

INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA

Página de Liderança

GESTÃO E LIDERANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NA INICIATIVA PRIVADA

Autor:

Rafael Encinas

Como citar este artigo:

ENCINAS, Rafael. Gestão e liderança na administração pública e na iniciativa privada. **Página de Liderança**, Brasília, 13 ago 2012. Disponível em: <<
http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/educacao_corporativa/lideranca>>. Acesso em: (data da consulta)

Gestão e Liderança na Administração Pública e na Iniciativa Privada

A comparação entre a gestão na Administração Pública e na Iniciativa Privada não é algo novo, remonta ainda ao Século XIX (LYNN JR., 2010). De um lado são realçadas suas diferenças; enquanto, de outro, busca-se a aplicação das técnicas da administração geral no setor público como forma de torná-lo mais eficiente.

Ainda no início do Século XX, as teorias da administração científica foram adotadas na gestão pública, configurando o primeiro momento do gerencialismo. Na década de 1980, com a crise fiscal que assolou os países ao redor do mundo, tem início uma nova onda, com o *New Public Management* (NPM) (FREDERICKSON e SMITH, 2002).

A gestão de pessoas é uma das áreas em que mais se observa o conflito entre a adoção de teorias gerais e a consideração das peculiaridades do setor público, principalmente porque é também uma das que mais têm sofrido impactos das mudanças que vêm ocorrendo na sociedade ao longo das últimas décadas. A velocidade com que necessidades, preferências e interesses alteram-se no mundo contemporâneo exige uma capacidade muito maior de adaptação e resposta aos desafios de uma “sociedade em turbulência” (DRUKER, 1991).

Muita coisa mudou desde que, no início do Século XX, Max Weber, Frederick W. Taylor e Henry Fayol, principais autores da perspectiva clássica da administração, propuseram princípios como centralização, formalização, controle, hierarquia. Seu trabalho foi influenciado pela cultura e pelos problemas enfrentados na época; no entanto, muitas de suas prescrições continuam sendo aplicadas nos órgãos públicos até os dias atuais, apesar da conjuntura política, econômica e social ter se alterado profundamente.

Segundo Guy Peters e Jon Pierre (2010), “muitos dos aspectos contemporâneos da gestão pública permanecem inalterados, ao mesmo tempo em que outros passaram por mudanças fundamentais, das quais duas merecem destaque”:

- ênfase crescente no papel do gestor público como líder;
- estreitamento da relação entre Estado e sociedade na entrega de serviços públicos.

Cabe analisar então a nova atuação da liderança na administração pública frente a essas duas mudanças.

Papel de Líder

As mudanças na gestão de pessoas privilegiam cada vez mais o papel de líder dentro das organizações. Se antes a preocupação era com os princípios do comando e controle, a partir da clara definição de papéis entre chefes e subordinados, atualmente os estudos se concentram na liderança, nas questões de seguir inteligentemente os líderes (*followership*), da delegação de poderes e da acessibilidade do líder (MARINI, 2011).

A liderança deixou de ser vista como a imposição do controle para ser entendida como um atributo relacional, a “habilidade de influenciar pessoas no sentido da realização das metas organizacionais” (DAFT, 2005). Também não se pode falar em liderança sem mencionar a motivação, definida como “o processo responsável pela intensidade, direção e persistência dos esforços de uma pessoa para o alcance de uma determinada meta” (ROBBINS, 2005). E uma das grandes questões que se colocam: “é possível motivar os servidores públicos da mesma forma que os funcionários da iniciativa privada?”.

O setor público no Brasil enfrenta graves problemas estruturais que comprometem o clima organizacional: incapacidade financeira para realização de novos investimentos; interferência política, descontinuidade da administração e fragilidade do poder institucional vinculado ao clientelismo e corporativismo; vácuos tecnológicos e ameaças de sucateamento das instalações (VIEIRA et. al., 2011).

Além dos problemas estruturais, a legislação de recursos humanos no Brasil não condiz com as necessidades dos dias atuais. A Constituição Federal de 1988, no intuito de reduzir os níveis de corrupção e nepotismo no serviço público, instituiu um modelo extremamente rígido, protecionista e inibidor do espírito empreendedor. Além disso, a “característica principal do sistema remuneratório da União é o desequilíbrio, a distorção” (VIEIRA et. al., 2011).

Apesar das diferenças entre o setor público e o privado e de todas as limitações impostas ao administrador público, ainda assim, ele conta com instrumentos capazes de motivar os liderados. A maior parte dos problemas identificados refere-se a fatores chamados por Frederick Herzberg de higiênicos. Tais fatores seriam extrínsecos ao trabalho – segurança, status, salário, ambiente – e, se não satisfeitos, podem causar a insatisfação. Porém, se atendidos, não necessariamente causarão a motivação.

