

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
Programa de Pós-Graduação em Engenharia
de Produção – PPGEP

José Moreira da Silva Neto

AVALIAÇÃO DA LIDERANÇA NA GESTÃO
DO ESPAÇO PÚBLICO MUNICIPAL

Tese de Doutorado

Florianópolis
2004

José Moreira da Silva Neto

**AVALIAÇÃO DA LIDERANÇA NA GESTÃO
DO ESPAÇO PÚBLICO MUNICIPAL**

Tese de Doutorado apresentada e defendida no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito final para obtenção do Título de Doutor em Engenharia de Produção

Prof. Paulo Maurício Selig, Dr.
Orientador

Prof. Bruno Hartmut Kopittke, Dr.
Co-Orientador

**Florianópolis
2004**

FICHA CATALOGRÁFICA

S586a Silva Neto, José Moreira da.
Avaliação da liderança na gestão do espaço público municipal /
José Moreira da Silva Neto ; orientador Paulo Maurício Selig ; co-
orientador Bruno Hartmut Kopittke. – Florianópolis, 2004.
215f.: il.; gráfs.; tabs.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina,
Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, 2004.

Inclui bibliografia.

1. Liderança – Avaliação. 2. Administração municipal – Análise. 3.
Participação social. 4. Comportamento organizacional. 5. Liderança
política – Finalidades e objetivos. I. Selig, Paulo Maurício. II. Kopittke,
Bruno Hartmut. III. Universidade Federal de Santa Catarina.
Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. IV. Título.

CDU: 658.3-057:352

José Moreira da Silva Neto

**AVALIAÇÃO DA LIDERANÇA NA GESTÃO
DO ESPAÇO PÚBLICO MUNICIPAL**

Esta tese foi julgada adequada para a obtenção do Título de Doutor em Engenharia de Produção, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção (PPEGP) da Universidade Federal de Santa Catarina, em 16 de junho de 2004.

Prof. Edson Pacheco Paladini, Dr.
Coordenador do PPEGP
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

BANCA EXAMINADORA

Prof. Paulo Mauricio Selig, Dr.
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Prof. Bruno Hartmut Kopittke, Dr.
Co-Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Prof^a. Andréa Valéria Steil, Dra.
Moderadora
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Prof. Gregório Jean Varvakis Rados, Ph.D.
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Prof. Valmor Slomski, Dr.
Universidade de São Paulo – USP

Prof. Haroldo Cristovam Teixeira Leite, Dr.
Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

**Santíssima
Trindade:**

*pela vida,
pela fé,
pela família,
pelas demais concessões,
por tudo,
agradeço.*

**Maria
Santíssima**

*mãe do maior líder
da humanidade,
intercedei
por nós.*

Dedicatória

Dedico esta tese a:

*Madalena, minha esposa;
Monalissa, Maysa, João e
Matheus meus filhos;
e a José (in memoriam)
e Luiza, meus pais.*

*Somente
Deus tem como pagar a grande
contribuição de vocês nesta vitória.*

AGRADECIMENTOS

Aos Professores: Doutor Paulo Maurício Selig e Doutor Bruno Hartmut Kopittke.

Aos demais Professores do PPGEP e Trabalhadores da UFSC.

Aos Professores participantes nas bancas de qualificação e de defesa final da tese.

Aos colegas do GAV – Grupo de Análise de Valor da EP/UFSC.

Aos autores citados neste trabalho.

Aos colegas do Departamento de Ciências Contábeis da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR).

Às Comunidades Municipais de Santa Catarina e às demais do Brasil por terem fomentado, com recursos de impostos, o curso de doutorado que a UFSC me ofereceu.

À Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), especialmente ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção (PPGEP).

À Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR).

À Associação Rondoniense de Municípios (AROM) e aos municípios de Vilhena, Cacoal, Ji-Paraná, Ouro Preto do Oeste e Porto Velho, pela colaboração na pesquisa.

A todos, meu eterno agradecimento.

Para crescer, as organizações, assim como os indivíduos, requerem o estímulo do desafio e da inovação.

D. Leonardo Barton

Em ambientes turbulentos como os atuais, a formulação de políticas deve atender à gestão das crises; as crises dão oportunidade de se pôr em prática aquilo que, em circunstâncias normais, seria impossível.

João Prats I Catalá

A mudança requer em certas situações, a necessidade de desaprender para aprender.[...] em um ambiente de mutação acelerada é preciso estar ciente de que nesse ambiente, o aprendizado e a evolução institucional não têm ponto de chegada.

J. MacGregor Burns

A sincronicidade estupenda entre discurso, pensamento e ação foi a personificação do princípio fidedigno da liderança, legado pelo líder Mahatma Gandhi. Para ele o líder é responsável por manter a confiança no poder que os discípulos lhe dão. Uma má utilização desse poder se constitui numa traição à verdade.

Debashis Chatterjee

Nossa vocação não é o trabalho – a fidelidade a trabalhos modestos é o nosso meio de colocar o nosso amor em ação.

Madre Teresa de Calcutá

SUMÁRIO

SUMÁRIO	ix
ÍNDICE DE FIGURAS	xii
ÍNDICE DE TABELAS	xiv
ÍNDICE DE QUADROS	xv
LISTA DE REDUÇÕES	xvi
RESUMO	xvii
ABSTRACT	xviii
1 INTRODUÇÃO	19
1.1 Contextualização do tema	19
1.2 Formulação do problema	22
1.3 Justificativa	26
1.4 Objetivos	28
1.5 Relevância	28
1.6 Limitação	29
1.7 Contribuição e originalidade	30
1.8 Característica metodológica	32
1.9 Estrutura da tese	33
2 PARADIGMAS E PERSPECTIVA DA GESTÃO PÚBLICA	37
2.1 Gestão pública brasileira: conceito, finalidade e paradigmas	37
2.1.1 Característica da administração pública.....	39
2.1.2 Finalidade do serviço público	40
2.1.3 Paradigmas da gestão pública no Brasil	41
2.1.4 Contexto e perspectiva do novo paradigma na gestão pública brasileira....	43
2.2 Componentes fiscais e gerenciais na gestão pública	46
2.2.1 Componentes da gestão fiscal	47
2.2.2 Componentes gerenciais de resultado – gestão da qualidade.....	50
2.2.2.1 Abordagem da fundamentação constitucional	54
2.2.2.2 Abordagem da fundamentação do “estado da arte” em gestão de excelência	55
2.3 Viés e competência do serviço público municipal	59
2.3.1 Federalismo municipalista.....	59
2.3.2 Competência de serviços do ente público municipal.....	62
2.4 Característica geral do espaço público como uma nova institucionalidade	67
2.5 Considerações finais do capítulo	75

3	LIDERANÇA NO ESPAÇO PÚBLICO MUNICIPAL.....	76
3.1	Liderança: conceitos gerais.....	76
3.2	Abordagem da liderança situacional.....	83
3.3	Estilo de liderança.....	86
3.3.1	Estilo de liderança segundo a pesquisa de Goleman.....	88
3.3.2	Estilo de liderança segundo Alecian & Foucher.....	89
3.4	Liderança no setor público.....	92
3.4.1	Mudança de enfoque na liderança pública.....	93
3.4.2	Abordagem contemporânea da liderança na gestão pública.....	94
3.4.3	Liderança e capacidade de gestão.....	95
3.4.4	Liderança envolvendo todos os níveis.....	96
3.4.5	Liderança neste ambiente atual.....	97
3.4.6	Liderança e desempenho organizacional.....	98
3.4.7	Liderança e gerência de pessoas.....	100
3.5	Abordagem das competências essenciais da liderança pública.....	102
3.5.1	Conduzir a mudança.....	102
3.5.2	Conduzir as pessoas.....	103
3.5.3	Buscar resultado.....	104
3.5.4	Elevar a perspicácia.....	105
3.5.5	Fomentar coalizões e comunicação.....	106
3.6	Políticas de cidadania e governabilidade.....	107
3.7	Formulação de políticas de desenvolvimento.....	113
3.8	Considerações finais do capítulo.....	118
4	MÉTODO DE AVALIAÇÃO PROPOSTO – MAP.....	120
4.1	Termos e definições.....	120
4.2	Arquitetura do método.....	128
4.2.1	Abordagem sistêmica ao processo do método avaliação.....	129
4.2.2	Avaliação de liderança institucional.....	132
4.2.2.1	Perspectiva de constructo legal.....	133
4.2.2.2	Perspectiva do constructo cultural.....	136
4.2.3	Avaliação de liderança na gestão.....	140
4.2.3.1	Perspectiva de responsabilidade fiscal.....	141
4.2.3.2	Perspectiva de responsabilidade social.....	145
4.2.4	Avaliação da liderança no espaço público do município.....	149
4.3	Mecanismos de coleta de dados.....	155
4.3.1	Atributos e escalas de avaliação.....	155
4.3.2	Matrizes de inquirições para a coleta de dados.....	158
4.4	Mecanismo de tratamento e auditoria dos dados.....	164
4.5	Estratégia para apresentação das informações.....	167
4.6	Vantagens, desvantagens e aprimoramento do método.....	170
5	APLICAÇÃO DO MÉTODO.....	173
5.1	Escopo da pesquisa.....	173

5.2	Dados da pesquisa <i>approach</i> : subsídios para definição do problema e construção do método.....	176
5.3	Evidências na aplicação do método de avaliação proposto	185
6	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	198
6.1	Atendimento dos objetivos	198
6.2	Tratamento das questões da pesquisa	202
6.3	Resultado da aplicação do método	203
6.4	Recomendações e comentários finais	205
	REFERÊNCIAS	207

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 – Questões para visualizar o problema como parte de um sistema	23
Figura 1.2 – Estrutura da tese	33
Figura 2.1 – Representação do modelo de excelência em gestão pública.....	51
Figura 2.2 – Público como uma nova institucionalidade	67
Figura 2.3 – Espaço público e as características dos setores de serviços	70
Figura 2.4 – Paradigmas e perspectivas do “público” no Brasil.....	74
Figura 3.1 – Atributos de liderança organizacional segundo DePree	80
Figura 3.2 – Atributos de liderança – arquitetura, maestria e ensinamento.....	81
Figura 3.3 – As cinco regras e os dez compromissos da liderança de Kouzes & Posner.....	82
Figura 3.4 – Inter-relação na liderança situacional.	86
Figura 3.5 – Estilos de liderança apropriados aos vários níveis de maturidade.	87
Figura 3.6 – Liderança e capacidade/ desempenho operacional.	99
Figura 3.7 – Liderança no ciclo da gestão de recursos humanos.....	101
Figura 4.1 – Arquitetura do método preconizado para a avaliação da liderança municipal – AMPALM.	129
Figura 4.2 – Abordagem sistêmica do método preconizado para a avaliação da liderança municipal.....	131
Figura 4.3 – Metas de qualificação das práticas de liderança no espaço público municipal.	167
Figura 4.4 – Liderança sob a perspectiva de constructo cultural.	169
Figura 5.1 – Universo da pesquisa – percentual de habitantes.	175
Figura 5.2 – Escopo da pesquisa em percentagem de municípios.....	176
Figura 5.3 – Resultado geral sobre a freqüência de estilos gerenciais.....	183
Figura 5.4 – Resultado dos estilos gerenciais por características: eficaz ou suave	183
Figura 5.5 – Freqüência de idéias por áreas temáticas.	185
Figura 5.6 – Atributos de qualidade do processo de liderança sob a perspectiva de constructo legal.	187
Figura 5.7 – Atributos de qualidade do processo de liderança sob a perspectiva de constructo cultural.	189
Figura 5.8 – Atributos de qualidade do processo de liderança sob a perspectiva de responsabilidade fiscal	191

Figura 5.9 – Atributos de qualidade do processo de liderança sob a perspectiva de responsabilidade social	193
Figura 5.10 – Atributos das práticas de qualidade sob a perspectiva de espaço público municipal.....	196
Figura 5.11 – O público no município: evidências de qualificação das práticas de liderança – meta início	197

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1.1 – Levantamento prévio da liderança em cinco municípios do Estado de Rondônia.....	25
Tabela 4.1 – Valores escalares destinados à avaliação dos atributos das práticas de liderança.....	156
Tabela 4.2 – Matriz de avaliação das práticas de liderança sob a perspectiva de constructo legal.....	158
Tabela 4.3 – Matriz de avaliação das práticas de liderança sob a perspectiva de constructo cultural.....	159
Tabela 4.4 – Matriz de avaliação das práticas de liderança sob a perspectiva de responsabilidade fiscal.....	161
Tabela 4.5 – Matriz de avaliação das práticas de liderança sob a perspectiva de responsabilidade social.....	162
Tabela 4.6 – Matriz de avaliação das práticas de liderança sob a perspectiva de gestão do espaço público municipal.....	163
Tabela 4.7 – Base de dados sobre a avaliação das práticas de liderança.....	165
Tabela 5.1 – Municípios de Rondônia – base da pesquisa.....	175
Tabela 5.2 – Dados estratificados da pesquisa sobre os estilos dos líderes/gestores.....	182
Tabela 5.3 – Dados da pesquisa com aplicação do método Brainwriting 6-3-5.....	184
Tabela 5.4 – Dados de atributos das práticas de liderança sob a perspectiva de constructo legal.....	186
Tabela 5.5 – Dados de atributos das práticas de liderança sob a perspectiva de constructo cultural.....	188
Tabela 5.6 – Dados de atributos das práticas de liderança sob a perspectiva de responsabilidade fiscal.....	190
Tabela 5.7 – Dados de atributos das práticas de liderança sob a perspectiva de responsabilidade social.....	192
Tabela 5.8 – Dados de atributos das práticas de liderança sob a perspectiva de espaço público municipal.....	195

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1 – Relação dos elementos-chave do contexto do problema com os atributos das práticas de liderança.	24
Quadro 2.1 – Referencial analítico de paradigma e conceito de público no Brasil ...	41
Quadro 2.2 – Características dos dois modelos de administração pública.....	44
Quadro 2.3 – Racionalidade jurídica versus racionalidade gerencial	45
Quadro 3.1 – Estilo de liderança versus componentes emocionais.....	89
Quadro 3.2 – Capacidades de formulação e gestão de políticas.	114

LISTA DE REDUÇÕES

REDUÇÃO DEFINIÇÃO

ALGEPM	Avaliação da Liderança na Gestão do Espaço Público Municipal
AMP	Arquitetura do Modelo Proposto
AROM	Associação Rondoniense de Municípios
EOECD	Estudo da Organization for Economic Co-operation and Development
EPM	Espaço Público Municipal
MAP	Modelo de Avaliação Proposto
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PPA	Plano Plurianual
PQSP	Programa de Qualidade no Serviço Público.

