



V SINGEP

Simposio Internacional de Gestao de Projetos, Inovacao e Sustentabilidade
International Symposium on Project Management, Innovation and Sustainability

ISSN: 2317 - 8302

Lideranca no servico publico: Algumas reflexoes

DANIEL CABRAL DE ALMEIDA

Universidade Federal de Alagoas

daniel.cabral@ifal.edu.br



V SINGEP

Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade

International Symposium on Project Management, Innovation and Sustainability

ISSN: 2317 - 8302

LIDERANÇA NO SERVIÇO PÚBLICO: ALGUMAS REFLEXÕES

Resumo

O objetivo deste artigo é o de mapear o campo conceitual e teórico sobre liderança para refletir sobre a importância da liderança no setor público considerando as características das organizações públicas brasileiras no modelo da administração gerencial. Para tanto, utilizamos como metodologia a pesquisa bibliográfica, de forma que pudéssemos rever o pensamento teórico acerca do tema liderança, identificar as características da administração gerencial e, enfim, apontar a importância da liderança no serviço público em meio a administração gerencial. Em um primeiro momento, apresentamos a evolução do pensamento teórico sobre a liderança. Depois, a evolução dos modelos da administração pública, passando pela patrimonialista, burocrática e gerencial. Em um terceiro momento, relacionamos a liderança com a administração pública gerencial. Finalmente, identificamos que as práticas gerenciais do mundo corporativo tendem a fazer parte do serviço público e concluímos que a liderança deve passar a ser mais estudada no tocante da administração pública.

Palavras-chave: Liderança; Administração Gerencial; Serviço Público.

Abstract

The purpose of this article is to map the conceptual and theoretical field leadership to reflect on the importance of leadership in the public sector considering the characteristics of Brazilian public organizations in the managerial administration model. Therefore, we use as methodology the literature, so that we could review the theoretical thinking about the subject of leadership, identify the characteristics of managerial administration and, finally, highlight the importance of public service leadership in the midst of managerial administration. At first, we present the evolution of theoretical thinking about leadership. Then, the evolution of models of public administration, through the patrimonial, bureaucratic and managerial. In a third step, we relate the lead with managerial public administration. Finally, we identified that the management practices of the corporate world tend to be part of the public service and concluded that leadership must become more studied in terms of public administration.

Keywords: Leadership; Administration Management; Public service.



1. Introdução

As livrarias estão abarrotadas de teorias sobre Liderança. Muitos textos são publicados, e mesmo assim ainda não há uma compreensão simples e aceita sobre o assunto. Não resta dúvida que o fenômeno “liderança” é fundamental para a área e para a prática da Administração. Seu estudo, que remonta a muitas décadas, sempre foi objeto privilegiado. Dentro da produção acadêmica, muitas abordagens, conceitos, definições, enfoques, epistemologias, metodologias foram propostas ao longo do tempo, enriquecendo, assim, nosso conhecimento sobre esse assunto tão central e ao mesmo tempo tão plural. Além dessa diversidade de olhares acadêmicos, a liderança também foi se repensando enquanto prática a medida que a sociedade foi vivenciando transformações, nos seus mais diversos planos: social, tecnológico, político, econômico, cultural, identitário, ecológico, ético. Frente a essas produções e transformações, nos deparamos com um conjunto espalhado e relativamente disperso de pesquisas. Apesar de dispormos de grande variedade de estudos relacionados à liderança, pouco se encontra a respeito da liderança dentro do serviço público.

A elevada ênfase em estudos envolvendo o setor privado e, portanto, a carência de estudos mais amplos e críticos sobre a temática da liderança no setor público torna a demanda por contribuições teóricas sobre o tema, nesse âmbito, ainda mais significativa. Essa escassez de estudos talvez possa estar associada ao imaginário de que burocracias são movidas por forças que se encontram além do controle de líderes (VanWart, 2003).

Com a crescente da administração gerencial na gestão pública, passa-se a expurgar os traços patrimonialistas no serviço público e a modernizar a burocracia, com isso as contribuições sobre a temática da liderança no serviço público passam a ter maior importância, afinal as forças que atuam além do controle dos líderes, os impedindo de agir e tornando a administração rígida, tendem a diminuir consideravelmente.

Assim, o objetivo desta pesquisa é de mapear e organizar o conhecimento produzido sobre liderança e confrontar com os conceitos e características da administração públicas no Brasil, tendo em vista o caráter gerencial que vem tentando ser implantado nas organizações públicas brasileiras.

