., Hochwarter, W. A., Kacmar, C. J., Douglas, C., & Frink, D. D. (2005). Development and validation of the political skill inventory. *Journal of Management*, 31(1), 126-152.
- Ferris, G. R., Treadway, D. C., Perrewé, P. L., Brouer, R. L., Douglas, C., & Lux, S. (2007a). Political skill in organizations. *Journal of Management*, 33(3), 290-320.

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.

Forgia, G., la, Raha, S., Shaik, S., Maheshwari, S., K., & Ali, R. (2015). Parallel systems and human resource management in India's public health services: a view from the front lines. *Public Administration and Development*, 35, 372-389.

Galang, M. C., & Ferris, G. R. (1997). Human resource department power and influence through symbolic action. *Human Relations*, 50(11), 1403-1426.

Golden, K. A., & Ramanujam, V. (1985). Between a dream and a nightmare: on the integration of the human resource management and strategic business planning processes. *Human Resource Management*, 24(4), 429-452.

Guest, D. E. (1987). Human resource management and industrial relations. *Journal of Management Studies*, 24(5), 503-521.

Gunn, J., & Chen, S. (2006). A micro-political perspective of strategic management. In: Vigoda-Gadot, E., & Drory, A. (Eds.) *Handbook of organizational politics* (pp. 209-229). Bodmin: MPG Books.

Hall, A. T., Blass, F. R., Ferris, G. R., & Massengale, R. (2004). Leader reputation and accountability in organizations: implications for dysfunctional leader behavior. *The Leadership Quarterly*, 15, 515-536.

Hughes, M., & Morgan, R. E. (2007). Deconstructing the relationship between entrepreneurial orientation and business performance at the embryonic stage of firm growth. *Industrial Marketing Management*, 36(5), 651-661.

Ingraham, P. W., & Rubaii-Barrett, N. (2007). Human resource management as a core dimension of public administration. *Foundations of Public Administration Series*. Recuperado de <http://www.aspanet.org/public/ASPADocs/PAR/FPA/FPA-HRM-Article.pdf>.

Jackson, S. E., Schuler, R. S., & Jiang, K. (2014). An aspirational framework for strategic human resource management. *The Academy of Management Annals*, 8(1), 1-56.

Jacobson, W. S., Sowa, J. E., & Lambright, K. T. (2014). Do human resource departments act as strategic partners? Strategic human capital management adoption by county governments. *Review of Public Personnel Administration*, 34(3), 289-301.

- James, K. (2006). Antecedents, processes and outcomes of collective (group-level) politics in organizations. In: Vigoda-Gadot, E., & Drory, A. (Eds.) *Handbook of organizational politics* (pp. 53-74). Bodmin: MPG Books.
- 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.
- Kacmar, K. M., & Baron, R. A. (1999). Organizational politics: the state of the field, links to related processes, and an agenda for future research. *Research in Personnel and Human Resources Management*, 17, 1-39.
- Kimura, T. (2014). A review of political skill: current research trend and directions for future research. *International Journal of Management Reviews*, 17(3), 312-332.
- Legge, K. (2006). Human resource management. In: Ackroyd, S. et al. (Eds.). *The Oxford handbook of work and organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Lem, R. B. K. (2011). Evidence of strategic human resource management practice in a public sector organization: a content analysis of the HRM policy and strategy of the ministry of health of Ghana, 2007-2011. *Health policy and development*, 9(1), 7-16.
- Madison, D. L., Allen, R. W., Porter, L. W., Renwick, P. A., & Mayes, B. T. (1980). Organizational politics: an exploration of manager's perceptions. *Human Relations*, 33(2), 79-100.
- Markoulli, M. P., Lee, C. I. S. G, Byington, E., & Felps, W. A. (2017). Mapping human resource management: reviewing the field and charting future directions. *Human Resource Management Review*, 27(3), 367-396.
- Mayes, B. T., & Allen, R. W. (1977). Toward a definition of organizational politics. *Academy of Management Review*, 2(4), 672-678.
- Paauwe, J. (2004). *HRM and performance: achieving long term viability*. New York: Oxford University Press.
- Ring, P. S., & Perry, J. L. (1985). Strategic management in public and private organizations: implications of distinctive contexts and constraints. *Academy of Management Review*, 10(2), 276-286.
- Sheehan, C. (2005). A model for HRM strategic integration. *Personnel Review*, 34(2), 192-209.
- Sheehan, C., Cooper, B., Holland, P., & Cieri, H., de (2007). The relationship between HRM avenues of political influence and perceived organizational performance. *Human Resource Management*, 46(4), 611-629.
- Sheehan, C., Cieri, H. de, Cooper, B. K, & Brooks, R. (2015). The impact of HR political skill in the HRM and Organisational performance relationship. *Australian Journal of Management*, 41(1), 161-181.

- Souza, I. G. L. de (2016). *Reputação das áreas de recursos humanos* (Dissertação de mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Teo, S. T. T. (2002). Effectiveness of a corporate HR department in an Australian public-sector entity during commercialization and corporatization. *The International Journal of Human Resource Management*, 13(1), 89-105.
- Truss, C. (2008). Continuity and change: the role of the HR Function in the modern public sector. *Public Administration*, 86(4), 1071-1088.
- Tsui, A. S. (1984). Personnel department effectiveness: a tripartite approach. *Industrial Relations*, 23(2), 184-197.
- Tsui, A. S. (1987). Defining the activities and effectiveness of the human resource department: a multiple constituency approach. *Human Resource Management*, 26(1), 35-69.
- Tsui, A. S., & Milkovich, G. T. (1987). Personnel department activities: constituency perspectives and preferences. *Personnel Psychology*, 40, 519-537.
- Tsui, A. S. (1990). A multiple-constituency model of effectiveness: an empirical examination at the human resource subunit level. *Administrative Science Quarterly*, 35(3), 458-483.
- Vigoda-Gadot, E., & Drory, A. (2006). Preface: challenges and new frontiers for organizational politics in modern worksites. In: Vigoda-Gadot, E., & Drory, A. (Eds.) *Handbook of organizational politics* (pp. ix-xx). Bodmin: MPG Books.
- Vidoda-Gadot, E., & Talmud, I. (2010). Organizational politics and job outcomes: the moderating effect of trust and social support. *Journal of Applied Social Psychology*, 40(11), 2829-2861.
- Vredenburg, D. J., & Maurer, J. G. (1984). A process framework of organizational politics. *Human Relations*, 37(1), 47-65.
- Wilkinson, A. (2004). Quality and the human factor. *Total Quality Management*, 15(8), 1019-1024.
- Williams, M., & Dutton, J. E. (1999). Corrosive political climates: the heavy toll of negative political behavior in organizations. In: Quinn, R. E., O'Neill, R. M., & Clair, L. S. (Eds.) *The pressing problems of modern organizations: transforming the agenda for research and practice* (pp. 3-30). New York: American Management Association.
- Wright, P. M., McMahan, G. C., McCormick, B., & Sherman, W. S. (1998). Strategy, core competence, and HR involvement as determinants of HR effectiveness and refinery performance. *Human Resource Management*, 37(1), 17-29.
- Zanzi, A., & O'Neill, R. M. (2001). Sanctioned versus non-sanctioned political tactics. *Journal of Managerial Issues*, 13(2), 245-262.