RESUMO

SILVA NETO, José Moreira da. *Avaliação da liderança na gestão do “espaço público municipal”*. 2004. 215f. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção. UFSC. Florianópolis.

Desenvolve-se neste trabalho um método de avaliação de liderança na gestão orientada para o espaço público municipal. Este método visa operacionalmente, entre outros objetivos, instrumentalizar meios de aprendizado e de melhoria contínua no processo de liderança municipal. Para efeito de organização, este trabalho está equalizado em seis capítulos em que se apresenta: a introdução da tese; os paradigmas e perspectiva da gestão pública; a liderança no espaço público municipal; o método desenvolvido; a aplicação do método, que consiste na coleta, análise e interpretação dos dados; e as conclusões e recomendações. A pesquisa desenvolvida foi de natureza qualitativa e nível exploratório, tendo sido delineada sob a perspectiva do estudo de multicasos. Como fator crítico, colocou-se a seguinte questão: em que medida as práticas de liderança na gestão pública municipal do Estado de Rondônia são compatíveis para mobilizar, no espaço público municipal, políticas que levam à construção simultânea da cidadania e governabilidade? A aplicação deste método ocorreu, portanto, com intuito de testá-lo em um estudo de multicasos, cujo escopo compreendeu cinco municípios do referido Estado. Os instrumentos aplicados na coleta, análise e interpretação dos dados são componentes do método desenvolvido nesta tese. Os resultados encontrados na pesquisa destacaram o nível de desempenho e o nível de metas de oportunidade de melhoria do processo de liderança. Os resultados também destacaram as seguintes perspectivas: constructo legal, constructo cultural, responsabilidade fiscal, responsabilidade social e espaço público municipal como componentes de orientação à melhoria do processo de liderança. A confiabilidade do método repousa em fatos empíricos que são originados por processo de auto-avaliação dos líderes em comparação com práticas de liderança evidenciadas nas organizações por eles lideradas. Ressalta-se, finalmente, que o método de avaliação da liderança na gestão do espaço público municipal, conforme preconizado no conteúdo desta tese, tem seu âmago na concepção de liderança como processo de conduzir mudanças e pessoas, aprendizado e resultado, para assim elevar a perspicácia e fomentar coalizões e comunicação.

Palavras-Chave: Liderança. Gestão pública. Espaço público municipal. Avaliação.

ABSTRACT

SILVA NETO, José Moreira da. Leadership evaluation in the management of the municipal public space. 2004. 215f. Doctoral Dissertation. Production Engineering Graduate Program. UFSC. Florianópolis.

In the present study a method of leadership evaluation in guided management for the municipal public space is developed. One of the goals of this method is to operationally instrumentalize learning and continuing improvement tools in the process of municipal leadership. In terms of organization, this study is divided into six chapters in which it presents: the introduction of the dissertation, the paradigms and perspective of public management, the leadership in the municipal public space, the developed method, the application of the method, which consisted of data collection, analysis, and interpretation, and the conclusions and recommendations for further research. The conducted research is of a qualitative nature, at the exploratory level, outlining multicase studies, and it had as a critical factor the question: To what extent do the leadership practices in the municipal public management of Rondônia state are compatible with the mobilization of policies for the simultaneous construction of citizenship and governability in the municipal public space? Therefore, the application of this method aimed to test it in a multicase study whose scope included five cities of the investigated state. The instruments used for data collection, analysis and interpretation integrate the method developed in this dissertation. The research findings highlighted the development level and the level of goals of improvement opportunity in the enhancement of the leadership process. The findings also emphasized the following perspectives: legal construct, cultural construct, fiscal responsibility, social responsibility, and municipal public space as components of the orientation to the enhancement of the leadership process. The reliability of the method is based on empirical facts that are originated by a process of self-evaluation of leaders in comparison with leadership practices exemplified in the organizations where they play a leadership role. Finally, it is highlighted that the method of leadership evaluation in the management of the municipal public space, as recommended in this dissertation, has, as its core, leadership as a process to drive changes and people, learning and results, to enhance perspicacity, to foment coalitions and communication.

Key words: Leadership. Public management. Municipal public space. Evaluation.

1 INTRODUÇÃO

Como posicionamento geral neste trabalho, apresenta-se a avaliação da liderança na gestão orientada para o espaço público municipal como vetor de aprendizado e melhoria à condução de políticas que viabilizem a construção simultânea da cidadania e governabilidade. Enfatiza-se, porém, que o contexto em que as práticas de liderança pública se desenvolvem está passando por mutações críticas de estrutura e cultura institucional. Diante deste posicionamento, o primeiro capítulo do trabalho constitui-se dos seguintes tópicos: contextualização do tema; formulação do problema; justificativa; objetivos; relevância; limitação; contribuição e originalidade; característica metodológica; e finalmente, a estrutura da tese.

1.1 Contextualização do tema

No final do século XX, a administração pública brasileira, com o seu modelo de federalismo trino, deparou-se com o desafio de promover mudanças, diante do surgimento de uma nova institucionalização – o espaço público de representação e negociação social. Com isto, passou-se a exigir, nas organizações públicas, práticas de liderança que mobilizassem para as políticas adequadas à construção simultânea da cidadania e governabilidade.

O surgimento deste fenômeno – a mencionada *nova institucionalização* – é entendido pela amplitude do adjetivo *público* que, segundo Rabotnikof,¹ paulatinamente, foi marcando uma mudança nas relações entre Estado e sociedade, dando lugar a uma progressiva diferenciação entre o Estado, a comunidade e o indivíduo. Esta transformação exigia, além da possibilidade de tornar a gestão pública mais permeável às demandas emergentes da sociedade, que também se retirassem do Estado e dos agentes sociais os privilégios e o monopólio, até então exclusivos, de definição da agenda social. É sensato pensar, portanto, que a

¹ Base teórica obtida in: RABOTNIKOF, Nora. *Lo publico e sus problemas*. Madrid: Revista internacional de filosofia política, 1993.

definição da agenda social deve ocorrer em um espaço público com a efetiva participação do ente mais interessado deste contexto, que é a sociedade.

É neste ambiente, portanto, que o tema da pesquisa se situa e busca se tornar um instrumento de apoio ao aprendizado e aos atributos de melhoria das práticas de liderança. Isto se torna mais desafiador, principalmente, quando o espaço público municipal se constitui no escopo desta aprendizagem.

As mudanças estruturais e de cultura institucional mencionadas anteriormente têm inspirado *insights*² e exigido adaptações neste ambiente crítico da gestão pública. Apontam, por exemplo, a relação inadequada entre o sistema de liderança e as características das decisões e das ferramentas gerenciais. Isso se torna ainda mais difícil quando se tem pela frente restrições como: a) demanda crescente por serviços públicos com qualidade; b) escassez de recursos; e, c) conflito entre os entes estatais do sistema de federalismo *trino* e a sociedade.

Para alcançar a finalidade e suprir a necessidade do serviço público neste contexto, os líderes têm a difícil tarefa de incentivar e dar exemplo de práticas econômicas, eficientes, eficazes, efetivas e, sobretudo, de criatividade no processo de gestão. Assim, surge a abordagem da “gestão pública pós-burocrática”.

Tal abordagem, apresentada por Keinert³, abrange, entre outros aspectos, a necessidade de inovação e adaptação organizacional, de superação dos vieses da qualidade e de melhoria da credibilidade das pessoas que conduzem e operacionalizam a administração pública. E, principalmente, a necessidade de motivar a participação do cidadão no processo de gestão da “coisa” – da finalidade pública.

Assim, o tema gestão pública tem sido objeto de consultorias e de discussão em diversos setores da sociedade contemporânea, incluindo o meio acadêmico. Por

² *Insights*: segundo Aguiar (2002, p. 190), o termo *insight* foi introduzido na Gestald por Kohler em 1917. *Insight* seria o discernimento ou a compreensão súbita do sujeito diante de uma situação problemática. O sujeito consegue estruturar essa situação, isto é, percebê-la como um todo.

³ Base teórica obtida in: KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Fapesp, 2000, p. 209.

exemplo, entre várias opiniões neste meio, destacam-se a de Osborne e Gaebler⁴, que focalizam a administração pública numa perspectiva até certo ponto revolucionária, já que eles incluem em seus *insights* a necessidade do gestor público – o ente governante – ou seja, o líder principal de se portar de acordo com as seguintes diretrizes: atuar como um governo catalisador, pertencer à comunidade, ser competitivo, orientar-se por missões, criar resultados, instruir-se pelos usuários dos seus serviços (clientes), agir como um empreendedor, ser preventivo, promover a descentralização e orientar-se para o mercado.

Sobre os vieses evidenciados na administração pública no meio acadêmico e das consultorias, destacam-se também os argumentos de Ferlie⁵, que apresenta como principais causas do atraso e da problemática na administração pública atual: *a interferência política na administração; a falta de qualificação e continuidade de pessoal, especialmente em escalões superiores; a falta de incentivos na busca por eficiência e economia; os sistemas inadequados de contabilidade geral e de gerenciamento das informações.*

Já no contexto do governo e da sociedade brasileiros, segundo Bresser Pereira⁶ dois, entre outros argumentos apresentados, são pressupostos críticos que afetam a administração pública: *grau limitado de confiança nos políticos e nos servidores públicos.* Isso, em geral, representa descrédito sobre uma importante parcela daqueles que conduzem e operacionalizam a administração pública. Daí decorre a pressuposição, por exemplo, de que a inadequação de liderança é o fator responsável pela não-qualidade na instituição pública e tem reflexo negativo nos serviços que esta instituição deveria prestar à sociedade. Esta questão pode representar uma coerente justificativa para a investigação deste pressuposto.

Tal pressuposto pode ser reforçado, se for considerado também que existe, por exemplo, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Brasileiro, uma ferramenta gerencial para a qualidade, que incorpora critérios da

⁴ Base teórica obtida in: OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público.* 4. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

⁵ Base teórica obtida in: FERLIE, Ewan et al. *A nova administração pública em ação.* Brasília: UNB/ENAP, 1999, p. 37-38.

⁶ Base teórica obtida in: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado* (in PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.) e SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003), p. 28-30.

excelência em gestão e pode ser fornecida gratuitamente às instituições públicas brasileiras.

A não utilização desta ou de outra ferramenta de melhoria contínua da qualidade, principalmente pelos governos municipais, pode representar também uma importante justificativa para a investigação das razões que levam os líderes destas instituições a não aderirem a instrumentos desta natureza. Pois, se a adoção de ferramentas gerenciais pode favorecer a melhoria dos serviços que estas instituições fornecem às comunidades, o que impede sua efetivação no âmbito da gestão municipal?

Tanto a necessidade de inovação e de adaptação organizacional e administrativa contida nos *insights* de Osborne e Gaebler, quanto os vieses apresentados por Ferlie, assim como a limitada credibilidade de políticos e de servidores públicos defendida por Bresser Pereira, em princípio, podem ter origem em equívocos do sistema de liderança, na inadequação de decisões e em fragilidades ou ausência de ferramentas gerenciais que deveriam facilitar a qualidade na gestão da instituição pública. Esta hipótese, por si só, reforça e justifica a necessidade de avaliações para evidenciar as causas-problema que estão por detrás dos aspectos considerados neste contexto.

Em síntese, todos os fatores destacados acima reforçam a importância deste tema como objeto de pesquisa, principalmente porque esta se orienta para o aprendizado e a melhoria de atributos das práticas de liderança na gestão do espaço público municipal. Assim, diante destes aspectos, a próxima etapa a ser cumprida no trabalho consiste em formular, neste contexto, o problema da pesquisa.

1.2 Formulação do problema

Tendo o contexto no qual o tema se situa apresentado pontos críticos dentro de condições ambientais gerais, considerou-se prudente, em princípio, antes de formular o problema, compreender melhor estes pontos. Para tal compreensão, utilizou-se a metodologia de redefinição heurística, especificamente, das questões formuladas para definição de hipóteses que justifiquem a ocorrência de problemas,

as quais são submetidas às respostas de líderes municipais. As questões correspondentes são:

- ☛ o que está acontecendo (qual é o fato crítico)?
- ☛ onde acontece (o local onde ocorre o fato crítico)?
- ☛ quando acontece (o tempo – a frequência de ocorrência do fato crítico)?
- ☛ por que acontece (motivo do acontecimento)?
- ☛ como acontece (a maneira como o fato crítico acontece)?
- ☛ quem sofre as ações (o prejudicado com o fato crítico)?

As respostas às questões deram origem às hipóteses ilustradas na Figura 1.1.

