



# Identidade Institucional como Elemento Orientador da Gestão Estratégica de Pessoas na Administração Pública: Uma Análise Teórica sobre Capacidades Institucionais, Implementação e Aprendizagem Organizacional

## *Institutional Identity as a Guiding Element of Strategic People Management in Public Administration: A Theoretical Analysis of Institutional Capacities, Implementation, and Organizational Learning*

**Osias Pereira da Mota**

*Escola de Administração e Negócios – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8881725738056824>*

**Resumo:** A implementação da gestão estratégica de pessoas na Administração Pública exige que práticas e instrumentos gerenciais sejam adaptados às finalidades estatais e às especificidades jurídicas, políticas e institucionais que orientam a atuação das organizações públicas. Este estudo tem como objetivo analisar a identidade institucional como elemento orientador da gestão estratégica de pessoas, considerando sua relação com as capacidades institucionais, a implementação da estratégia, a aprendizagem organizacional e a gestão baseada em evidências. A pesquisa possui abordagem qualitativa, natureza exploratória e analítico-interpretativa e foi desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com base em obras, estudos científicos, documentos normativos e publicações institucionais pertinentes às categorias examinadas. A análise permite compreender a identidade institucional como eixo articulador entre o desenvolvimento das competências, o fortalecimento das capacidades organizacionais, a implementação da estratégia e a incorporação do conhecimento aos processos decisórios. Conclui-se que a modernização da gestão de pessoas no setor público não depende apenas da adoção de instrumentos gerenciais, mas de sua adequação à missão pública, aos princípios constitucionais e aos objetivos institucionais. Como contribuição, propõe-se uma perspectiva integradora capaz de conferir maior coerência às políticas de desenvolvimento de pessoas e às decisões organizacionais.

**Palavras-chave:** identidade institucional; gestão estratégica de pessoas; administração pública; capacidades institucionais; aprendizagem organizacional.

**Abstract:** The implementation of strategic people management in Public Administration requires management practices and instruments to be adapted to public purposes and to the legal, political, and institutional specificities that guide public organizations. This study aims to analyze institutional identity as a guiding element of strategic people management, considering its relationship with institutional capacities, strategy implementation, organizational learning, and evidence-based management. The research adopts a qualitative, exploratory, and analytical-interpretive approach and was conducted through bibliographic and documentary research based on books, scientific studies, normative documents, and institutional publications relevant to the categories examined. The analysis supports an understanding of institutional

identity as an integrating axis connecting competency development, the strengthening of organizational capacities, strategy implementation, and the incorporation of knowledge into decision-making processes. It concludes that the modernization of people management in the public sector depends not only on the adoption of management instruments, but also on their alignment with the public mission, constitutional principles, and institutional objectives. As its contribution, the study proposes an integrative perspective capable of enhancing coherence in people development policies and organizational decisions.

**Keywords:** institutional identity; strategic people management; public administration; institutional capacities; organizational learning.

## INTRODUÇÃO

A crescente complexidade das demandas sociais e a necessidade de aprimorar a capacidade de implementação das políticas públicas têm ampliado a importância da gestão estratégica de pessoas na Administração Pública. Nesse contexto, o desempenho institucional depende não apenas da existência de estruturas formais, recursos tecnológicos e instrumentos de planejamento, mas também da capacidade das organizações de desenvolver, mobilizar e preservar as competências necessárias ao cumprimento de sua missão. As políticas de gestão de pessoas assumem, assim, papel relevante na articulação entre servidores, processos organizacionais e objetivos estratégicos.

Apesar dos avanços observados na literatura e nas práticas de gestão pública, a implementação da gestão estratégica de pessoas ainda enfrenta dificuldades relacionadas à incorporação de modelos e instrumentos originalmente concebidos para organizações privadas. Embora essas práticas possam contribuir para a profissionalização administrativa, sua transposição sem a devida contextualização tende a desconsiderar as particularidades jurídicas, políticas e institucionais que caracterizam a atuação estatal. O desafio consiste, portanto, em incorporar os avanços gerenciais sem reduzir a gestão de pessoas a uma lógica exclusivamente instrumental, dissociada dos princípios constitucionais, da missão institucional e das finalidades públicas.

