

LIDERANÇA EM TEMPOS DE GOVERNANÇA

Caio Marini

Especialista em engenharia industrial pela PUC/RJ e graduado em administração pública pela EBAPE/FGV. É consultor junto a organismos internacionais (BID, Banco Mundial e Nações Unidas) em projetos de cooperação técnica internacional nas áreas de Reforma do Estado e modernização da gestão pública. Tem apoiado o governo federal (Casa Civil, Ministério do Planejamento, EMBRAPA), governos estaduais (MG, ES, SP, MT, RJ, dentre outros) e governos municipais (Curitiba, São Paulo, Rio Branco) em projetos de melhoria da gestão pública. É diretor e associado honorário do Instituto Publix e professor da Fundação Dom Cabral. Foi Diretor da Secretaria de Reforma do Estado do Ministério da Administração e Diretor de Negócios do SERPRO do Ministério da Fazenda. Tem diversas publicações no país e no exterior sobre gestão estratégica, transformação do Estado e gestão de pessoas. E-mail: caiomarini@institutopublix.com.br.

1. Breves Comentários sobre o Sentido dos Termos Usados no Título e sobre o Argumento do Alinhamento

O debate contemporâneo sobre gestão pública inclui necessariamente reflexões sobre os significados (e as mudanças dos significados) de liderança, tempos e governança. Embora seja necessário precisar em que circunstâncias serão utilizados estes três termos, é fundamental destacar que o entendimento fragmentado dos mesmos compromete o argumento principal (ver figura 1) que pressupõe, para os propósitos deste ensaio, uma compreensão integrada da expressão usada no título.

Primeiramente, o termo **tempos**, é aqui usado para se referir ao ambiente de atuação das organizações que evolui de um contexto relativamente simples e estável (típico da sociedade industrial) para um novo tempo (da sociedade do conhecimento) que tem como marcas distintivas a complexidade e a permanente transformação. Provavelmente a única certeza sobre o futuro é a de que ele é incerto o que vem colocando em xeque o velho paradigma de que o futuro era visto como uma simples extensão do passado, ou: “o passado explica o futuro”. São alguns emblemas destes novos tempos:

– A democracia como valor, cada vez mais se consolida, a partir da afirmação da cidadania, da ampliação do espaço da participação popular, do desenvolvimento da sociedade civil e da defesa intransigente dos direitos humanos, ainda que num contexto desigual, caracterizado por práticas nem sempre coerentes com esses princípios,

– A tão propalada globalização, para muitos um processo histórico complexo e contraditório, que se refere à crescente integração da sociedade mundial, e ao funcionamento de atividades vitais em tempo real, que aboliu fronteiras econômicas, internacionalizou o capital, unificou mercados, hábitos e comportamentos, permitiu a redistribuição geográfica dos processos produtivos e aumentou a competição entre países,

– A revolução tecnológica, principalmente nas áreas de comunicação e informação, que vem eliminando as barreiras à comunicação a partir da disponibilidade em tempo real da informação para toda a sociedade permitindo, desta forma, importantes inovações nas mais diversas áreas da existência humana e gerando preocupações crescentes sobre novas formas de exclusão social,

– A emergência de uma nova geração de reformas do Estado (século XXI) que se orienta para a promoção do desenvolvimento econômico social sustentável com responsabilidade fiscal em substituição às reformas de primeira geração (anos 80 e 90) que tinham uma orientação meramente fiscal.

Em segundo lugar, é necessário precisar o sentido da utilização do termo **governança**, que significa fortalecer estado, mercado e terceiro setor para a geração concertada de resultados de desenvolvimento. O conceito de governança inicialmente estava circunscrito aos espaços governamentais, era utilizado como capacidade de governo. Com o tempo o conceito se ampliou e assumiu um significado além das fronteiras governamentais: “é o processo social de definição do sentido de direção e da capacidade de direção de uma sociedade” (AGUILAR, 2007).

Fica patente, que – na vigência das reformas de segunda geração que colocam o desenvolvimento no centro do debate – foi necessário provocar uma ruptura na concepção tradicional de gestão pública e, como consequência, no significado de governança. A melhor tradução do paradigma da governança em países cujos estados ainda não lograram o grau de bem estar e consolidação institucional das democracias avançadas é o fortalecimento das capacidades em rede envolvendo estado, mercado e terceiro setor para melhorar o bem estar. No contexto tradicional, o protagonismo estava no Estado, considerado como a força motriz do desenvolvimento. O novo contexto, diferentemente do anterior, pressupõe um protagonismo compartilhado, que dá ao Estado o importante papel de direcionador e articulador, mas atuando em conjunto com os demais segmentos da sociedade organizada. Isoladamente, as forças direcionadas para a mudança perdem vitalidade e objetividade. Portanto, é necessário consolidar alianças que assegurem sinergia, a partir da ampliação da consciência de cidadania e da proposição de soluções criativas e inovadoras que garantam legitimidade e viabilidade às transformações exigidas pela sociedade.

Trata-se de introduzir um novo paradigma: do governo que governa a sociedade PARA um governo que governa com a sociedade. Na prática implica em:

– Um processo de construção coletiva da agenda estratégica, para assegurar maior legitimidade, fazer com que a agenda transcenda o espaço temporal de um governo e seja uma agenda de desenvolvimento DA sociedade,

– Operar um novo modelo de implementação baseado em parcerias, mesclando

ENTRE ASPAS

provimento direto (realizado pelo Estado) e provimento indireto (externalização de serviços para o mercado e terceiro setor com regulação estatal) para aumentar a cobertura da prestação dos serviços aos cidadãos, e

– Fortalecer canais democráticos de prestação de contas e monitoramento estratégico da agenda assegurando, desta forma, o efetivo controle social (MARINI, 2008).