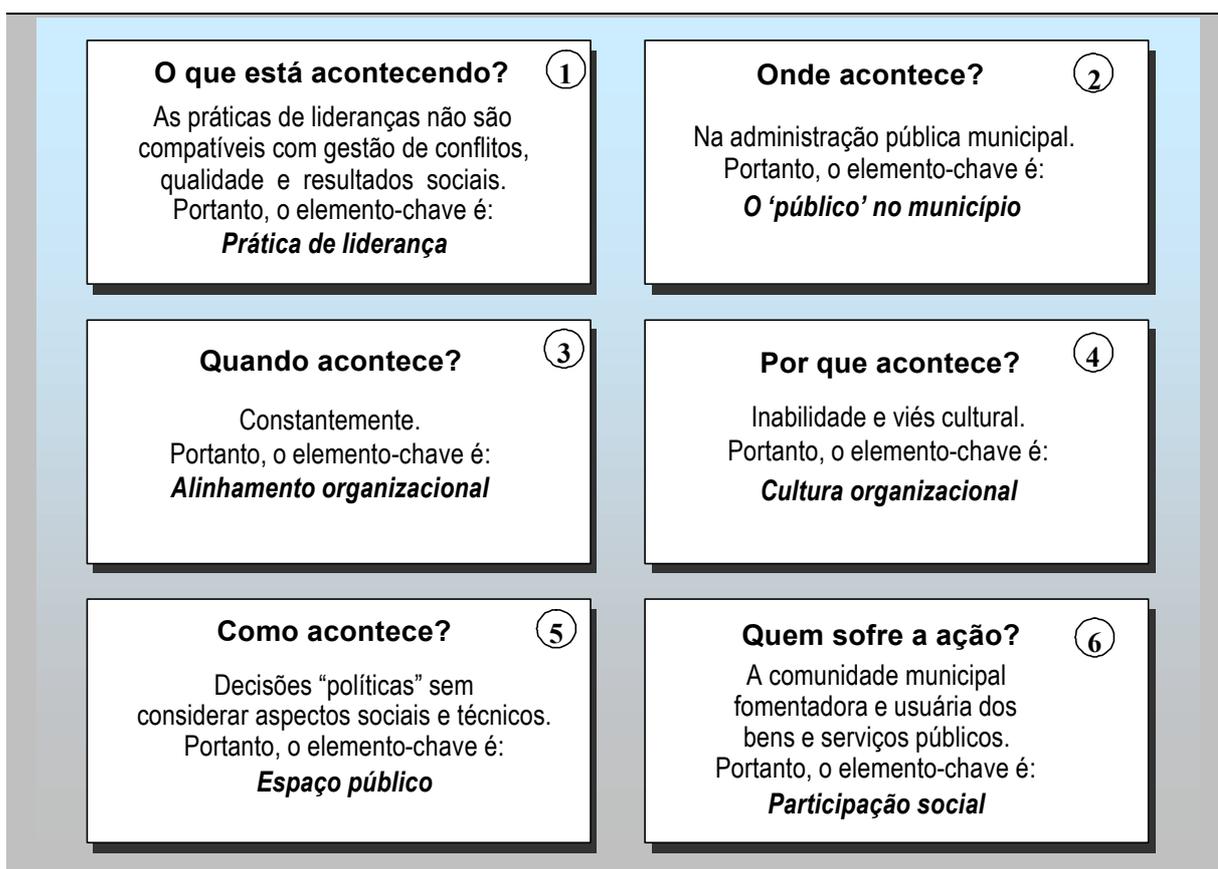


Figura 1.1 – Questões para visualizar o problema como parte de um sistema

Fonte: figura constituída a partir de questões sugeridas por King e Schlicksupp., porém, foram incorporados aspectos contextuais do tema, bem como dados de testes preliminares.

Os elementos-chave apresentados na Figura 1.1 foram, portanto, evidenciados empiricamente em pesquisa realizada nos cinco seminários municipais organizados

pela Associação Rondoniense de Municípios (AROM)⁷, cujo tema predominante foi a Perspectiva da Administração Pública Gerencial nos Municípios.

Para melhor compreensão dos componentes-chave evidenciados, estes foram submetidos a uma redefinição heurística sob a perspectiva de atributos de melhoria contínua das práticas de liderança que asseguram cidadania e governabilidade no espaço público municipal. Assim, os componentes-chave são partes do contexto e apresentados, conforme o Quadro 1.1, como variáveis de redefinição e/ou norteadoras deste estudo.

ELEMENTOS-CHAVE DO CONTEXTO DO PROBLEMA	ENUNCIADO DO PROBLEMA: Como assegurar que...
Práticas de liderança	... os líderes municipais desenvolvam e implementem práticas de liderança capazes de melhorar a governabilidade e a cidadania nos seus municípios?
O 'público' no município	... os líderes municipais desenvolvam práticas de liderança capazes de gerir e controlar o "público" no município, sendo que isso corresponde a todo o "público" que ocorre no município, independentemente de ser de responsabilidade do Estado ou da União?
Alinhamento organizacional	... os líderes municipais disseminem a visão estratégica, sirvam de exemplo para os outros, desenvolvam uma filosofia de liderança e um conjunto de valores e conduzam as mudanças organizacionais?
Cultura organizacional	... os líderes municipais implementem ações para administrar as demandas decorrentes da missão, dos objetivos e dos procedimentos definidos para as suas organizações?
Espaço público	... os líderes municipais desenvolvam um "processo civilizatório" de discussões e decisões através do qual a sociedade aprenda a resolver seus conflitos, ou seja, que eles desenvolvam um ambiente propício e contínuo para o questionamento, a interpretação e a exploração de opções sociais?
Participação social	... os líderes municipais promovam a mobilização de recursos sociais, a participação social, a negociação de conflitos, o desenvolvimento e a implementação do planejamento estratégico, o gerenciamento das redes de parceiros e as especialidades técnicas no setor social e administrativo?

Quadro 1.1 – Relação dos elementos-chave do contexto do problema com os atributos das práticas de liderança.

⁷ AROM – Associação Rondoniense de Municípios – organizou em fevereiro de 2003, cinco seminários sob a Perspectiva da Administração Pública Gerencial nos Municípios, evento em que possibilitou a realização das pesquisas de apoio desta tese.

Como se pode constatar, todas estas questões, potencialmente, demandam estudos individuais criteriosos. Entretanto, para melhor fundamentação e justificativa da formalização do problema da pesquisa, fez-se inicialmente um levantamento prévio nas bases de dados dos municípios de Rondônia, Estado onde se procedeu a pesquisa, e não foram encontrados dados substanciais, especificamente sobre os atributos das práticas de liderança municipais. Diante da ausência de dados confiáveis sobre a liderança municipal, decidiu-se incluir no levantamento prévio uma avaliação com a utilização do método de avaliação do Programa de Qualidade no Serviço Público (PQSP)⁸, somente com os três indicadores de liderança que o método abrange, e foram obtidas as evidências da Tabela 1.1.

Indicadores de qualidade da liderança	Evidências					Atributos
Sistema de liderança	Baixo/ruim					Práticas reativas, pouco disseminadas, que estão no início ou com muitas lacunas.
	100	80	50	20	0	
Cultura de excelência e Análise crítica do desempenho global	Não se aplica					Liderança ocorre por meio inadequado aos itens inquiridos, totalmente reativos, não disseminado, ou ocorre por ações esporádicas.
	100	80	50	20	0	

Tabela 1.1 – Levantamento prévio da liderança em cinco municípios do Estado de Rondônia.
 Fonte: *Seminários sob a perspectiva de administração pública gerencial em municípios (AROM, 2003)*

A constatação da ausência de dados nos bancos de pesquisa sobre a qualidade da liderança municipal, bem como o fato de os resultados desconfortáveis evidenciados na Tabela 1.1 terem se restringido a três indicadores, revelam a escassez de estudos realizados na área, diante da competência essencial preconizada para a liderança pública municipal contemporânea.

Neste sentido e para fornecer *feedback* ao aprendizado dos líderes municipais e atributos de melhoria às práticas de liderança destes, além de outras melhorias para o setor público, é que se desenvolveu neste trabalho um método de avaliação que possibilitou responder à seguinte questão (problema):

Em que medida as práticas de liderança na gestão pública municipal no Estado Rondônia são compatíveis para mobilizar, no espaço público municipal, políticas que levam à construção simultânea da cidadania e governabilidade?

⁸ BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa de qualidade no serviço público (PQSP) – Instrumento para avaliação da gestão pública 2004. Disponível em 20-02-2004. <http://www.planejamento.gov.br>

Com a formulação da questão geral da pesquisa, as questões do Quadro 1.1 se apresentaram como norteadoras/complementares à pesquisa, já que todas elas contemplam a sua essência, ou seja, *práticas de liderança* e o *'público' no município*. Portanto, a questão geral e as questões complementares se constituem no desafio desta pesquisa, cuja justificativa é apresentada no tópico seguinte.

1.3 Justificativa

Ao estudar os novos paradigmas e perspectivas da administração pública brasileira, pôde-se constatar: que adaptações e mudanças estruturais e institucionais estão sendo requeridas nesta área; que a administração pública criada para controlar o patrimônio estatal (década 1930), deve se modernizar para atender as atividades da produção de serviços estatais; que os aspectos de qualidade, principalmente, nas práticas de liderança e de gestão nas organizações públicas em geral requerem, conforme afirma Keinert⁹, [...] *capacidade política aliada à competência técnica*; que o desenvolvimento e a efetiva implantação da gestão social estão no âmago da finalidade pública municipal. Constatou-se, também¹⁰, uma grande lacuna entre as tecnologias de decisão e de comunicação demandadas no presente e as tecnologias colocadas em prática nos municípios estudados, e que o vetor desta lacuna reside no foco do processo de liderança municipal, pois a finalidade, a inovação e a flexibilização institucional do município, em alguns casos, são ofuscadas por limitações administrativas e/ou interesses outros, como, por exemplo, partidários ou de vaidades particulares dos líderes.

No aprofundamento dos debates e investigações para evidenciar os limites da lacuna, chegou-se ao conjunto de práticas e prioridades dos líderes como a sua causa original. Tal aprofundamento também apresentou evidências de que a gestão voltada para a finalidade pública nestes municípios está em constante conflito, principalmente porque na comunidade municipal existem três responsabilidades públicas estatais, quais sejam: federal, estadual e municipal. Este conflito acaba

⁹ Base teórica obtida in: KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Fapesp, 2000, p.210.

¹⁰ Informações obtidas nos debates de encerramento nos cinco seminários sob a perspectiva da administração pública gerencial nos municípios, organizados pela Associação Rondoniense de Municípios (AROM, fevereiro de 2003).

cedendo espaço para justificativas às vezes duvidosas, pois, enquanto os líderes responsáveis federais e estaduais permanecem distantes geograficamente, a culpa, procedente ou não, acaba sendo atribuída a eles.

Em face desta lacuna, o método que é objeto deste trabalho incorpora componentes de aprendizado, de avaliação de atributos e de sistematização das práticas de liderança e de gestão social. Nesse sentido, as perspectivas de gestão do 'público' (municipal, estadual, federal e voluntário) **no** município, e não somente do 'público' **do** município, passam a ser um ponto de referência no trabalho. Para isso, no desenvolvimento do método, apresenta-se, como ambiente de debates, gerenciamento e decisões sobre conflitos e demandas sociais, o espaço público municipal constituído por atores da liderança institucional (estatal) e da comunidade municipal.

Diante desta conjuntura e para sobrepor a lacuna enfatizada, considerando-se a complexidade cultural que contorna esta questão crítica, o método de avaliação da liderança da gestão do espaço público municipal, caso não preencha totalmente a lacuna, se apresenta pelo menos como um instrumento com reais condições de, a longo prazo, desenvolver uma ponte para o aprendizado e futuras melhorias.

Ressalta-se, aqui, que a decisão de desenvolver um novo método para o "aprender a fazer" com relação ao preenchimento da lacuna vislumbrada deve-se aos métodos disponíveis, entre os quais, o método do Programa de Qualidade no Serviço Público (PQSP), não atenderem aos anseios de uma maior dosagem de fatores sociais, como elementos predominantes para liderança e gestão pública. Pois, apesar dos avanços que vêm ocorrendo no setor, este ainda continua com uma forte concentração na tecnocracia e no *fiscalismo* improdutivo em detrimento da gestão social efetiva e coerente com a cidadania e a governabilidade.

Diante dos pontos contextualizados e da questão formalizada para a pesquisa, apresentam-se na seqüência os objetivos que foram desenvolvidos no trabalho.

1.4 Objetivos

Em decorrência do problema formulado e da justificativa apresentados para a pesquisa, teve-se como desafio os seguintes objetivos:

Geral

- ☛ desenvolver e aplicar um método de avaliação da liderança na gestão orientado para o espaço público municipal.

Específicos

- ☛ determinar indicadores de atributos de melhoria das práticas de liderança no espaço público municipal;
- ☛ discutir metas, competências essenciais e políticas de melhoria da liderança municipal;
- ☛ instrumentalizar a medida de meios de aprendizagem no processo de liderança municipal;
- ☛ evidenciar a medida de práticas de liderança visando a sistematização das ações básicas dos líderes;
- ☛ identificar perspectivas e desafios no processo de liderança.

Na seqüência, apresentam-se alguns pontos de relevância do trabalho.

1.5 Relevância

Considera-se que este trabalho, ao trazer para a academia um tema cuja pesquisa busca não apenas fatos e conseqüências/ evidências, mas principalmente uma maneira de tratar a “coisa pública” com *accountability* e *compliance*, ou seja, com responsabilidade dos líderes e o dever de participação da sociedade, é relevante para elevar a cidadania e a governabilidade municipal.

