



Especialização em Administração Pública

**O PERFIL DA LIDERANÇA NO ATUAL CONTEXTO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Ana Maria Assis Hudson

**Belo Horizonte
2015**

Ana Maria Assis Hudson

**O PERFIL DA LIDERANÇA NO ATUAL CONTEXTO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada ao Programa de Especialização em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, em curso ministrado a servidores do TRT da 3ª Região, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública.

Linha de pesquisa: Gestão de pessoas.

Profa. Orientadora: Cláudia Beatriz Machado Monteiro de Lima Nicácio

Belo Horizonte
2015

Aos meus pais Vera e Márcio,

*Foste fiel aos meus passos e tropeços e
fizeste com que eu acreditasse em recomeços,
levantando-me das quedas, quando eu
só sabia cair dos sonhos.*

ALUÍSIO SANTIAGO CAMPOS JÚNIOR

AGRADECIMENTOS

*Professora Dra. Cláudia Beatriz
Machado Monteiro de Lima Nicácio,*
pela orientação científica, dedicação e paciência
essenciais à concretização deste estudo;

Professores do Curso de Especialização,
pelo exemplo de conhecimento e competência;

Colegas de Curso,
pelo prazer do convívio e aprendizado mútuo;

TRT - 3ª Região,
por este valioso incentivo profissional; e

Profa. Leila Brito,
pela revisão de Língua Portuguesa e da
normalização técnica desta monografia.

O grande líder é aquele que está disposto a desenvolver as pessoas até o ponto em que elas, eventualmente, o ultrapassem em conhecimento e habilidade.

Fred A. Manske

RESUMO

Este estudo buscou analisar as principais características e competências exigidas do líder no atual contexto da gestão de pessoas na Administração Pública, a partir de pesquisa essencialmente teórica. Com base em discussão apoiada no método dedutivo, considerou-se que, dos atributos genéricos amplamente observados no setor privado, as competências requeridas à atuação do gestor público devem priorizar as especificidades do setor, tais como a dinâmica e funcionamento da máquina governamental e o domínio de sua legislação. Quanto ao complexo perfil da nova Administração Pública imposto pela reforma do Estado, apesar da intenção da prática da governança pública reunindo atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas, verificou-se um conflito dos três estilos de liderança, com o predomínio dos estilos autocrático e liberal sobre o estilo democrático, por um lado, anulando o princípio de que o poder de liderar deve ser outorgado ao gestor por seu próprio grupo de trabalho, e não pelo detentor da autoridade hierárquica presente na estrutura burocrática estatal, e por outro lado, atestando que os controles e as regulamentações presentes na esfera pública reduzem a discricionariedade de seus líderes. Conclui-se que os atuais líderes do serviço público mantêm o padrão de gestão burocrática e liberal responsável pela inércia caracterizadora de suas atuações, que não encontram respaldo na reorientação para a gestão democrática, ou seja, nos moldes das organizações privadas.

Palavras-chave: administração pública, liderança, gestão de pessoas.

ABSTRACT

This study aimed to analyze the main characteristics and required skills of a leader in the current context of people management in public service, from essentially theoretical research. From discussion supported by the deductive method it was considered that among the generic attributes widely observed in the private sector, the skills required for the public manager performance should prioritize the specificities of the sector, such as the dynamics and functioning of the machinery of government and the domain of its legislation. As for the complex profile of the new government imposed by state reform, despite the intention of the practice of public governance bringing together public and private actors in the policy-making process, there was a severe conflict between the three leadership styles, with the predominance of autocratic and liberal styles over the democratic style, on the one hand, nullifying the principle that the power to lead must be given to the manager by his own workgroup, and not by the holder of hierarchical authority in this state bureaucratic structure, and on the other hand, stating that the controls and regulations present in the public sphere reduce the discretion of their leaders. We conclude that current public service leaders maintain the pattern of bureaucratic and liberal management responsible for the characterizing inertia of their performances, which are not supported by the shift to democratic management, that is, along the lines of private organizations.

Keywords: public administration, leadership, people management.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Modelo contingencial de Fiedler (1967)	37
FIGURA 2	Modelo de liderançaa situacional de Hersey e Blanchard (1989)	38
FIGURA 3	Liderança	44

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Características básicas dos modelos organizacionais	30
QUADRO 2	Estilos de liderança	45

LISTA DE SIGLAS

APG	Administração Pública Gerencial
FMI	Fundo Monetário Internacional
GE	Governo empreendedor
GP	Governança Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PPP's	Parcerias Público-Privadas
WBG	<i>World Bank Group</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	17
2.1	Conceituação	19
2.2	Atuais modelos de gestão pública.....	21
2.3	Comparando os modelos de gestão	27
3	LIDERANÇA	31
3.1	Conceituação	31
3.2	Teorias sobre liderança	34
3.2	Estilos de liderança	42
3.2.1	Liderança autocrática	45
3.2.2	Liderança democrática	47
3.2.3	Liderança liberal	48
4	A LIDERANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	50
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
	REFERÊNCIAS	59

1 INTRODUÇÃO

A globalização da economia, evento que marcou o final do século XX e adentrou o início século XXI, é caracterizada pelo crescimento econômico, desenvolvimento tecnológico da informação e gestão em negócios. Tal desenvolvimento vem permitindo a disponibilização da informação em tempo real, a fluidez da comunicação e a integração dos mercados (MACEDO; VILAS BOAS, 2012).

Neste contexto de revolução global, segundo Motta (1999), o homem do século XXI não mais aceita ser tratado como uma mera peça da engrenagem organizacional, exigindo não somente alcançar o sentido do seu trabalho como, acima de tudo, contribuir para um objetivo maior que supere sua atividade individual. E neste sentido, Kouzes e Posner (2003) perguntam: estarão os atuais líderes preparados para abandonar a tradicional mentalidade de liderança que os isentava do envolvimento com sua equipe, para assumir a responsabilidade de gerar um clima de trabalho, onde as pessoas possam colocar, nas atividades que realizam, a sua alma e não apenas a sua mente?

Tem-se, pois, que o novo desafio está associado à necessidade do líder de assumir novas responsabilidades, voltadas não apenas para o atingimento de metas organizacionais como, também, para o desenvolvimento das pessoas, em um processo de crescimento pessoal simultâneo.

Assim, nesta era marcada por rupturas geradoras de mudanças radicais, gerenciar uma organização, tanto privada como pública, é gerenciar a velocidade e a complexidade dessas mudanças. O que significa, também, confrontar as ambiguidades e compreender as necessidades atuais, antecipando as expectativas.

Nesta perspectiva, há que se fazer um exame cuidadoso dos tradicionais modelos de gestão adotados pelas organizações. Isto porque, há que se considerar que as transformações pelas quais passam impulsionam os seus paradigmas, provocando rupturas e mudanças de suas filosofias gerenciais, descortinando, nesse ambiente, um elemento de vital importância ao sucesso de qualquer organização: a liderança (ARRUDA, CHRISÓSTOMO; RIOS, 2010).

É então que, frente às constantes mudanças que exigem a necessidade de uma nova postura profissional, o papel da liderança assume novos contornos. Na

Administração Pública, por exemplo, caracterizada por rígida hierarquia, onde seus diferentes níveis determinam o fluxo das atividades, o papel da liderança pode ser visto como um desafiante objeto de estudo, tendo em vista as exigências impostas pelos novos tempos.

Tem-se, pois, neste sistema administrativo, um desafio ainda maior, pelo fato da cultura organizacional apresentar uma estrutura hierarquizada e verticalizada, e para agravar, perpassada por uma rigidez burocrática que contribui como fator crítico de desajuste e conflitos entre os membros que a compõem. Enquanto os líderes do setor privado perseguem um objetivo mais claro: o lucro, os líderes do setor público se deparam com desafiantes limites à sua liderança como, por exemplo, a estabilidade de seus liderados, além de, obrigatoriamente, se subordinarem a leis e regulamentos que ditam as normas e procedimentos administrativos para o poder público, comprometendo, assim, sua discricionariedade e autonomia (HOOIJBERG; CHOI, 2001).

Desta forma, como se encontram dependentes de normas e regulamentos que os levam a acomodar-se frente aos interesses públicos, tanto os líderes como os liderados das organizações privadas e públicas vivenciam sentimentos negativos como o desestímulo e o desânimo, por sua vez, geradores de instabilidade comportamental e resistência a mudanças.

O que decorre deste complexo e desafiante quadro é a necessidade de estudos que investiguem, no plano da gestão de pessoas, o perfil ideal de líder, visando responder ao seguinte problema de pesquisa: *No atual mundo globalizado, quais características e competências deve possuir o líder da Administração Pública, de forma que possa alcançar, para além dos objetivos organizacionais, o desenvolvimento de pessoas?*

Nesta direção, o objetivo geral deste estudo consiste em analisar as principais características e competências exigidas para o líder no atual contexto da Administração Pública.

De forma específica, busca-se descrever as bases teóricas da Administração Pública e da liderança, caracterizar os estilos de liderança e descrever o perfil do líder na gestão pública.

Historiando o tema, tem-se a partir dos anos 1990, as relações humanas passaram a ser mais valorizadas, impondo a necessidade da implantação de novos modelos de gestão na Administração Pública, pautados por conceitos

modernos, tais como *inovação gerencial*, *autonomia administrativa*, *descentralização* e *delegação de autoridade*. Tais modelos apresentam, no seu escopo, uma forte influência dos modelos de gestão de instituições privadas, então considerados mais aptos ao novo contexto global. Neste sentido, valores como *eficiência*, *foco em resultados* e *espírito empreendedor* vêm sendo, então, continuamente incorporados ao vocabulário dos líderes e gestores públicos. Igualmente, a ideia de desempenho individual é revisitada, por meio de *avaliação de desempenho*, *remuneração variável* e *gestão por competência* (OLIVEIRA; SANT'ANNA; VAZ, 2010).

Tal mudança da ótica administrativa burocrática para a gerencial, veio confrontar o conceito, então vigente nos últimos anos, “de que os empregados do setor público e notadamente os funcionários sofreram, para mais ou para menos, com o discurso sobre sua suposta ineficiência, sua fraca produtividade e até sua verdadeira inutilidade (CHANLAT, 2002, p. 5). E isto, quando “o reconhecimento, como mostra a psicodinâmica do trabalho, está no âmago do prazer e do sofrimento no trabalho” (DEJOURS, 1990, 1993, *apud* CHANLAT, 2002, p. 5).

Neste contexto, chama a atenção os estudos desenvolvidos por Bresser-Pereira (1996, 2007), assim como sua atuação na defesa da reforma do Estado, como Ministro da Administração e Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso. Para ele, inclusive, a classificação das iniciativas vinculadas à chamada *nova administração pública* como sendo de cunho neoliberal apresentava-se indevida. Contrariamente, para o professor e então ministro, o tema do gerencialismo como característica da administração pública contemporânea implicava, de fato, o afastamento de premissas neoliberais, na medida em que se volta para a constituição de um Estado forte e progressista (OLIVEIRA; SANT'ANNA; VAZ, 2010, p. 1456).

Assim, mais contemporaneamente, segundo Oliveira, Sant'anna e Vaz (2010, p. 1456), “registram-se novas incursões orientadas à *modernização* do Estado, centradas em modelos de gestão pública que enfatizam a noção de resultado e a adoção de instrumentos gerenciais típicos do *management*”, amplamente incorporados e difundidos pelas grandes organizações privadas.

No entendimento de Bresser-Pereira e Spink (1998), este modelo de administração gerencial resulta na formação de profissionais que:

pensem como lideranças capazes de perceber problemas, buscar recursos, criar soluções e estabelecer redes sociais. Portanto, um perfil mais gerencial, mais politizado e menos tecnocrático diferenciando-se, assim, do administrador público tradicional (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

Neste sentido, há que se pensar no perfil do novo líder contemporâneo integrado à Administração Pública. Ao traçar as características desse líder, Cavalcanti *et al.* (2005) defendem uma mudança pessoal interna dos líderes em lugar de uma mudança de líderes. Para os autores:

Em momentos de transição e incertezas, o líder deve mostrar o caminho em meio ao caos, dar luz a novas possibilidades e induzir pessoas a acreditar na sua visão de futuro. As suas habilidades, conhecimentos e atitudes devem ser aceitos e reconhecidos pelos membros de sua equipe, devendo [o líder] ser capaz de provocar a caminhada sinérgica de seus componentes, por meio da criação, do fortalecimento e da manutenção da rede de relações e do apoio à troca e ao compartilhar (CAVALCANTI *et al.*, 2005, p. 37).

Desta forma, considerando que a responsabilidade do líder com os resultados de sua equipe no âmbito dos objetivos organizacionais constitui um dos principais desafios da atualidade, exigindo que os gestores estejam preparados para as mudanças imprevistas e as novas exigências que lhe são impostas, este estudo pretende somar-se a outros, no sentido de contribuir para o enriquecimento teórico do tema.

Como este estudo é de caráter essencialmente teórico, baseado em fontes bibliográficas e eletrônicas previamente selecionadas, visando a sua exploração para caracterizar o perfil ideal de líder na Administração Pública, registra-se a ausência de elementos não controlados que poderiam vir a interferir no processo. Assim, esta pesquisa foi limitada a um estudo de fundamentação teórico-conceitual, visando responder ao problema de pesquisa.

Assim sendo, a pesquisa de fonte secundária pautou-se na exploração de livros, artigos e anais de eventos científicos e demais materiais relacionados ao tema em estudo: o perfil do líder na administração pública. Compiladas, as informações obtidas permitiram a construção do referencial teórico que orientou a análise crítica dos dados coletados.

Para a compreensão do tema proposto, este estudo está dividido em seis sessões: 1 – Introdução: que inclui a apresentação, a contextualização do tema, o problema de pesquisa, os objetivos geral e específicos, a justificativa e a

metodologia de pesquisa; 2 – Administração Pública: que aborda as suas características no plano da gestão administrativa, os atuais modelos de gestão pública e a comparação entre esses modelos; 3 – Liderança – que aborda a conceituação de liderança, as diversas teorias sobre o tema e os estilos de liderança: autocrática, democrática e liberal; 4 – A liderança no âmbito da Administração Pública contemporânea; 5 – Considerações Finais; e 6 – Referências.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Esta sessão aborda as características da Administração Pública no plano da gestão administrativa, complementadas com uma exposição dos atuais modelos de gestão pública e a comparação entre esses modelos.