Em terceiro lugar, é necessário refletir sobre o sentido dado ao termo **liderança**. Talvez a tarefa mais árdua desde capítulo introdutório, dada a abrangência e fragmentação dos enfoques sobre o tema nomeadamente na literatura especializada, que aborda o assunto sobre diversas perspectivas, que vão desde teorias e princípios de liderança até biografias de grandes líderes empresariais. A propósito, Bass (1990) comenta que o número de definições sobre liderança é igual ao número de pessoas que tentaram defini-la. A seguir algumas definições:

Liderança é sobre a articulação da visão, incorporação de valores e a criação de um *ambiente dentro do qual as coisas podem ser concretizadas*. (RICHARDS & ENGLE, 1986)

Liderança é o processo de dar propósito (direção significativa) ao esforço coletivo e provocar o *desejo de despender este esforço para se atingir o objetivo*. (JACOBS & JAQUES, 1990)

Liderança é influência pessoal, exercida em uma situação e dirigida através do processo de comunicação, no sentido do atingimento de um objetivo específico ou objetivos. (TANNENBAUM, WESCHELER & MASSARIK, 1972)

Processo de persuasão ou exemplo através do qual um indivíduo (ou equipe de liderança) induz um grupo a lutar por objetivos mantidos pelo líder ou compartilhados pelo líder e seus *seguidores*. (GARDNER, 1990)

Entretanto, para efeitos da argumentação a ser apresentada a seguir, a obra de Wheatley (1992) em “Liderança e a nova ciência”, merece destaque pela abordagem sistêmica adotada. A autora, a partir de contribuições da nova ciência (em especial a obra de Fritjof Capra), destaca a necessidade de busca de simplicidade para a liderança organizacional e da criação de uma nova gerência científica:

“Estamos todos em busca dessa simplicidade. Em muitas disciplinas diferentes, convivemos hoje com dúvidas para as quais os nossos conhecimentos especializados não proporcionam respostas” ... A partir do relato feito por dois cientistas, de uma história de um experimento atômico, em que a natureza respondia com paradoxos, a autora manifesta uma “espécie de autoridade paralisante. Cada um de nós reconhece os sentimentos que essa história descreve, de estar habituado a soluções que antes davam certo, mas que agora se mostram totalmente insatisfatórias, de ver tapete após tapete sendo puxado sob os pés, seja

por uma fusão corporativa, por reorganizações, pela redução de porte da empresa ou por uma desorientação pessoal. Mas a história em pauta também nos infunde grande esperança na qualidade da parábola que nos ensina a receber bem o nosso desespero, tomando-o como um passo na estrada da sabedoria, encorajando-nos a seguir trilhas desconhecidas e a ficar receptivos a idéias radicalmente novas"... "cada um de nós vive e trabalha em organizações projetadas a partir de imagens newtonianas do universo. Conduzimos as coisas separando-as em partes, acreditando que a influência ocorre como resultado direto da força exercida por uma pessoa sobre outra, envolvendo-nos em complexas atividades de planejamento voltadas para um mundo que continuamos a esperar que seja previsível, e buscamos continuamente melhores métodos de perceber o mundo de maneira objetiva"... "A liderança, fenômeno amorfo que tem nos intrigado desde que as organizações começaram a ser estudadas, está sendo examinada agora em termos dos seus aspectos relacionais. Um número cada vez maior de estudos se concentra nas questões da ação de seguir inteligentemente os líderes (followership), da delegação de poderes e da acessibilidade do líder. E as questões da ética e da moral já não constituem turvos conceitos religiosos, mas elementos essenciais em nossas relações com os membros da empresa, com os fornecedores e com as pessoas que têm interesses na empresa. Se a física do nosso universo nos revela a primazia das relações, causa algum espanto que estejamos *começando a reconfigurar as nossas idéias acerca da administração em termos relacionais?*"

Por fim, a descrição dos sentidos dos termos utilizados, enseja um comentário complementar a cerca da necessidade de alinhamento entre os mesmos (ver figura 1). Na vigência do contexto tradicional (simples e estável), onde o Estado assumia o papel de protagonista na cena do desenvolvimento, o pressuposto para a gestão, que tinha como fundamento a burocracia mecanicista, era (tão somente) o do fortalecimento das capacidades da administração pública. E a liderança baseava-se nos princípios do comando e controle, a partir da clara delimitação entre papéis entre chefes e subordinados (manda quem pode obedece quem tem juízo!) e as pessoas, vistas como mão-de-obra, eram rigorosamente controladas: os quatro elementos alinhados segundo as características desses tempos.

Com a emergência do novo contexto, muda o Estado, que assume um papel de co-produtor do desenvolvimento, compartilhando o protagonismo com os demais segmentos da sociedade e muda a gestão, a partir da necessidade de fortalecer as capacidades, não só da administração pública, mas de toda a rede de atores envolvidos no processo.

Surgem os novos tempos, os tempos de governança, e como consequência, a necessidade de promover um novo alinhamento, incluindo, especialmente, a necessidade de repensar o papel da liderança, essencialmente relacional, na medida em que o alcance dos objetivos expressos nos projetos de desenvolvimento assume cada vez mais um caráter horizontal, extrapolando os limites das unidades governamentais e, até mesmo o limite dos governos exigindo esforços de articulação com outros governos, com o setor privado, o terceiro setor e outros. A velha liderança baseada no comando e controle não é mais suficiente.

O desafio a ser enfrentado pelo líder contemporâneo passa a ser de duas naturezas:

mobilizar suas equipes e articular com outras equipes (e lideranças) para o alcance de objetivos. No primeiro caso – empreende com sua equipe, abandonando o papel tradicional de controlar as mãos, para o papel de comprometer as mentes. No segundo, precisa desenvolver a capacidade de convencimento (persuasão), dado que não tem hierarquia além das fronteiras institucionais. Trata-se de líderes que constroem relacionamentos.

2. Novos Tempos (de Governança) Reclamam a Reinvenção da Liderança: da Liderança Hierárquica para a Liderança Relacional

O novo contexto, conforme descrição anterior vem demandando importantes iniciativas de reforma e modernização da administração pública nas duas últimas décadas. E, quase sempre, as agendas dessas reformas incluem revisão dos modelos institucionais, novos ordenamentos jurídicos, transparência e controle social, inovações gerenciais (contratos de gestão, gestão por projetos, orçamento por resultados, informatização, dentre outros instrumentos) e, em alguns casos, reestruturação dos sistemas de recursos humanos (serviço civil), com iniciativas de revisão das carreiras, remuneração, capacitação. Entretanto, pouca atenção tem sido dada à necessidade de fortalecer (ou até mesmo de construir) e institucionalizar sistemas de alta direção pública. Para isto torna-se fundamental refletir sobre atributos do perfil de competências do novo líder e sobre a necessidade de repensar as formas de seleção, desenvolvimento e retenção, mecanismos de responsabilização e de incentivo para o exercício dessa nova liderança.