Nesse sentido, o esclarecimento e a preconização para o gerenciamento compartilhado (a co-gestão) entre Estado-sociedade-indivíduo, propiciados pelo

estudo, consistem em *feedback* para a melhoria, não somente do processo de gestão pública, como também da elevação do Estado democrático nas comunidades municipais.

Ao propor uma avaliação sob a perspectiva de instrumentalizar a liderança municipal para a aprendizagem política-social-gerencial, indicando o espaço público municipal como área ideal para a sociedade e líderes/dirigentes estatais desenvolverem e implementarem políticas de criação da cidadania e governabilidade. Isso, por si só, já oferece elementos para evidenciar a dimensão de relevância desta tese.

Outro aspecto que se pode considerar como componente da relevância deste trabalho é fato de sua proposta apresentar também atributos de confiabilidade, por promover a qualificação e evidenciação dos dados por meio de práticas comprovadas de liderança, evitando com isso falsear os dados na construção de resultados particularizados. Tal aspecto é reforçado ainda mais, se se considerar que a Associação Rondoniense de Municípios (AROM) incentivou a realização da pesquisa como um meio de elevar o aprendizado dos líderes representantes dos municípios afiliados.

Assim, o resultado do desempenho que o conjunto de indicadores deste trabalho apresentou, em termos de relevância, pode ser inferior ao aprendizado e à percepção de melhorias que ocorrem no processo pelo qual este resultado é evidenciado, o que o torna ainda mais relevante¹¹.

1.6 Limitação

Quanto às limitações do trabalho, estas decorreram da complexidade do contexto em que o tema está inserido e, também, pelo foco dado ao tema. Nesse sentido, apresentam-se três fatores que podem ser considerados como limitações: a)

¹¹ Parágrafo adaptado de um conceito de: SINK, D. Scott. *Developing measurement systems for world class competition* (In: CHRISTOPHER, William F. (ed.) e THOR, Carl G. (ed.). *Handbook for productivity measurement and improvement*. Portland, Or: Productivity Pres, 1993).

dos líderes que atuam neste contexto, poucos vêm¹² com bons olhos a participação em trabalhos desta natureza, pois, segundo estes, trata-se de um trabalho inovador para um setor resistente à mudança; portanto, na sua implantação, o método apresentado nesta tese corre o risco de enfrentar resistências devido a uma cultura conservadora que impera, principalmente, quando algo externo ameaça modificar o contexto em questão; b) em decorrência da resistência mencionada anteriormente, líderes que ocupam postos importantes nas instituições estudadas deixaram de participar da pesquisa, e isso pode ter refletido negativamente em relação à veracidade dos resultados; c) outro aspecto a ser considerado é que as referências teóricas da liderança no espaço público, em geral, se apresentam em pequeno número e com muitas lacunas; daí, a ocorrência de alguma dispersão disciplinar, principalmente no capítulo 3 deste trabalho.

Buscando contornar os limites para os dois fatores iniciais, o estabelecimento de uma meta inicial flexível que considera as práticas existentes, mesmo com lacunas, aparentemente deu a impressão de que a distância do estado desejável para o estado real não era tão expressiva, e isso teve efeito positivo.

Em relação ao terceiro fator, a qualidade do referencial apresentado no trabalho, ao final, minimizou as limitações da base teórica existente.

Na seqüência, apresentam-se aspectos que pormenorizam a contribuição e a originalidade deste trabalho.

1.7 Contribuição e originalidade

A elaboração de um método fundamentado em questões que envolvem o aprendizado e melhoria de políticas de cidadania e governabilidade municipal consiste em um vetor para garantir a qualidade dos serviços públicos a serem fornecidos aos munícipes / cidadãos na comunidade municipal.

¹² Informação coletada junto aos líderes que participaram dos seminários de auto-avaliação em resposta à questão: você acha válido este tipo de auto-avaliação sobre os líderes no ente público municipal: sim ou não? Justifique sua resposta.

A decisão de avaliar, considerando variáveis causais e intervenientes e não-variáveis de efeito final, demonstra que a preocupação neste trabalho se volta para a capacitação dos líderes em amoldarem a estrutura organizacional, os controles, as políticas e o comportamento do processo de liderança, bem como as atitudes, motivações e percepções dos agentes da instituição municipal e da comunidade a que esta instituição deve servir.

A disseminação da gestão social em um espaço de reflexões e inquirições sociais sobre o *público no* município, e não somente o *público do* município, apresenta uma nova perspectiva de efetividade para a gestão pública, diante de certas restrições: por um lado, de demandas crescentes por serviços públicos de qualidade e, de outro, de escassez de meios a prestar tais serviços aos cidadãos.

Portanto, este enfoque dado à liderança pública municipal deve conduzir o seu processo de gestão para uma esfera de discussões, prioridades e ações mais flexíveis, dinâmicas e, sobretudo, elevar às claras as transações organizacionais, comumente restritas aos gabinetes superiores.

Em termos de originalidade, a mudança da concepção do paradigma de administração pública burocrática¹³ para as práticas de liderança que atuam sob um espaço de decisão voltado para o interesse público, ou seja, para uma esfera de orientação em direção a políticas de construção simultâneas de cidadania e governabilidade, bem como para a efetividade¹⁴ da gestão social, implicou necessariamente no desenvolvimento de um método de avaliação orientado para o aprendizado contínuo e sistêmico da liderança.

Neste sentido, o método proposto neste trabalho procurou reunir atributos do processo de liderança sob várias perspectivas da gestão pública, tratando-se, portanto, de uma alternativa inovadora no contexto da avaliação de liderança na gestão pública municipal. Assim, este trabalho se mantém sob um nível de originalidade, devendo refletir positivamente na qualidade dos serviços públicos municipais. Na seqüência, apresenta-se a característica metodológica da pesquisa.

¹³ A administração pública burocrática, segundo Bresser Pereira (2003, p. 241), é lenta, cara, auto-referida e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

¹⁴ Conforme Osborne & Gaebler (1994, p. 381), efetividade é entendida como o grau em que se atingiu os resultados esperados.

1.8 Característica metodológica

O método¹⁵ que proporcionou a base lógica de investigação nesta tese corresponde ao *dedutivo*, pois para se chegar às evidências desejadas, partiu-se de abstrações no contexto da administração e liderança públicas, sendo que os indicativos dos meios técnicos necessários para a realização da pesquisa valeram-se de três delineamentos: 1) referencial teórico: parte em que se procedeu à revisão bibliográfica; 2) desenvolvimento do método de avaliação: parte da instrumentalização da idéia central deste trabalho; e 3) aplicação do método: parte de testes e de efetividade do que foi consubstanciado na declaração do objetivo geral desta tese.

A pesquisa definiu-se como de natureza *qualitativa*, tendo em vista, principalmente, sua preocupação em identificar componentes / práticas / processos de liderança com atributos que incrementam o aprendizado e a melhoria na instituição municipal, embora se tenha utilizado de um sistema de valores escalares para dimensionamento e interpretação dos resultados.

O nível da pesquisa foi o *exploratório*, pois envolveu levantamento bibliográfico para formar a base conceitual e delineamento via *estudo de multicasos* para formar a base empírica, possibilitando com isso fundamentar análises e interpretações conclusivas. Vale ressaltar que a pesquisa exploratória, segundo Gil¹⁶, é desenvolvida com o objetivo de proporcionar uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato e ocorre normalmente quando o tema escolhido é pouco explorado, como é o caso desta pesquisa sobre liderança na gestão do espaço público municipal.

Assim, delineado sob a característica metodológica apresentada e demais componentes do planejamento da pesquisa, o próximo tópico consiste na apresentação da estrutura da tese.

¹⁵ Método científico: segundo Gil (1999, p. 26) consiste no conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para atingir o conhecimento. Entretanto, Aguiar (2002, p. 128) ressalva que o método científico por si só não garante o desenvolvimento científico, mesmo porque o próprio método deverá ser inovado e reformulado quando o objeto do estudo científico for diferente.

¹⁶ GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 43.

1.9 Estrutura da tese

Esta tese está estruturada em sete capítulos, mais as referências bibliográficas, conforme mostra a Figura 1.2, cuja síntese consiste no seguinte:

No capítulo 1, apresenta-se a *Introdução* que é constituída também dos seguintes tópicos:

- ☛ contextualização do tema: conduz para uma reflexão da importância do tema, bem como do ambiente crítico em que ele está inserido;
- ☛ formulação do problema: faz uma redefinição heurística das hipóteses / variáveis do sistema do assunto em questão, além de realizar uma pesquisa *approach* para se ter idéias empíricas a respeito deste e finalizar com a declaração da questão crítica a ser tratada nesta pesquisa;

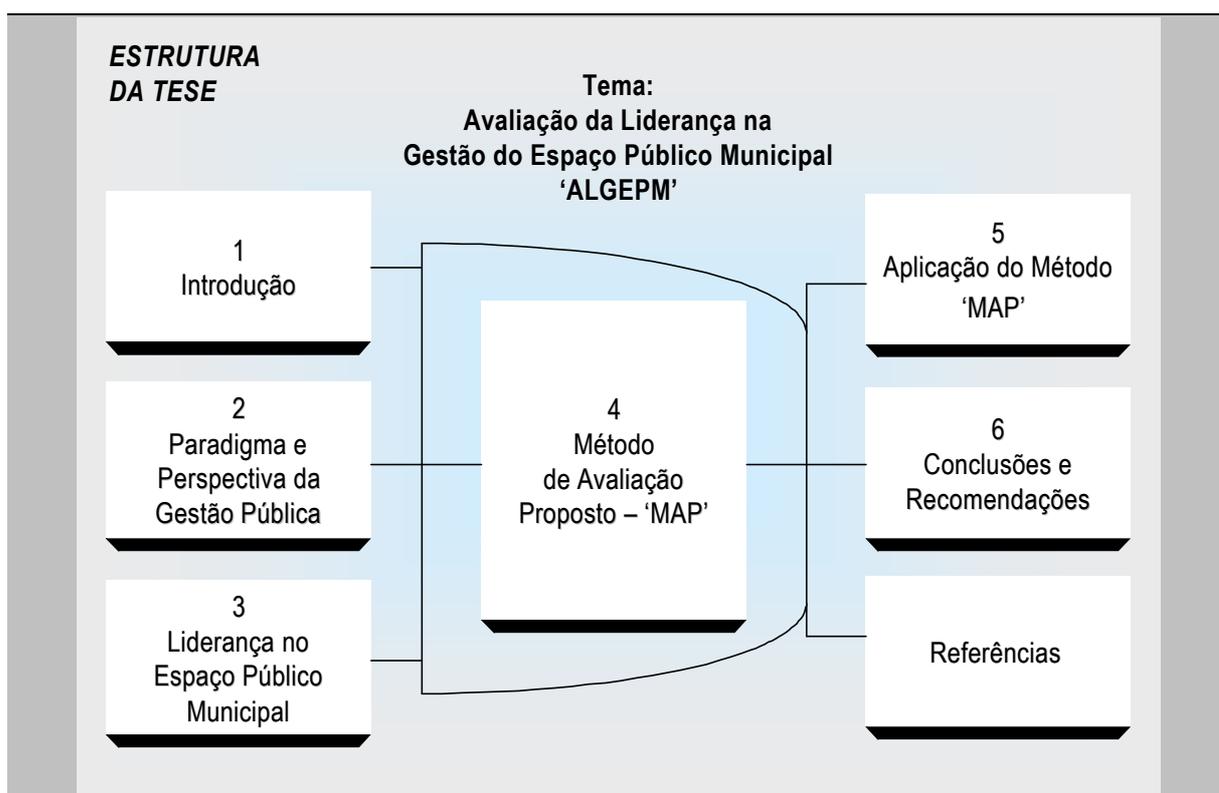


Figura 1.2 – Estrutura da tese

- ☛ justificativa: apresenta os fatos que conduziram à pesquisa, assim como os aspectos gerais pelos quais ela se tornou importante;

- ☛ objetivos: discorre sobre o alvo que se pretende atingir e, a partir daí, todos os demais aspectos da pesquisa passam a convergir para este alvo;
- ☛ relevância: destaca, entre outros aspectos, a importância da liderança como veículo de mobilização para a gestão social;
- ☛ limitação: reflete, principalmente, sobre a cultura conservadora e a resistência às mudanças pelos líderes do setor em questão, o que pode limitar a implementação do método proposto;
- ☛ contribuição e originalidade: como contribuição, destaca a utilidade e a disseminação do método como instrumento que conduz ao aprendizado e à melhoria do processo de gestão; sobre a originalidade, destaca o método como instrumento de inovação para adaptação às mudanças que estão ocorrendo na gestão pública;
- ☛ característica metodológica: destaca o método que proporcionou a base teórica de investigação, bem como a natureza e o nível da pesquisa.

No capítulo 2, apresentam-se os *paradigmas e perspectiva da gestão pública*, cujos tópicos são:

- ☛ gestão pública brasileira: conceito, finalidade e paradigmas: apresenta a característica da administração pública, a finalidade, os paradigmas, bem como a perspectiva da gestão pública;
- ☛ componentes fiscais e gerenciais na administração pública: apresenta uma introdução aos componentes fiscais e gerenciais da gestão pública em geral, bem como aspectos de qualidade na gestão orientada para resultado;
- ☛ viés e competência do serviço público municipal: destaca aspectos críticos do federalismo municipalista brasileiro, assim como as competências em termos de serviços municipais;
- ☛ característica geral do espaço público como uma nova institucionalidade: destaca o “público” enquanto estatal e o “público” enquanto interesse público, com restrições a líderes/dirigentes com capacidade política aliada à competência técnica;

- ☛ considerações finais do capítulo: destaca os principais aspectos sobre a gestão pública.