A exploração teórica do tema central em estudo fundamentou-se na abordagem desta importante área da Ciência da Administração – a *Administração Pública*, aplicada à gestão administrativa e, mais especificamente, ao fator *liderança*, de forma a atestar as implicações do atual perfil do líder dessa esfera institucional no processo de influência comportamental de seus liderados, haja vista tal influência constituir um elemento de relevada importância aos pretendidos resultados organizacionais.

No âmbito da Administração Pública, segundo Echebarría (1993, p. 93, *apud* Longo, 2003, p. 8), tem-se que “a enorme expansão da atividade de prestação de serviços por parte dos poderes públicos dá lugar a uma crescente complexidade e diversificação dos processos de produção de serviços”. Ocorre, porém, conforme Longo (2003, p. 8), que “a necessidade dos atores capazes de se colocarem à frente desses processos, garantindo sua eficácia, não é atendida adequadamente por nenhum dos dois atores básicos do sistema”.

Tal problema, presente no contexto da nova gestão pública, mundialmente caracterizada e estruturada pelo mesmo modelo corporativo que vem se consolidando no âmbito da gestão pública brasileira, impulsionada pelo movimento da chamada *nova administração pública*, tem origem no fator *liderança*, haja vista, no seu exercício, as funções e as ações se confundirem a ponto de adquirir características semelhantes, um fenômeno que se verifica tanto no setor público quanto no privado (ALMEIDA *et al.*, 2012, p. 83).

Desta forma, essencial se faz a abordagem teórica dos problemas, dos desafios e das implicações que advêm das reformas estabelecidas nas instituições públicas, em consonância com os novos perfis de liderança que permeiam as organizações, independentemente de serem públicas ou privadas.

A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século XIX, nos Estados Unidos, no começo do século XX, e no Brasil, em 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco

e Luís Simões Lopes. Trata-se da burocracia que Max Weber descreveu¹ baseada no princípio do mérito profissional (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 4).

Adotada por ser uma alternativa muito superior à então administração patrimonialista do Estado, no entanto, a administração burocrática mostrou-se ineficaz, uma vez que o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. Assim, no momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu lugar, em definitivo, ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que tal sistema administrativo “não garantia nem rapidez nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5). Segundo o autor:

Este fato não era grave enquanto prevalecia um Estado pequeno, cuja única função era garantir a propriedade e os contratos. [...]. O problema da eficiência não era, na verdade, essencial. No momento, entretanto, que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais - a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica - e de papéis econômicos - regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infra-estrutura, - nesse momento, o problema da eficiência tornou-se essencial. Por outro lado, a expansão do Estado respondia não só às pressões da sociedade, mas também às estratégias de crescimento da própria burocracia. A necessidade de uma administração pública gerencial, portanto, decorre de problemas não só de crescimento e da decorrente diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5).

Ainda segundo o autor, após a II Guerra Mundial, verifica-se a reafirmação dos valores burocráticos, embora, simultaneamente, a influência da administração de empresas passe a se fazer sentir na administração pública, impondo as ideias de descentralização e flexibilização administrativa, que ganham espaço em todos os governos. Todavia, somente a partir dos anos 1970, a reforma da administração pública ganha força, exatamente, quando tem início a crise do Estado, da qual decorre a crise de sua burocracia. Conseqüentemente, nos anos de 1980, tem início uma grande revolução na administração pública dos países

¹ WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito de capitalismo*. São Paulo: Livradora Pioneira Editora, 1967.

centrais em direção a uma administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5).

Assim, aos poucos, os contornos da nova administração pública foram se delineando motivados pelas medidas e fatores: (i) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (ii) descentralização administrativa, por meio da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (iii) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (iv) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (v) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (vi) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 6).

A partir de 1995, tem-se a reforma do aparelho do Estado, que parte da existência de quatro setores dentro do Estado: (i) o núcleo estratégico do Estado; (ii) as atividades exclusivas de Estado; (iii) os serviços não-exclusivos ou competitivos; e (iv) a produção de bens e serviços para o mercado, sendo que, para cada um desses setores foi necessário considerar qual o tipo de propriedade e qual o tipo de administração pública seriam mais adequados (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 18 e 19).

Depois de um período natural de desconfiança para as novas ideias, o objetivo de instalar uma administração pública burocrática no país continuou vivo, buscando-se, a partir de então, lograr o êxito dessa tarefa, deixando claro, então, que, para isto, era necessário dar um passo além e caminhar na direção da administração pública gerencial, que engloba e flexibiliza os princípios burocráticos clássicos (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 26).

2.1 Conceituação

Em sentido amplo, a Administração Pública compreende as funções Legislativa, Executiva e Judiciária, podendo ser considerada como o complexo de funções exercidas pelos órgãos estatais, na consecução do bem coletivo. Já em sentido restrito, ela se refere à atividade do Poder Executivo (NORONHA, 1988, p. 195).

Segundo o autor, “a Administração Pública visa satisfazer à necessidade e obter o bem ou utilidade que a norma jurídica pretende garantir”. No entanto, “embora se diga que a Administração também realiza o direito (função jurisdicional), não se pode argumentar que isso constitua sua finalidade imediata e direta” (NORONHA, 1998, p. 195).

Conceitualmente, para Meirelles (2001, p. 63), a Administração Pública, no “sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo”; no “sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral”; e em sua “acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade”.

Segundo José Afonso da Silva (2000):

Administração Pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples de Administração Pública que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao Poder Político; em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo de que se serve para atingir fins definidos e, em terceiro lugar, denota os seus dois aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do Poder Político e as operações, as atividades administrativas (SILVA, 2000, p. 639).

Para Caetano (1996, p. 63), administração pública é “o conjunto de pessoas jurídicas, cuja vontade se exprime mediante órgãos e cuja atividade se processa através de serviços”.

No entendimento de Moraes (2002):

A administração pública pode ser definida, objetivamente, como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e, subjetivamente, como o conjunto de órgãos e pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado (MORAES, 2002, p. 91).

E Moreira Neto (2005, p. 88) entende a administração pública como o “conjunto de atividades preponderantemente executórias de pessoas jurídicas de Direito Público ou delas delegatárias, gerindo interesses coletivos, na prossecução dos fins desejados pelo Estado”.

Por último, vale mencionar que a Administração deve se inspirar na principiologia constitucional averbada, sobretudo (e em maior concentração topográfica), no comando do Art. 37 da Constituição Federal de 1988.

2.2 Atuais modelos de gestão pública

No que se refere aos elementos básicos constitutivos de uma administração profissional, da forma como ocorre nas democracias avançadas, a função pública, apoiada no modelo weberiano, tem estado repartida, durante séculos, “entre dois grandes protagonistas: uma classe política investida de autoridade através dos mecanismos da democracia representativa, e um serviço público profissional regido pelo sistema de mérito” (LONGO, 2003, p. 7-8).

Ainda segundo o autor, no âmbito da Administração Pública, o desenvolvimento da função de dirigir, sem dúvida, é um dos sinais de identidade das reformas e das orientações para a mudança da gestão pública. No entanto, considerada no contexto do Estado liberal como garantia de uma aplicação imparcial e impessoal da norma, “a burocracia weberiana manifesta precocemente, pelo menos no nível da análise, sua não-adaptação a essa evolução” (LONGO, 2007, p. 8). Isto porque,

Diante da ausência de uma dinâmica intra-organizacional que estimule a inovação, seus membros ficam à mercê da norma, tendendo a um natural processo de acomodação de interesses. Surgem, então, os sentimentos de resistência a mudanças, de desestímulo e de estabilidade, que, aliados ao “isonomismo” salarial e à falta de preocupação com os resultados, são algumas das características que permeiam a maior parte das organizações, em particular a organização pública (MÉDICI; SILVA, 1993).

Neste contexto, seguindo a abordagem teórica de Secchi (2009), dois modelos organizacionais incorporam o quadro global de reformas da administração pública nas últimas décadas: a Administração Pública Gerencial (APG) e o Governo Empreendedor (GE). Os dois modelos compartilham os valores da produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, *marketization*² e *accountability*³ (KETTTL, 2005, *apud*

² *Marketization* é o termo utilizado para o uso de mecanismos de mercado dentro da esfera pública. Exemplos de mecanismos de mercado é a liberdade de escolha de provedor por parte do usuário do serviço público e a introdução da competição entre órgãos públicos e entre órgãos públicos e agentes privados (SECCHI, 2009, p. 354).

³ *Accountability* é um termo de difícil tradução para o português. Literalmente *accountability* significa a prestação de contas por parte de quem foi incumbido de uma tarefa àquele que solicitou a tarefa (relação entre o agente e o principal). A *Accountability* pode ser considerada o somatório dos conceitos de responsabilização, transparência e controle (SECCHI, 2009, p. 354).

SECCHI, 2009, p. 353-354). A APG e o GE são frequentemente chamados de gerencialismo (*managerialism*) (SECCHI, 2009, p. 354).

Assim, no entendimento de Secchi (2009, p. 355), “a administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade”.

De acordo com Barzelay (2000, p. 229, *apud* Secchi, 2009, p. 354), a APG é um campo de debate acadêmico e profissional sobre temas de “políticas de gestão pública, liderança executiva, desenho de organizações programáticas e operações de governo”.

Hood e Jackson (1991 *apud* Secchi, 2009, p. 354) defendem que a APG é um argumento administrativo ou uma filosofia de administração, na qual eficiência e desempenho são valores que prevalecem. Essa filosofia de administração é baseada em um conjunto de doutrinas e justificativas. As doutrinas são prescrições para a ação, receitas para serem aplicadas na gestão e no desenho das organizações públicas. As justificativas são as razões para a pertinência das doutrinas, dando a elas um sentido racional.

Ainda segundo Secchi (2009, p. 354), alguns autores se referem à APG como um movimento delimitado em espaço e tempo, referindo-se ao processo de mudança nas administrações públicas do norte da Europa, do Canadá, e na Oceania nos anos 1980 e 1990 (CHRISTENSEN; LAGREID; WISE, 2002; KETTL, 2005). Outros autores a consideram um conjunto de ferramentas e não uma ideologia, tendência ou movimento (SCHEDLER *apud* JONES, 2004) .

Barzelay (2000) e Parsons (2006) afirmam que a APG é um modelo normativo para a gestão pública, fundado em argumentos, doutrinas e justificativas derivados da interpretação positiva ao grupo *sigma* de valores (SECCHI, 2009, p. 355).

A interpretação de APG como doutrina é compartilhada por Pollitt e Bouckaert (2002b) e por Hood (1995). Para os primeiros, a APG pode ser considerada uma religião, um sistema de crenças baseado na racionalidade instrumental aplicada à gestão pública (SECCHI, 2009, p. 355).

Quanto ao GE, o livro *Reinventando o Governo*, escrito por Osborne e Gaebler em 1992, inaugurou o “governo empreendedor” como um estilo pragmático de gestão pública (SECCHI, 2009, p. 356).

Fazendo uso de uma linguagem prescritiva, Osborne e Gaebler (1992) sintetizaram em uma lista de dez mandamentos a receita para transformar uma organização pública burocrática em uma organização pública racional e eficaz. Esses dez mandamentos do Governo Empreendedor são apresentados de forma resumida por Secchi (2009, p. 356-357):

- . *governo catalisador* – os governos não devem assumir o papel de implementador de políticas públicas sozinhos, mas sim harmonizar a ação de diferentes agentes sociais na solução de problemas coletivos;
- . *governo que pertence à comunidade* – os governos devem abrir-se à participação dos cidadãos no momento de tomada de decisão;
- . *governo competitivo* – os governos devem criar mecanismos de competição dentro das organizações públicas e entre organizações públicas e privadas, buscando fomentar a melhora da qualidade dos serviços prestados. Essa prescrição vai contra os monopólios governamentais na prestação de certos serviços públicos;
- . *governo orientado por missões* – os governos devem deixar de lado a obsessão pelo seguimento de normativas formais e migrar a atenção na direção da sua verdadeira missão;
- . *governo de resultados* – os governos devem substituir o foco no controle de *inputs* para o controle de *outputs* e impactos de suas ações, e para isso adotar a administração por objetivos;
- . *governo orientado ao cliente* – os governos devem substituir a autorreferencialidade pela lógica de atenção às necessidades dos clientes/cidadãos;
- . *governo empreendedor* – os governos devem esforçar-se a aumentar seus ganhos por meio de aplicações financeiras e ampliação da prestação de serviços;
- . *governo preventivo* – os governos devem abandonar comportamentos reativos na solução de problemas pela ação proativa, elaborando planejamento estratégico de modo a antever problemas potenciais;

- . *governo descentralizado* – os governos devem envolver os funcionários nos processos deliberativos, aproveitando o seu conhecimento e capacidade inovadora. Além de melhorar a capacidade de inovação e resolução de problemas, a descentralização também é apresentada como forma de aumentar a motivação e autoestima dos funcionários públicos;
- . *governo orientado para o mercado* – os governos devem promover e adentrar na lógica competitiva de mercado, investindo dinheiro em aplicações de risco, agindo como intermediário na prestação de certos serviços, criando agências regulatórias e institutos para prestação de informação relevante e, assim, abatendo custos transacionais.

Se observados atentamente, uns mandamentos se sobrepõem a outros, como nos casos dos mandamentos de governo de resultados e governo orientado por missões. Nos mandamentos de governo catalisador, governo orientado para o mercado, governo empreendedor e governo competitivo, os autores apresentam prescrições contraditórias em relação ao papel e tamanho do setor público. Apesar disso, a proposta de Osborne e Gaebler (1992) mostra coerência em valores primários de racionalidade, eficácia e liberdade de escolha (SECCHI, 2009, p. 357).