Diante desse desafio, torna-se pertinente aprofundar a compreensão da identidade institucional como referencial capaz de orientar a gestão estratégica de pessoas no setor público. Embora o alinhamento entre competências individuais e objetivos organizacionais ocupe posição relevante nesse debate, sua efetividade depende da existência de parâmetros que confirmem sentido às estratégias e às decisões de gestão. A identidade institucional pode exercer essa função ao articular missão pública, valores organizacionais e objetivos estratégicos, oferecendo critérios para a adaptação das práticas gerenciais e para o desenvolvimento das capacidades necessárias à atuação estatal.

A partir dessa perspectiva, o estudo orienta-se pela seguinte questão: de que maneira a identidade institucional pode atuar como elemento orientador da gestão estratégica de pessoas na Administração Pública, articulando capacidades

institucionais, implementação da estratégia, aprendizagem organizacional e gestão baseada em evidências?

Com base nessa questão, o estudo tem como objetivo analisar a identidade institucional como elemento orientador da gestão estratégica de pessoas na Administração Pública, considerando sua relação com as capacidades institucionais, a implementação da estratégia, a aprendizagem organizacional e a gestão baseada em evidências. Para alcançar esse objetivo, examinam-se as especificidades da gestão de pessoas no setor público, a função orientadora da identidade institucional e os processos por meio dos quais as organizações desenvolvem capacidades, implementam estratégias e incorporam conhecimentos às decisões de gestão.

A relevância do estudo decorre da necessidade de ampliar a compreensão sobre os referenciais que podem conferir coerência à gestão estratégica de pessoas em organizações públicas. No plano teórico, a análise aproxima conceitos frequentemente examinados de forma separada — identidade institucional, capacidades institucionais, implementação, aprendizagem organizacional e gestão baseada em evidências —, buscando evidenciar suas relações no contexto da Administração Pública. No plano gerencial, essa articulação pode auxiliar gestores na avaliação e na adaptação de práticas de gestão de pessoas, favorecendo sua vinculação com a missão pública, os objetivos estratégicos e as competências requeridas pela organização.

Além desta Introdução, o estudo está organizado em quatro seções. A segunda apresenta os fundamentos da gestão estratégica de pessoas na Administração Pública e discute suas especificidades, a identidade institucional, as capacidades institucionais, a implementação da estratégia, a aprendizagem organizacional e a gestão baseada em evidências. A terceira descreve o percurso metodológico adotado. A quarta desenvolve a discussão e apresenta a proposta interpretativa construída a partir da articulação entre os referenciais examinados. Por fim, a quinta seção reúne as Considerações finais, as implicações do estudo, suas limitações e as possibilidades de pesquisas futuras.

## FUNDAMENTOS DA GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Esta seção apresenta os fundamentos teóricos que sustentam a análise da identidade institucional como elemento orientador da gestão estratégica de pessoas na Administração Pública. Inicialmente, examina-se a evolução da administração de pessoal para uma perspectiva estratégica, considerando as particularidades jurídicas, políticas e organizacionais do setor público. Em seguida, discutem-se as relações entre identidade institucional, capacidades institucionais, implementação da estratégia, aprendizagem organizacional e gestão baseada em evidências, categorias que oferecem suporte à proposta interpretativa desenvolvida neste estudo.

## **Da Administração de Pessoal à Gestão Estratégica de Pessoas: Evolução Conceitual e Organizacional**

A gestão de pessoas na Administração Pública passou por profundas transformações ao longo das últimas décadas. Inicialmente estruturada sob a lógica da administração de pessoal, sua atuação concentrava-se em atividades operacionais, como registros funcionais, administração da folha de pagamento, controle da frequência, movimentação de servidores e observância das normas legais que disciplinam as relações de trabalho. Gradualmente, essa perspectiva foi ampliada, deslocando o foco das rotinas administrativas para o desenvolvimento de competências e capacidades organizacionais orientadas ao cumprimento da missão institucional. Essa mudança evidencia a passagem de uma lógica predominantemente burocrática para uma perspectiva estratégica de gestão de pessoas (Bergue, 2020).

Essa transformação não ocorreu de maneira espontânea, tampouco representou simples substituição terminológica entre modelos administrativos. Ela decorreu das mudanças ocorridas na própria Administração Pública, impulsionadas pelo aumento da complexidade das políticas públicas, pela crescente demanda social por serviços de qualidade e pela necessidade de fortalecer as capacidades estatais requeridas para formular e implementar políticas públicas compatíveis com a missão institucional (Pires e Gomide, 2016).