No capítulo 3, apresenta-se a *Liderança no espaço público municipal*, cujos tópicos são:

- ☛ liderança – conceitos gerais: apresenta aspectos do contexto e conceitos de liderança;
- ☛ abordagem da liderança situacional: apresenta conceitos e inter-relações sobre liderança situacional;
- ☛ estilos de liderança: apresenta uma análise sobre vários estilos de liderança;
- ☛ liderança no setor público: apresenta aspectos relacionados à mudança de enfoque na liderança pública; abordagem contemporânea de liderança e gestão pública; liderança e capacidade de gestão; liderança envolvendo todos os níveis; liderança no ambiente atual; liderança e desempenho organizacional; bem como liderança e gerência de pessoas;
- ☛ abordagem das competências essenciais da liderança pública: apresenta estratégias para conduzir mudanças e pessoas; para buscar resultados; para elevar a perspicácia; bem como para fomentar coalizões e comunicação;
- ☛ políticas de cidadania e governabilidade: apresenta os principais aspectos relacionados às políticas de cidadania e governabilidade;
- ☛ formulação de políticas de desenvolvimento no espaço público municipal: apresenta conceitos e análises sobre políticas de desenvolvimento público;
- ☛ considerações finais do capítulo: apresenta aspectos importantes da liderança pública.

No capítulo 4, apresenta-se o *Método de avaliação proposto*, cujos componentes são:

- ☛ termos e definições: apresenta termos estratégicos que complementam a base teórica necessária à construção do método;
- ☛ arquitetura do método: representando gráfica e conceitualmente os componentes de avaliação da liderança;

- ☛ mecanismo de coleta de dados: desenvolvendo atributos e matrizes de coleta de dados para avaliação do processo de liderança;
- ☛ mecanismo de tratamento e auditoria dos dados: desenvolvendo procedimentos de tratamento de dados e de demonstração de informações evidenciadas na pesquisa;
- ☛ estratégia para apresentação das informações: desenvolvendo metas e parâmetros de disseminação das informações;
- ☛ vantagens, desvantagens e aprimoramento do método.

No capítulo 5, apresenta-se a *Aplicação do método: coleta, análise e interpretação de dados*, que compreende os seguintes componentes:

- ☛ escopo da pesquisa: caracteriza o objeto e os limites da pesquisa;
- ☛ resultado dos testes de apoio à construção da metodologia: demonstra os resultados evidenciados na pesquisa de apoio à construção do método que é objeto da tese;
- ☛ indicadores sobre os testes de aplicação do método de avaliação da liderança na gestão orientada para o espaço público municipal: demonstra, por componente e por área de liderança, os resultados evidenciados sobre o desempenho do processo de liderança, bem como sobre as metas de oportunidades de melhoria da liderança municipal.

No capítulo 6, apresentam-se as *Conclusões e recomendações* com indicação das evidências obtidas com a pesquisa, bem como a consecução dos objetivos, orientações sobre as variáveis do problema, as inovações e possíveis encaminhamentos futuros.

Na parte final da tese, apresentam-se as *Referências*, abrangendo as obras e documentos citados no relatório, assim como as principais obras de suporte teórico ao seu desenvolvimento.

2 PARADIGMAS E PERSPECTIVA DA GESTÃO PÚBLICA

Apresentam-se neste capítulo abordagens sobre: gestão pública brasileira: conceito, finalidade e paradigmas; componentes fiscais e gerenciais na gestão pública; viés e competência do serviço público municipal; e característica geral do espaço público como uma nova institucionalidade.

2.1 Gestão pública brasileira: conceito, finalidade e paradigmas

O termo *administração* conforme as acepções que o dicionário traz, pode ser empregado para referir-se a *chefia, comando, direção, gerência, governo, mando, supervisão*, entre outros termos. Para Chiavenato¹⁷, [...] *onde quer que a cooperação se torne organizada e formal, o componente essencial e fundamental dessa associação é a administração. Ela tem a função de fazer as coisas através das pessoas, com melhores resultados.*

De modo geral, segundo Aguiar¹⁸, o conceito de administração pode ser entendido como o conjunto integrado e coerente de conhecimentos científicos das diferentes áreas do conhecimento humano, aplicados às organizações de forma a levá-las a garantir a sua sobrevivência, eficiência e eficácia. Para atingir seus propósitos, a administração utiliza-se de conhecimentos integrados para propor técnicas, estratégias e ações capazes de levá-la a atingir seus objetivos, estabelecendo, ao mesmo tempo, relações com os seus membros e com a sociedade.

A administração é composta por um conjunto de atividades como inovar, organizar, liderar, decidir, controlar e *feedback*, as quais são especificadas a seguir.

¹⁷ CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria geral da Administração*. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1993, p. 8.

¹⁸ Base teórica obtida in: AGUIAR, Maria Aparecida Ferreira de. *Psicologia aplicada à Administração: globalização, pensamento complexo, teoria crítica e a questão ética nas organizações*. 3.ed. São Paulo: Excellus, 2002, p. 115-116.

Inovar, segundo Drucker¹⁹, [...] é a atividade ou criação dentro da organização que resulta na adoção de um novo produto/serviços, uma nova organização ou em uma nova forma de fazer alguma coisa.

Planejar, conforme Bateman e Snell²⁰, é:

Atividade de tomar decisões conscientes e sistematicamente sobre objetivos e atividades que uma pessoa, grupo, unidade de trabalho ou toda a organização vão buscar no futuro; é especificar os objetivos a serem atingidos e decidir antecipadamente as ações apropriadas que devem ser executadas para atingir esses objetivos.

Organizar, para Bateman e Snell²¹, *é a atividade de reunir, montar e coordenar equipe de pessoas, recursos financeiros, físicos e de informação, entre outros, necessários para se atingir objetivos.*

Liderar, conforme Bateman e Snell, refere-se à:

Atividade que envolve os esforços dos gestores para estimular o alto desempenho por parte dos empregados; é dirigir, motivar e comunicar-se com os funcionários, individualmente e em grupo; liderar envolve o contato diário e próximo com as pessoas, ajudando a guiá-las e a inspirá-las em direção ao atingimento dos objetivos de equipes e organizacionais; liderar ocorre em equipes, departamentos, divisões e no topo da totalidade das organizações.

Decidir é uma atividade que, nas organizações, segundo Drucker²²:

É percorrida em seis etapas: a) classificar o problema; b) definir o problema; c) especificar a resposta ao problema; d) decidir o que é 'certo', em vez do que é aceitável, de modo que atenda às condições-limite; e) incorporar a própria decisão à ação, para que ela seja cumprida; f) testar a validade e a eficácia da decisão em relação ao rumo verdadeiro dos acontecimentos.

Controlar, conforme Bateman e Snell²³, *é a atividade de avaliar – mensurar o progresso em comparação com o desempenho planejado e aplicação de medidas corretivas para assegurar que o desempenho esteja de acordo com os objetivos estabelecidos.*

¹⁹ DRUCKER, Peter F. – *Introdução à administração*. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1998, p.700.

²⁰ BATEMAN, Thomas S. e SNELL, Scott A. *Administração: construindo vantagem competitiva*. São Paulo: Atlas, 1998, p. 28, 534, 535.

²¹ Idem: BATEMAN e SNELL, 1998, p. 527.

²² DRUCKER, Peter F. – *Harvard Business Review (Org.). Tomada de decisão*. Rio de Janeiro: Campus, 2001, p.9-25.

²³ Idem: BATEMAN e SNELL, 1998, p. 527.

Feedback, conforme Drucker²⁴, é:

Atividade de monitoração, cuja transmissão das informações têm de vir embutidas na decisão para facilitar verificações contínuas, diante dos reais acontecimentos, das expectativas que estão por trás das decisões; decisões são tomadas por pessoas; pessoas são falíveis, quando muito, seus trabalhos não duram muito tempo; mesmo a melhor decisão tem alta probabilidade de estar errada; mesmo a mais eficaz, eventualmente pode se tornar obsoleta; daí a necessidade de ajuste ou retroalimentação.

Diante destes aspectos gerais da administração, apresenta-se no tópico seguinte algumas características da administração pública.

2.1.1 Característica da administração pública

Na organização pública, o conceito de administração, conforme Santos²⁵, pode ser visto em dois sentidos: amplo e restrito. Em sentido amplo e no aspecto subjetivo, abrange os órgãos governamentais (governos) e os órgãos administrativos. Também em sentido amplo, mas no aspecto objetivo, abrange a função política e a administrativa. Para esse autor, em sentido estrito (acepção que mais de perto interessa ao Direito administrativo), o referido conceito compreende: a) as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa (aspecto subjetivo); e b) a atividade administrativa exercida por aqueles entes (aspecto objetivo). Assim, conclui Santos: *estrita e objetivamente falando, a administração pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos.*

Para exercer a atividade concreta e imediata a que Santos se refere, os gestores públicos executam aquele conjunto de atividades descrito anteriormente, ou seja: inovar, planejar, organizar, liderar, decidir, controlar e retroalimentar (*feedback*). Em geral, estas atividades são exercidas em todas organizações que pretendem alcançar objetivos claros e resultados relevantes, independentemente de serem elas organizações públicas, privadas ou sociais. E, a partir da execução destas atividades, o diferencial de uma organização para outra passa a ser a

²⁴ Idem: Drucker, 2001, p. 24.

²⁵ Base teórica obtida in: SANTOS, Alvacir Correia dos. *Princípio da eficiência da administração pública*. São Paulo: LTr, 2003, p. 127.

finalidade a que ela se propõe exercer e como a exerce. Assim sendo, no tópico seguinte, apresenta-se a finalidade da organização pública – ou seja, do serviço público.

2.1.2 Finalidade do serviço público

Em uma sociedade organizada, o que deve ser levado em conta, segundo argumenta Santos²⁶, é a preocupação com a pessoa humana. Pois, um ambiente de segurança, justiça e bem-estar há de estar voltado para as pessoas. Por sua vez, este ambiente se assemelha com as finalidades do Estado.

Para este autor, as finalidades essenciais, no caso do Estado brasileiro, vêm elencadas no art. 3º da Constituição de 1988: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (I); a garantia de desenvolvimento nacional (II); a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais (III); a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (IV).

Portanto, a finalidade do serviço público é a de tornar efetiva a finalidade do Estado. Por sua vez, o serviço público só ocorre por meio de ações dos agentes do Estado, da sociedade organizada e da sociedade civil em geral. Obviamente, tais ações implicam a *liderança* focalizada na *gestão social / participativa*. Os aspectos sobre liderança e participação social serão discutidos em tópicos posteriores neste trabalho. Dessa forma, a partir deste ponto, passa-se a apresentar alguns dos importantes paradigmas que têm transformado a gestão pública brasileira numa tarefa complexa e com procedimentos discutíveis no que tange aos aspectos da eficiência, eficácia e, principalmente, da efetividade.

²⁶ Base teórica obtida in: Santos, 2003, p. 41.

2.1.3 Paradigmas da gestão pública no Brasil

Paradigma, segundo Oliveira²⁷, é o modelo ou padrão de como as coisas devem ser feitas. Semelhantemente, para Aurélio²⁸, paradigma pode ser entendido como modelo, padrão ou medidas com a finalidade de flexão de uma dada classe de elementos. Assim, quando se fala de um novo paradigma na gestão pública brasileira, está se referindo a um novo modelo ou padrão, e isso, diante de uma cultura tida como conservadora neste meio, pode representar uma difícil tarefa para aqueles que terão a incumbência de conduzi-la.

A administração pública brasileira passou, no século XX, por alguns paradigmas de difícil contorno, conforme expõe Keinert²⁹, cujo delineamento histórico e conceitual está esquematizado no Quadro 2.1.

Paradigma		
Conceito de Público	Paradigma do Público enquanto Estatal (1930-1979)	Paradigma Emergente: o Público enquanto "Interesse Público" (Pós-90)
Relação Estado-Sociedade	Estadocêntrica	Sociocêntrica
Estilo de Gestão Pública	Burocrática	Pós-Burocrática

a
n
o
s
8
0
c
r
i
s
e

Quadro 2.1 – Referencial analítico de paradigma e conceito de público no Brasil
Fonte: Keinert (2000: p.209).

No referencial desenvolvido por Keinert (Quadro 2.1), três importantes paradigmas temporais são evidenciados:

²⁷ OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. São Paulo: Atlas, 1996, p. 254.

²⁸ AURÉLIO. Dicionário eletrônico. Século XXI, 2003.

²⁹ KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Fapesp, 2000, p. 209-210.

- ☛ paradigma do público enquanto estatal: este ocorreu historicamente no período de 1930 a 1979, sendo que o estilo de gestão pública desempenhado foi o burocrático e a relação predominante neste período, conforme Keinert, foi a denominada estadocêntrica, ou seja, prevalecendo a relação Estado-sociedade no sentido de:
 - ✍ o Estado ser o centro, ou seja, ser o agente catalisador das ações públicas;
 - ✍ o Estado deter o poder de controlar;
 - ✍ o Estado zelar pelo interesse público; o Estado como agente responsável por quase tudo.