Essa nova liderança é essencialmente relacional. Wheatley (1992) comenta a respeito, destacando que “*as habilidades de liderança também adquiriram uma inclinação relacional*. Os líderes estão sendo encorajados a incluir grupos de interesse, a evocar a subordinação inteligente à liderança, a delegar poderes. Antes, quando o nosso foco eram as tarefas, e as pessoas eram uma incômoda inconveniência, pensávamos a respeito da liderança situacional – a maneira como uma situação poderia afetar a nossa escolha de estilos. Surgiu recentemente uma nova compreensão da liderança. A liderança sempre depende do contexto, mas este é estabelecido pelos relacionamentos que valorizamos. Não podemos ter a esperança de influenciar alguma situação sem levar em conta a complexa rede de pessoas *que contribuem para as nossas organizações...*”.

Embora a autora não faça uma referência explícita ao exercício da liderança no contexto do setor público, é notável a relevância dessa capacidade relacional no enfrentamento dos desafios no campo da política pública, onde a tendência dominante é a da permanência (e até o agravamento) da brecha (*gap*) entre demanda social (de atendimento às necessidades da população) e capacidade do Estado (expressa no orçamento público) em atender a estas demandas.

Para complicar, ao redor dessa brecha atua um conjunto de atores, cada um representando grupos de interesse específicos, buscando capturar (muitas vezes de forma legítima) o processo de priorização. Significa dizer, que a qualidade da política pública, tanto em termos de sua formulação, como de sua implementação, vai depender, em grande medida, da capacidade da administração pública (na figura de suas lideranças) de compreender esse jogo político na escolha (muitas vezes dramática) a fazer. Com isso, o processo decisório precisa transcender a velha discussão típica das estruturas comando-controle: deve ser de cima pra baixo (o chefe decide) ou de baixo pra cima (a base decide). Na verdade, os novos tempos (de governança) pressupõem processos decisórios de fora pra dentro (a sociedade decide) de forma a assegurar maior legitimidade às decisões. E na implementação, em decorrência da impossibilidade de atender à totalidade das demandas, faz-se necessário introduzir mecanismos de parceria com

segmentos da sociedade para aumentar a cobertura na prestação dos serviços. Em ambos os casos, a qualidade (da formulação e da implementação) vai depender da capacidade de articulação (relacional) dos líderes.

A concepção de liderança relacional está em linha com os argumentos de Moore (2003) sobre gerenciamento político, quando destaca que para conseguir legitimidade e mobilizar os que estão fora da sua cadeia de comando, os gerentes públicos precisam engajar nos seus 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.”*

No sentido de aprofundar a questão do como fazer o gerenciamento político, Moore (2003) propõe cinco técnicas, *“conjuntos de idéias que operam em um nível de abstração mais elevado do que um conselho sobre o que se deve dizer ou vestir quando se está tentando influenciar outros”*:

Advocacia empreendedora: o que um gerente público precisa fazer para maximizar a possibilidade de a sua política preferencial ser adotada de forma imperativa e solidamente sustentada. A premissa implícita é que o gerenciamento político precisa agregar uma coligação suficientemente poderosa para garantir que as políticas preferenciais dos gerentes sejam endossadas pelo poder governamental.

Gerenciamento do desenvolvimento da política: uma característica central distingue essa abordagem da anterior. Os gerentes operando como advogados querem a adoção de uma determinada política. Agindo como “gerentes da política”, os funcionários estão comprometidos em produzir uma decisão de alta qualidade – e não alguma decisão em particular; eles buscam, no processo que assumiram, uma decisão com um alto nível de legitimidade, poder e precisão. São usadas em dois contextos: no primeiro os gerentes envolvem pessoas de fora das suas organizações. Num segundo contexto, o gerenciamento da política se concentra no projeto, desenvolvimento e operação de um processo decisório contínuo para lidar efetivamente com um conjunto completo de decisões a serem tomadas no âmbito da responsabilidade e autoridade do gerente.

Negociação: os gerentes desejam que uma determinada política seja adotada, mas dado o sistema de divisão de poderes, não podem atingir essa meta, a menos que possam persuadir outros a participar junto com eles.

Deliberação pública, aprendizado social e liderança: essa técnica vai além do enfoque dos detentores de posição de autoridade. Presume que os interesses e pontos de vista dos indivíduos sobre o valor público podem se alterar na interação social. Essa abordagem permite que o público como um todo atue sobre os problemas diretamente, sem a mediação do governo, e que os gerentes políticos se preocupem tanto com o cumprimento desse objetivo quanto com a organização dos processos decisórios do governo. Marketing do setor público ou comunicação estratégica: comunicação criada não para manipular, mas para promover políticas particulares ou estratégias operacionais, tornando-as compreensíveis e arregimentando o apoio e a cooperação dos que precisam trabalhar em conjunto para produzir o resultado pretendido.

3. A Indumentária do Líder em Tempos de Governança: Perfil, Desafios e Instrumentos Gerenciais

“É tolice uma sociedade apegar-se a velhas idéias em novos tempos como é tolice um homem tentar vestir suas roupas de criança” - Thomas Jefferson Dror (1997) argumenta que

ENTRE ASPAS

novas condições (de contexto) requerem novas formas de governança e dentre as mudanças (radicais) propõe um novo tipo de administrador público, o tipo delta¹, voltado para o exercício das tarefas de alta relevância dos governos centrais. Tal administrador deverá atuar em uma administração pública que deve conter uma série de capacidades essenciais (sete funções principais):

1. Intervenção em processos históricos para reduzir a probabilidade do mal e aumentar a possibilidade do bem, visto que isso muda com o tempo,
2. Potencialização, no sentido de apoiar e impelir, dos processos sociais criativos e evolutivos (e não o “desenvolvimento auto-sustentável” com todas as suas conotações estáticas), ultrapassando o significado do jargão ‘facilitar’,
3. Ativa arquitetura da sociedade, guiando e também ajustando diretamente as principais estruturas e processos sociais rumo a condições e valores radicalmente diferentes, incluindo a necessária destruição criativa, quando os processos sociais autônomos mostrarem-se inadequados,
4. ‘Jogo político’, para fazer escolhas críticas que irão modelar o futuro, tendo em vista as incertezas e possibilidades inconcebíveis do momento, que transcendem o pensamento probabilístico,
5. Habilidade em lidar com complexidades crescentes, além da compreensão disponível,
6. Escolha trágica entre as prioridades e os valores em debate ambíguos e em constante mudança, e
7. Mobilização do apoio para a dolorosa destruição construtiva, inevitável mesmo sob as melhores condições.