Diante dessas transformações, evidenciaram-se as limitações de uma gestão de pessoas restrita às rotinas administrativas. Gradualmente, consolidou-se a compreensão de que as pessoas constituem elemento estratégico para o desempenho institucional, tornando indispensável a adoção de políticas capazes de integrar desenvolvimento profissional, planejamento organizacional e fortalecimento das capacidades institucionais, entendidas como condição necessária para a implementação efetiva das estratégias organizacionais (Schikmann, 2010).

Esse movimento representou uma mudança de racionalidade na gestão de pessoas. A preocupação deixou de concentrar-se exclusivamente na conformidade administrativa e passou a incorporar a necessidade de desenvolver capacidades organizacionais compatíveis com a missão institucional dos órgãos públicos. Dessa forma, a área de gestão de pessoas passou gradualmente a participar do planejamento estratégico, contribuindo para que o desenvolvimento dos servidores fosse compreendido como elemento indissociável do desempenho institucional (Bergue, 2020).

Nesse contexto, emerge a gestão estratégica de pessoas como uma abordagem orientada pelo alinhamento entre as competências dos servidores, os objetivos institucionais e as necessidades organizacionais. Diferentemente da administração tradicional de pessoal, essa perspectiva compreende as políticas de desenvolvimento, capacitação, avaliação de desempenho, planejamento da força de trabalho e gestão por competências como partes integrantes de um sistema articulado de gestão, voltado ao fortalecimento da capacidade organizacional (Bergue, 2020; Dutra, 2016).

A gestão por competências assume posição central nesse processo ao buscar identificar, desenvolver e mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes compatíveis com os objetivos institucionais (Brandão e Guimarães, 2001). Sob essa perspectiva, o desenvolvimento das pessoas deixa de responder exclusivamente às demandas individuais ou às exigências legais de capacitação, passando a integrar o planejamento estratégico das organizações públicas e a contribuir para o aprimoramento contínuo da prestação dos serviços públicos. Mais do que identificar competências individuais, essa abordagem busca criar condições para que o conhecimento produzido pelos servidores seja convertido em capacidade organizacional, favorecendo a continuidade das políticas públicas e o fortalecimento institucional. Essa perspectiva reforça a compreensão de que o desenvolvimento das competências individuais deve estar permanentemente articulado às capacidades organizacionais necessárias ao cumprimento da missão institucional.

A literatura contemporânea destaca que a profissionalização da gestão de pessoas constitui um dos pilares do fortalecimento das capacidades estatais. Nesse sentido, organismos internacionais e pesquisadores da Administração Pública convergem ao defender políticas de gestão orientadas por planejamento, desenvolvimento de competências, liderança, aprendizagem contínua e valorização dos servidores como elementos essenciais para o incremento da capacidade institucional e da geração de valor público (OCDE, 2019). Profissionalizar a gestão de pessoas, portanto, não significa apenas aperfeiçoar procedimentos administrativos, mas ampliar a capacidade das organizações públicas de desenvolver competências, preservar conhecimentos e implementar políticas coerentes com sua finalidade institucional.

A evolução da administração de pessoal para a gestão estratégica de pessoas representa, portanto, mais do que uma mudança terminológica ou procedimental. Trata-se de uma transformação na forma de compreender o papel das pessoas nas organizações públicas, deslocando o foco do controle administrativo para a construção de capacidades organizacionais. Na Administração Pública, entretanto, essa transformação assume contornos próprios em razão dos fundamentos jurídicos, políticos e institucionais que orientam a atuação estatal. A compreensão dessas particularidades é indispensável para avaliar os limites e as possibilidades da gestão estratégica de pessoas no setor público, tema desenvolvido na seção seguinte.

## **Especificidades da Gestão Estratégica de Pessoas na Administração Pública**

A gestão estratégica de pessoas na Administração Pública desenvolve-se em um ambiente institucional cuja racionalidade difere substancialmente daquela observada nas organizações privadas. Essa diferenciação não decorre da natureza do trabalho humano nem das técnicas de gestão disponíveis, mas do ambiente institucional, jurídico e constitucional que conforma a atuação da Administração Pública (Siqueira e Mendes, 2009). Assim, compreender a gestão de pessoas no setor

público exige reconhecer que sua finalidade ultrapassa a eficiência organizacional, incorporando o compromisso permanente com a promoção do interesse público, a efetivação dos direitos fundamentais e a cidadania (Brasil, 1988), bem como com a geração de valor público (Bergue, 2020). Consequentemente, a efetividade das políticas de gestão estratégica de pessoas deve ser analisada não apenas pelos resultados organizacionais alcançados, mas também pela sua capacidade de fortalecer a atuação institucional do Estado em benefício da sociedade.