Quanto à governança pública (GE), segundo Secchi (2009), sua definição dá margem a contestações, por gerar ambiguidades entre diferentes áreas do conhecimento. Estudos de relações internacionais a concebem “como mudanças nas relações de poder entre estados no presente cenário internacional” (SECCHI, 2009, p. 358).

Por outro lado, os chamados teóricos globalizadores (*globalizers*), de tradição liberal, veem *governance* como a derrocada do modelo de relações internacionais vigente desde o século XVII, quando o Estado-nação foi tido sempre como ator individual, na transição a um modelo colaborativo de relação interestatal e entre atores estatais e não estatais na solução de problemas coletivos internacionais. Neste sentido, a governança denota o processo de estabelecimento de mecanismos horizontais de colaboração para lidar com

problemas transnacionais como tráfico de drogas, terrorismo e emergências ambientais (SECCHI, 2009, p. 358).

No espaço das teorias do desenvolvimento, a governança é entendida como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. *Boa governança* é, portanto, a combinação de boas práticas de gestão pública. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Grupo Banco Mundial – World Bank Group (WBG) – exigem *boa governança* como requisito para países em via de desenvolvimento receberem recursos econômicos e apoio técnico. Áreas de aplicação das boas práticas são aquelas envolvidas na melhora da eficiência administrativa, da *accountability* democrática, e de combate à corrupção como exemplos de “elementos essenciais de um *framework* no qual economias conseguem prosperar” (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2003, p. 1).

Na esfera empresarial, governança significa um conjunto de princípios básicos para aumentar a efetividade de controle por parte de *stakeholders* e autoridades de mercado sobre organizações privadas de capital aberto. Exemplos de princípios institucionais de governança são: a articulação entre autoridades para controlar o respeito à legislação e a garantia de integridade e objetividade pelas autoridades reguladoras do mercado (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO, 2004).

Segundo Secchi (2009, p. 358), citando entendimento de Kooiman (1993) e Richards e Smith (2002), tem-se, também, a interpretação de governança derivada das ciências políticas e administração pública, como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas.

A etiqueta *governance* denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição traduz-se, implicitamente, em uma mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. Por causa disso, a Governança Pública (GP) também é relacionada ao neoliberalismo, significando, ainda, um resgate da política dentro da administração pública, reduzindo a importância dos critérios técnicos nos processos de decisão e do reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública (SECCHI, 2009, p. 358-359).

Os impulsionadores do movimento da GP são múltiplos. O primeiro é que “a crescente complexidade, dinâmica e diversidade de nossas sociedades coloca os sistemas de governo sob novos desafios, tornando necessárias as novas concepções de governança (KOOIMAN, 1993, p. 6, *apud* SECCHI, 2009, p. 359). A segunda força por trás da GP é a ascensão de valores neoliberais e o chamado esvaziamento do Estado (*hollowing out of the state*), onde a incapacidade do Estado em lidar com problemas coletivos é denunciada. A terceira força motriz da GP é a própria APG como modelo de gestão da administração pública nacional, estadual e municipal, focando maior atenção no desempenho e no tratamento dos problemas do que nas perguntas “quem” deve implementar ou “como” devem ser implementadas as políticas públicas (PIERRE; PETERS, 2000, p. 65, *apud* SECCHI, 2009, p. 359).

Os autores delineiam os elementos inexoráveis da GP com suas estruturas e interações. As estruturas podem funcionar por meio de mecanismos de hierarquia (governo), mecanismos autorregulados (mercado) e mecanismos horizontais de cooperação (comunidade, sociedade, redes). As interações dos três tipos de estrutura são fluidas, com pouca ou nenhuma distinção clara entre elas (PIERRE; PETERS, 2000, p. 65, *apud* SECCHI, 2009, p. 359).

Essa abordagem relacional e o resgate das redes/comunidades/sociedades como estruturas de construção de políticas públicas é a grande novidade proposta pelos teóricos da GP. Segundo Brugué e Vallès (2005):

A governança (...) não é mais baseada na autoridade central ou políticos eleitos (modelo da hierarquia) e nem passagem de responsabilidade para o setor privado (modelo de mercado), mas sim regula e aloca recursos coletivos por meio de relações com a população e com outros níveis de governo (BRUGUÉ; VALLÈS, 2005, p. 198, *apud* SECCHI, 2009, p. 360).

Tratando de questões mais práticas, a GP disponibiliza plataformas organizacionais “para facilitar o alcance de objetivos públicos tais como o envolvimento de cidadãos na construção de políticas, fazendo uso de mecanismos de democracia deliberativa e redes de políticas públicas” (SECCHI, 2009, p. 360).

“As redes de políticas públicas (*policy networks*) representam outra forma específica de interação entre atores públicos e privados” (Börzel, 1998, *apud* Secchi, 2009, p. 361). “A participação nas redes de políticas públicas é aberta a

qualquer interessado e tal tipo de arena produz baixa externalidade negativa ao ambiente externo”, conforme Regonini (2005, *apud* Secchi, 2009, p. 361). A relativa independência das redes de políticas públicas é sublinhada por Rhodes (1997, p. 52), quando atesta que as

redes de políticas públicas se auto-organizam. Trocando em miúdos, auto-organização quer dizer que as redes são autônomas e autogovernáveis, [ou seja, as] redes se desvinculam da liderança governamental, desenvolvem suas próprias políticas e moldam seus ambientes (RHODES, 1997, p. 52, *apud* SECCHI, 2009, p. 362).

O ideal subjacente a essa forma de organização é a substituição da agregação numérica de preferências (votos) pelo processo cíclico e dialético de fertilização cruzada das preferências no momento de elaborar políticas públicas (SECCHI, 2009, p. 361).

A GP também denota a coordenação de atores estatais e não estatais nas operações de governo, e as Parcerias Público-Privadas (PPPs) são os exemplos mais básicos. A esse respeito, Klijn e Teisman (2003, p. 137, *apud* Secchi, 2009, p. 361) definem as PPPs como “cooperação entre atores públicos e privados de caráter temporário no qual os atores desenvolvem, mutuamente, produtos e/ou serviços, e onde riscos, custos e benefícios são compartilhados”. Segundo Secchi (2009, p. 361), as áreas de políticas públicas, onde as PPPs têm sido intensamente adotadas, “são os setores de infraestrutura e proteção ambiental, onde os contratos preveem mecanismos de controle para mensurar resultados e impactos no ambiente econômico e social”.

2.3 Comparando os modelos de gestão pública

Ainda tomando como base a pesquisa de Secchi (2009, p. 362), faz-se necessário abordar os elementos compartilhados e os elementos que distinguem os modelos burocráticos do modelo gerencial (administração pública gerencial + governo empreendedor) e da governança pública, analisando conceitos sensíveis como função sistêmica, relação sistêmica com o ambiente, separação entre política e administração, função administrativa essencial, discricionariedade administrativa e tipo de tratamento que a administração pública tem com o cidadão (SECCHI, 2009, p. 362).

O principal elemento comum desses modelos é a preocupação com a “função controle”. No modelo burocrático, as características de formalidade e impessoalidade servem para controlar os agentes públicos, as comunicações, as relações intraorganizacionais e da organização com o ambiente. “A função controle é uma consequência de um implícito julgamento de que os funcionários públicos se comportam de acordo com a teoria X de McGregor (1960)”. Na APG, tal função “está presente tanto no aspecto da capacidade de controle dos políticos sobre a máquina administrativa quanto no controle dos resultados das políticas públicas.” Consequentemente, “o modelo relacional da GP dá valor positivo ao envolvimento de atores não estatais no processo de elaboração de políticas públicas como estratégia de devolver o controle aos destinatários das ações públicas (controle social)”. Tomando emprestada a terminologia derivada da teoria sistêmica (Bertalanffy, 1969), “esses modelos usam a função controle para manter a *homeostase* do sistema organizacional”, não sendo, portanto, “modelos de ruptura” (SECCHI, 2009, p. 362).

Como modelos organizacionais, a burocracia APG e o GE tratam de questões de centralização e liberdade de decisão dos gestores. Para Hood (1995, *apud* Secchi, p. 363), “evitar a discricionariedade de gestores públicos sempre foi uma marca característica da administração pública burocrática”. Ainda segundo Hood (1995), Barzelay (2001) e Jones (2004), “a APG e o GE têm uma percepção mais positiva dos funcionários públicos, e como consequência, os mecanismos de controle são desenhados para a avaliação de resultados ao invés de controle de processo” (SECCHI, 2009, p. 363).

Assim, “o tipo de relacionamento entre os ambientes internos e externos à organização pública é um ponto em comum entre os modelos gerenciais e o modelo de governança pública. Os modelos diferem da burocracia nesse aspecto”. Nos preceitos da APG, do GE e da GP,

as fronteiras formais/legais do Estado tornam-se analiticamente impertinentes, tanto é que mecanismos de suavização da distinção das duas esferas são sugeridos como as práticas deliberativas, as redes de políticas públicas, as PPPs e o princípio de governo catalisador sugerido por Osborne e Gaebler (1992) (SECCHI, 2009, p. 363).

Assim, entre os três modelos, uma clara distinção é visível na forma de tratamento do cidadão. No modelo burocrático, o cidadão é chamado de *usuário*

dos serviços públicos. Na retórica dos modelos APG e GE, os cidadãos são tratados como *clientes*, cujas necessidades devem ser satisfeitas pelo serviço público. Sob o guarda-chuva da GP, os cidadãos e outras organizações são chamados de *parceiros* ou *stakeholders*, com os quais a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação (SECCHI, 2009, p. 363).

Outro critério que pode ser usado para diferenciar a PPA, a APG, o GE e a GP é o uso analítico das quatro funções clássicas de administração: planejamento, organização, direção e controle. Como já visto, a função *controle* está presente em todos os modelos organizacionais abordados neste estudo. Quanto à função *planejamento* é especialmente enfatizada pela APG e GE no processo de planejamento estratégico, no acordo de objetivos entre políticos, burocratas e cidadãos e na adoção da administração por objetivos. Enquanto o modelo burocrático coloca maior ênfase na função *organização* (a análise e a descrição de cargos, a divisão racional das tarefas, a criação de fluxogramas e canais de comunicação entre departamentos e setores), a governança enfatiza a função *direção*, entendida como a soma de liderança e atividades de coordenação. Neste sentido, o modelo relacional da GP põe ênfase na coordenação entre atores públicos e privados, e na capacidade de coordenação horizontal entre organizações públicas, organizações do terceiro setor, cidadãos, redes de políticas públicas e organizações privadas, na busca de soluções para problemas coletivos (SECCHI, 2009, p. 363-364).

No Quadro 1 apresenta a síntese das distinções e similaridades entre os modelos organizacionais.

QUADRO 1

Características básicas dos modelos organizacionais

CARACTERÍSTICAS	BUROCRACIA	APG E GE	GOVERNANÇA PÚBLICA
Função sistêmica	Homeostase	Homeostase	Homeostase
Relação sistêmica Com o ambiente	Fechado	Aberto	Aberto
Distinção entre política e administração	Separados	Trabalhando juntos sob comando político	
Funções administrativas enfatizadas	Controle e Organização	Controle e planejamento	Controle e Coordenação
Discricionariedade Administrativa	Baixa	Alta	n.a.*
Cidadão	Usuário	Cliente	Parceiro

* A GP dedica pouca atenção a assuntos organizacionais internos, tais como autonomia de gestores, descentralização vertical ou administrativa.

Fonte: SECCHI, 2009, p. 364.

Como se vê, os novos modelos organizacionais compartilham algumas características com o modelo burocrático *weberiano*, ou seja, continuam a colocar ênfase na função *controle*, não se caracterizando modelos de ruptura.

3 LIDERANÇA

A liderança é tema recorrente, importante e desafiador, por remeter à discussão de temas variados como tipos de poder e autoridade, características pessoais do líder e de seus liderados, inter-relações sociais, atribuição de poder, imposição de metas e objetivos corporativos, e competências desejadas e necessárias ao seu pleno exercício (PESSOA, 2005, p. 1).

Há décadas que a liderança vem sendo amplamente debatida no meio acadêmico (BRYMAN, 2004). Entretanto, nos meios organizacionais perdura uma dúvida de sua definição, geradora, na Academia, de uma discordância entre as diversas teorias sobre o seu real significado. Isso ocorre porque, cotidianamente, ela vem sendo relacionada a termos como “gerência” e “empreendedorismo”. Exemplificando, para Motta (2001), a liderança constitui, essencialmente, uma interação pessoal, razão pela qual pode ser vista como uma função gerencial. No âmbito da discussão do tema, encontra-se também o questionamento sobre a liderança ser nata ou adquirida por meio de estímulos externos.

Segundo Robbins (2004), uma análise de todas as definições de liderança revela que é comum a ideia de que os líderes são indivíduos que, por suas ações, facilitam o movimento de um grupo de pessoas rumo a uma meta compartilhada ou comum. Assim, tal definição sugere que a liderança é um processo de influência. Mas afinal, o que é liderança?

3.1 Conceituação

Diversos são os conceitos apresentadas pelos teóricos da Administração sobre liderança, confirmando que a ação de liderar demanda a realização de objetivos por meio de pessoas, que somente serão efetivados, se as ações forem assimiladas e correspondidas pelos membros da equipe, o que requer, portanto, a cooperação e mobilização dessas pessoas (PESSOA, 2005, p. 5).

De acordo com Bergamini (1994, p. 88), o conceito de liderança pode variar de autor para autor e ter significados diferentes segundo o contexto organizacional, isto porque "constata-se que a maior parte dos autores conceitua

liderança como um processo de influência de um indivíduo sobre outro indivíduo ou grupo, com vistas à realização de objetivos em uma situação dada". Fato é que:

A liderança é, por definição, um relacionamento interpessoal, no qual o poder de influência é de tal forma desigualmente distribuído, que uma pessoa seja capaz de dirigir e controlar esse poder. Em tal relacionamento entre líder e seus membros, a personalidade do líder está pronta para determinar, em grande parte, a medida em que ele pode influenciar o comportamento do seu grupo (FLIEDER, 1967, *apud* BERGANINI, 1994, p. 52).