Potencializar processos sociais criativos, guiar a sociedade rumo a valores diferentes, jogo político, escolha trágica e mobilização de apoios são funções incompatíveis com a cultura de liderança hierárquica, ainda dominante na maior parte das administrações públicas da região.

Outra vez, o desafio está em alcançar resultados em contextos onde o líder, nem sempre, tem governabilidade sobre as variáveis críticas o que pressupõe o desenvolvimento de capacidades relacionais de liderança.

Assim, a velha indumentária do gerente da era industrial tem pouca serventia nos (novos) tempos de governança. Sem a pretensão de estabelecer um perfil de competências, a relação apresentada a seguir destaca uma nova teia de temas, sob a forma de desafios, presentes no cotidiano do líder contemporâneo:

Sabedoria para desvendar os mistérios do contexto de atuação. O que quer dizer: (i) compreender as condicionantes e tendências do ambiente externo nas dimensões política, econômica, social, institucional, ambiental, tecnológica, dentre outras; (ii) avaliar as condições de governabilidade²; (iii) conhecer posicionamento de atores relevantes (os que

controlam recursos essenciais) e; (iv) identificar impactos (sob a forma de oportunidades e ameaças) para os objetivos definidos.

Capacidade de conceber estratégias e fortalecer a cultura do pensamento estratégico. Significa: (i) dar o direcionamento estratégico em função das condições do contexto de atuação; (ii) priorizar o estratégico em relação ao operacional (concentrar-se no que importa e faz a diferença) e; (iii) desenvolver a capacidade de pensar estrategicamente na sua equipe.

Desenvolvimento do espírito empreendedor. Entretanto não basta conhecer o contexto e formular estratégias para lidar com as adversidades e oportunidades do mesmo. A competência distintiva do líder contemporâneo está em sua capacidade de fazer acontecer, ou como nas palavras de Thomas Edson: “o gênio é 1% inspiração e 99% transpiração”.

Comprometer as pessoas. Na vigência dos modelos de gestão típicos da era industrial, as pessoas eram vistas como mão (mão-de-obra) e, como consequência, o foco de atenção da liderança hierárquica era controlar as mãos. Hoje, com a emergência da sociedade do conhecimento, as pessoas passaram a ser vistas como cérebros e o desafio colocado para o líder contemporâneo é o de comprometer as mentes. Significa fortalecer os instrumentos de comunicação, propiciar um clima organizacional favorável e adotar modelos de gestão participativos incluindo práticas de reconhecimento e incentivos ao desempenho superior.

Revisitar os conceitos de responsabilização. Na visão tradicional o gestor ao assumir uma determinada função pública se considerava responsável apenas pelos meios que dispunha (orçamento, patrimônio, pessoas etc), no máximo pela realização eficiente das atividades da organização (visão influenciada pelas reformas de 1ª geração orientadas para o ajuste fiscal). A visão contemporânea pressupõe algo mais. Não basta fazer uma gestão com foco na eficiência operacional, é fundamental que o gestor se comprometa com a qualidade e quantidade (cobertura) dos serviços entregues ao cidadão (foco na eficácia) e, sobretudo, com os impactos (foco na efetividade) desses serviços na criação de valor público (visão influenciada pelas reformas de 2ª. geração orientadas para resultados de desenvolvimento).

É claro que, na medida em que se avança em termos do grau de responsabilização, aumenta a sua necessidade de potencializar a capacidade relacional. Melhorar a eficiência, aparentemente, está mais sob o controle do gestor do que alcançar resultados de eficácia e de efetividade. Sobretudo os de efetividade, mais sensíveis aos efeitos de externalidades, exigindo do gestor articulação com outros atores para o alcance desses resultados. A figura 2 apresenta a abordagem da cadeia de valor, usada como referência para descrever esse desafio.

Transparência e prestação de contas. Nos últimos tempos temos assistido na região, o fortalecimento da democracia como valor, o que tem provocado o aumento da pressão por mecanismos de prestação de contas e controle social. Entretanto, a transparência não deve se limitar apenas à aplicação e uso dos recursos públicos, é absolutamente fundamental que as gerências se comprometam a prestar contas sobre os seus resultados efetivamente produzidos por suas organizações.

Fortalecer o pensamento sistêmico (o desafio síntese). A formação do líder hierárquico tradicional foi impregnada pelo paradigma mecanicista que reduzia a natureza a um mecanismo

cujo funcionamento se regia por leis precisas e rigorosas e via as organizações como uma máquina composta de peças ligadas entre si que funcionavam de forma regular e poderiam ser reduzidas às leis da mecânica. Já o pensamento sistêmico (base para o desenvolvimento da liderança relacional), sem negar a racionalidade científica, prega a visão da totalidade, a importância do contexto (organizações como sistemas abertos) e a interrelação entre as partes (subsistemas). Os processos de formulação e implementação de políticas demandam uma liderança “integradora de soluções” num contexto tipicamente caracterizado pela co-produção: parte da solução depende diretamente de sua equipe e parte de outras. Na prática significa que o gerente público precisa ser capaz de perceber o sistema como um todo a partir de suas inter-relações com o ambiente e os subsistemas que o constituem a partir das conexões entre eles. A metáfora que melhor explica essa nova capacidade requerida é a do helicóptero, que, quando necessário, tem a visão do todo (vê a floresta) e quando necessário das partes (vê as árvores)³.

Por fim, desenvolver um novo perfil de competências e enfrentar os desafios anteriormente assinalados pressupõe a utilização de instrumentos gerenciais. O arsenal é ilimitado e a oferta tanto por parte da academia, como por empresas de consultoria⁴, segue aumentando. Alguns desses instrumentos são de uso consagrado, vêm sendo aperfeiçoados ao longo do tempo, outros têm vida curta, surgem e muito rapidamente perdem a validade e novos surgem a toda hora. Isto coloca para o gestor o desafio da seleção e da adaptação dos instrumentos para atender às suas finalidades. Com o advento das reformas gerenciais, a utilização de instrumentos de gestão orientada a resultados têm tido larga aplicação. A maior parte dos países da região usa o planejamento estratégico, tanto na perspectiva governamental (planos de desenvolvimento, planos plurianuais, gestão por programas) como na organizacional (Ministérios, Secretarias, Agências).