As políticas de gestão de pessoas no setor público são formuladas e implementadas dentro dos limites jurídicos, éticos e institucionais próprios da Administração Pública. Essas limitações, embora frequentemente apontadas como obstáculos à modernização da gestão, constituem salvaguardas indispensáveis para a proteção do interesse público, da impessoalidade administrativa e da segurança jurídica. Em consequência, a adoção de práticas contemporâneas de gestão de pessoas deve observar não apenas critérios de eficiência, mas também os limites impostos pelo ordenamento jurídico e pelos valores republicanos que fundamentam a atuação estatal (Brasil, 1988). Assim, os limites jurídicos deixam de representar meros condicionantes formais da atuação administrativa para assumir função estruturante na construção de políticas de gestão de pessoas compatíveis com a missão institucional e com a finalidade pública.

Todavia, reconhecer a existência dessas restrições não significa admitir uma postura passiva diante dos desafios enfrentados pela Administração Pública. Ao contrário, é justamente dentro desses limites institucionais que se desenvolvem as possibilidades de inovação gerencial, desde que compatíveis com a missão pública, os princípios constitucionais e os objetivos estratégicos da organização (Bergue, 2020). Cabe aos gestores públicos buscar alternativas capazes de promover o desenvolvimento das competências dos servidores, criando condições organizacionais que favoreçam o comprometimento, a aprendizagem contínua e o aprimoramento das capacidades profissionais necessárias à prestação de serviços públicos de qualidade.

Nesse contexto, a gestão estratégica de pessoas assume papel central na capacidade do Estado de responder às crescentes demandas da sociedade. Mais do que cumprir formalidades relacionadas à administração de pessoal, ela passa a constituir instrumento estratégico para promover o alinhamento entre as competências dos servidores, os objetivos institucionais, a missão organizacional e a identidade institucional. Assim, investir na capacitação permanente, no desenvolvimento profissional, na gestão por competências e na valorização dos servidores representa condição indispensável para o fortalecimento da capacidade estatal. Nessa perspectiva, a eficiência administrativa não decorre exclusivamente da redução de custos ou da simplificação de procedimentos, mas da construção de um ambiente organizacional capaz de integrar pessoas, processos e objetivos institucionais em favor da geração de valor público (Bergue, 2020; OCDE, 2019).

Por essa razão, o planejamento institucional deve incorporar a gestão estratégica de pessoas como elemento estruturante, mantendo suas políticas alinhadas à missão, à visão e aos valores da organização pública. Nessa perspectiva,

o servidor público deixa de ser compreendido apenas como executor de atividades administrativas para assumir posição de agente estratégico na implementação das políticas públicas, no fortalecimento das capacidades institucionais e na concretização dos direitos assegurados à sociedade (Schikmann, 2010; OCDE, 2019).

As especificidades jurídicas, políticas e organizacionais que caracterizam a Administração Pública impõem às organizações estatais a necessidade de desenvolver referenciais institucionais capazes de conferir coerência às estratégias organizacionais, aos processos decisórios e às políticas de gestão de pessoas. Entre esses referenciais destaca-se a identidade institucional, cuja função será aprofundada na seção seguinte.

## **Identidade Institucional como Elemento Orientador da Gestão Estratégica de Pessoas**

A identidade institucional corresponde ao conjunto de referências que permite à organização reconhecer sua finalidade, interpretar seu papel social e conferir continuidade à própria atuação (Albert e Whetten, 1985). Na Administração Pública, sua formação está vinculada não apenas à missão, à visão e aos valores formalmente declarados, mas também aos princípios constitucionais, às competências legalmente atribuídas e às responsabilidades assumidas perante a sociedade (BRASIL, 1988). Desse modo, a identidade institucional oferece uma base de sentido que orienta a interpretação dos objetivos estratégicos e delimita os parâmetros dentro dos quais as práticas administrativas devem ser formuladas e implementadas.