Neste mesmo sentido, conforme Janda (1960), a liderança pode ser conceituada como

um tipo especial de relacionamento de poder caracterizado pela percepção dos membros do grupo, no sentido de que outro membro do grupo tem o direito de prescrever padrões de comportamento na posição daquele que dirige, no que diz respeito à sua atividade na qualidade de membro do grupo (JANDA, 1960, p. 35).

Para Stogdill (1950 *apud* Bryman, 2004), liderança é o processo (ato) de influenciar as atividades de um grupo organizado nos seus esforços para o estabelecimento e execução de metas. Avalizando tal entendimento, Roach e Behling (1984, p. 46) atestam que a liderança é "o processo de influenciar as atividades de um grupo organizado na direção da realização de um objetivo". Na mesma direção conceitual, Motta (2001) entende a liderança como um processo no qual uma pessoa influencia outras a se comprometerem com a busca de objetivos comuns.

Ainda neste sentido, Tannenbaum, Weschler e Massarik (1970, p. 24) atestam que a liderança é "uma influência pessoal, exercida em uma situação e dirigida através do processo de comunicação, no sentido do atingimento de um objetivo específico ou objetivos".

Avalizando tal entendimento, para Jacobs (1970):

Liderança é uma interação entre pessoas na qual uma apresenta informação de um tipo e de tal maneira que os outros se tornam convencidos de que seus resultados serão melhorados, caso se comportem da maneira sugerida ou desejada (JACOBS, 1970, p. 232).

Para Kwasnicka (1989, p. 99): "A liderança estabelece objetivos, porém, ao fazê-lo, leva em consideração o que já foi previamente determinado pela organização.

Hemphill e Coons (1957, p. 7) atestam que a “liderança é o comportamento de um indivíduo, quando está dirigindo as atividades de um grupo em direção a um objetivo comum”.

Por outro lado, Kouzes e Posner (2007) entendem liderança como a relação entre os que anseiam liderar e os que decidem seguir o líder. Estratégias, táticas, habilidades e práticas são vazias sem a compreensão das aspirações que conectam líderes e constituintes. Enfatizando e extrapolando tal conceito, Useen (1999) atesta que “liderar não significa apenas ter seguidores, mas saber quantos líderes se conseguiu criar entre esses seguidores”.

Nota-se, pois, que existem três elementos comuns às várias definições: influência, grupos e metas. Neste sentido, Bryman (2004) sintetiza:

[...] Em primeiro lugar, a liderança é vista como um processo de influência pelo qual o líder tem impacto sobre outros ao induzi-los a se comportar de certo modo. Em segundo lugar, o processo de influência é conceituado com base em seu surgimento no contexto de um grupo. Os membros do grupo são invariavelmente tidos como subordinados ao líder, portanto pessoas pelas quais o líder é responsável. [...] Em terceiro lugar, o líder influencia o comportamento dos membros do grupo na direção das metas estabelecidas pelo grupo [...] (BRYMAN, 2004, p. 257).

Kets de Vries (1997) enfatiza que, embora na literatura organizacional sejam ilimitados os conceitos de liderança, expostos em incontáveis artigos e polêmicas, a maioria dos pesquisadores concorda com alguns importantes traços comuns aos líderes: consciência, energia, inteligência, domínio, autocontrole, sociabilidade, abertura e experiência, conhecimento da relevância de tarefas e estabilidade emocional.

Dotado de tal perfil, para Kotter (1997), a atividade principal de um líder é produzir a mudança. Neste sentido, a sua ação deve pautar-se em três dimensões fundamentais: (i) estabelecer a direção estratégica da empresa; (ii) comunicar essas metas ao departamento de Recursos Humanos (RH); e (iii) e motivá-los para que sejam cumpridas. O autor considera que “as capacidades de liderança são inatas, embora todas as pessoas devam ser encorajadas a serem líderes”.

Assim, estabelecendo um parâmetro entre o gestor e o líder, Bennis (1996) reforça o princípio de que “um bom gestor faz as coisas bem, enquanto um bom líder faz as coisas certas”. E isto, a partir de suas quatro competências: visão, capacidade de comunicação, respeitabilidade e desejo de aprendizagem. Sobre a

capacidade de comunicação, o autor atesta que os líderes são pessoas capazes de plena expressão de suas ideias: “eles também sabem o que querem, porque querem e como comunicar isso aos demais, a fim de obter a cooperação e o apoio deles”. Considerando a liderança um requisito básico para a eficiência organizacional, seja em que circunstância for, para o autor, “o processo de se tornar um líder é muito parecido com o de se tornar um ser humano bem integrado” (BENNIS, 1996).

Em síntese, para Pessoa (2005), conceitualmente, a maioria dos autores atesta o entendimento de que o papel do líder é convergir as necessidades individuais para as da organização. Neste sentido, os traços de uma personalidade marcante e o conhecimento generalista do ambiente interno e externo à organização são imprescindíveis ao líder.

3.2 Teorias sobre a liderança

O estudo da liderança, originado na teoria clássica, reúne quatro abordagens. A primeira, relativa ao “traço pessoal” (*trait approach*), dominou o cenário mundial até o final dos anos 1940; a segunda, relativa ao “estilo” (*style approach*), manteve-se firme até o final dos anos 1960; quanto à abordagem “contingencial” (*contingency approach*), teve o seu apogeu no final dos anos 1960 e o início dos anos 1980; e por fim, a abordagem da “nova liderança” (*new leadership approach*), tem sido a principal influência desde o início dos anos 1980 (BRYMAN, 2004).

As primeiras pesquisas sobre liderança foram realizadas próximo à década de 1950, e constituíram tentativas de se identificar as características relativas aos traços individuais dos líderes. Ao procurar demonstrar as características pessoais inerentes aos ocupantes de cargos de liderança, pressupunha-se, previamente, que tais indivíduos possuíam características diferenciadas daqueles que não se situavam nos referidos postos (MORAES, 2006, p. 46).

Assim, a teoria da liderança surgiu da *teoria dos traços*, que considera líder o indivíduo dotado de qualidades superiores que o diferenciam de seus seguidores. Neste caso, o líder já nasce líder, pois dotado de características de personalidade especiais, que facilitam o exercício da liderança, razão pela qual

seria impossível tornar alguém líder por meio de treinamento e desenvolvimento pessoal. Desta forma, a *teoria dos traços*

[...] aborda as características intrínsecas de cada pessoa e busca identificar atributos de personalidade, sociais, físicos e intelectuais, comuns nas pessoas que são consideradas líderes. Ela defende que as características de um líder são inatas e que, portanto, a pessoa nasce ou não com ela (BEHMER, 2005 *apud* ROBBINS, 1999, p. 15).

No entendimento de Bryman (2004), a abordagem de traço pessoal busca determinar as qualidades pessoais e características dos líderes. Conforme essa orientação, existe a crença de que a liderança é uma característica inata, e não uma habilidade aprendida, ou seja, a natureza é mais importante que a educação.

Segundo Kirkpatrick e Locke (1991), os traços pessoais, caso analisados isoladamente, não são suficientes para a garantia do sucesso na liderança de negócios, uma vez ser necessário que os líderes tomem as ações certas para alcançar o sucesso (por exemplo, a formulação da visão e a modelagem e estabelecimento de metas). Possuir as características inerentes ao líder apenas torna mais provável que tais ações serão empreendidas e bem-sucedidas.

Nesta direção, os autores relatam que os líderes possuem algumas características que os distinguem dos não líderes: direção (busca por realização, energia, ambição, tenacidade, iniciativa), desejo de liderar, honestidade e integridade, habilidade cognitiva, conhecimento do negócio e alguns outros traços como carisma, criatividade, originalidade e flexibilidade (KIRPATRICK; LOCKE, 1991).

Dobbins *et al.* (1990) atesta que as pessoas que possuem um grau elevado de automonitoração, ou seja, aquelas altamente flexíveis para adaptar seu comportamento a diversas situações, são mais propensas à assumir a função de líder de grupos formados de pessoas que não possuem, em alto grau, tal habilidade.

No entanto, essa ideia da abordagem baseada nos traços, cujo foco é tradicional, vinha sendo contestada em todas as linhas de pesquisa, o que motivou, com o tempo, a sua substituição pela perspectiva do líder como um ser comum cuja capacidade de liderar depende do contexto, do ambiente e das características por ele desenvolvidas. De toda forma, apesar das limitações, a *teoria dos traços* trouxe, em parte, explicações parciais do porquê algumas

pessoas buscam posições de liderança, e porque agem de forma distinta quando em posições de liderança (FERNANDES; VAZ, 2010).

Desta forma, a *teoria dos traços* prevaleceu até o final da década de 1940, depois de questionada pelos pesquisadores que concluíram pela sua ineficácia, após comprovarem que, apesar de alguns traços aumentarem as chances de sucesso de um indivíduo como líder, nenhum desses traços pode ser considerado determinante efetivo da liderança (MELO, 2004).

A partir de então, novos estudos passaram a tentar explicar a liderança pelas ações dos líderes, ou seja, pelo comportamento dos indivíduos no exercício da liderança, surgindo a tendência conhecida como *teoria comportamental*.

Desta forma, o enfoque nas características pessoais do líder relativo à *teoria dos traços*, que defendia a sua habilidade ou potencialidade inata, foi substituído pelo pressuposto de que a produtividade, a motivação e a qualidade do desempenho dos colaboradores são derivadas da forma como o líder se situa e de como ele age, ou seja, os comportamentos podem ser aprendidos. Assim, por meio de técnicas de desenvolvimento pessoal, as pessoas podem ser treinadas para o comportamento de liderança e exercê-la de forma eficaz (MELO, 2004).

Nesta direção, evoluindo progressivamente, após a abordagem comportamental, os teóricos inauguram a *teoria contingencial*, atestando que o sucesso da liderança, de tão complexo, não dependia apenas dos *traços* ou de determinados *comportamentos* do líder, inaugurando assim, a perspectiva de que o líder não se revela pelo melhor estilo, e sim por um estilo eficaz para cada situação.

Desta forma, segundo a *teoria contingencial*, “os estilos de liderança têm efeitos diferentes dependendo da situação. Então, para um líder ter sucesso, ele deveria apresentar a característica ideal para determinado tipo de situação” (BEHMER, 2005, p. 16). Assim, a *teoria contingencial* busca definir o estilo de liderança mais adequado e eficaz a determinada situação, a partir dos fatores situacionais mais relevantes. Seus estudiosos defendem que não existem estilos de liderança universalmente adequados.

No entendimento de Bryman (2004), tal definição de estilo de liderar visa evidenciar as variáveis situacionais que moderam a efetividade das diferentes abordagens de liderança. As diversas teorias partem do pressuposto de que o

comportamento mais apropriado do líder depende de circunstâncias ou situações. Neste sentido, a abordagem contingencial valoriza, conforme Lawrence e Lorch (1967), a integração da organização com o seu ambiente.

Segundo Bryman (2004), um de seus modelos mais conhecidos é o Modelo Contingencial de Efetividade de Liderança de Fiedler (FIG. 1), pelo qual seu autor atesta que a efetividade de um grupo ou de uma organização depende da personalidade do líder e do “controle situacional” (FIEDLER, 1967).

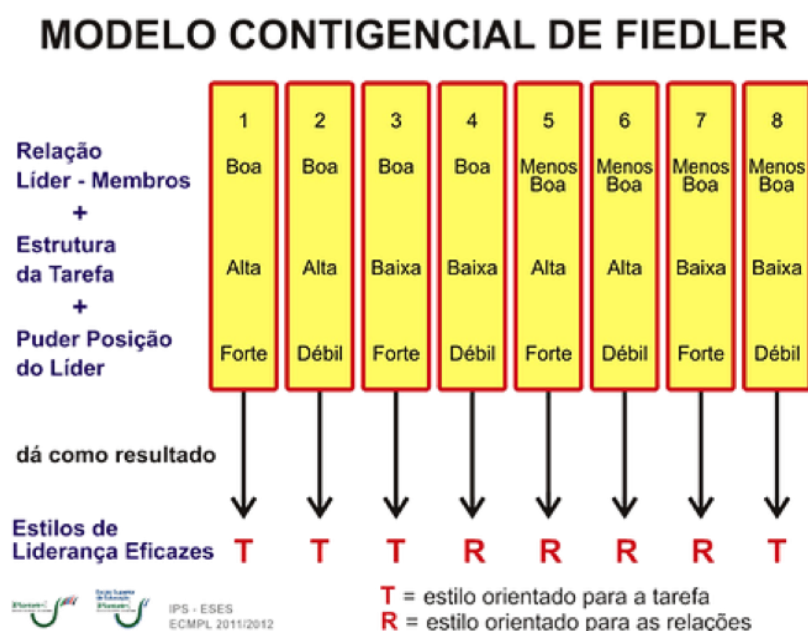


FIGURA 1 – Modelo contingencial de Fiedler (1967)
 Fonte: SERRA & MANOEL, 2014.⁴

Tem-se, pois, no Quadro 1, a exposição dos elementos do Modelo Contingencial de Fiedler (1967), a saber:

1 - *relação líder versus membro/liderado* – define o grau de confiança, credibilidade e respeito que os subordinados nutrem por seu líder, sendo classificada em “boa” ou “menos boa”;

2 - *estrutura da tarefa* – determina o grau com que os procedimentos são estabelecidos no trabalho, sendo classificada em “alta” e “baixa”;

3 - *poder e posição do líder* – determinado pela sua capacidade de influenciar e por sua autoridade formal decorrentes do seu posicionamento na estrutura hierárquica organizacional, incluindo o poder de admitir ou demitir, de

⁴ Disponível em: <http://1ecmpl2012.wix.com/contingencialfiedler#!contact/c2q4> .

administrar a disciplina, de promover os liderados, dentre outros fatores relacionados a recompensas e punições, sendo classificado em “forte” e “fraco”.

Tem-se, também, o elemento “insatisfação” relacionado ao controle situacional, que muitos estudiosos consideram o único fator objeto de atenção, indagando o motivo de se considerar somente, e como suficientes, os três componentes (a relação entre líderes e liderados, o grau de estruturação e o poder da posição) previamente mencionados (BRYMAN, 2004).