- ☛ paradigma da mobilização social: este ocorreu no período de 1980 a 1989, sendo que, com a supressão do regime autoritário, teve início um processo de descentralização que impulsionou as mudanças na dinâmica de participação regional / local. É, portanto, neste período que a participação social se torna instrumento para um potencial aprofundamento da democracia. Bobbio³⁰, considera este paradigma como a contraposição entre as duas dinâmicas – “estatização da sociedade”, mas também “socialização do Estado”, sendo que o estilo de gestão pública desempenhado neste período foi o burocrático, porém, com decisões mais debatidas;

- ☛ paradigma emergente: o “público” enquanto “interesse público”, que é o eixo central desta tese, tem como marco inicial a aprovação da Constituição Federal de 1989, mas com maior incremento a partir de 1990, sendo que o estilo de gestão pública “desempenhado”, ou que se pretendeu foi o pós-burocrático, e a relação deliberada neste período, segundo Keinert, foi a denominada sociocêntrica, ou seja, prevalecendo a relação sociedade-Estado no sentido de:
 - ✍ a sociedade ser o centro, ou seja, ser o agente catalisador das ações públicas;
 - ✍ a sociedade deter o poder de controlar;
 - ✍ a sociedade zelar pelo interesse público; a sociedade como agente responsável por quase tudo.

³⁰ BOBBIO, N. *Estado, governo e sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

Como estilo de gestão predominante nestes paradigmas temporais da gestão brasileira, destacam-se dois, com os quais Di Pietro³¹ faz o seguinte paralelo: o estilo burocrático se manifesta por meio de um formalismo ineficiente, enquanto que o estilo pós-burocrático se manifesta pela flexibilização de procedimentos e controle de resultados *a posteriori*.

No entanto, verifica-se que, depois de mais de uma década em que este chamado novo paradigma teve seu início, esta “socialização da gestão pública”, pelo menos quanto ao que foi constatado nos estudos teóricos e empíricos realizados para desenvolver esta tese, caminha lentamente, de forma quase imperceptível, apesar das leis fiscais e sociais que surgiram neste período denominado de novo paradigma da gestão pública brasileira. Tais aspectos, assim como os estilos burocracia versus pós-burocracia (gerencial), serão discutidos no próximo tópico.

2.1.4 Contexto e perspectiva do novo paradigma na gestão pública brasileira

Quanto aos aspectos da administração pública burocrática versus administração pública gerencial, para Bresser Pereira³², as burocracias capitalistas modernas são uma evolução da burocracia patrimonialista e se diferenciaram por fazerem clara distinção entre patrimônio público e patrimônio privado, mas ainda se mantiveram bem próximas da matriz inicial em tudo que diz respeito à afirmação do poder do Estado. Por isso, as burocracias tendem a ser auto-referentes. Além de promoverem seus próprios interesses, preocupam-se, primeiramente, em afirmar o poder do Estado – o “poder extrovertido” – sobre os cidadãos. Bresser diz que, em contraposição à administração pública gerencial, esse poder já não está sob ameaça grave nos países desenvolvidos e semidesenvolvidos. Assim, o serviço público já não precisa ser auto-referente, mas se orientar pela idéia de “serviço ao cidadão”. Afinal, como enfatiza Bresser, o “serviço público” é público, é um serviço para o público, para o cidadão.

³¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública*. São Paulo: Atlas, 1997.

³² BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado* (in PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.) e SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003), p. 23-30..

Sobre as características básicas que diferenciam a administração pública burocrática da gerencial, Pacheco³³ (1999) desenvolveu um quadro comparativo que é aqui apresentado como Quadro 2.2.

Administração pública burocrática	Administração pública gerencial
Baseia-se na noção geral de interesse público.	Busca obter resultados valorizados pelos cidadãos.
Eficiência.	Qualidade e valor.
Administração.	Produção.
Controle.	Ganhar adesão a normas.
Especificar funções, autoridade e estrutura.	Identificar missão, serviços, usuários e resultados.
Justificar custos.	Transferir valor.
Garantir cumprimento de responsabilidade.	Criar <i>accountability</i> ; Fortalecer as relações de trabalho.
Seguir regras e procedimentos.	Compreender e aplicar normas; Identificar e resolver problemas; Melhorar continuamente os processos.
Operar sistemas administrativos.	Separar serviços e controle; Criar apoio para normas; Ampliar a escolha do usuário; Encorajar ação coletiva; Criar incentivos; Definir, medir e analisar resultados.
Estrutura hierárquica	Redução dos níveis hierárquicos; Gestão participativa.
Definição rígida e fragmentada de cargos; Alta especialização.	Multifuncionalidade; Flexibilidade nas relações de trabalho.
Chefias zelam pelo cumprimento de normas e procedimentos.	Gerentes incentivam a obtenção de resultados e animam equipes.

Quadro 2.2 – Características dos dois modelos de administração pública
Fonte: Pacheco (1999 – CEPAM – o município no século XXI).

Portanto, embora tenha transcorrido mais de uma década desde o início deste chamado novo paradigma, o discurso está mudando de burocrático *versus* pós-burocrático para estilo fiscal *versus* gerencial. Sobre este aspecto, ou seja, a lógica fiscal *versus* lógica gerencial, Abrucio³⁴ comenta que, na atual era de escassez de recursos por que passa o Estado, duas lógicas antagônicas aparecem como alternativas: uma é a fiscal, preocupada em controlar os *inputs* do sistema para

³³ PACHECO, Regina Silva. *Administração pública gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros* (in: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999).

³⁴ ABRUCIO, Fernando Luiz. *A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro*. In: *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Debates, v.1, n.22).

evitar o aumento dos custos; outra é a gerencial, que busca aumentar a eficiência e a efetividade, de tal forma que sua lógica se baseia em atingir os objetivos, ou seja, obter melhores *outputs*. Nesse embate, enquanto a primeira lógica praticamente só se preocupa com o quanto se gasta nos serviços públicos, atuando apenas em curto prazo, a segunda pretende tornar mais produtiva a ação da burocrática, o que implica a profissionalização dos funcionários, processo cujo retorno, sobretudo financeiro, somente ocorre em médio e longo prazos.

Todavia, no aspecto fiscal (burocrático) *versus* gerencial (pós-burocrático) na administração pública e, também, quanto à resistência sobre a aceitação do gerencial no “público”, como se isso fosse primazia do “privado”, Alecian e Foucher³⁵ comentam que a oposição não ocorre entre gerenciamento “privado” ou “público”, mas entre gerenciamento e lógica jurídica. O Quadro 2.3 esquematiza essas duas maneiras de pensar e de agir – essas duas racionalidades.

Atributos	Racionalidade jurídica	Racionalidade gerencial
Legitimidade	Fundada sobre a regularidade dos procedimentos implementados	Eficácia das ações empreendidas
Primazia	Dos meios	Dos fins
Prioridade	A estabilidade das estruturas formais de organização	A adaptação às mudanças e à inovação
Modo de organização	Analítica, linear, dedutiva (= lógica jurídica)	Sintética, sistemática, teológica (= lógica da eficácia da ação)
Concepção da organização	Fechada, funcionamento segundo lógica própria	Aberta sobre seu meio, em adaptação constante
Autoridade	Para hierarquia-obediência, ordem unilateral emitida de cima	Extensas delegações, iniciativas, incitação e negociação
	Sobre o respeito das regras. Fase logicamente última de um processo linear	Sobre os resultados obtidos por meios de um <i>feedback</i> , permitindo o ajuste da ação ao objetivo

Quadro 2.3 – Racionalidade jurídica versus racionalidade gerencial

Fonte: Chevallier e Loschak, em “*La Revue Française d’Administration Publique*”, n. 24, Oct-Dez. 1982 (in Alecian e Foucher, 2001, p. 33)

³⁵ ALECIAN, Serge e FOUCHER, Dominique. *Guia de gerenciamento no setor público*. Rio de Janeiro: REVAN/ENAP, 2001, p. 32-33.

Assim, a nova administração pública – a pública gerencial, conforme argumenta Bresser Pereira³⁶, é o procedimento que tomou de empréstimo os imensos avanços por que passaram, no século XX, as empresas de administração de negócios, contudo, sem perder a característica específica que a faz ser administração pública. Uma administração que não visa ao lucro, mas à satisfação do interesse público. Para este autor, à nova administração pública não basta ser efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção. Ela tem de ser eficiente ao prover bens públicos e semipúblicos, que cabe ao Estado diretamente produzir ou indiretamente financiar.

Embora se tenha constatado nos estudos e na pesquisa realizada neste trabalho³⁷ que o “velho paradigma” – ou seja, o burocrático – ainda perdure de forma resistente no ambiente do novo paradigma, também se pode evidenciar que algumas mudanças já estão acontecendo neste meio. No tópico seguinte, apresentam-se alguns importantes componentes dos estilos fiscal e gerencial, que basicamente, são o foco destas mudanças.

2.2 Componentes fiscais e gerenciais na gestão pública

De modo geral, os componentes fiscais estão orientados legalmente para a obediência de limites sobre a arrecadação e a execução de receita e despesa públicas. Mais especificamente, eles se orientam para a gestão de disponibilidade de recursos públicos que resultem em bens ou serviços para atendimento das demandas da sociedade. Já os componentes gerenciais se orientam para a efetividade dos serviços públicos – ou seja, dos resultados. Nesse sentido, a principal orientação está nos aspectos da qualidade dos serviços que o ente público deve oferecer à sociedade.

Os aspectos fiscais (gestão fiscal) e gerenciais (gestão de qualidade) são apresentados de modo introdutório nos dois próximos tópicos.

³⁶ Base teórica obtida in: Bresser Pereira, 2003, p. 27.

³⁷ Ver resultado da pesquisa sobre estilos gerenciais no capítulo 5 deste trabalho.

2.2.1 Componentes da gestão fiscal

Atualmente, a gestão pública no Brasil tem como orientação legal-fiscal o instrumento denominado lei de 'responsabilidade fiscal'. Seus componentes básicos são: planejamento; receita; despesa; transferências voluntárias; destinação de recursos públicos para o setor privado; dívida e endividamento; gestão do patrimônio; transparência, controle e fiscalização. Todavia, para atender ao propósito deste trabalho, apresenta-se na seqüência uma introdução dos principais componentes da Lei Complementar nº 101³⁸.

Planejamento – para efeito de responsabilidade fiscal na gestão pública, o planejamento é delineado em:

- ☛ plano plurianual – plano que estabelece, para um período de quatro anos, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, compatíveis com a previsão da disponibilidade de recursos públicos, que resultem em bens ou serviços para atendimento de demandas da sociedade;
- ☛ diretrizes orçamentárias – compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
- ☛ orçamento anual – orçamento público – consolidação, a prazo, de um exercício financeiro, dos planos governamentais, devidamente monetarizados, em função dos recursos disponíveis e autorizados pelo Poder Legislativo; o orçamento é dividido em duas seções separadas, receitas e despesas, tanto no aspecto jurídico como no aspecto contábil; em relação às despesas públicas, o orçamento impõe um caráter limitativo, inibindo as organizações a efetuarem gastos além dos créditos que lhes forem concedidos. Já em relação às receitas, o orçamento apresenta uma estimativa do montante para viabilizar o cálculo do que poderá ser gasto.

³⁸ Base teórica obtida in: Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Receita pública – são requisitos essenciais da responsabilidade fiscal, na gestão pública, a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. A eficácia na gestão da receita deve constituir-se no seu principal indicador de avaliação.

Despesa pública – entende-se como despesa o somatório dos gastos do ente público com recursos correntes e/ou de capital, cuja finalidade seja a manutenção e melhoria de sua atividade essencial. Neste componente, a eficiência e a qualidade de recursos e processos se constituem nos principais indicadores de avaliação.

Transferências voluntárias – para efeito de responsabilidade fiscal na gestão pública, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Projetos avaliados por um grupo de especialistas sobre finalidade e prioridade das transferências, além dos indicadores de eficácia e eficiência das operações destas, devem predominar como indicadores de avaliação da gestão.

Destinação de recursos públicos para o setor privado – a destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais. Os principais indicadores de operações desta natureza devem ser a transparência e a ética, além de indicadores técnicos de prioridade e de causa e efeito social.

Dívida e endividamento – dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses. Indicadores de tendência e de avaliações técnicas sobre serviços da dívida, bem como indicadores de custo-benefício e de prioridade social da dívida, constituem-se nos principais elementos de avaliação da gestão.

Gestão patrimonial – abrange a aplicação dos recursos disponíveis em caixa e a preservação do patrimônio público e das empresas controladas pelo setor público. Neste componente, requer-se um conjunto de indicadores de desempenho que incorpore: eficiência de recursos e processos, eficácia de metas e capacidades, qualidade nas operações em geral, transparência e prioridades nas aquisições, parcerias e gestão de contratos.

Transparência, controle e fiscalização – são instrumentos de transparência da gestão fiscal, os quais devem ser amplamente divulgados, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. A transparência será assegurada também, mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, orçamentos e da lei de diretrizes orçamentárias.

Em síntese, todos estes aspectos envolvendo a gestão fiscal e os indicadores sugeridos nos itens anteriores (componentes da responsabilidade fiscal) são elementos que compõem o relatório de gestão fiscal, além dos indicadores de efetividade dos serviços fornecidos à sociedade.

Estes componentes da responsabilidade fiscal na gestão, exceto alguns indicadores acrescidos na análise feita, estão amparados pela Lei Complementar nº 101³⁹.

A partir da apresentação destes componentes de responsabilidade fiscal, o próximo passo a discutir consiste nos aspectos do estilo gerencial – gestão de resultado no contexto da gestão da qualidade.

³⁹ Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

2.2.2 Componentes gerenciais de resultado – gestão da qualidade

Na gestão de resultado, leva-se em conta não apenas a prestação de serviço, mas, principalmente, o impacto que o serviço causa como benefício ao usuário. Assim sendo, a máxima da gestão de resultado reside na gestão da qualidade dos serviços. Diante deste aspecto, devem ser analisados alguns procedimentos da gestão da qualidade no serviço público.