2. Referencial Teórico

2.1. Evolução do pensamento teórico sobre liderança

É bem verdade que definir liderança, tarefa aparentemente de fácil execução, pode não ser tão simples assim. No decorrer dos anos, diversos conceitos foram criados, tornando a abrangência cada vez maior.

Ao realizar um breve resgate histórico sobre liderança, verifica-se que o início dos estudos científicos sobre o assunto aconteceu no século XX, e desde então algumas teorias foram propostas. A teoria do grande homem e a teoria de características embasaram todo o desenvolvimento teórico sobre o tema até a metade da década de 1940. A primeira, fundamentada no pensamento aristotélico, defendia a ideia de que alguns seres humanos nascem líderes e outros para serem liderados. Já a segunda, apresentava a ideia de que alguns indivíduos têm determinadas características ou traços de personalidade que lhes permitem serem melhores líderes que outros. Essas teorias sofrem oposição nos dias de hoje, pois se acredita que a liderança é uma competência que pode ser desenvolvida. Porém, esses mesmos estudos apresentaram a liderança como um comportamento, fator que é ainda hoje considerado relevante (Marquis e Huston, 2005).



Podemos, então, dividir as teorias que tratam de liderança em três grupos: Teoria de traços de personalidade, teorias sobre estilos de liderança e teorias situacionais de liderança.

Em uma revisão dos estudos sobre liderança, Jogulu e Wood (2006) afirmam que o conceito vem sendo estudado desde o século XVIII e que as pesquisas sobre o comportamento dos líderes passaram por diversas linhas teóricas até chegar às teorias contemporâneas. As primeiras pesquisas sobre liderança, a Teoria dos Traços de Personalidade, teve sua origem no início do século 20 e distinguia o líder dos liderados por meio de características de personalidade (físicas ou habilidades cognitivas), são as teorias mais antigas de liderança. Um traço é uma qualidade ou característica distintiva da personalidade, e segundo essas teorias, o líder é aquele que possui alguns traços específicos de personalidade que o distinguem das demais pessoas, podendo ser um traço físico, intelectual, cognitivo, dentre outros.

As teorias comportamentais de liderança, por sua vez, surgiram com a Segunda Guerra Mundial, abriram novas abordagens para o tema e desviaram o foco para a identificação do melhor estilo de liderar. São as teorias que estudam os possíveis estilos de comportamento do líder em relação aos subordinados, isto é, as maneiras pelas quais orienta sua conduta. Enquanto a abordagem dos traços se refere aquilo que o líder é, a abordagem dos estilos se refere aquilo que o líder faz. Ou seja, o líder seria predominantemente autocrático, liberal ou democrático.

Já as teorias situacionais de liderança argumentam que o líder deve agir conforme a situação se apresenta, isto é, ele deve refletir se o caso necessita de uma posição mais autocrática, mais democrática ou até mesmo mais liberal. Para os pressupostos da liderança situacional, não existe um estilo de liderança que possa ser considerado o melhor ou predominante, de forma a produzir sempre os melhores resultados, mas sim um estilo mais adequado para cada situação.

Neste sentido, e como não é nossa pretensão discutir toda a extensão da teoria de liderança aqui neste artigo, optou-se apenas por apresentar de forma consolidada a evolução dos pensamentos sobre liderança, de forma que possamos relacioná-los mais a frente com as características da administração gerencial.

2.2. Administração Pública no Brasil

De acordo com Lescura *et al.* (2010) é possível identificar três momentos pelos quais passou a administração pública brasileira: a Administração Patrimonialista, anterior a 1937; a Administração Burocrática, entre 1937 e 1995; e a Administração Gerencial, pós 1995 até o presente momento. A evolução destes modelos foi gradual e não excludente, percebendo-se ainda hoje as três influências na Administração Pública.

Conforme Bresser (1996), a administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Esse tipo de administração revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XIX. É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal.

A administração burocrática, proposta por Weber, passou a ser, então, o modelo adotado, afinal era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista. O modelo



burocrático traria grande evolução à administração pública brasileira, pois enfatizava os procedimentos e tinha como foco o controle das atividades, tentando desta forma extirpar os traços da administração patrimonialista do estado brasileiro. A administração burocrática, portanto, buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito e a separação entre o público e o privado, visando constituir uma administração pública mais racional e eficiente.