No entanto, faz-se importante ressaltar, avaliando Maximiniano (2000), que o modelo de Fiedler (1967) manteve a ideia de que o líder deve flexibilizar seu comportamento, a fim de ajustá-lo à situação, que foi decisiva no desenvolvimento dos estudos subsequentes sobre liderança.

Dentre eles, destaca-se o realizado por Paul Hersey e Kenneth Blanchard, em 1989, quando desenvolveram, no âmbito da *teoria contingencial*, a vertente da *liderança situacional*, atestando que quanto mais o líder centra seu estilo de comportamento no atendimento às necessidades dos liderados, mais eficientes serão na consecução das tarefas, constituindo a variável de resposta: o nível de maturidade destes em relação a uma tarefa específica (ROBBINS, 2005).

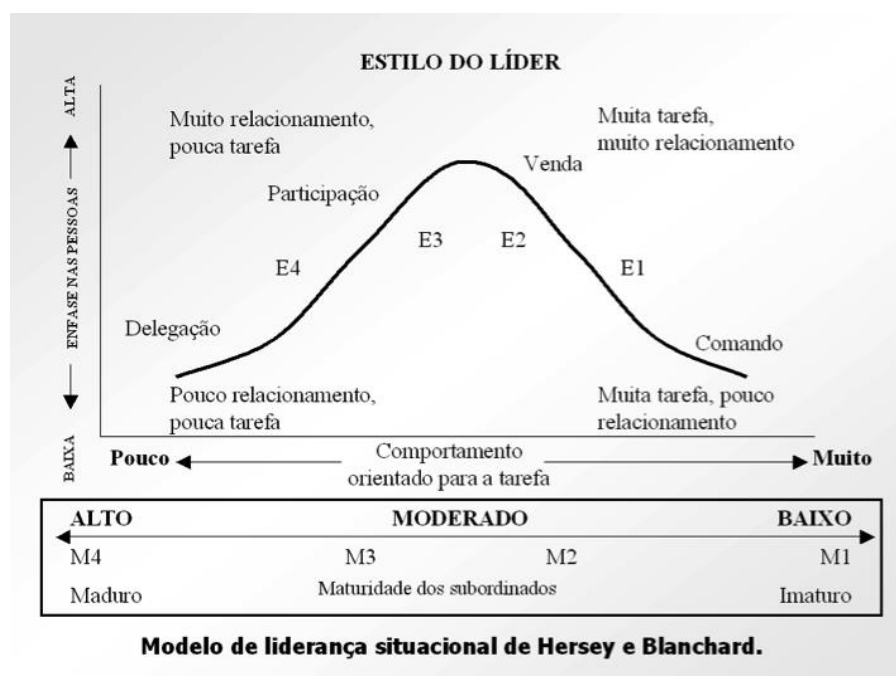


FIGURA 2 – Modelo de liderança situacional de Hersey e Blanchard (1989)
Fonte: KLEIN, 2008.⁵

⁵ Disponível em: <http://www.ebah.com.br/content/ABAAABi-oAE/apostila-lfg-administracao-policial-federal-2008-aula-04-05-08?part=5>

De acordo com Silva (2008, p. 247), a maturidade “é definida como o desejo de realização, a vontade de aceitar responsabilidade e a capacidade/experiência relacionada ao trabalho dos subordinados”. Assim, o comportamento mais eficaz será determinado pela capacidade e disposição para realizar algo, neste caso, pela motivação de se entregar à realização da tarefa. Desta forma, quanto maior for o nível de maturidade dos liderados, menor será o controle sobre as tarefas e mais equilibrado o grau de relacionamento. Opostamente, nos casos de imaturidade, observa-se forte controle das atividades com o uso da autoridade e pouca ênfase nos relacionamentos.

Em síntese, a vertante *situacional* da teoria contingencial atesta que a liderança precisa ser flexível, com o líder adaptando seu estilo de comportamento às necessidades dos liderados, contribuindo para que eles atinjam um maior grau de amadurecimento.

Neste sentido, Maximiano (2007, p. 299) atesta que “a essência da teoria da *liderança situacional* é a ideia de que, para ser eficaz, o estilo tem que ser apropriado à situação”. Portanto, o fundamento da *teoria contingencial* é que a eficácia do líder está em sua capacidade de atuar e de se adequar conforme a situação.

Partindo para a abordagem teórica da *Nova Liderança*, tem-se que, segundo Bryman (1992), seu objetivo foi categorizar e descrever uma série de tratamentos que surgiram nos anos 1980. Tais fundamentações são resultado da inclusão de alguns componentes e conceitos de *liderança carismática* de Max Weber, reconhecido e estudado durante décadas em organizações privadas e públicas. A abordagem dessa liderança é fundamentada numa representação de “líderes como gerentes de significado”, e não nos termos de um processo de influência, ou seja, de um líder como alguém que define a realidade organizacional por meio da articulação de uma visão, que é um reflexo de como são definidos os valores e a missão de uma organização. Uma variedade de termos empregados por diversos autores para descrever a *nova liderança* são encontrados nos registros científicos, a saber: *transformadora*, *carismática*, *visionária* e simplesmente *liderança*.

A teoria da *liderança transformadora* ou *liderança transformacional*, segundo Robbins (2001), representou uma mudança de perspectiva, a partir dos líderes transacionais, descritos como líderes que orientam e motivam seguidores

em direção a metas estabelecidas, esclarecendo requisitos das tarefas e papéis, inspirando os seguidores a transcender seus próprios interesses para o bem da organização, e exercendo um efeito extraordinário e profundo sobre eles. Segundo o autor:

O que distingue os líderes transformacionais? Eles levam em conta as preocupações e as necessidades de desenvolvimento de cada seguidor; transformam a consciência dos seguidores sobre diversas questões, ajudando-os a considerar velhos problemas a partir de novas perspectivas; e são capazes de instigar, despertar e inspirá-los a dedicar esforço extra no alcance das metas do grupo [...] (ROBBINS, 2001, p. 397).

Ainda segundo Robbins (2006), a principal característica do líder transformacional é inspirar seus seguidores a transcender seus próprios interesses para o bem da organização, causando um efeito profundo e extraordinário em seus comandados. Isso acontece pelo fato do líder prestar atenção às preocupações e às necessidades de desenvolvimento de cada um de seus liderados, além de ser capaz mudar a sua visão dos fatos vivenciados. Desta forma, seus colaboradores são sempre estimulados a pensar nos velhos problemas por uma ótica inovadora.

Nos termos da posição de Kotter (1990) sobre liderança e gerência, avalizando Robbins (2004), tem-se que a *liderança transacional* é muito semelhante ao papel mais estruturado dos gerentes, enquanto a *liderança transformacional* corresponde ao que Kotter (1990) definiu como *liderança*.

Assim, relacionando a liderança transacional à liderança transformacional, pode-se afirmar que esta se vale daquela, produzindo níveis de esforço e desempenho dos subordinados que vão além de uma abordagem estritamente transacional (ROBBINS, 2004).

O ganho que a *liderança transformacional* propicia para todas as partes envolvidas é um diferencial em relação aos demais estilos, mas existem dificuldades para sua total aplicabilidade, pois como há a necessidade do tratamento pessoa a pessoa, equipes com número elevado de participantes acabam tornando inviável a sua utilização.

Quanto à *liderança carismática*, trata-se de uma extensão do modelo de atribuição de liderança (ROBBINS, 2004), que apresenta, também, a missão como elemento central da liderança organizacional. A ênfase neste fator não surpreende, uma vez que missão ou visão quase equivalem à definição da

liderança carismática (BRYMAN, 2004). Weber⁶ (1925 *apud* Bryman, 2004) afirmou que “o homem carismático obtém lealdade e autoridade em virtude de uma missão que personifica”.

As pesquisas sobre liderança carismática, em sua maioria, têm se dedicado a identificar os comportamentos que diferenciam os líderes não-carismáticos dos líderes carismáticos (ROBBINS, 2004).

Segundo o autor, as cinco características-chave do líder carismático são: (i) visão e articulação; (ii) risco pessoal; (iii) sensibilidade ao ambiente; (iv) sensibilidade para as necessidades dos liderados; e (v) comportamentos não convencionais (ROBBINS, 2006). Essa forma de liderança tem início

com o líder articulando uma visão atraente. Essa visão oferece um sentido de continuidade para os liderados ao vincular o presente a um futuro melhor para a organização. O líder, então, comunica suas expectativas de alto desempenho e expressa a confiança de que seus liderados vão conseguir alcançá-las. Isso desperta a auto-estima e a autoconfiança dos liderados. Em seguida, o líder comunica, através de palavras e ações, um novo sistema de valores, oferecendo um exemplo de comportamento a ser seguido pelos liderados. Finalmente, o líder carismático se submete ao auto sacrifício e se engaja em comportamentos não-convencionais para demonstrar coragem e convicção em relação a sua visão (ROBBINS, 2006, p. 282).

Conger (1989) explica a liderança carismática, dividindo-a em quatro estágios: (i) prevendo; (ii) comunicando a visão; (iii) conquistando comprometimento na visão; e (iv) motivando outros a atingir a visão.

Para Robbins (2004), em relação às lideranças carismática e transformacional surge o questionamento:

Existe alguma diferença entre a liderança carismática e a transformacional? Tem havido considerável debate em torno desta questão. Propomos que a liderança carismática é um subconjunto da liderança transformacional. A liderança transformacional abrange um conceito mais amplo, *incluindo* o carisma (ROBBINS, 2004, p. 398).

Avalizando o pensamento de Robbins (2004), Conger e Kanungo (1988) e Waldman, Bass e Yammarino (1990) atestam que o carisma é considerado por muitos como o comportamento mais crítico no modelo transformacional da liderança.

⁶ WEBER, Max. *Economy and society*. v. 3, ed. por G. Roth G. e C. Wittich. New York: Bedminster, 1968.

3.3 Estilos de liderança

O estilo de liderança refere-se às opções de comportamento que os líderes dispõem e à relação entre as várias opções e a eficácia da liderança (ROBBINS, 2004). Foi a partir do final dos anos 1940, que a abordagem da forma de liderar sinalizou uma mudança de foco, partindo das características pessoais do líder para o seu comportamento como líder. Essa nova perspectiva das teorias comportamentais estimulou a sua evolução, uma vez que trouxe uma visão da possibilidade do desenvolvimento de líderes não considerados natos ou inatos, conforme preconiza a teoria dos traços (FERNANDES; VAZ, 2010).

Tal mudança atestou uma alteração nas implicações práticas da pesquisa sobre liderança, agora focada na análise do impacto do estilo de liderança sobre o relacionamento interno do grupo (FERNANDES; VAZ, 2010). De toda forma, a abordagem do traço pessoal chamou a atenção para os tipos de pessoa que se tornaram líderes e, nesse processo, atuaram com capacidade para suprir as organizações de informações sobre o que deve ser observado na seleção de profissionais para posições de liderança atuais ou futuras. Desta forma,

Inúmeros esforços têm sido feitos para identificar as dimensões básicas do comportamento do líder. As pesquisas normalmente enfatizam apenas algumas, e raramente a lista se estende a mais de quatro. Uma análise metódica constata que parece haver considerável emergência entre duas dimensões: comportamento orientado para a tarefa e comportamento orientado para as pessoas [...]. A dimensão “tarefa” refere-se a ações como enfatizar a realização das metas do grupo e enfatizar o cumprimento de prazos finais. A dimensão “pessoa” abrange ações como desenvolver boas relações interpessoais, ser amigável e acessível, e estar preocupado com problemas pessoais dos funcionários (ROBBINS, 2004, p. 376).

As principais pesquisas que ilustram exemplarmente a abordagem do estilo de liderança formam o conjunto de pesquisas realizadas na *Ohio State University* (BRYMAN, 2004; ROBBINS, 2004). O principal caminho seguido pelos pesquisadores da Ohio foi ministrar questionários aos subordinados dos líderes em diversos tipos de organização. O questionário continha uma série de itens com proposições sobre o comportamento do líder.

As respostas dos subordinados foram agregadas para prover uma pontuação geral de cada líder para cada aspecto do comportamento proposto. Os dois principais aspectos do comportamento que os pesquisadores tenderam a enfatizar foram apelidados de “consideração” e “iniciativa”. A “consideração”

denota um estilo de liderança no qual os líderes estão preocupados com a condição de ser humano dos seus subordinados, têm a confiança deles, promovem um ambiente amigável e agem como corresponsáveis. A “iniciativa” para estruturar indica um estilo no qual o líder define de maneira clara o que e como os subordinados devem fazer, e prontamente programam suas atividades. As pontuações dos líderes, considerando esses dois estilos de liderança, foram então relacionadas a várias medidas de resultados, tais como satisfação dos subordinados no trabalho e desempenho do grupo. Conclusões indicaram que a “consideração” estava ligada com “melhor satisfação” e “melhor moral” entre os subordinados, mas apresentando baixos níveis de desempenho. Já a “iniciativa” associou-se à “baixa moral”, mas melhor desempenho do grupo. Pesquisas posteriores, conclui Bryman (2004), sugeriram que o alto nível de combinação entre “consideração” e “iniciativa” para estruturar é o melhor estilo de liderança. Sobre eficácia e estilo de liderança, tem-se que:

[...] Uma forte ênfase nas pessoas, por exemplo, geralmente resulta em ênfase na tarefa, muitas vezes em produtividade alta, apesar de também contribuir para índices maiores de queixas, absenteísmo, rotatividade e menor satisfação no cargo. Os dados simplesmente não nos permitem generalizar para uma diversidade de trabalhadores, cargos, culturas organizacionais e países. Na realidade, em organizações cujas culturas enfatizam muito a agressividade e os resultados e subestimam a importância das pessoas, os líderes com pontuação elevada em orientação para as pessoas são propensos a obter avaliações de desempenho negativas de seus superiores e a não sobreviver no longo prazo (ROBBINS, 2004, p. 379).