Conforme o documento original do programa de qualidade na gestão pública (PQSP), a compreensão de que o maior desafio do setor público brasileiro é de natureza gerencial fez com que, na década de 1990, se buscasse um novo modelo de gestão pública focado em resultados e orientado para o cidadão. Esse modelo de gestão pública deveria orientar as organizações nessa transformação gerencial e, ao mesmo tempo, permitir avaliações comparativas de desempenho entre organizações públicas brasileiras e estrangeiras, e mesmo com empresas e demais organizações do setor privado. Em 1997, o programa de qualidade no serviço público (PQSP) optou pelos *critérios de excelência* utilizados no Brasil e em diversos países, cujos fundamentos representam o “estado da arte” em gestão.

Desde o seu início, porém, e sob a mesma orientação, o *modelo de excelência em gestão pública* tem passado por aperfeiçoamentos contínuos com o propósito de acompanhar o “estado da arte” da gestão preconizado pelos modelos de referência que lhes deram origem e, também, de acompanhar as mudanças ocorridas na administração pública brasileira. Assim, conforme o documento PQSP, acompanhar o “estado da arte” da gestão garante a identidade do modelo com o pensamento contemporâneo sobre excelência em gestão. Além disso, acompanhar as mudanças na administração pública garante a identificação do modelo com a realidade das organizações públicas brasileiras.

Segundo o documento do PQSP (ciclo – 2004)⁴⁰ o *modelo de excelência em gestão pública* é a representação de um sistema gerencial constituído de sete partes integradas, que orientam a adoção de práticas de excelência em gestão com a finalidade de levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de

⁴⁰ BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa de qualidade no serviço público (PQSP) – Instrumento para avaliação da gestão pública 2004. Disponível em 20-02-2004. <http://www.planejamento.gov.br>

desempenho e de excelência em gestão. A Figura 2.1 representa graficamente o modelo, destacando a relação entre suas partes.

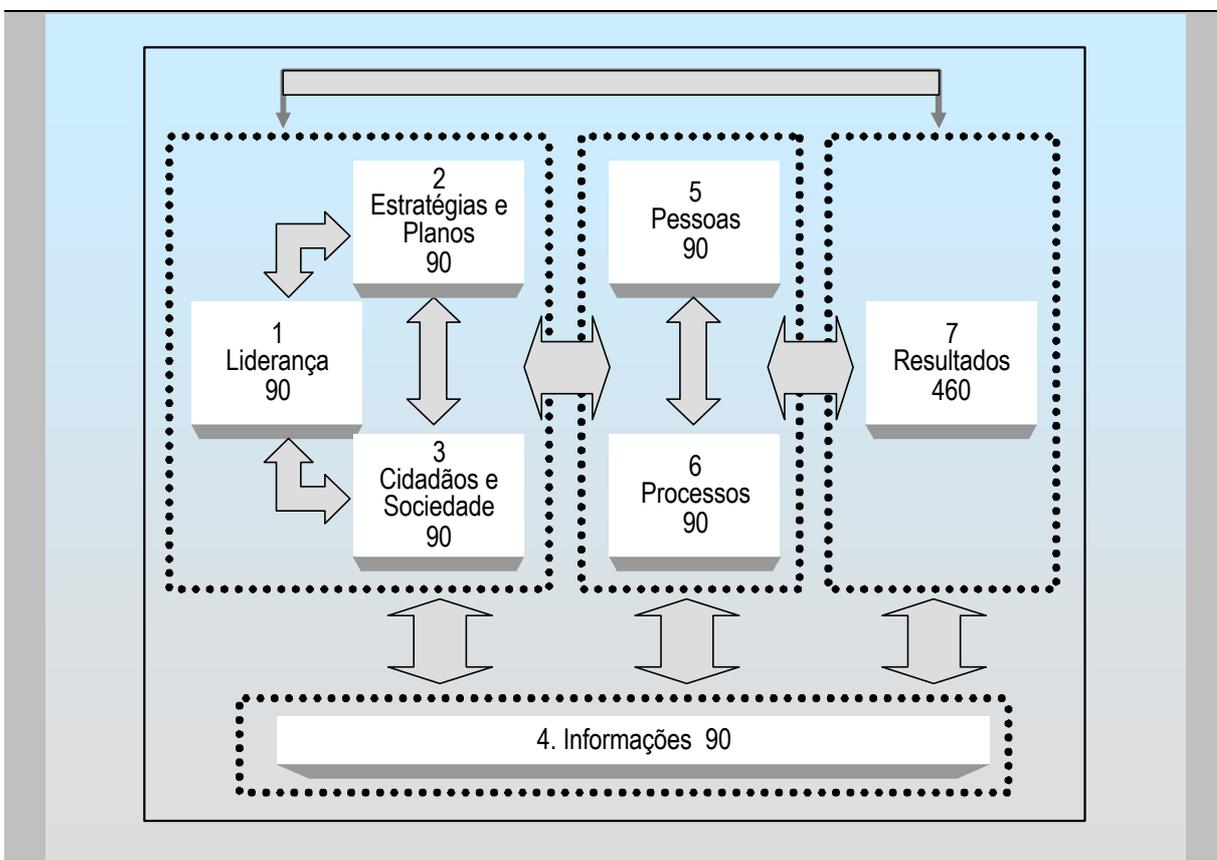


Figura 2.1 – Representação do modelo de excelência em gestão pública

Fonte: Documento do PQSP – Instrumento para avaliação da gestão pública: ciclo - 2004

O modelo é descrito em quatro blocos, conforme linhas pontilhadas na Figura 2.1. Estes blocos, de acordo com o documento (PQSP), são assim caracterizados:

- o primeiro bloco: liderança, estratégias e planos, e cidadãos e sociedade – este bloco pode ser denominado de **planejamento**. Por meio da liderança forte da alta administração que focaliza as necessidades dos cidadãos destinatários da ação da organização, os serviços/produtos e os processos são planejados para melhor atender esse conjunto de necessidades, levando-se em conta os recursos disponíveis;
- o segundo bloco: pessoas e processos – representa a **execução** do planejamento; nesse espaço se concretiza a ação que transforma objetivos e metas em resultados; são as pessoas, capacitadas e motivadas, que operam

esses processos e fazem com que cada um deles produza os resultados esperados;

- ☛ o terceiro bloco: resultados – representa o **controle**, pois serve para acompanhar o atendimento à satisfação dos destinatários, dos serviços e da ação do ente da federação, o orçamento e as finanças, a gestão das pessoas, a gestão de fornecedores e das parcerias institucionais, bem como o desempenho dos serviços/produtos e dos processos organizacionais;
- ☛ o quarto bloco: informação e conhecimento – representa a *inteligência* da organização; nesse bloco, são processados e avaliados os dados e fatos da organização (internos) e aqueles provenientes do ambiente (externos) que não estão sob seu controle direto, mas que, de alguma forma, podem influenciar o seu desempenho; este bloco dá à organização a capacidade de corrigir ou melhorar suas práticas de gestão e, conseqüentemente, seu desempenho.

A Figura 2.1, também ilustra o relacionamento existente entre os blocos (setas maiores) e entre as partes do *modelo* (setas menores), evidenciando o enfoque sistêmico do modelo de gestão. Para efeito de avaliação da qualidade da gestão pública, os sete componentes do *modelo de excelência em gestão pública* foram transformados em *critérios* para avaliação da gestão pública. A estes foram incorporados referenciais de excelência (requisitos), a partir dos quais a organização pública pode implementar ciclos contínuos de avaliação e melhoria de sua gestão. Estes critérios são apresentados a seguir, distribuídos em subcritérios com relativos pesos de pontuação, conforme consta no documento PQSP (2004):

- ☛ bloco do planejamento (peso: 270 pontos):
 - ✍ liderança: é composta pelos subcritérios: a) sistema de liderança (30 pontos); b) cultura da excelência (30 pontos); e c) análise crítica do desempenho global (30 pontos);
 - ✍ estratégias e planos: são constituídos pelos subcritérios: a) formulação das estratégias (30 pontos); b) desdobramento das estratégias (30 pontos); e c) formulação do sistema da medição do desempenho (30 pontos);

- ✍ cidadão e comunidade: são representados pelos subcritérios: a) imagem e conhecimento mútuo (30 pontos); b) relacionamento com os cidadãos-usuário (30 pontos); c) interação com a sociedade (30 pontos).
- 👤 bloco da execução (peso:180 pontos):
 - ✍ pessoas: são constituídas pelos subcritérios: a) sistemas de trabalho (30 pontos); b) desenvolvimento e capacitação (30 pontos); c) qualidade de vida (30 pontos);
 - ✍ processos: são compostos pelos subcritérios: a) gestão de processos finalísticos (30 pontos); b) gestão de processos de apoio (20 pontos); c) gestão de processos relativos aos fornecedores (20 pontos); e d) gestão orçamentária e financeira (20 pontos).
- 👤 bloco do controle (peso: 460 pontos):
 - ✍ resultados: são constituídos pelos subcritérios: a) resultados relativos aos cidadãos (100 pontos); b) resultados relativos à sociedade (40 pontos); c) resultados orçamentários e financeiros (100 pontos); d) resultados relativos às pessoas (60 pontos); e) resultados relativos aos fornecedores (40 pontos); f) resultados relativos aos serviços e produtos (60 pontos); g) resultados dos processos de apoio e organizacionais (60 pontos).
- 👤 bloco da inteligência (peso, 90 pontos):
 - ✍ informação e conhecimento: são representados pelos subcritérios: a) gestão das informações da organização (30 pontos); b) gestão das informações comparativas (30 pontos); c) gestão do capital intelectual (30 pontos).

O modelo PQSP⁴¹ atende a duas abordagens, uma constitucional e outra relativa ao “estado da arte” em gestão de excelência. As características gerais de cada uma delas são apresentadas na seqüência.

⁴¹ BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa de qualidade no serviço público (PQSP) – Instrumento para avaliação da gestão pública 2004. Disponível em 20-02-2004. <http://www.planejamento.gov.br>

2.2.2.1 Abordagem da fundamentação constitucional

Segundo o documento original do PQSP, o *modelo de excelência em gestão pública* foi concebido a partir da premissa de que é preciso ser excelente sem deixar de ser público. O PQSP, portanto, está alicerçado em fundamentos próprios da gestão de excelência contemporânea e condicionado aos princípios constitucionais próprios da natureza pública das organizações. Juntos, definem o que se entende hoje por excelência em gestão pública. Os *princípios constitucionais* encontram-se no Artigo 37 da Constituição Federal, cujo enfoque dado pelo documento PQSP (2004) é que a gestão pública, para ser excelente, tem que ser legal, moral, impessoal, pública e eficiente, ou seja, deve pautar-se pelos princípios descritos abaixo.

- ☛ **legalidade**: estrita obediência à lei; nenhum resultado poderá ser considerado bom, nenhuma gestão poderá ser reconhecida como de excelência à revelia da lei;
- ☛ **moralidade**: pautar a gestão pública por um código moral; não se trata de ética (no sentido de princípios individuais, de foro íntimo), mas de princípios morais de aceitação pública;
- ☛ **impessoalidade**: não fazer acepção de pessoas; o tratamento diferenciado restringe-se apenas aos casos previstos em lei; a cortesia, a rapidez no atendimento, a confiabilidade e o conforto são requisitos de um serviço público de qualidade e devem ser agregados a todos os usuários indistintamente. Em se tratando de organização pública, todos os seus usuários são preferenciais, são pessoas muito importantes;
- ☛ **publicidade**: ser transparente, dar publicidade aos dados e fatos; essa é uma forma eficaz de indução do controle social;
- ☛ **eficiência**: fazer o que precisa ser feito com o máximo de qualidade e ao menor custo possível; não se trata de redução de custo a qualquer custo, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.