Na gestão estratégica de pessoas, essas referências institucionais orientam a definição das competências que devem ser desenvolvidas, dos comportamentos profissionais esperados e das prioridades que direcionam as políticas de capacitação, avaliação de desempenho e formação de lideranças (Bergue, 2020; Schikmann, 2010). O alinhamento entre competências individuais e objetivos organizacionais, portanto, não ocorre de maneira abstrata, pois depende da compreensão compartilhada sobre a finalidade da organização e sobre os resultados que ela deve produzir para a sociedade (Albert e Whetten, 1985). Nessa perspectiva, a identidade institucional contribui para que o desenvolvimento dos servidores permaneça vinculado às capacidades organizacionais necessárias ao cumprimento da missão pública.

As especificidades da Administração Pública não constituem meros entraves burocráticos ao processo de modernização. Ao contrário, representam fundamentos institucionais que asseguram legitimidade, transparência, continuidade administrativa e proteção do interesse público (Brasil, 1988). Nesse contexto, ao orientar o desenvolvimento das pessoas em consonância com a missão pública, os princípios constitucionais e os objetivos estratégicos, a identidade institucional contribui para o fortalecimento das capacidades necessárias à implementação da estratégia, relação aprofundada na seção seguinte.

## Capacidade Institucional e Implementação da Estratégia

A implementação da gestão estratégica de pessoas na Administração Pública depende da capacidade institucional das organizações para transformar diretrizes estratégicas em práticas efetivas de gestão. Nesse sentido, a simples definição de objetivos, políticas ou instrumentos gerenciais não assegura, por si só, mudanças concretas no desempenho organizacional. A efetividade da estratégia pressupõe a existência de capacidades institucionais que permitam articular pessoas, processos, estruturas e recursos em torno da missão institucional (Pires e Gomide, 2016). Assim, a capacidade institucional deixa de ser compreendida apenas como atributo organizacional para assumir papel estratégico na implementação das políticas públicas e na consolidação da gestão estratégica de pessoas.

Nesse contexto, a implementação da estratégia ultrapassa a elaboração formal de planos institucionais e passa a depender da capacidade das organizações públicas de mobilizar conhecimentos, competências e recursos em torno de objetivos comuns. A distância frequentemente observada entre o planejamento estratégico e sua execução demonstra que a efetividade das políticas de gestão de pessoas não decorre exclusivamente da qualidade dos instrumentos gerenciais, mas da capacidade institucional de incorporá-los às rotinas organizacionais de maneira coerente, contínua e alinhada à identidade institucional.

Entretanto, o desenvolvimento de capacidades institucionais não constitui um processo estático nem se esgota na implementação de instrumentos formais de gestão. À medida que as organizações públicas enfrentam novos desafios, torna-se necessário aprender continuamente com a própria experiência institucional, reinterpretar práticas organizacionais e aperfeiçoar os processos decisórios. Assim, a capacidade institucional fortalece-se quando a organização transforma o conhecimento produzido em seu cotidiano em aprendizagem organizacional, criando condições para o aprimoramento permanente da gestão estratégica de pessoas.

## Aprendizagem Organizacional e Gestão Baseada em Evidências

A aprendizagem organizacional pode ser compreendida como a capacidade da organização de transformar experiências, conhecimentos e resultados acumulados em referências para o aperfeiçoamento de suas práticas e decisões (Crossan *et al.*, 1999). Na gestão estratégica de pessoas, esse processo permite que as organizações públicas identifiquem competências necessárias, reconheçam dificuldades de implementação e ajustem suas políticas às mudanças do ambiente institucional. A aprendizagem deixa, assim, de representar apenas a aquisição individual de conhecimentos e passa a constituir um processo organizacional relacionado ao desenvolvimento das capacidades institucionais.

Sob essa perspectiva, a aprendizagem organizacional pressupõe que as decisões relacionadas à gestão de pessoas sejam continuamente alimentadas pelo conhecimento produzido no cotidiano organizacional. A experiência acumulada pelos servidores, os resultados alcançados pelas políticas de gestão, as dificuldades observadas na implementação da estratégia e as transformações do

ambiente institucional passam a constituir fontes permanentes de aprendizagem. Dessa forma, a organização desenvolve maior capacidade para revisar práticas, aperfeiçoar processos e adaptar suas estratégias às demandas da sociedade e às mudanças do contexto institucional.