Assim, entre as razões que levantaram questionamentos diversos sobre as pesquisas de Ohio, conforme Bryman (2004), tem-se: (i) a eficácia dos tipos de liderança em situações diferentes; (ii) o questionamento da inferência na relação entre líder/causa/resultados; (iii) a tendência em pesquisar líderes formalmente designados, desconsiderando os processos informais de liderança; e (iv) o impacto das “teorias implícitas de liderança” das pessoas na avaliação do comportamento dos seus líderes dentro do desenvolvimento da pesquisa. Para Robbins (2004), os elos perdidos das pesquisas sobre o estilo de liderança foram as características dos liderados e os fatores contextuais.

Atualmente, as teorias da liderança buscam, a partir de esquemas preestabelecidos, encaixar os estilos de liderança, baseando-se na observação direta das características da personalidade ou no comportamento do dia-a-dia.

De fato, pode-se observar que liderar está tão diretamente ligado ao processo de comando quanto à função administrativa. Segundo Jacobsen, Cruz Júnior e Moretto Neto (2006), o líder, no exercício de comando, deve apresentar habilidade de relacionamento capaz de agrupar interesses e diminuir os conflitos, ser transparente, objetivo e sintonizado com as estratégias organizacionais, ser aceito pelos colaboradores e conseguir influenciar os que estão sob seu comando.

E neste contexto, quando no exercício da função de comando, o líder pode apresentar diversos estilos de liderança. Conforme demonstrado na Figura 3, Kurt Lewin (1890-1947) sugere três estilos de liderança: autocrática, democrática e liberal (*laissez-faire*).

LIDERANÇA

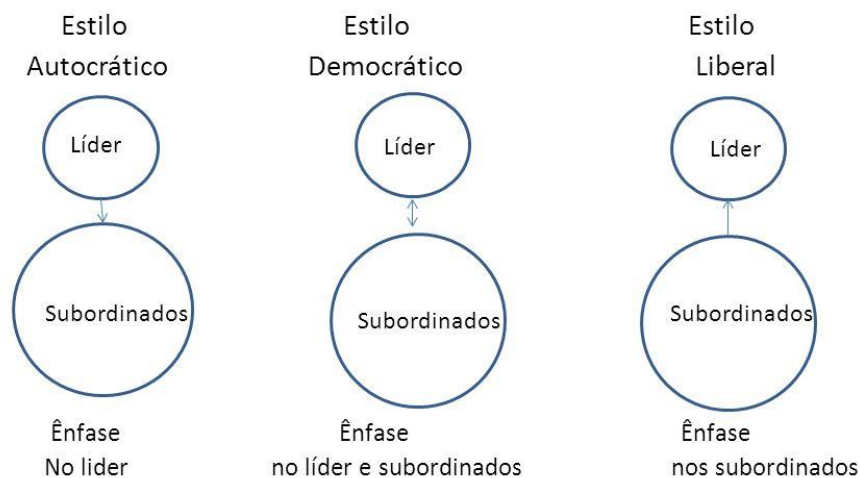


FIGURA 3 – Estilos de Liderança
Fonte: RODRIGUES, 2014.

Conforme Silva e Matos (1992, p. 117), na prática da liderança, cada líder tem o seu modo peculiar de atuação, seu estilo de se relacionar com os liderados. Porém, dentro de uma certa medida, cada um pode modificar suas perspectivas pela aquisição de novos conhecimentos e desenvolvimento de suas aptidões.

Conforme exposto no Quadro 2, Chiavenato (2003) estabeleceu as características próprias do comportamento do líder e de seus liderados segundo o estilo de liderança adotado.

QUADRO 2
Estilos de liderança

AUTOCRÁTICA	DEMOCRÁTICA	LIBERAL
<p>Diretrizes fixadas pelo líder, sem a participação do grupo.</p> <p>O líder determina as providências e as técnicas para a execução das tarefas, uma de cada vez, conforme a necessidade, sendo assim, imprevisíveis para o grupo.</p> <p>O líder determina a tarefa a ser executada e qual o companheiro de trabalho de cada um.</p> <p>O líder é dominador e pessoal, tanto nos elogios quanto nas críticas ao trabalho de cada membro.</p>	<p>Diretrizes debatidas e decididas pelo grupo com a assistência e estímulo do líder.</p> <p>O grupo esboça as providências e técnicas para a execução das tarefas, solicitando ao líder aconselhamento, quando necessário. Sempre que solicitado o líder oferece duas ou mais alternativas, provocando o debate no grupo.</p> <p>A divisão de tarefas fica a cargo do grupo e cada membro escolhe seus companheiros de trabalho.</p> <p>O líder é um membro normal do grupo, porém sem encarregar-se muito das tarefas. É objetivo e limita-se aos fatos em suas críticas e elogios.</p>	<p>O grupo tem toda a liberdade para decidir, o líder participa minimamente.</p> <p>O líder tem uma participação limitada nos debates, apresentando materiais variados ao grupo, e fornecendo alguma informação se solicitada.</p> <p>O líder não participa. Tanto a divisão das tarefas quanto a escolha de companheiros fica a cargo do grupo.</p> <p>O líder não avalia nem regula o curso dos acontecimentos. Quando perguntado, faz comentários irregulares sobre as atividades dos membros.</p>

Fonte: CHIAVENATO, 2003.

3.3.1 Liderança autocrática

No entendimento de Maximiano (2000), quanto maior a concentração de autoridade na figura do líder, mais autocrático será seu estilo. Para ele, autocracia é o estilo de liderança em que o poder de tomar decisões está concentrado nas mãos de um líder.

Jacobsen, Cruz Júnior e Moretto Neto (2006) atestam que a liderança autocrática é autoritária, não levando em consideração a vontade, as opiniões e a visão dos colaboradores. Por isso, Nogueira (2005) ressalta:

Na liderança autocrática, o comportamento do grupo mostra forte tensão, frustração e, sobretudo, agressividade de um lado e, de outro, nenhuma espontaneidade, nem iniciativa, nem formação de grupos de amizade. Normalmente o trabalho só se desenvolve com a presença do líder (NOGUEIRA, 2005, p. 138).

Nesse mesmo sentido, Silva (2009, p. 54) argumenta que o líder autocrático é autoritário, pessoal e centralizador: “[...] ele toma as decisões e informa o grupo o que deve fazer, supervisionando cerradamente. O líder é dominador e pessoal nos elogios e é muito crítico em relação à equipe liderada”.

Desta forma, no comando autocrático, o gestor exige obediência total sem deixar margem a questionamentos, recusando-se ao debate das questões em pauta e centralizando em si todas as decisões e determinações concernentes às tarefas a serem realizadas, cabendo aos liderados apenas cumprir o que lhes for ordenado (VALLERIEN; DIAS, 2002).

As consequências dessa liderança se relacionam a uma ausência de espontaneidade e de iniciativa por parte dos liderados, bem como à inexistência de laços de amizade entre eles, haja vista estarem centrados, unicamente, nos resultados de produção. O trabalho só se desenvolve na presença física do líder, visto que quando este se ausenta, o grupo produz pouco e tende a disciplinar-se expandindo sentimentos recalcados. O líder autoritário provoca grande tensão, agressividade e frustração em seus comandados (BENTO; CASEIRO, 2007).

Em vista disso, segundo Jacobsen, Cruz Júnior e Moretto Neto (2006, p. 44), “esse estilo de comando encontra forte resistência na sociedade contemporânea, notadamente, nos agrupamentos sociais em que o grau de informação e de socialização do conhecimento é mais acentuado”.

No entanto, Lück (2002), que classifica a liderança autocrática como diretiva, acrescenta que há situações em que ela se faz necessária para o alcance dos objetivos propostos, como no caso de salvamento em catástrofes naturais, atentados a bomba e todos os tipos de acidente como os aéreos, marítimos, automobilísticos e domésticos.

3.3.2 Liderança democrática

As principais características do líder democrático é a confiança total em seus pares, a abertura de participação dos colaboradores no processo de decisão, a comunicação aberta entre eles e o gestor, e o amplo incentivo e motivação, de forma a conformar uma interação participativa dos colaboradores na gestão organizacional (JACOBSEN; CRUZ JÚNIOR; MORETTO NETO, 2006). No entendimento dos autores,

A característica central desse estilo é a de construir o processo decisório com base nas opiniões e visões partilhadas entre os atores sociais nele envolvidos. A grande vantagem da aplicação do estilo de liderança democrática, no processo de condução de organizações de produção ou mesmo de grupos de interesses afins, é a possibilidade de despertar o interesse e o compromisso coletivo (JACOBSEN, CRUZ JÚNIOR; MORETTO NETO, 2006, p. 45).

Neste contexto, líder e liderados desenvolvem comunicações espontâneas, francas e cordiais. No fluxo das atividades, tem-se um ritmo suave e seguro de trabalho, sem alterações, mesmo quando o líder se ausenta. “Há responsabilidade e comprometimento pessoal, além de integração grupal, dentro de um clima de satisfação” (DAMAZZINI; FERREIRA, 2006).

A divisão de tarefas fica a critério do próprio grupo e cada membro tem liberdade para escolher seus colegas de trabalho. O líder age como um membro do grupo, porém, sem encarregar-se das tarefas. Objetivo, limita-se aos fatos em seus elogios e críticas, mostrando-se atuante, consultivo e orientador, e estabelecendo uma relação cordial com seus liderados (DAMAZZINI; FERREIRA, 2006).

Para Maximiliano (2000), quanto mais os colaboradores de uma organização influenciarem nas decisões, mais democrático é o estilo de liderança do líder.

Democracia, liderança participativa e liderança orientada para as pessoas são nomes que indicam algum grau de participação dos funcionários no poder do chefe ou em suas decisões. Quanto mais as decisões do líder forem influenciadas pelo grupo, mais democrático é o comportamento do líder (MAXIMINIANO, 2000, p. 295).

No entendimento de Cavalcanti (2006), o líder democrático atua envolvendo seus colaboradores nos processos decisórios, incentivando a

participação de todos, delegando autoridade e usando *feedback* como uma forma de treinamento de seus subordinados. Por isso,

O líder democrático pode ser considerado aquele que reúne mais equilíbrio em suas ações e decisões, pois ele prefere não optar por atitudes extremistas, levando em consideração todas as informações adquiridas antes de se chegar a uma decisão (SILVA, 2009, p. 58).

Desta forma, na *liderança democrática*, segundo Damazzini e Ferreira (2006), quando as diretrizes são debatidas e decididas pelo líder com seus liderados, foi o próprio grupo que esboçou as providências e técnicas para se atingir o alvo, com o seu aconselhamento técnico, quando tal se fez necessário.

3.3.3 Liderança liberal

Nesse estilo de liderança, o líder interfere pouco no trabalho do grupo, proporcionando liberdade aos seus colaboradores para as tomadas de decisão. Assim, evitando regular o curso dos acontecimentos, sua liderança é sublinhada pela falta de uma participação marcante nas atividades dos liderados (LIMA 2011).

Desta forma, com uma participação mínima, a atuação do líder se restringe à apresentação de alternativas variadas ao grupo e o fornecimento de informações desde que solicitadas. A escolha dos membros do grupo e a divisão de tarefas são de responsabilidade do próprio grupo (DAMAZZINI; FERREIRA, 2006).

Maximiano (2000) aponta aspectos positivos desse estilo de liderança:

No caso dos comportamentos liberais, o líder transfere sua autoridade para os liderados, conferindo-lhes o poder de tomar decisões. Ser liberal implica decisão de abdicar deliberadamente do poder de tomar determinadas decisões, que são delegadas aos liderados (MAXIMIANO, 2000, p. 406).

Contrariamente, no entanto, para Minicucci (1995), esta liderança produz resultados insatisfatórios, porque o grupo não promove a socialização, uma vez que suas decisões tornam-se individualistas. No entendimento do autor, as atividades de grupo sob liderança liberal são sublinhadas pela mediocridade. As tarefas se desenvolvem ao acaso e são permeadas de suscitações, perdendo-se

muito tempo com discussões mais voltadas para motivos pessoais do que relacionadas ao trabalho em questão.

Nogueira (2005) corrobora Minicucci (1995, p 139), argumentando que “embora a atividade do grupo possa ser intensa, a produção pode ser inferior à desejada”.

Os aspectos negativos decorrem do fato de, na maioria das vezes, a liderança liberal ser exercida por pessoas que pretendem ausentar-se com frequência do grupo, por não desejarem o trabalho de organizar, planejar e fiscalizar as tarefas. Em muitos casos, foram eleitos líderes, porque ninguém queria o cargo, ou então, porque queriam apenas o título de líder, embora não possuindo o tal perfil.

4 A LIDERANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Considerando que, na atualidade, os serviços públicos representam um papel determinante nos países industrializados, em especial, nos setores da Saúde, Educação, Cultura e Serviços Sociais, e que o Estado cumpre sempre funções centrais na vida coletiva, mesmo no contexto de liberalização que conhecemos hoje (FRÉMEAUX, 2001, *apud* CHANLAT, p. 8), o papel da liderança na gestão pública adquire uma conotação de imprescindibilidade, no que tange à motivação que uma liderança positiva representa no contexto da motivação para o trabalho dos servidores públicos.

No espaço da gestão pública, exercer a liderança constitui uma tarefa desafiante, haja vista o comprometimento dos servidores com o bom atendimento ao público impor-se predominantemente, exigindo mudanças radicais na administração das instituições públicas, até bem pouco tempo atrás, engendrada segundo os ditames do sistema burocrático (PANZENHAGEN; NEZ, 2012).

Com a modernização do Estado, tem-se a adoção de modelos de gestão pública que enfatizam “a noção de resultado e, também, de instrumentos gerenciais típicos do *management*, conforme amplamente difundidos e incorporados pelas grandes organizações privadas”. Neste contexto de adoção de conceitos de gestão bastante similares aos observados nessas grandes corporações empresariais do pós-ruptura do *ciclo virtuoso do fordismo* que origina a *nova administração pública*, tem-se a redução das diferenças das características requeridas à liderança nos setores público e privado (LIPIETZ, 1985 *apud* OLIVEIRA; SANT’ANNA; VAZ, 2010).