Entretanto, de acordo com Bresser (1996), no momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática era lenta, cara, autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

O reconhecimento de que a administração burocrática não mais correspondia às demandas que a sociedade civil apresentava aos governos impulsionou a busca por um novo modelo de administração. Assim, buscou-se um novo modelo de administração para as organizações públicas: a administração gerencial a partir do aperfeiçoamento do modelo burocrático. Este novo modelo baseia-se em um conjunto de novas iniciativas firmadas nos conceitos de eficiência, eficácia, produtividade, qualidade total, clientes, metas, resultados e parcerias.

Por oportuno, ressalta-se que a administração gerencial deve ser construída sobre a administração pública burocrática. Não se trata de exterminar de vez a administração burocrática, mas aproveitar suas conquistas, os aspectos positivos que ela contém, ao mesmo tempo em que se vai eliminando o que já não serve.

Conforme Oliveira Filho e Fadul (2006), em 1995 tem início uma nova tentativa de reconstrução do Estado, com redefinição de suas funções, na expectativa de estabelecer as bases para um Estado regulador e promotor do desenvolvimento do país, mediante implantação de modelos organizacionais e a introdução de uma cultura gerencial, ambos associados a mecanismos que privilegiem valores como transparência, participação e controle social. É elaborado o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) que é aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, vinculada ao Conselho de Governo da Presidência da República. Ainda de acordo com Oliveira Filho e Fadul (2006), esse plano apresenta, na perspectiva do governo, um diagnóstico da crise do Estado (crise fiscal, crise do modo de intervenção no mercado e crise do próprio aparelho do Estado) e delinea as suas funções necessárias num contexto de globalização econômica, para viabilizar o atendimento das demandas sociais e a inserção competitiva do país nos mercados internacionais, preconizando: a revisão de sua estrutura, ajustando-a ao papel de promotor e regulador do desenvolvimento social e econômico e fortalecendo sua capacidade de formulação e avaliação de políticas públicas; e o aumento de sua governança, ou seja, sua capacidade de implementação de políticas públicas, sob a ótica de eficiência, eficácia e efetividade, mediante a introdução de novos modelos organizacionais, novas parcerias com a sociedade civil, o estabelecimento dos contratos de gestão e, finalmente, a modernização da gestão.

Importante destacar a descrição do Plano Diretor da Reforma e Aparelho do Estado - PDRAE (1995) em relação ao aspecto da modernização da gestão: Trata-se da superação da administração burocrática e dos traços do patrimonialismo existentes no setor público com a introdução da administração gerencial, contemplando:

- a) autonomia gerencial, com flexibilidade de gestão;
- b) alcance de resultados sob a ótica da eficiência, eficácia e efetividade, com a reorientação dos mecanismos de controle, no caso, de procedimentos para resultados;



- c) foco no cidadão, ao invés de autorreferida; e
- d) controle social, com a introdução de mecanismos e instrumentos que garantam a transparência e a publicidade da política e da ação governamental, assim como a participação e controle por parte do cidadão.

Sendo assim, podemos dizer que com o advento da administração gerencial, o setor público caminha para um estilo de gestão mais parecido com o do setor privado. Os gestores e líderes das organizações públicas passam a não apenas controlar os processos existentes, mas também a buscar alcançar os resultados esperados com maior eficiência, eficácia e efetividade, levando sempre em consideração o cliente final, o cidadão. Não se pode mais vislumbrar uma administração autorreferida, desatenta com os custos, sem enxergar a satisfação do usuário do serviço público.

Isso nos leva a discutir um dos principais fatores que impactam na busca pelo melhor resultado - as pessoas, ou seja, os servidores que executarão os serviços públicos. A liderança no serviço público passa a ser, então, assunto importante na administração pública gerencial, afinal a chave para melhorar o desempenho dos governos é a formação, desenvolvimento e manutenção de equipes de trabalho motivadas e comprometidas com as instituições e, sobretudo com as missões primordiais do Estado: prestar serviços de qualidade à população e induzir o crescimento econômico do país. E é aí que vislumbramos o papel da liderança no serviço público.