Nesse contexto, a tomada de decisão em gestão estratégica de pessoas passa a exigir uma racionalidade capaz de integrar diferentes formas de produção do conhecimento organizacional. A observação sistemática da realidade institucional permite compreender aspectos relacionados à cultura organizacional, às relações de trabalho, ao comportamento das equipes e às particularidades que dificilmente podem ser capturadas exclusivamente por indicadores quantitativos. Paralelamente, a utilização de evidências produzidas pela própria organização contribui para fundamentar decisões mais transparentes, consistentes e alinhadas aos objetivos institucionais. Assim, observação e evidências deixam de representar abordagens concorrentes para constituir dimensões complementares da aprendizagem organizacional.

A gestão baseada em evidências representa um desdobramento da aprendizagem organizacional ao orientar que decisões relacionadas ao recrutamento, à capacitação, à avaliação de desempenho, ao desenvolvimento profissional e à organização do trabalho sejam fundamentadas em informações confiáveis, indicadores institucionais e resultados observáveis (Rousseau, 2006). Entretanto, as evidências não substituem o julgamento técnico dos gestores nem dispensam a compreensão das especificidades jurídicas, políticas e culturais que caracterizam a Administração Pública. Seu principal papel consiste em qualificar o processo decisório, reduzindo a subjetividade sem desconsiderar a complexidade do contexto institucional.

Sob essa perspectiva, a identidade institucional assume papel de referencial interpretativo da aprendizagem organizacional e da gestão baseada em evidências. É ela que orienta a interpretação das informações produzidas pela organização, define quais resultados são relevantes para a missão institucional e assegura que as decisões relacionadas ao desenvolvimento de pessoas permaneçam coerentes com os princípios constitucionais, os objetivos estratégicos e a finalidade pública. Dessa forma, a identidade institucional deixa de representar apenas um conjunto de valores organizacionais para constituir elemento integrador entre estratégia, aprendizagem, capacidades institucionais e gestão estratégica de pessoas.

Em consequência, a modernização da gestão estratégica de pessoas na Administração Pública não deve ser compreendida como simples incorporação de ferramentas gerenciais desenvolvidas para a iniciativa privada, nem como mera ampliação de indicadores de desempenho. Sua efetividade depende da construção de organizações capazes de aprender continuamente, desenvolver capacidades institucionais, interpretar criticamente as evidências produzidas em seu cotidiano e alinhar as decisões de gestão à identidade institucional e à missão pública. Nessa perspectiva, a gestão estratégica de pessoas consolida-se como um processo permanente de fortalecimento institucional, orientado pela aprendizagem organizacional, pela capacidade estatal e pela geração de valor público.

## METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa de abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítico-interpretativa, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A opção por esse delineamento decorre do objetivo de analisar, à luz da literatura especializada, a identidade institucional como elemento orientador da gestão estratégica de pessoas na Administração Pública, estabelecendo relações entre os conceitos de capacidades institucionais, implementação da estratégia, aprendizagem organizacional e gestão baseada em evidências.

A pesquisa bibliográfica concentrou-se em obras clássicas e contemporâneas sobre gestão estratégica de pessoas, Administração Pública, capacidades institucionais, aprendizagem organizacional, gestão baseada em evidências e identidade institucional. Também foram examinados documentos normativos, publicações de organismos nacionais e internacionais e estudos científicos que discutem a implementação da gestão estratégica de pessoas no setor público, buscando identificar convergências teóricas capazes de sustentar a proposta analítica deste trabalho. A seleção das fontes foi orientada por sua pertinência às categorias centrais do estudo e por sua contribuição para a compreensão das especificidades da gestão de pessoas no contexto público.

A abordagem qualitativa justifica-se pela natureza do problema investigado, que demanda a interpretação de conceitos, categorias analíticas e referenciais teóricos relacionados à gestão estratégica de pessoas na Administração Pública. Em vez de mensurar fenômenos organizacionais, a pesquisa busca compreender as relações existentes entre identidade institucional, capacidades institucionais, implementação da estratégia, aprendizagem organizacional e gestão baseada em evidências, construindo uma síntese interpretativa fundamentada na literatura especializada.

Os estudos empíricos identificados durante a revisão da literatura não constituem objeto de replicação ou validação nesta pesquisa. Sua utilização restringe-se ao apoio da análise teórica, permitindo ilustrar como diferentes autores têm abordado os desafios relacionados à implementação da gestão estratégica de pessoas na Administração Pública. Dessa forma, as evidências empíricas são empregadas como suporte à construção do referencial analítico, sem que seus resultados sejam objeto de verificação direta neste estudo.