Também é expressiva a aplicação dos contratos de gestão, instrumento de pactuação de resultados entre partes interessadas (interna e externamente à administração pública) para a melhoria do desempenho e alinhamento, proporcionando formas mais apropriadas de controle baseadas em indicadores. A Figura 3 apresenta um conjunto bastante expressivo de instrumentos de gestão, organizados a partir de duas perspectivas: a primeira, da aplicação, onde os instrumentos podem ser aplicados: a) no governo como um todo; b) nas organizações governamentais, e c) no âmbito do funcionário público (ou grupos de funcionários). A segunda perspectiva, onde os instrumentos podem ser usados segundo a agregação de valor: a) resultados b) processos c) recursos (Marini & Martins, 2005).

4. A Liderança Relacional em Ação: Experiências e Depoimentos Destacados

O debate sobre a emergência de um novo padrão de liderança ainda é recente, com enfoques variados e conclusões ainda em aberto. No Brasil, a situação não é diferente, embora tradicionalmente o tema do desenvolvimento gerencial tenha ocupado, quase sempre, as agendas de reforma da gestão pública. Foi assim na reforma burocrática dos anos 30, na reforma da modernização dos anos 60 e na reforma gerencial de 95.

No primeiro caso, o governo federal adotou uma solução bastante inovadora, para os padrões da época, ao delegar o papel de formação dos principais quadros da administração pública a uma organização não estatal, no caso a Fundação Getúlio Vargas. Ela foi responsável

pela formação das primeiras gerações de administradores públicos federais (egressos da então EBAP – Escola Brasileira de Administração Pública) e pela disseminação do estudo de administração nas diversas regiões do país. No caso da reforma da modernização, embora a FGV continuasse apoiando a formação e capacitação gerencial, essa responsabilidade foi gradativamente transferida para os centros de treinamento criados nas diversas agências governamentais. Na reforma de 95, esse papel passou a ser desempenhado pela ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, que assumiu a responsabilidade de introduzir a cultura gerencial a partir de programas voltados para o desenvolvimento de dirigentes federais (que muitas vezes incluía dirigentes estaduais). A partir desse período foram criadas (e fortalecidas) as escolas de governo em muitos estados da federação.

Atualmente, a ENAP vem liderando iniciativas de compartilhamento de experiências envolvendo instituições federais, estaduais e municipais que culminou com a criação da Rede de Escolas de Governo que promovem encontros desde 2003. Além disto, no âmbito federal, a Escola vem desenvolvendo programas de desenvolvimento gerencial incluindo cursos regulares presenciais e a distância, visando preparar dirigentes para gerir políticas públicas e desenvolver instrumentos necessários à sua implementação. Outra iniciativa é o Café com Debate, que reúne executivos, gerentes e assessores do Governo Federal. No campo internacional, a ENAP mantém projetos de cooperação com instituições de referência da França e Espanha e com a Escola Canadense do Serviço Público e vem apoiando os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa - PALOP. No âmbito estadual as escolas de governo vêm assumindo papel ativo na condução de programas de desenvolvimento de lideranças, muitas vezes em parceria com escolas de negócio.

Algumas dessas escolas já estão consolidadas, como a EGAP/FUNDAP de São Paulo, a FESP (agora denominada CEPERJ) do Rio de Janeiro, a FDRH do Rio Grande do Sul e a FJP de Minas Gerais. No Espírito Santo, a ESESP, passou por um processo de reestruturação, redefinindo sua estratégia com vistas à contratualização de resultados com a sua secretaria supervisora.

A Bahia criou a Universidade Corporativa do Serviço Público com a finalidade de implantar, consolidar e expandir um sistema integrado de educação corporativa, alinhado ao Plano de Governo do Estado. Muitas dessas escolas estaduais vêm ampliando o seu foco, atuando também nos municípios, embora alguns deles tenham escolas de governo já consagradas, como o IMAP de Curitiba e a ESAP de Santo André.

A guisa de conclusão, e de forma complementar aos capítulos anteriores (mais orientados a aspectos conceituais), foram selecionados quatro experiências recentes de melhoria da gestão pública. Inicialmente buscou-se identificar o escopo básico da iniciativa e realizou-se uma breve entrevista com um dirigente envolvido com a implementação sobre o papel da liderança neste processo de mudança. Dentre as iniciativas selecionadas duas são estaduais (Sergipe e Minas Gerais) e duas envolvem administrações locais (Curitiba e Rio Branco).

O Caso de Sergipe

O primeiro relato se refere a uma experiência de modernização levada a cabo no Estado de Sergipe no período 2003/2006 que teve como ponto de partida a elaboração de uma nova estratégia governamental. Segundo Mendes (2005), “*o plano foi concebido a partir de um enunciado ambicioso de visão de futuro - Sergipe como opção de vida - sendo definido o IDH*

ENTRE ASPAS

como principal indicador (e a meta era ser o melhor IDH do Nordeste), ancorada em três opções estratégicas: Trabalho e Renda, Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável e Gestão Pública Empreendedora. Foi elaborado um modelo relacional vinculando os indicadores dos programas prioritários com os do IDH e firmados contratos de gestão. Além disto, o Estado inovou ao introduzir uma nova concepção para suas arquiteturas *organizacional e financeira*". O principal resultado (melhoria do IDH) surpreendeu a muitos especialistas e mereceu comentários na imprensa, à época. Luis Nassif (Folha de SP, 16/06/2006), comentou: "*Sergipe, em quatro anos, saiu de quinto pior IDH para melhor do Nordeste... O projeto de Sergipe parte do conceito de desenvolvimento sustentável. E tem como peça-chave a integração de ações*". Delfim Neto (Folha de SP, 07/06/2006), destacou: "*Quem não é o maior, tem que ser o melhor... Esse slogan se aplicaria hoje ao Estado de Sergipe, devido à velocidade com que vem superando as chamadas "metas do milênio" em termos de crescimento econômico e de desenvolvimento humano. Três fatos chamam a atenção... uma interessante convergência da prática da boa governança com um vigoroso crescimento econômico, impulsionado em boa parte pelo investimento público, e o simultâneo avanço dos índices de desenvolvimento humano*".