3. Liderança na administração pública gerencial

Ao longo dos anos, instituem-se nas organizações públicas, políticas de governança baseadas em estruturas verticais e sólidas. Isso fazia com que cada pessoa soubesse exatamente o que deveria fazer e quem eram as pessoas responsáveis por dar as ordens; a flexibilidade era muito baixa e os profissionais funcionavam como que em uma grande máquina, cuja velocidade de trabalho era ditada de cima para baixo. Hoje, com a administração gerencial, as pessoas assumem maior autonomia e maior flexibilidade de gestão. A verticalização deu espaço aos organogramas horizontais, os resultados não são mais vistos apenas como fruto da somatória dos bons desempenhos pessoais, é preciso que toda uma equipe se motive e conquiste objetivos comuns. A figura do profissional centralizado foi substituída pelos líderes, capazes de interagir com uma série de indivíduos, estimulando-os a obter os melhores resultados, da maneira mais colaborativa possível e ainda priorizando o autodesenvolvimento.

Um traço parece caracterizar a gestão pública brasileira contemporânea: a adoção de conceitos, discursos e práticas gerenciais típicas do mundo corporativo. Criatividade, postura empreendedora, inovação gerencial, gestão por resultados, contratos de gestão, gestão por competências são alguns dos termos e expressões que, paulatinamente, aderem ao vocabulário cotidiano das diversas instâncias da gestão pública nacional. Influenciadas pela disseminação de concepções neoliberais, calcadas nas noções de estado mínimo e gestão por resultados, as instituições públicas cada vez mais aparentam aderirem à lógica de mercado, concebendo o cidadão como cliente e adotando novas políticas e práticas de gestão, conforme disseminadas na esfera privada (Oliveira *et al.*, 2010).

Nesse sentido, as organizações públicas se veem pressionadas a reverem suas estruturas e dinâmicas de funcionamento, a fim de otimizarem seus processos e rotinas, assegurando melhor desempenho e resultados mais efetivos (Pablo *et al.*, 2007). Como resultante, a demanda por reformas no setor passa a se constituir como importante elemento da agenda política nacional, inserindo-se de forma sistemática nos discursos das lideranças e



gestores públicos, que cada vez mais deveriam assumir um perfil empresarial e gerencial (Saraiva Silva, 2002).

Passamos então a relacionar a administração gerencial com os conceitos de liderança. Como já observado, as teorias da liderança passaram por grande evolução no decorrer das últimas décadas, porém, poucos estudos são encontrados acerca da relação liderança x administração pública.

Isso porque os modelos de administração outrora aplicados dificultavam sobremaneira a influência do líder nas instituições. Na administração patrimonialista, o bem público se confundia com o privado e reinava o nepotismo e o empreguismo, restando pouco ou quase nenhum espaço para aplicação dos conceitos relativos à liderança. Na administração burocrática pouca liberdade se dava ao gestor, os processos eram engessados e mecânicos, diminuindo a necessidade de líderes que levassem as instituições aos melhores resultados. Já na era da administração gerencial, a flexibilidade dos governos aumenta, assim como é dado maior autonomia aos gestores, de forma que eles possam encontrar os melhores meios de atingir os resultados e possam atender ao cidadão de forma mais efetiva.

Assim, argumentamos que as teorias situacionais de liderança podem estabelecer uma relação mais forte com a administração gerencial, haja vista a convergência de suas características. Tanto a administração gerencial quanto a liderança situacional são dinâmicas, flexíveis, autônomas, situacionais e voltadas ao resultado. Diferentemente das teorias de traços de personalidade e estilos de liderança, que têm conotação mais fixa, permanente e imutável.

4. Metodologia

Como metodologia, utilizamos para este estudo exclusivamente a pesquisa bibliográfica.

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de websites. Qualquer trabalho científico inicia-se com a pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existe, porém, pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta (Fonseca, 2002, p. 32).

A utilização desta metodologia, portanto, se dá pela necessidade de utilizar as referências teóricas já publicadas como forma de se analisar um fato atual.

Portanto, a pesquisa puramente bibliográfica serviu para analisar o pensamento teórico acerca do tema liderança, identificar as características atuais das organizações públicas brasileiras e traçar um perfil desejado de líderes nestas mesmas organizações.

No que tange à sua relevância, o estudo justifica-se, em termos teóricos, ao ampliar os estudos sobre a temática da liderança e de sua configuração no âmbito do setor público brasileiro, considerando as transformações associadas, em especial, à tônica que vem sendo atribuída à incorporação de políticas e práticas de gestão típicas do setor privado trazidas pelo modelo de administração gerencial. Justifica-se, ainda, ao propiciar subsídios a problematizações e, nessa direção, ao delineamento de novos temas e linhas de pesquisa sobre a liderança na esfera pública e do setor em análise. Em termos práticos, sua relevância assenta-se na possibilidade de elementos que venham a subsidiar análises mais críticas, que contemplem implicações, a longo prazo, das políticas, práticas e instrumentos de gestão pública que vêm sendo incorporados, a partir dos pressupostos da administração pública gerencial.