A análise da literatura foi conduzida sob uma perspectiva analítico-interpretativa, buscando estabelecer um diálogo crítico entre diferentes referenciais teóricos. Em vez de apresentar uma revisão meramente descritiva, o estudo procurou identificar convergências conceituais, complementariedades e lacunas capazes de sustentar a proposição da identidade institucional como elemento orientador da gestão estratégica de pessoas na Administração Pública.

Este estudo delimita-se à construção de uma análise teórica acerca da identidade institucional como elemento orientador da gestão estratégica de pessoas

na Administração Pública. Não se pretende propor um modelo definitivo de gestão nem esgotar as discussões sobre o tema, mas oferecer uma interpretação capaz de integrar diferentes referenciais teóricos e contribuir para o aprofundamento das pesquisas relacionadas às capacidades institucionais, à implementação da estratégia, à aprendizagem organizacional e à gestão baseada em evidências no setor público.

## DISCUSSÃO

A análise dos referenciais examinados permite sustentar que a gestão estratégica de pessoas na Administração Pública não se consolida pela simples incorporação de práticas gerenciais desenvolvidas para organizações privadas. Embora essas práticas possam contribuir para a profissionalização da gestão, sua aplicação no setor público exige adequação às finalidades estatais, aos princípios constitucionais e às especificidades institucionais que orientam a atuação administrativa. Desse modo, o desafio não consiste em rejeitar instrumentos contemporâneos de gestão, mas em integrá-los a um referencial capaz de preservar a coerência entre o desenvolvimento das pessoas, a estratégia organizacional e o interesse público.

É nesse processo de adequação que a identidade institucional assume função orientadora. Ao expressar a missão pública, os valores organizacionais e as finalidades que legitimam a atuação estatal, ela oferece parâmetros para avaliar quais práticas de gestão de pessoas podem ser incorporadas, como devem ser adaptadas e quais limites precisam ser preservados. Sua contribuição, portanto, não se restringe à dimensão simbólica da organização, pois alcança a formulação das políticas de desenvolvimento, os critérios de tomada de decisão e a definição das competências necessárias à implementação da estratégia. A identidade institucional atua, assim, como elemento de mediação entre os instrumentos gerenciais e as especificidades da Administração Pública.

Essa função orientadora torna-se particularmente relevante na implementação da estratégia, pois a existência de planos, políticas e instrumentos de gestão de pessoas não assegura, isoladamente, sua incorporação às práticas organizacionais. Para que produzam efeitos institucionais, esses instrumentos precisam ser compreendidos pelos servidores, integrados aos processos de trabalho e continuamente ajustados às necessidades da organização. A identidade institucional contribui para essa integração ao conferir sentido comum às ações de desenvolvimento, favorecendo a mobilização das competências individuais em direção aos objetivos coletivos. Desse modo, o fortalecimento das capacidades institucionais resulta não apenas da disponibilidade de recursos e conhecimentos, mas da capacidade organizacional de articulá-los de forma coerente com sua missão pública.

A aprendizagem organizacional e a gestão baseada em evidências complementam esse processo ao possibilitarem que a organização examine

criticamente suas práticas e aperfeiçoe suas decisões. A experiência acumulada pelos servidores, os resultados das políticas de gestão e as dificuldades verificadas na implementação constituem fontes de conhecimento institucional que, quando sistematizadas, podem orientar o desenvolvimento de pessoas e a revisão das estratégias adotadas. Entretanto, as evidências produzidas não possuem significado independente do contexto em que são interpretadas. A identidade institucional oferece o referencial necessário para definir quais informações são relevantes, como devem ser analisadas e de que maneira podem subsidiar decisões compatíveis com a missão pública. Com isso, aprendizagem e evidências deixam de constituir apenas mecanismos de aperfeiçoamento técnico e passam a integrar um processo contínuo de fortalecimento institucional.