Isto porque o *novo modelo de gestão pública*, calcado em conceitos mais modernos, tais como inovação gerencial, autonomia administrativa, descentralização, delegação de autoridade (Bresser Pereira, 1997; Silva, 1994), passa a moldar o perfil da liderança na gestão pública. Consequentemente,

Valores como eficiência, foco em resultados, valorização do espírito empreendedor são, então, continuamente, incorporados ao vocabulário dos líderes e gestores públicos. Igualmente, a noção de desempenho individual é *revisitada*, por meio de avaliação de desempenho, remuneração variável e gestão por competências (Motta, 2007, p. 94).

No entanto, apesar dessa semelhança entre perfis de liderança da esfera privada e pública, no entendimento de Hooijberg e Choi (2001 *apud* Oliveira, Sant'anna e Vaz, 2010), enquanto líderes públicos devem concatenar inúmeros objetivos, com diferentes racionalidades e interesses, os líderes do setor privado tenderiam a ter objetivos mais claros. Afinal, encontram-se focados em um propósito central: o lucro facilmente mensurável por meio de indicadores econômico-financeiros. Além de dificuldades de se mensurar o desempenho dos líderes do setor público, soma-se o *turnover* desses agentes, quer em função de limites de tempo no cargo, quer por mudanças administrativas e políticas frequentes. Agrega-se a isso, ainda, a estabilidade no emprego experimentada por grande parte – ou mesmo a totalidade – de seus liderados.

Ainda segundo Hooijberg e Choi (2001 *apud* Oliveira, Sant'anna e Vaz, 2010), há que considerar que as leis, controles e regulamentações presentes na esfera pública, reduzem a *discricionariedade* de seus líderes, porque tal aspecto abrange a amplitude de atividades e o nível de autonomia de ação desses líderes, podendo resultar em comportamentos inibidos e limitados. Dentre os fatores inibidores, tem-se: (i) os cargos com funções demasiadamente explícitas e documentadas; (ii) deveres, autoridade e prestação de contas codificadas; e (iii) reduzido controle e autonomia sobre os recursos. Sob a ótica dos liderados, tais aspectos atuam como substitutos da liderança. Em suma, os autores entendem que os diferentes níveis de discricionariedade atribuídos aos gestores do setor público e privado resultariam em formas particulares de liderança.

Pablo *et al.* (2007 *apud* Oliveira, Sant'anna e Vaz, 2010) observam que, no setor público, espera-se das lideranças a criação de oportunidades para que os servidores adotem posturas mais proativas e realizem iniciativas em prol do desenvolvimento organizacional, somando-se a isso a necessidade dos líderes encorajarem ações que estimulem relacionamentos de confiança como suporte das iniciativas individuais.

De sua parte, após investigar as relações entre o ambiente burocrático de uma organização pública e sua cultura organizacional, Saraiva Silva (2002 *apud* Oliveira, Sant'anna e Vaz, 2010) destacou a rigidez burocrática como fator crítico de desajuste e conflito. Além disso, na medida em que se encontram muito dependentes de normas e influenciados por processos de acomodação de interesses, os líderes e liderados acabam por vivenciar inúmeros sentimentos

negativos, tais como desestímulo, instabilidade e resistência a mudanças, com fortes implicações sobre a ambiência organizacional.

Segundo Oliveira, Sant'anna, Vaz, (2010), embora deva incorporar diversos princípios e lógicas do setor privado, a esfera pública demanda competências em liderança específicas. Isto porque os gestores do setor privado parecem tender à maior precaução na utilização dos recursos, com orientação constante para a redução de custos, na medida em que necessitam atender as expectativas dos acionistas, que são agentes mais tangíveis. Ou seja, o foco voltado para o lucro e, em maior grau, para resultados, imprime maior pressão sobre a atuação dos gestores privados, requerendo competências particulares.

Na esfera pública, por sua vez, os líderes tenderiam a impor sua posição pelo cargo ocupado, não obstante reconhecerem a importância das lideranças informais. Assim, diferentemente das organizações privadas, "as lideranças do setor público devem lidar com maior multiplicidade de interesses, nem sempre formalmente explicitados, o que lhes requer dar sentido e conduzir os caminhos trilhados pelos liderados". Desta forma, nos órgãos públicos, as equipes são mais dependentes de seus líderes, somando-se a isso as dificuldades dos líderes públicos em adotar mecanismos de motivação de seus liderados, cujas carreiras são mais estáveis e inflexíveis, considerando os planos de carreira e remuneração. Diante disso, a mudança do padrão de estabilidade e remuneração fixa seria fundamental para a "motivação e correções de funcionários pouco eficientes" (OLIVEIRA; SANT'ANNA; VAZ, 2010).

Por outro lado, ao analisar a liderança nas organizações públicas, Müller (2009) alerta que:

A primeira questão a ser levada em conta é o fato de o setor público carecer de líderes que, juntamente com competências essenciais como comunicação, planejamento, criatividade, visão sistêmica e flexibilidade, tragam na sua essência valores. É neste aspecto que encontramos uma das maiores deficiências da administração pública [pois], enquanto as competências são passíveis de desenvolvimento, valores, como ética, honestidade, verdade, solidariedade e humildade, fazem parte da personalidade, da alma do líder (MÜLLER, 2009).

Todavia, segundo a autora, esse líder se depara com o desafio de motivar funcionários marcados por forte diversidade, se comparados ao do setor privado, "considerando, em especial, as formas de contratação, a estabilidade do servidor público e os cargos políticos, ocupados, com raras exceções, não por

competência ou comprometimento, mas por promessas políticas”. Por essa razão, os verdadeiros líderes públicos do século XXI necessitam de melhor preparo para atuar, mas não somente no nível de uma intervenção externa, pois, principalmente, de uma atuação interna centrada na motivação dos servidores (MÜLLER, 2009).

Com o fim de tentar uma síntese analítica voltada para o objetivo proposto neste estudo, há que considerar o argumento de Oliveira, Sant’anna e Vaz (2010), de que, não obstante o fato de o atual estágio do setor público encontrar-se pressionado por reformas que visam maior desempenho e eficiência da máquina pública, diversos desafios são impostos ao processo de transição para uma nova administração pública brasileira, destacando-se o relativo à dissociação entre Estado e sociedade. Neste sentido, embora haja, atualmente, maior participação popular, observa-se cobrança e pressão da população para que tal relação seja ampliada.

Outro desafio é representado pelos obstáculos à manutenção dos avanços obtidos pelas reformas adotadas, decorrentes das alternâncias de poder e duração dos mandatos políticos, uma vez que períodos de quatro ou oito anos de governo são, na verdade, insuficientes à consolidação dos novos modelos, razão pela qual torna-se necessário o desenvolvimento, nos servidores públicos, de uma mentalidade de eficiência e resultados que extrapole a duração dos mandatos políticos.

Além disso, argumentam Oliveira, Sant’Anna e Vaz (2010), algumas posições, como a de prefeito e governador, estão sujeitas a inúmeras pressões de cunho eleitoral, o que restringe, em parte, a capacidade desses líderes de coordenar as mudanças necessárias. E isto somado às barreiras relacionadas à dita escassez de recursos vivenciada pelas instituições e organizações públicas, ao longo do país, em suas mais diferentes esferas, que, de fato, apenas refletem a aplicação ineficiente dos investimentos que, em alguns casos, sustentam departamentos, estruturas ou mesmo organizações considerados desnecessários, mas que são mantidas por razões políticas ou outras.

Todavia, Oliveira, Sant’Anna e Vaz (2010) inferem que uma parcela significativa dos entraves ao novo modelo de administração proposto para o Estado tem origem na cultura administrativa imposta pelos próprios gestores públicos. Ocorre que esses líderes mantêm o padrão de *gestão burocrática*

responsável pela inércia caracterizadora de suas atuações, que não encontra respaldo na reorientação para a gestão nos moldes privados.

Neste contexto, considerando que a cultura é formada a partir de valores, processos, normas e sistemas já estabelecidos e propagados no setor público, a administração de pessoas passa a constituir um relevante desafio. E isto, em razão do servidor público estar habituado a políticas e planos de carreira fundamentados na estabilidade e na remuneração fixa. Assim, embora desejáveis para promover o alcance de resultados coletivos e individuais, conforme ocorre na esfera privada, os programas de avaliação de desempenho e remuneração variável encontram profunda resistência de implantação na Administração Pública.

Por extensão, os processos de recrutamento e seleção via concursos públicos também representam uma barreira à gestão por competência. Por isso, concluem Oliveira, Sant'Anna e Vaz (2010), a *modernização* do Estado depende de projetos com um maior grau de sofisticação, mais complexos e céleres, que deveriam ser coordenados por profissionais com perfil executivo. Isto porque o próprio *timing* da contratação via concursos e o treinamento necessário aos contratados inviabiliza, em parte, as iniciativas ditadas por lideranças comprometidas com a competência das ações.

O conflitante contexto ora explicitado decorre do fato da Administração Pública ter suas bases assentadas no *princípio da legalidade*, que outorga permissão ao administrador público de realizar somente o que está previsto e autorizado em lei. Assim, argumenta Müller (2009), juntamente com a burocracia, é este princípio constitucional que “engessa”, significativamente, o desenvolvimento do trabalho do gestor. O que leva à conclusão de que todo e qualquer planejamento (projetos, metas, mudanças) não depende somente do líder e de sua equipe de trabalho e/ou do Chefe do Executivo, mas também do Legislativo e de uma estrutura administrativa muitas vezes ineficiente, pois geradora de morosidade, jogos de interesse, promoção pessoal e politicagem e, conseqüentemente, falta de autonomia do líder.

Desta forma, prossegue Müller (2009), são os arranjos políticos e os interesses pessoais que, impiedosamente, “anulam” líderes públicos competentes e com valores, por representarem uma ameaça aos líderes “hipócritas” e “mal

intencionados”. Muitas vezes, bons líderes são excluídos já dentro dos próprios partidos políticos, que não lhes dão oportunidade de liderar, ignorando o ideal de se formar uma liderança voltada para o interesse do Estado, ou seja, para o bem de todos, e não para a felicidade de uma classe social específica.

Todavia, argumenta Müller (2009), é dada aos gestores públicos do século XXI a chance de se tornarem responsáveis por um novo modelo de gestão, atuando como líderes capazes de calar o grito dos politikeiros corruptos e suas falcatruas, e de despertar o silêncio dos bons, pois uma organização democrática não é onde todos têm direito ao voto, mas onde todos têm voz, podendo opinar e discordar, participando do processo político-administrativo pela criação de uma nova consciência. A crise gerada pelo processo de impossibilidade da atuação de lideranças na Administração Pública não é uma crise de conhecimento nem de tecnologia nem financeira, e sim crise de consciência.

O que se verifica, portanto, é a necessidade de mudar o comportamento das pessoas, o que não vem ocorrendo, pela carência da ação de lideranças nas organizações públicas em processo de reforma. Mas não pela falta de verdadeiros líderes que, distribuídos no seio organizacional, poderiam contribuir para a difusão e manutenção dos novos valores necessários a uma reforma bem-sucedida do setor público. Ocorre que, no lugar desses, tem-se a atuação de verdadeiros símbolos da onipotência da autoridade, incapazes de persuadir as pessoas a convergir esforços para uma causa comum. Tais “líderes”, conforme argumenta Teofilovie (2001 *apud* Luk, 2009), na verdade, exercem os atributos da burocracia: rigidez, hierarquia, rotinas e aversão a riscos, impedindo o desenvolvimento de líderes efetivos no setor público.

Assim, acusa Halligan (2003), o exercício da liderança passa a depender da relação entre políticos e burocratas, que define o papel do gestor público e a organização do serviço, independente dos serviços públicos serem desafiados a responder com maior rapidez ao impacto da economia global e das mudanças tecnológicas, o que, contraditoriamente ao que ocorre, enfatiza a importância do líder para implementar mudanças na organização, em meio às pressões por políticas mais complexas que atendam as expectativas públicas por serviços.

O que se apura desse quadro desfavorável na Administração Pública, é que a liderança desempenha um papel importante na implementação da reforma do setor público, por envolver dois de seus mais importantes aspectos: mudanças

e pessoas. E isto pelo fato de estar presente nas relações entre os indivíduos, atestando que os bons líderes inspiram as pessoas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao encerramento deste estudo voltado para a análise das principais características e competências exigidas do líder no atual contexto da gestão de pessoas na Administração Pública, constatou-se que além dos atributos genéricos amplamente observados no setor privado, as competências requeridas à sua atuação devem considerar as especificidades do setor, em especial, o conhecimento da dinâmica e funcionamento da máquina governamental e o domínio de sua legislação. Simultaneamente, revelaram-se essenciais atributos como visão global, orientação para resultados e capacidade de mobilizar e promover o envolvimento e a participação de diferentes atores sociais.

No que se refere ao complexo perfil da nova Administração Pública imposto pela reforma do Estado, a partir da exigência de expansão da atividade de prestação de serviços por parte dos poderes públicos, reforma esta fomentadora dos modelos de Estado Empreendedor e Administração Pública Gerencial, verificou-se no âmbito organizacional que, apesar da intenção da prática da governança pública, caracterizada pela relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas, um conflito entre os três estilos de liderança impõe o predomínio dos estilos *autocrático* e *liberal* sobre o estilo *democrático*.

Este conflito aponta para a inibição do exercício de uma liderança que se encaixe no perfil da Nova Liderança ou *liderança contingencial* e sua vertente *carismática* de Max Weber, fundamentada numa representação do líder como gerente de significado, e não como capaz de influir seus liderados, ou seja, de um líder como alguém que define a realidade organizacional por meio da articulação de uma visão, que é um reflexo de como são definidos os valores e a missão de uma organização. Denominado líder visionário, carismático ou transformador, trata-se de um tipo de gestor que não encontra espaço de ação no seio das organizações públicas.

Isto leva à conclusão de que o predomínio dos estilos *autocrático* e *liberal* interfere na plena execução dos novos modelos organizacionais adotados pela administração pública, que ainda apresenta características do modelo burocrático

weberiano, ou seja, que continua a colocar ênfase na função de controle, não se caracterizando, tal perfil administrativo, um modelo de ruptura.