Os fatores com capacidade real de motivar seriam os fatores motivacionais intrínsecos ao trabalho – nível de responsabilidade, crescimento profissional, o próprio trabalho, reconhecimento e realização. Teorias contemporâneas da liderança, como a Transformacional e a Carismática, enfocam a capacidade do líder em transmitir um sentido de visão e veem-no como um indivíduo que influencia os funcionários por meio de palavras, ideias e comportamentos. Esse líder “inspira seus seguidores a transcender seus próprios interesses para o bem da organização e é capaz de causar um efeito profundo e extraordinário sobre seus liderados” (ROBBINS, 2005).

Aproximação entre Estado e Sociedade

A segunda mudança significativa na gestão pública nos últimos tempos refere-se à aproximação entre o Estado e a sociedade na entrega de serviços públicos. A primeira geração de reformas do NPM (anos 80 e 90) estava focada na eficiência, com orientação especialmente econômica e fiscal, em direção à redução das atividades estatais. Já as reformas de segunda geração (início do Século XXI) têm como marca distinta a promoção do desenvolvimento. “Acredita-se que os imensos desafios sociais em escala global, manifestos pela crescente desigualdade e pobreza, não podem ser vencidos pela simples ação dos mercados, mas por meio do fortalecimento de instituições tais como Estado, o mercado e o terceiro setor” (MARINI e MARTINS, 2004).

O conceito de governança, entendida anteriormente como “a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização de implementar suas políticas” (BRESSER-PEREIRA, 1998), tem passado por reformulações, de forma a ser aplicado na nova realidade de gestão compartilhada das políticas públicas. A governança passa a ser vista agora como o “conjunto dos mecanismos/procedimentos que se relacionam com a dimensão participativa e plural da sociedade, incorporando visões dos seus vários segmentos” (DINIZ, 1997).

E, nesse contexto, em que a atividade estatal está mais próxima da de outros atores, o papel do líder no setor público também passa por reformulações importantes. Sua atuação não é mais restrita àqueles que estão sob a subordinação na cadeia de comando. Ele deve ter a capacidade de influenciar atores que estão em outras equipes e também fora da organização. Segundo Teixeira (2002), “o gestor público deve deixar de ser um cumpridor de planos para ser um negociador, capaz de incentivar o diálogo, coletivizar ideias, formular alternativas e articular a ação conjunta”. A qualidade da política pública, tanto na formulação quanto na implementação, “vai depender da capacidade de articulação (relacional) dos líderes” (MARINI, 2011).

Mark Moore (2002), no livro “Criando Valor Público”, destaca que, para conseguir legitimidade e mobilizar os que estão fora da cadeia de comando, os gerentes públicos precisam engajar nos objetivos o contexto político: “a maneira como os gerentes comprometem os seus entornos políticos afeta a qualidade de um governo democrático no qual somos nós, os cidadãos, que vivemos. Isso influencia a nossa confiança de que esses gerentes estão buscando objetivos públicos genuínos em vez de interesses particulares ou a sua própria visão de valor público”.

Conclusão

A liderança, tanto no setor público quanto no setor privado, depende cada vez mais da capacidade relacional do líder em influenciar seus seguidores no alcance das metas organizacionais. Em função das limitações estruturais e legais que os gestores governamentais enfrentam, tal capacidade torna-se ainda mais necessária, devendo ser construída a partir das palavras, ideias e comportamentos do líder.

A governança pública, que compreende a gestão compartilhada das políticas públicas entre o Estado e a sociedade, também exige um líder com capacidade de influenciar atores que não estão na cadeia de comando. Dessa forma, visando conferir legitimidade às ações, a capacidade relacional deve ser empregada também na negociação e articulação com segmentos do mercado e do terceiro setor.

Referências

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova - Revista de Cultura Política**. n. 45, p. 49-95, 1998.

DAFT, R. L. **Administração**. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2005.

DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In: DINIZ, E. e AZEVEDO, S. (orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora UnB, 1997.

DRUKER, P. **O fator humano e desempenho**. São Paulo: Pioneira, 1991.

FREDERICKSON, H. G.; SMITH, K. B. **The Public Administration Theory Primer**. Oxford: Westview Press, 2002.

LYNN J.R., Laurence E. Gestão Pública. In: PETERS, Guy e PIERRE, JON (orgs.). **Administração Pública: coletânea**. Brasília: ENAP, 2010.

MARINI, Caio. Liderança em tempos de governança. **Revista da Unicorp**. Abril, 2011.

MARINI, Caio e MARTINS, Humberto Falcão. **Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento**. Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 9. Madrid, 2004.

MOORE, Mark H. **Criando valor público: gestão estratégica no governo**. Brasília: ENAP, 2002.

PETERS, Guy e PIERRE, Jon (orgs.). **Administração Pública: coletânea**. Brasília: ENAP, 2010.

ROBBINS, Stephen P. **Comportamento Organizacional**. São Paulo: Pearson Hall, 2005.

TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **O desafio da gestão de redes de políticas**. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. 8-11 Outubro, 2002.

VIEIRA, Carolina B. et. al. Motivação na Administração Pública: considerações teóricas sobre a aplicabilidade dos pressupostos das teorias motivacionais na esfera pública. **Revista ADMpg Gestão Estratégica**. v.4, n.1, 2011.