A partir dessas relações, propõe-se compreender a identidade institucional como eixo articulador de um processo no qual a gestão estratégica de pessoas desenvolve as competências necessárias à atuação organizacional; essas competências, quando mobilizadas de forma coerente com a missão pública, fortalecem as capacidades institucionais; a implementação da estratégia produz experiências e informações que alimentam a aprendizagem organizacional; e o conhecimento resultante desse processo qualifica novas decisões de gestão de pessoas. Não se trata de estabelecer um modelo linear ou definitivo, mas de oferecer uma perspectiva integradora para compreender como pessoas, estratégia, aprendizagem e capacidade institucional podem permanecer articuladas às finalidades da Administração Pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar a identidade institucional como elemento orientador da gestão estratégica de pessoas na Administração Pública, considerando sua relação com as capacidades institucionais, a implementação da estratégia, a aprendizagem organizacional e a gestão baseada em evidências. A análise dos referenciais examinados permitiu sustentar que a efetividade das políticas de gestão de pessoas não decorre apenas da adoção de instrumentos gerenciais, mas da capacidade de interpretá-los e adaptá-los às finalidades públicas, aos princípios constitucionais e às especificidades institucionais que caracterizam a atuação estatal.

A principal contribuição teórica do estudo consiste em compreender a identidade institucional como eixo articulador entre gestão de pessoas, estratégia e capacidade institucional. Nessa interpretação, sua função não se limita à expressão da missão, da visão e dos valores organizacionais, pois também orienta a seleção, a adaptação e a implementação das práticas de gestão de pessoas. Ao conferir sentido comum ao desenvolvimento das competências, à aprendizagem organizacional e ao uso das evidências, a identidade institucional favorece a continuidade do alinhamento entre as decisões gerenciais e a missão pública, contribuindo para que a modernização administrativa não se afaste das finalidades que legitimam a atuação estatal.

No campo da gestão pública, essa perspectiva sugere que as políticas de capacitação, desenvolvimento de competências, avaliação de desempenho, planejamento da força de trabalho e formação de lideranças sejam formuladas a partir de sua vinculação com a identidade e os objetivos institucionais. Isso implica avaliar não apenas a eficiência operacional dos instrumentos adotados, mas também sua capacidade de fortalecer as competências necessárias à implementação da estratégia e ao cumprimento da missão pública. Para os gestores, a proposta oferece um referencial para integrar decisões que frequentemente são conduzidas de maneira fragmentada, favorecendo maior coerência entre desenvolvimento de pessoas, aprendizagem organizacional e prioridades institucionais.

Por se tratar de uma pesquisa bibliográfica e documental, de natureza analítico-interpretativa, o estudo limita-se à construção teórica das relações entre identidade institucional, gestão estratégica de pessoas, capacidades institucionais, implementação e aprendizagem organizacional, sem realizar sua verificação empírica em organizações públicas. Essa delimitação indica a necessidade de estudos capazes de examinar como essas relações se manifestam em diferentes contextos institucionais. Pesquisas futuras poderão analisar organizações públicas de distintos Poderes e esferas federativas, identificando de que maneira a identidade institucional influencia a formulação e a implementação das políticas de gestão de pessoas, bem como os fatores que favorecem ou dificultam sua articulação com a estratégia organizacional.

## REFERÊNCIAS

- ALBERT, Stuart; WHETTEN, David A. Organizational identity. In: CUMMINGS, Larry L.; STAW, Barry M. (ed.). **Research in organizational behavior**. Greenwich, CT: JAI Press, 1985. v. 7, p. 263–295.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão estratégica de pessoas no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 8–15, jan./mar. 2001. DOI: 10.1590/S0034-75902001000100002.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 6 ago. 2026.
- CROSSAN, Mary M.; LANE, Henry W.; WHITE, Roderick E. An organizational learning framework: from intuition to institution. **Academy of Management Review**, v. 24, n. 3, p. 522–537, 1999. DOI: 10.5465/amr.1999.2202135.
- DUTRA, Joel Souza. **Gestão de pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability**. Paris: OCDE, 2019. OECD/LEGAL/0445. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445>. Acesso em: 6 ago. 2026.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121–143, jun. 2016. DOI: 10.1590/1678-987316245806.

ROUSSEAU, Denise M. Is there such a thing as “evidence-based management”? **Academy of Management Review**, v. 31, n. 2, p. 256–269, abr. 2006. DOI: 10.5465/amr.2006.20208679.

SCHIKMANN, Rosane. **Gestão estratégica de pessoas: bases para a concepção do curso de especialização em gestão de pessoas no serviço público**. In: PANTOJA, Maria Júlia; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; BERGUE, Sandro Trescastro (orgs.). *Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 11–28.

SIQUEIRA, Marcus Vinicius Soares; MENDES, Ana Magnólia. Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 60, n. 3, p. 241–250, jul./set. 2009. DOI: 10.21874/rsp.v60i3.25.