Um dos desafios principais do novo modelo de gestão estava relacionado à necessidade de alinhar as distintas unidades de governo e responsabilizar os dirigentes. Para isso, o governo decidiu adotar como instrumento o contrato de gestão e foi desenvolvido um intenso programa de desenvolvimento gerencial visando fortalecer a cultura de gestão orientada para resultados. Gilmar de Melo Mendes (dirigente entrevistado que ocupou, no período, os cargos de Secretário de modernização, de educação e de fazenda, destacou que: "*o perfil do líder para fazer frente às demandas atuais da gestão pública é totalmente distinta* daquele perfil ainda presente nas organizações públicas. As novas demandas são cada vez mais complexas e exigem do líder a habilidade de entendê-las, decodificá-las e organizá-las abaixo de um modelo que permita transmitir e transitar as informações que são relevantes e imprescindíveis para a consecução dos planos estratégicos. Assim, a capacidade de captar demandas e organizá-las de forma clara e objetiva, para em seguida alinhar objetivos e interesses consiste na primeira habilidade requerida. Na seqüência está a capacidade de implementar planos e sistematizar controles que compreende uma outra habilidade essencial para o êxito de qualquer implementação estratégica... o (novo) contexto exige do líder habilidades adicionais além daquelas tradicionais (comando-controle). As demandas, agora, são transversais às estruturas hierárquicas escalares e verticalizadas, exigem o trabalho organizado em equipes multifuncionais e orientadas para processos... exige, também, uma intensa capacidade de se relacionar e, portanto, entender da natureza humana, essa é talvez uma das mais difíceis características que se impõe ao líder atual. Gerar resultados nas diferenças... Em suma. Sensibilidade social, visão econômica, senso de prioridade, senso de urgência, orientação para resultados, capacidade de relacionamento, conformam os grandes desafios no campo da liderança na nova administração pública. Exercer a difícil e nobre tarefa de juntar pessoas para construir aquilo que sozinhas não conseguiriam realizar. Contribuir para o desenvolvimento da sociedade sabendo conciliar a angústia das *necessidades e os limites das possibilidades*".

O Caso de Minas Gerais

A experiência recente (a partir de 2003) levada a cabo em Minas Gerais que recebeu a denominação inicialmente de Choque de Gestão representa uma concepção inovadora de

reforma da gestão pública baseada na combinação de medidas orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas com iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento. No primeiro caso foram adotadas ações voltadas para o aumento da receita tributária (sem incremento de alíquotas) e de racionalização do gasto e iniciativas de reconstrução da máquina administrativa. No segundo, foram revitalizados os instrumentos formais de planejamento governamental (PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, de longo prazo, e o PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental, de médio prazo) e adotadas iniciativas de inovação gerencial: contratos de gestão (em Minas Gerais denominados acordos de resultados), nova política de recursos humanos, parcerias públicoprivada e com o 3º. setor, dentre outras.

Na nova estratégia implantada a partir de 2007, denominada Estado para Resultados, o desempenho do governo passa a ser medido, de um lado, pelos resultados mensurados por meio de indicadores finalísticos de qualidade e universalização dos serviços e, de outro, pelo custo do governo para a sociedade. Por meio da qualidade fiscal e gestão eficiente, o objetivo-síntese da estratégia Estado para Resultados é reduzir a participação do poder público mineiro na riqueza, medida pelo Produto Interno Bruto (PIB), e ainda, melhorar os resultados para a sociedade, avaliados mediante indicadores sensíveis à evolução da qualidade de vida dos mineiros.

Um dos desafios principais do novo modelo de gestão do Estado é o promover a Governança Social e nesse sentido instituiu um projeto inovador, denominado IGS6, Instituto de Governança Social, com o objetivo de desenvolver ações para fomentar a governança e o controle social em Minas Gerais, fortalecendo os instrumentos formais de participação da sociedade nas decisões sobre as políticas públicas, e atuando também na profissionalização da gestão de projetos sociais desenvolvidos com a sociedade civil organizada e municípios, de forma a otimizar as parcerias em prol do desenvolvimento socioeconômico do Estado.

Outra importante iniciativa, no âmbito do Projeto Estruturador Ampliação da Profissionalização dos Gestores Públicos é o Programa de Desenvolvimento Gerencial (PDG Minas), realizado desde 2008, em parceria com a Fundação Dom Cabral, com o objetivo de elevar a efetividade do gestor público, com base em quatro competências gerenciais básicas previamente definidas: Liderança de Equipes; Orientação para Resultados e Visão Sistêmica; Capacidade Inovadora e Compartilhamento de Informações e de Conhecimentos; e Gestão de Pessoas. Num primeiro momento os gestores fazem uma avaliação de seu perfil de competências que depois é comparado com uma nova avaliação feita após a conclusão do Programa. Renata Vilhena (dirigente entrevistada que ocupa o cargo de Secretária de Estado de Planejamento e Gestão) enfatizou que:

“o dirigente governamental necessita incorporar em sua gestão uma série de inovações que buscam promover o alinhamento das organizações aos resultados definidos pelo planejamento, como por exemplo, a partir de modelos contratuais de gestão por resultados entre organizações públicas, entre o poder público e o terceiro setor e entre o poder público e a iniciativa privada. Outra dimensão que não pode ser desprezada é o alinhamento das pessoas com os resultados de Governo e suas organizações. Destaca-se também, o desenvolvimento de um novo modelo de controle que prioriza a busca dos resultados. As competências de um dirigente governamental devem estar representadas pela clara definição das capacidades necessárias

ENTRE ASPAS

aos negócios de cada instituição, alinhadas ao objetivo global estratégico, no caso de MG, transformar o Estado em padrões diferenciados de qualidade de vida para os cidadãos. Isto significa que o líder deve apresentar alinhamento estratégico, comunicação eficaz sobre os objetivos e resultados pretendidos junto às suas equipes de trabalho e elevada motivação. Deve estar também em permanente processo de aprendizado. As competências devem se inter-relacionar para compor um conjunto de comportamentos, conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao dirigente: Orientação para Resultados, Visão Sistêmica, Compartilhamento de Informações e Conhecimentos, Liderança de Equipes, Gestão de Pessoas, Capacidade Inovadora e *Competência Técnica*".

O Caso de Curitiba

A primeira onda de reformas gerenciais no Brasil (95) foi predominantemente federal. A segunda, a partir de 2003, teve como protagonistas os estados da federação. Hoje esta agenda começa a ganhar relevância em âmbitos locais, a partir de iniciativas como as de Curitiba e de Rio Branco, dentre outras. A experiência recente da Prefeitura Municipal de Curitiba foi motivada a partir de três questões básicas: Para que o Plano de Governo tenha sucesso, que impactos devem resultar de sua implementação para Curitiba e sua população? Para gerar estes impactos, o que a Prefeitura deve produzir para Curitiba e sua população?