5. Considerações finais

Tendo como objetivo central investigar relações entre iniciativas que compõem o movimento em torno da chamada nova administração pública ou administração gerencial e o construto liderança, foi possível agrupar concisamente a evolução dos pensamentos acerca da liderança, a evolução dos modelos de administração pública no Brasil e entender que a liderança passou a ser peça fundamental para que as organizações públicas possam atingir os resultados esperados.

A evolução do pensamento teórico sobre liderança foi relatado objetivamente no início deste trabalho para demonstrar como se chegou ao pensamento da liderança situacional (que seria relacionado no tópico 3. à administração gerencial).

O estudo permitiu identificar as características da administração gerencial que vem sendo implantada nas organizações públicas brasileiras e então afirmar que os conceitos e estudos sobre liderança podem e devem ultrapassar a seara das corporações privadas e serem aplicados na esfera pública.

Este trabalho teve como foco evidenciar a crescente importância da liderança no serviço público brasileiro, isto é, a relação entre a administração gerencial e os gestores públicos/líderes. Para pesquisas posteriores, sugerem-se pesquisas voltadas à formação de lideranças no ambiente público, ou até mesmo ao debate em torno da possibilidade ou não de se formar lideranças, contrapondo a teoria dos traços de personalidade.

6. Referências

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, novembro de 1995. Plano aprovado pela Câmara de Reforma do Estado da Presidência da República. Disponível em:

<<http://bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em 25 ago. 2016.

Da Silva Junior, A.; De Araujo Vasconcelos, K.C.; Da Silva, P.O.M. (2010) Desenvolvimento organizacional e a formação de lideranças: um estudo no setor de papel e celulose. Revista de Administração FACES Journal, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 15 -31.

Fonseca, J.J.S. (2002) Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC.

Jogulu, U.D., & Wood, G.J. (2006). The role of leadership theory in raising the profile of women in management. Equal Opportunities International, 25(4).

Lescura, C.; Freitas Junior, D. B; Pereira, R. Aspectos Culturais Predominantes na Administração Pública Brasileira (2010) in: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, GESTÃO SOCIAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA: AVANÇOS E DESAFIOS, junho de 2010 – Anais Encontro Mineiro de Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social II EMAPEGS – Universidade Federal de Viçosa – UFV. Disponível em: <<http://www.emapegs.ufv.br/docs/iemapegsufv.pdf>> Acesso em: 21 ago. 2016.



V SINGEP

Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade

International Symposium on Project Management, Innovation and Sustainability

ISSN: 2317 - 8302

Oliveira Filho, J. A., & Fadul, E. (2006). Flexibilização da gestão pública com um modelo híbrido de administração gerencial: o contrato de autonomia de gestão na marinha do Brasil. *Revista Gestão & Planejamento*, 1(14), 31-42.

Oliveira, F.B.; Sant'Anna, A.S.; & Vaz, S.L. (2010). Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, 44(6), 1453-1475.

Pablo, A.L. *et al.* (2007). Identifying, enabling and managing dynamic capabilities in the public sector. *Journal of Management Studies*, v. 44, n. 5, p. 687-708.

Panzenhagen, L.M.; Nez, E. (2012) Chefia e liderança na gestão pública: algumas reflexões. *Gestão em foco*, Sinop/MT, V. 4. Disponível em: <http://unifia.edu.br/revista_eletronica/revistas/gestao_foco/artigos/ano2012/chefia_lideranca.pdf>. Acessado em: 12 ago. 2016.

Pereira, L.C.B. (1996) Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1) janeiro-abril.

Saraiva Silva, L.A. (2002) Cultura organizacional em ambiente burocrático. *RAC: Revista de Administração Contemporânea*, n. 6, p. 187-207.

Tomei, P.A., & Riche, L. (2016). Estilo de Liderança e Desempenho organizacional: Uma Descrição Comparativa entre duas empresas. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 19(1), 108-125.

Van Wart, M. (2003) Public sector leadership theory: an assessment. *Public Administration Review*, v. 63, n. 2, p. 214-228.