Desta forma, concluiu-se pelo impedimento do princípio de que o poder de liderar deve ser outorgado ao gestor por seu próprio grupo de trabalho, em razão do seu perfil de líder, caracterizado por sua autoridade moral sobre os liderados, pois prevalecendo o perfil de detentor da autoridade hierárquica presente na estrutura burocrática estatal. Tal lacuna decorre do fato de que os controles e as regulamentações presentes na esfera pública reduzem a discricionariedade de seus líderes, haja vista constituir um fator predominante nas bases de suas atividades e, conseqüentemente, um impeditivo de sua autonomia de ação, causador de comportamentos inibidos e limitados.

Por outro lado, concluiu-se pela interferência deste fator agravante dos entraves para a liderança do gestor público: o desafio de motivar um quadro de funcionários marcados por forte diversidade, se comparados ao do setor privado, já que formado tanto por contratados via concurso e detentores de estabilidade no emprego, como por indicados a ocupar cargos políticos via promessas políticas, e não por competência ou comprometimento profissional. Desta forma, apurou-se ser este o grande entrave à definição do real papel do gestor na organização pública.

Contrariamente, porém, diante do quadro desfavorável ofertado pela Administração Pública, observou-se que a liderança desempenha um papel importante na implementação da reforma do serviço público, por envolver dois de seus mais importantes aspectos: mudanças e pessoas. E isto pelo fato de estar presente nas relações entre os indivíduos, atestando que os bons líderes inspiram as pessoas.

No entanto, o que se tem é a impossibilidade da atuação dos gestores líderes presentes nas organizações públicas em processo de reforma. Ou seja, a Administração Pública não carece de verdadeiros líderes que, distribuídos no seio organizacional, poderiam, sim, contribuir para a difusão e manutenção dos novos valores necessários a uma reforma bem-sucedida do serviço público. Ocorre que no lugar desses, tem-se, nos postos de comando, a atuação de verdadeiros símbolos da onipotência da autoridade, incapazes de persuadir as pessoas a convergir esforços para uma causa comum.

Em síntese, constatou-se que os atuais “líderes” do serviço público mantêm o padrão de *gestão burocrática e liberal* responsável pela inércia caracterizadora de suas atuações, que não encontram respaldo na reorientação para a *gestão democrática* nos moldes privados, concluindo-se que o novo perfil de gestor público requer indivíduos com perfil de liderança e cada vez mais qualificados e capazes de utilizar modernas práticas e tecnologias de gestão, que dependem de novos conhecimentos, habilidades e atitudes que reflitam um novo elenco de competências individuais.

Ao final deste estudo, considerando-se a imprescindibilidade da liderança na prática administrativa organizacional, há que ratificar a sua relevância no âmbito da Administração Pública, no que se refere à necessidade de gestores que atuem como líderes transformacionais alinhados às exigências da Nova Administração. Portanto, esta pesquisa não pode parar aqui. Muitas de suas variáveis podem e devem ser retomadas, a partir dos questionamentos levantados, de forma a serem ampliadas, refutadas e avaliadas no contexto das organizações públicas. Dentre as variáveis, sugere-se uma abordagem quantitativa sobre *os perfis de liderança comumente encontrados entre os gestores públicos*, e outra de natureza qualitativa sobre *as alternativas de ações de liderança viabilizadas por gestores públicos nas esferas federal, estadual e municipal*.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria das Graças Nóbrega de; STELZENBERGER, Liliane; GONÇALVES, Maria Margarida Dias Monteiro; GONÇALVES FILHO, Mercídio. A nova gestão pública (NPM) e a importância da liderança: (re)configurações. *Revista Conceitos*, n. 17, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.adufpb.org.br/site/wp-content/uploads/2012/12/REVISTA-CONCEITOS-17.pdf>>. Acessado em 20 dez. 2014.

ARRUDA, Ângela Furtado; CHRISÓSTOMO, Evangelina; RIOS, Sávila Silvana. A importância da liderança nas organizações. *Revista Razão Contábil e Finanças*, v. 1, n. 1, 2010.

BEHMER, Sara I. Liderança visionária: um estudo com executivos no contexto organizacional brasileiro. 2005. 69 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2005.

BENNIS, Warren. *A formação do líder*. São Paulo: Atlas, 1996.

BENTO, B. F. R.; CASEIRO, P. T. M. *Liderança: conceitos, definição e teorias*. Universidade de Coimbra, 2007.

BERGAMINI, Cecília Whitaker. Liderança: a administração do sentido. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 102-114. Mai./Jun., 1994.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 120, n. 1, p. 7-41, jan./abr. 1996. Disponível em: <<http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/11/Bresser1.pdf>>. Acessado em: 15 dez. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O processo histórico do desenvolvimento econômico. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 21 jul. 2007. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.21.processohistoricododesenvolv-economico-agosto23.pdf>>. Acessado em 10 dez. 2014.

BRYMAN, Alan. *Charisma and leadership in organizations*. Londres: Sage, 1992.

BRYMAN, A. *Liderança nas organizações*. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. R.; CALDAS, M. P.; FACHIN, R, C.; FISCHER, T. (Org.). *Handbook de estudos organizacionais: ação e análise organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2004. v. 3.

CAETANO, Marcello. Princípios fundamentais do direito administrativo. Coimbra: Almedina, 1996. 27 ago. 2007.

CAVALCANTI, Vera Lúcia; CARPYLOVZKY, Marcelo; LUND, Myrian; LAGO, Regina Arczynska. *Liderança e motivação*. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2005.

CHANLAT, Jean-Francois. O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DO ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, VII, 8 a 11 out. 2002, Lisboa. *Anais...* Lisboa: CLAD, 2002.

CONGER, J. A.; KANUNGO, R. N. The empowerment procesa: integrating theory and practice. *Academy of Management of Review*, va. 13, n. 6, p. 471-482, 1988.

CONGER, J. Leadership: the art of empowering others. *Academy of Management Executives*, v. 3, n. 1, p. 17-24, 1989.

DAMAZINNI, J. T.; FERREIRA, J. P. Estilos de liderança e a influência exercida nos liderados. *Educere*, p. 634-644, 2006. Disponível em <<http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2006/anaisEvento/docs/CI-057-TC.pdf>>. Acessado em 29 dez. 2014.

DOBBINS, G. H.; LONG, W. S.; DEDRICK, E. J.; CLEMONS, T. C. The role of self- monitoring and gender on leader emergency: a laboratory and field study. *Journal of Management*, p. 609-618, 1990.

FERNANDES, M. E. R.; VAZ, S. L. Tendências contemporâneas sobre liderança: uma análise em artigos publicados no *Academy of Management Journal*. In: NELSON, Reed Elliot; SANT'ANNA, Anderson de Souza (Orgs.). *Liderança: entre a tradição, a modernidade e a pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier / Nova Lima, MG: Fundação Dom Cabral, 2010. p. 147-169.

FIEDLER, Fred E. *A theory of leadership effectiveness*. New York: McGraw-Hill, 1967.

HALLIGAN, J. Leadership and the senior service from a comparative perspective. In: PETERS, B. G. & Pierre, J. (Ed.) *Handbook of public administration*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2003.

HEMPHILL, J. K.; COONS, A. E. Develomption of leader behavior description questuinaire. In: STOGDILL, R. M.; COONS, A. E. (Orgs.). *Leader behavior: it description and measuriment*. Columbus: Ohio Sate University, Bureal of Business Research.

HOOIJBERG, R.; CHOI, J. The impact of organizational characteristics on leadership effectiveness models: An examination of leadership in a private and a public sector organization. *Administration & Society*, v. 33, p. 403-431, 2001.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *The IMF and the good governance*. 2003.

JACOBSEN, Alessandra L.; CRUZ JÚNIOR, João Bosco; MORETTO NETO, Luis. Administração (Introdução e teorias). Florianópolis: SEaD/UFSC, 2006.

JACOBS, T. O. *Leadership and exchange in formal organizations*. Alexandria, VA: Human Resources Organization, 1970.

JANDA, K. F., Towards the explication of concept of leadership in terms of concept of power, U. S. A. *Human Relations*, 1960.

KWASNICKA, Eunice Lacava. *Teoria geral da administração: uma síntese*. 2. ed São Paulo: Atlas, 1989. 183 p.

KETS DE VRIES, Manfred F. R. *Liderança na empresa: como o comportamento dos líderes afeta a cultura interna*. Atlas: São Paulo, 1997.

KIRKPATRICK, S. A; LOCKE, E. A. Leadership: do traits matter?. *The Executive*, p. 48-60, 1991.

KOTTER, John P. What leaders really do. *Harvard Business Review*, p. 103-111, mai-jun. 1990.

KOTTER, John P. *Liderando mudanças*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KOUZES, J. M., & POSNER, B. Z. *Exemplary leadership*. San Francisco: CA: Jossey-Bass Publishers, 2003.

KOUZES, James M.; POSNER, Barry Z. Credibility: what followers expect. *Leadership Excellence*, v. 24, nov. 2007.

LAWRENCE, Paul R.; LORSCH, Jay W. *Organization and environment: managing differentiation and integration*. Boston: Harvard University, 1967.

LIMA, Jailson Diário de. *Análise dos estilos de liderança do gestor público em uma agência reguladora*. 2011. 68 fl. Monografia (Graduação em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/2987/1/2011_JailsonDariodeLima.pdf>. Acessado em 27 dez. 2014.

LONGO, Francisco. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. *Revista do Serviço Público*, a. 54, n. 2, abr.-jun. 2003. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2626>. Acessado em 18 dez. 2014.

LUK, S. C. Y. The impact of leadership and stakeholders on the success/failure of e-government service: using the case study of e-stamping service in Hong Kong. *Government Information Quarterly*, n. 26, p. 594–604, 2009.

LÜKE, H. [et al]. *A escola participativa: o trabalho do gestor escolar*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.

MACEDO, João Luiz de; VILAS BOAS, Ana Alice. *Liderança: um estudo de caso sobre o papel dos gerentes na difícil tarefa de influenciar os recursos humanos de uma organização. Trabalhos Feitos. com.* Jul. 2012. Disponível em: <http://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/Lideran%C3%A7a-Um-Estudo-De-Caso-Sobre/298435.html>

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. *Introdução à administração.* 5. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. *Introdução à Administração.* 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MÉDICI, A. C.; SILVA, P. L. B. A administração flexível: uma introdução às novas filosofias de gestão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 26-36, jul./set. 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. 32. ed. *Direito administrativo brasileiro.* São Paulo: Malheiros, 2001.

MELO, Eleuni Antonio de Andrade. Escala de avaliação do estilo gerencial (EAEG): desenvolvimento e validação. PDT. v. 4, n.2, 2004.

MINICUCCI, Agostinho. *Psicologia aplicada à administração.* 5a ed. São Paulo: Atlas, 1995.

MORAES, Alexandre. *Direito administrativo e constitucional.* São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Marcelo B. *Estilo de liderança como um diferencial competitivo em uma organização familiar: o caso Magazine Luiza.* 2006. 103 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo.* 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, Rio de Janeiro, 2005.

MOTTA, P. R. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente.* 12. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, p. 87-96, 2007.

MÜLLER, Giseli Maria. Liderança na administração pública do século XXI. FÓRUM DE GESTÃO PÚBLICA, I, 2009, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: ABRH-RS, 2009.

NOGUEIRA, Carlos Alberto. *Administração pública.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NORONHA, E. Magalhães. *Direito penal.* São Paulo: Saraiva, 1988, v. 4, p. 195.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO. *OECD principles of corporate governance*. 2004.

OLIVEIRA, Fátima Bayma de; SANT'ANNA, Anderson de Souza; VAZ, Samir Loft. Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos e Minas Gerais e do Rio de Janeiro. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1453-1475, nov./dez., 2006.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PANZENHAGEN, Liane Margareth; NEZ, Egeslaine de. *Chefia e liderança na gestão pública: algumas reflexões*. 2012. Disponível em: <http://www.unifia.edu.br/revista_eletronica/revistas/gestao_foco/artigos/ano2012/chefia_lideranca.pdf>. Acessado em 18 dez. 2014.

PESSOA, Eliana. Liderança e gestão intermediária. *Trabalhos feitos*. 10 ago. 2005.

ROACH; REHLING. The process of influencing an organized group toward accomplishing its goals. 1984.

ROBBINS, Stephen P. *Comportamento organizacional*. 8 ed. São Paulo: Editora LTC. 1999.

ROBBINS, Stephen P. *Administração: mudanças e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2001.

ROBBINS, Stephen P. *Comportamento organizacional*. 9 ed. São Paulo: Editora Pearson Prentice Hall, 2004.

ROBBINS, Stephen P. *Comportamento organizacional*. 11. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

ROBBINS, Stephen P. *Comportamento organizacional*. 12. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, Mar./Abril, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acessado em: 17 dez. 2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Ivana Mara Rodrigues. *Cadernos rumo à excelência: Liderança*. São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2008.

SILVA, Janaina Costa. *O Estilo de liderança dos bibliotecários de Brasília*. 2009. 169 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SILVA, H. V.; MATOS, M. A. *Organização e administração de empresas*. Lisboa: Texto Editora, 1992.

TANNENBAUM, R.; WESCHELER, J. R.; MASSARIK, F. *Liderança e organização: uma abordagem à ciência do comportamento*. Tradução de Auriphebo B. Simões. São Paulo: Atlas, 1970.

USEEM, Michael. A hora de ser líder. *Revista Você S.A.*, n. 10, p. 68-75, abr., 1999.

VALERIEN, J.. DIAS, J. A. *Gestão da escola fundamental: subsídios para análise e sugestões de aperfeiçoamento*. 8 ed. São Paulo: Cortez; [Paris]: UNESCO; [Brasília] Ministério da Educação e Cultura, 2002.

WALDMAN, D. A.; BASS, B.M.; YAMMARINO, F. J. Adding to contingent reward behavior: the augmenting effect of charismatic leadership. *Group and Organizational Studies*, v. 15, n. 4, p. 381-394, 1990.