Para ser capaz de prover o que Curitiba e seus cidadãos necessitam, quais devem ser as bases de um bom governo? Tendo como referência o Plano de Governo, que estabeleceu como visão de futuro: "Curitiba: a melhor qualidade de vida das capitais brasileiras", desdobrada em cinco eixos (Morar em Curitiba; Aprender em Curitiba; Trabalhar em Curitiba; Cuidar em Curitiba; e Viver em Curitiba), o desafio foi o de definir um modelo de gestão voltado para a implementação da nova estratégia. Optou-se pela adoção de contratos de gestão e por um amplo Programa de Desenvolvimento Gerencial (com a participação de aproximadamente 1.500 gerentes) orientado para o desenvolvimento da cultura gerencial e técnicas de bom governo.

As duas iniciativas foram realizadas em parceria com o Instituto Publix. Indagado sobre os atributos do novo líder em tempos de governança, Carlos Homero Giacomini (dirigente entrevistado, que ocupa o cargo de Presidente do IMAP – Instituto Municipal de Administração Pública):

"Ao refletir sobre "porque haveria a cidade de reconhecer um Prefeito como seu líder? A resposta a esta pergunta, aplicada a realidade atual, talvez possa indicar os atributos desta nova liderança:

1. O "líder público" deve sentir-se legítimo como pleiteador dessa condição; ser possuidor da convicção de lhe cabe esta prerrogativa; de que o espaço social que ocupa, o ator que é, lhe confere a possibilidade e a responsabilidade de exercer esta missão. Porque ele é o único que exerce liderança a partir de um recorte de Estado que, numa visão gramsciana, é a mais fissurada e contraditória instância de organização da sociedade. Por isso, em tese, só o líder público, mais do que qualquer

outro, poderia ser o garantidor das manifestações de todas as classes e suas frações, de todas as correntes de pensamento; só ele poderia abrigar o contraditório existente na sociedade como um todo e, a partir deste contraditório, construir um pensamento e uma vontade hegemônicas, mesmo que temporariamente e, certamente, marcada pela sua visão de mundo. Em suma, deve abraçar a democracia como valor universal. E lembremos que líderes desta natureza são reconhecidos e amados, sejam de direita ou de esquerda (p. ex: Roberto Campos e Celso Furtado; Winston Churchill e Allende). Estaríamos falando da velha e boa condição de Estadista?

2. O “líder público” precisa projetar visões de futuro, fazer a sociedade entender e acreditar que a melhor forma de prever o futuro é inventá-lo a partir de um sonho, do aproveitamento e da geração de oportunidades. Como dizia o velho Matus: o grande líder não é só o que enxerga mais longe, mas aquele que cria as condições para o advento dos cenários que a sociedade deseja construir. As versões finais das visões de futuro são da responsabilidade do grande líder. A maioria dos políticos não faz nem idéia de que esta deveria ser uma de suas principais missões.

3. Para o exercício da grande liderança, ao “líder público” é vetado o conforto de ser ou permanecer analfabeto em qualquer uma das grandes linguagens humanas: política, emocional, histórica, econômica, artística, espiritual... Ou seja, o grande instrumental deste tipo de líder, é uma enorme consciência, uma noção expandida da realidade do mundo, em perspectivas histórica e de futuro”.

O Caso de Rio Branco

Da mesma forma que os casos anteriores, a experiência recente de modernização da gestão pública na Prefeitura de Rio Branco teve como motivação o desafio de implementação do Plano de Governo do Município (2009-2012) cujo objetivo global é o de elevação dos padrões de bem-estar e melhoria contínua da qualidade de vida da população do município, fortalecendo a sua identidade e organização comunitária; por meio do aprofundamento da democracia, compartilhamento de poder e a criação de condições estruturais econômicas, sociais, políticas, éticas e culturais que favoreçam e conduzam ao desenvolvimento sustentável. A singularidade da experiência de Rio Branco é dada pelo processo participativo de construção do Plano, em linha com os tempos de governança, antes enunciados. Visando a legitimação do processo de construção coletiva, foram organizados conselhos populares nas sete Regionais da cidade e nas três Regionais rurais, com a participação das comunidades, das organizações civis, dos partidos políticos, da aliança política, dos sindicatos, das organizações empresariais, das cooperativas, das associações de bairros, das federações de trabalhadores, dos gestores municipais e dos especialistas de diversas áreas temáticas. Foram realizadas 62 oficinas com as organizações da sociedade que identificaram os problemas, definiram as estratégias e deram conta das soluções. E, visando a profissionalização da função pública em bases meritocráticas e a necessidade de promover o desenvolvimento das capacidades técnicas e gerenciais, foi criada uma escola de governo, diretamente vinculada

ENTRE ASPAS

ao Gabinete do Prefeito. A primeira iniciativa da escola é a realização de um Programa de desenvolvimento de competências orientado fundamentalmente para a capacitação da alta gerência, da gerência intermediária e servidores em gestão para resultados sustentáveis.

Ronaldo Angelim, Prefeito Municipal, comentou sobre o significado de ser dirigente nestes novos tempos de governança:

*“a modernização da gestão pública passa necessariamente, pela reinvenção de seus processos, métodos e um permanente revisitar de seus conceitos/concepções. Ser dirigente público nesse novo contexto é se impôr desafios a cada dia, evitando-se a acomodação tão presente no cotidiano das administrações carcomidas pela mesmice das rotinas e indiferença às inovações e demandas de um novo tempo. Exige mudanças de atitude e vontade política de repensar paradigmas, de superar resistências e de inverter prioridades. Este novo momento exige líderes atentos e envolvidos num processo contínuo de aprendizagem, que tenham a humildade necessária para interagir com o novo que surge a partir da relação da sabedoria popular, de experiências vivenciadas pela sociedade local e dos novos conhecimentos na área da gestão pública. O novo líder deve ser antes de tudo, um facilitador envolvente, que saiba escutar e processar os anseios e sonhos do povo e transformá-los em políticas públicas que efetivamente se materializem em resultados em favor da sociedade. O novo líder deve focar no desenvolvimento contínuo das capacidades internas, referenciadas em novos conhecimentos, na habilidade de construir parcerias, comprometidas com resultados e na valorização dos processos de controle social. Em Rio Branco, a criação dos Conselhos das Regionais, cujo formato foi construído de forma coletiva, é parceira da gestão municipal na construção de políticas públicas, definição de prioridades e acompanhamento do processo de implantação dessas políticas, valorizando o protagonismo das lideranças do movimento social, compartilhando responsabilidades e *reafirmando o compromisso com o desenvolvimento sustentável do Município*”.*

Referências

MARINI, C (2008): Um decálogo da boa gestão pública: os desafios de um estado para resultados. XIII Congresso do CLAD sobre a reforma do Estado e da administração pública – Buenos Aires, novembro de 2008.

BASS, Bernard (1990): Bass & Stogdill's Handbook of Leadership Theory, research, and managerial applications. New York: Free Press.

GARDNER, John W. (1990): On leadership. New York: Free Press.

JACOBS, T. O., & JAQUES, E. (1990): Military executive leadership. Measures of leadership.

A REVISTA DA UNICORP

RICHARDS & ENGLE (1986): *After the vision: Suggests to corporate visionaries and vision champions in Adams J D (Ed), Transforming Leadership, Alexandria, VA: Miles River Press.*

TANNENBAUM, R.; WESCHLER, I. R.; MASSARIK, F. (1972): *Liderança e organização: uma abordagem da ciência do comportamento. São Paulo: Atlas.*

MARINI, C & MARTINS, H (2007): *Os bruxos da gestão pública: reflexões sobre consultoria organizacional no setor público. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana.*

MARINI, C & MARTINS, H (2005): *Um modelo de gestão governamental para resultados. Documento apresentado no I Seminário Administração Pública: Análise Contextual e Propostas de Modernização. Câmara dos Deputados, Brasília.*

DROR, Y. (1997): *O administrador público tipo delta para o século 21. Brasília. Revista do Servidor Público Ano 48 número 2.*

WHEATLEY, M (1992): *Liderança e a nova ciência. São Paulo: Editora Cultrix LTDA.*

AGUILAR, L. (2007): *El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. XII Congreso del CLAD. Santo Domingo.*

MATUS, C. (1993): *Política, planejamento & governo. Brasília: IPEA.*

MOORE, M. (2003): *Criando Valor Público: gestão estratégica no governo – Editora Letras e Expressões.*

MENDES, G. (2005): *O ajuste fiscal matricial voltado ao desenvolvimento: o caso do governo do Estado de Sergipe – a ser apresentado no X Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública.*

Notas

¹ Que deverá contar com os seguintes atributos: concentração de aptidões de alta relevância; super-profissionalismo; valor filosófico e raciocínio ético; inovador/criativo; meritocrático-elitista; virtuoso; autônomo; forte sentido de missão.

² Governabilidade é aqui utilizada no sentido dado por Matus (1993): uma relação entre as variáveis que o ator controla e não controla no processo de governo.

³ Vale recordar o antigo provérbio atribuído ao poeta inglês, John Heywood, que em pleno século XVI prenunciava o pensamento sistêmico: *You cannot see the wood for the trees* (1546).

⁴ Consultoria pode ser um recurso valioso como catalisador de processos de mudança na gestão pública na medida em que colabora na geração de resultados, na busca de soluções e no desenvolvimento de capacidades por meio da disseminação e operacionalização de idéias, ferramentas e da formação de aprendizado (Marini & Martins, 2007).

⁵ Ver www.enap.gov.br

⁶ Ver www.projetoigs.org.br

FIGURA 1. O ARGUMENTO DO ALINHAMENTO

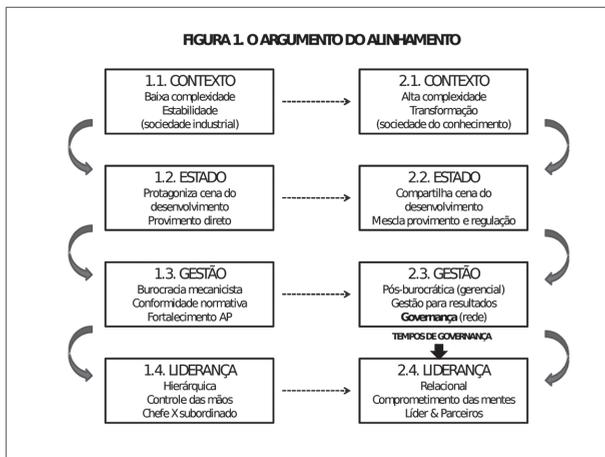


FIGURA 2. A ABORDAGEM DA CADEIA DE VALOR

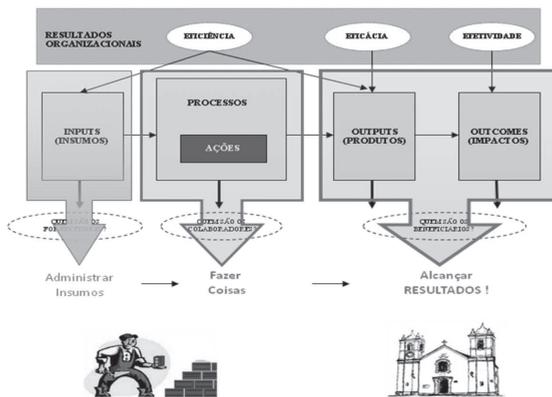


FIGURA 3. INSTRUMENTOS DE GESTÃO

PERSPECTIVAS	DA APLICAÇÃO		
	Macro-Governamental	Organizacional/Institucional	Individual/Grupal
DA AGREGAÇÃO DE VALOR PÚBLICO Resultado	Planos de desenvolvimento (planos estratégicos e plano plurianual) Gestão por programas (formulação, monitoramento e avaliação de programas e ações)	Planejamento estratégico Contratualização/agencificação (contratos de gestão, acordos de resultado etc.)	Avaliação de desempenho individual e grupal
Processo	Sistemas centrais (compras, RH, logística, TI/governo eletrônico, orçamento, finanças etc.) Controle, promoção da transparência e accountability e luta contra corrupção	Gestão da qualidade Simplificação administrativa Gestão do atendimento Gestão da organização governamental (estruturas e modelos institucionais, regulação, parcerias com a sociedade etc.)	Capacitação e gestão de competências Direção pública Gestão de cargos e carreiras Assistência ao servidor Dimensionamento da força de trabalho
Recurso	Gestão da qualidade do gasto Repressão fiscal Gestão orçamentária, financeira e contábil	Eficiência Redução de despesas	Produtividade Política de reajustes salariais Previdência do servidor