2.2.2.2 Abordagem da fundamentação do “estado da arte” em gestão de excelência

Conforme o documento PQSP⁴² e orientados por estes princípios constitucionais, integram a base de sustentação do *modelo de excelência (resultado) em gestão pública* os seguintes elementos e definições:

- ☛ **excelência dirigida ao cidadão:** excelência em gestão pública pressupõe atenção prioritária ao cidadão e à sociedade na condição de usuários de serviços públicos e destinatários da ação decorrente do poder de Estado exercido pelas organizações públicas; as organizações públicas, mesmo aquelas que prestam serviços exclusivos de Estado, devem submeter-se à avaliação de seus usuários, obtendo o conhecimento necessário para gerar produtos e serviços de valor para esses cidadãos e, com isso, proporcionar-lhes maior satisfação; este fundamento envolve não apenas o cidadão individualmente, mas todas as formas pelas quais se faça representar: empresas, associações, organizações e representações comunitárias;
- ☛ **gestão participativa:** o estilo da gestão pública de excelência é participativo; isso determina uma atitude gerencial de liderança que busque o máximo de cooperação das pessoas, reconhecendo a capacidade e o potencial diferenciado de cada um e harmonizando os interesses individuais e coletivos, a fim de conseguir a sinergia das equipes de trabalho; uma gestão participativa genuína requer cooperação, compartilhamento de informações e confiança para delegar, dando autonomia para atingir metas; como resposta, as pessoas tomam posse dos desafios e dos processos de trabalho dos quais participam, tomam decisões, criam, inovam e dão à organização um clima organizacional saudável;
- ☛ **gestão baseada em processos e informações:** o centro prático da ação da gestão pública de excelência é o processo, entendido como um conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transforma insumos (entradas) em serviços/produtos (saídas) com alto valor agregado; gerenciar um processo significa planejar, desenvolver e executar as suas atividades e avaliar, analisar e melhorar seus resultados, proporcionando melhor desempenho à organização; a

⁴² BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa de qualidade no serviço público (PQSP) – Instrumento para avaliação da gestão pública 2004. Disponível em 20-02-2004. <http://www.planejamento.gov.br>

gestão de processos permite a transformação das hierarquias burocráticas em redes de unidades de alto desempenho; os fatos e dados gerados em cada um desses processos, bem como os obtidos externamente à organização, se transformam em informações que assessoram a tomada de decisão e alimentam a produção de conhecimentos; esses conhecimentos dão à organização pública alta capacidade para agir e poder para inovar;

- ☛ **valorização das pessoas:** as pessoas fazem a diferença quando o assunto é o sucesso de uma organização; a valorização das pessoas pressupõe dar-lhes autonomia para atingir metas, criar oportunidades de aprendizado e de desenvolvimento das suas potencialidades, além de reconhecer seu bom desempenho;
- ☛ **visão de futuro:** a busca da excelência nas organizações públicas está diretamente relacionada à sua capacidade de estabelecer um estado futuro desejado que dê coerência ao processo decisório, e que permita à organização antecipar-se às novas necessidades e expectativas dos cidadãos e da sociedade; a visão de futuro pressupõe a constância de propósitos – agir persistentemente, de forma contínua – para que as ações do dia-a-dia da organização contribuam para a construção do futuro almejado; a visão de futuro indica o rumo para a organização; a constância de propósitos a mantém nesse rumo;
- ☛ **aprendizado organizacional:** o aprendizado deve ser internalizado na cultura organizacional tornando-se parte do trabalho diário em quaisquer de suas atividades, seja na constante busca da eliminação da causa de problemas, na busca de inovações e na motivação das pessoas pela própria satisfação de executarem suas atividades sempre da melhor maneira possível; é importante destacar que este fundamento é transversal a toda a organização; isto significa que independentemente do processo produtivo, da prática de gestão ou do padrão de trabalho, o aprendizado deve acontecer de maneira sistêmica; é preciso ir além dos problemas e procurar novas oportunidades para a organização; isso é um processo contínuo e inesgotável que engloba tanto as melhorias incrementais, como as inovações e a ruptura de práticas que deixam de ser necessárias, apesar da competência da organização em realizá-las;

- ☛ **agilidade:** a postura pró-ativa está relacionada à noção de antecipação e resposta rápida às mudanças do ambiente; para tanto, a organização precisa antecipar-se no atendimento às novas demandas dos seus usuários e das demais partes interessadas; papel importante desempenham as organizações públicas formuladoras de políticas públicas, à medida que percebem os sinais do ambiente e conseguem antecipar-se, evitando problemas e/ou aproveitando oportunidades; a resposta rápida agrega valor à prestação dos serviços públicos e aos resultados do exercício do poder de Estado;
- ☛ **foco em resultados:** o resultado é a materialização de todo o esforço da organização para o atendimento das necessidades de todas as partes interessadas; o sucesso de uma organização é avaliado por meio de resultados medidos por um conjunto de indicadores;
- ☛ **inovação:** consiste em fazer mudanças significativas (tecnologia, métodos, valores) na organização; para melhorar os serviços e produtos esta deve ser conduzida e gerenciada de forma que a inovação se torne parte da cultura;
- ☛ **controle social:** a gestão das organizações públicas têm que estimular o cidadão e a própria sociedade a exercerem ativamente o seu papel de guardiões de seus direitos e de seus bens comuns; nesse sentido, a boa gestão pública pressupõe a criação de canais efetivos de participação do cidadão nas decisões públicas, na avaliação dos serviços e, inclusive, da atuação da organização relativamente aos impactos que possa causar à saúde pública, à segurança e ao meio ambiente.

Estes são os principais conceitos que norteiam o modelo de qualidade no serviço público. Fazendo-se uma analogia de causa e efeito, verifica-se, porém, que os componentes da gestão de qualidade são os mesmos que promovem o resultado – gestão de resultado. Assim, como se pode perceber, instrumentos de apoio à melhoria de resultados na área pública existem. Se estes não são incorporados e aplicados na gestão pública, principalmente, na municipal, os motivos para tal atitude são outros, e não, falta de instrumento de suporte ao gerenciamento.

É possível que a questão seja a mesma alegada pelo grupo de estudo da Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)⁴³, ou seja: *é o aspecto da cultura resistente à mudança que predomina neste ambiente da gestão pública*. É uma questão que requer mobilização do processo de liderança na unidade pública. Como aconselhou o grupo de estudo da OECD, esta questão demanda, primeiramente, o desenvolvimento do processo de liderança, que envolve desde aspectos de revisão de modelos mentais à reciclagem quanto ao processo de decisão.

Sobre a questão de revisão dos modelos mentais, Senge diz que isto requer a necessidade de trabalhar continuamente as reflexões e inquirições sobre os problemas e oportunidades nas organizações. Quanto à questão de reciclagem dos processos de decisão, Chiavenato⁴⁴ sugere atenção para seis elementos comuns a todas as decisões:

a) decisor (es); b) objetivo; c) preferências; d) estratégia (metodologia utilizada para a tomada de decisão); e) situação (aspectos ambientais, recursos e restrições); f) resultado (conseqüências do processo de decisão). Avaliar constantemente os aspectos de qualidade destes elementos em relação às ações do processo de gestão pode ser o caminho de maximização dos resultados.

Assim, o aprendizado no processo de decisão, por se tratar de questão mais pertinente ao âmbito das técnicas gerenciais, encontra-se respaldado no comprometimento e treinamento. E, quanto ao trabalho com modelos mentais, o “espaço público municipal” se apresenta como o ambiente propício para o aprendizado e crescimento da liderança, dos cidadãos e das organizações públicas e sociais em geral.

A partir deste ponto, depois de apresentados os principais aspectos da administração pública contemporânea envolvendo conceito, finalidade, paradigmas, perspectivas e estilos de gestão, são avaliados alguns aspectos relacionados aos vieses e competências dos serviços municipais. Além disso, essa avaliação se faz

⁴³ OECD - Organization for Economic Co-operation and Development. *PUBLIC SECTOR LEADERSHIP FOR THE 21st CENTURY*. Disponível em: <http://www.oecd.org/department> (03/02/04).

⁴⁴ CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da Administração*. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

necessária pelo fato de a idéia central que este trabalho se propõe a desenvolver estar estreitamente ligada à liderança no espaço público municipal.

2.3 Viés e competência do serviço público municipal

Conforme entendimento de Moledo⁴⁵, administrar um município não é apenas manter o que existe; mais do que isso, significa promover o desenvolvimento com uma visão de longo prazo. Significa, também, agregar riqueza ao bem público continuamente, ampliando seu potencial socioeconômico e aprimorando as condições de vida para que a sociedade local encontre facilidades para evoluir. Segundo a autora, não se pode perder de vista a noção de que nenhum indivíduo vive, se instala e reside na União ou no Estado: *O cidadão nasce, cresce, constrói e luta, individual e coletivamente no município e a ele destina o resultado econômico de seu trabalho*. Daí decorre que a necessidade de canalizar as potencialidades do município em benefício de seus cidadãos é um trabalho que começa em casa, a partir da prefeitura municipal, a quem cabe promover e executar as atividades de gestão de seus interesses locais. Entretanto, a questão não se apresenta tão simples assim, pois existe um viés atribuído ao federalismo municipalista brasileiro neste contexto, que dificulta o trabalho das unidades municipais.

2.3.1 Federalismo municipalista

Sendo o Brasil a única federação do mundo a possuir três níveis federativos, a União, os Estados e os municípios, conforme revela Camargo⁴⁶, isso por si só já impõe pontos de intersecção e cria conflitos e restrições para o processo de gestão dos serviços públicos, principalmente para o *ente* municipal da federação.

No entanto, Camargo diz que, na prática, as unidades subnacionais são dotadas de autonomia não apenas administrativa, mas também política, o que

⁴⁵ MOLEDO, Eliane. Estudo sobre a geração de receita tributária visando ao desenvolvimento econômico (*in*: VERGARA, Sylvia Constant (Org.) e CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (Org.). Propostas para uma gestão pública municipal efetiva. Rio de Janeiro: FGV, 2003), p. 179-180.

⁴⁶ CAMARGO, Aspásia Brasileiro Alcântara. *Atualidade do federalismo: tendências internacionais e a experiência brasileira* (*in*: VERGARA, Sylvia Constant (Org.) e CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (Org.). Propostas para uma gestão pública municipal efetiva. Rio de Janeiro: FGV, 2003), p. 41-42.

significa que o sistema possui enorme flexibilidade gerencial, repartindo responsabilidades entre os *entes* federados e estabelecendo a equalização das condições de vida. Para esta autora, o federalismo é, portanto, o equilíbrio entre a cooperação, que iguala as condições de vida e reduz desigualdades, e a competição, que permite a diferença e a inovação.

Assim, sob a perspectiva da flexibilidade gerencial e repartição de responsabilidades referida pela autora, percebe-se, mesmo implicitamente, as primeiras implicações e influências dos sistemas de lideranças vigente neste ambiente, assim como os seus efeitos em relação à finalidade e necessidade dos serviços públicos, que realmente são fornecidos à sociedade.

No geral, o cidadão que necessita de um serviço público não está interessado em saber se o serviço será prestado pela União, Estado, Município, ou por outras instituições da sociedade. Ele, obviamente, precisa de um serviço com qualidade e tem direito a este, independentemente de quem o presta.

Ainda, sobre o aspecto crítico do federalismo municipalista brasileiro, Camargo diz que o novo status constitucional dos municípios (art. 18 da Constituição) “todos autônomos”, deve ser refletido seriamente sobre a sua singularidade, procurando identificar seus méritos, sua inovação e criatividade, bem como seus resultados práticos, alguns deles altamente positivos. O mais importante deles, segundo a autora, foi ter forçado a descentralização das políticas públicas, em geral concentradas em mãos do governo federal ou dos estados e fortemente dependentes de alianças políticas e partidárias.

Esta autora alerta, porém, que é preciso considerar também os custos e as dificuldades deste modelo brasileiro complexo que, tecnicamente, foi designado pelo jurista Miguel Reale como federalismo *trino*. Sobre esta designação, Camargo comenta que, ao contrário do federalismo “dual” americano, o brasileiro torna as relações intergovernamentais extremamente mais delicadas, visto que inclui a triangulação entre o governo federal, os Estados e os municípios, e a competição inevitável entre os três níveis de governo. Este aspecto, segundo o entendimento da autora, se torna mais crítico ainda, se se considerar a dimensão territorial do país, pois os seus 26 Estados são verdadeiros países, e que a existência de 5.559

municípios política e administrativamente autônomos dificulta acordos e negociações⁴⁷ que costumam prevalecer, nas demais federações, entre um número bem mais restrito de entes federados.

Outro aspecto mais grave a ser considerado sobre o federalismo brasileiro, conforme argumenta Camargo, é sua natureza assimétrica, a qual configura fortes desigualdades espaciais e regionais. Esta autora comenta que, assim como o Canadá, o Brasil-Arquipélago é formado por distintas realidades geoeconômicas e sociopolíticas. Existe, além disso, uma péssima distribuição espacial da renda, das atividades empresariais, da infra-estrutura e dos serviços essenciais.

Este argumento apresentado por Camargo é fundamentado com dados estatísticos como: 40% do PIB nacional concentra-se no Estado de São Paulo; 65% nos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo; 80% aproximadamente, nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, restando 20% para os demais. Ao refletir sobre estes dados estatísticos, a autora enfatiza: *deixando para os 20% restantes do território nacional migalhas que, em sua maioria, não ultrapassam 1,5% do PIB*. A participação do Estado de Rondônia, por exemplo, no PIB nacional em 2001, segundo o IBGE, foi de 0,51%.

Quanto aos municípios, o processo assimétrico⁴⁸ agrava-se ainda mais, tendo em vista que, conforme argumenta Camargo (p. 45), 80% deles não geram praticamente nenhuma renda própria e, o que é pior, acima deles, metade dos Estados é tão pobre que tampouco é capaz de fazê-lo, vivendo de subsídios do governo federal. Para esta autora, é preciso, nesses casos, aplicar o princípio da

⁴⁷ [...] a municipalização – marchas e contramarchas. O atual processo de descentralização, na medida em que visa a administrar distintas realidades (26 estados e mais de 5.500 municípios), tende a burocratizar e tecnizar excessivamente os critérios de repasse, dificultando a visibilidade do real valor dos recursos a serem repassados. A excessiva burocratização gera distorções e acaba estimulando práticas tradicionais de clientelismo político, fazendo com que cada esfera de governo tenha que negociar isoladamente as soluções para seus problemas. O fato é que a municipalização é muito mais uma transferência de problema da União e dos estados para os municípios, em virtude de um conjunto de fatores tais como as incertezas provocadas pelas transferências negociadas de recursos; a instabilidade do pacto convenial; as diferenças salariais vigentes entre os três níveis federativos; a indefinição de mecanismos administrativos que regulem a cessão e a gerência de recursos humanos, físicos e financeiros municipalizados; e as resistências de interesses clientelísticos e corporativos [...] (Jacobi, 2002, p. 52).

⁴⁸ *Assimétrico*: que não tem simetria. *Simetria*: harmonia resultante de certas combinações e proporções regulares (Aurélio – Dicionário Eletrônico – Século XXI – 2003).

subsidiaridade, que exige a participação ativa do ente superior quando, no nível inferior, o município e os Estados são desprovidos de recursos e meios.

Se não bastasse o agravamento do processo assimétrico dos municípios e de parte dos Estados brasileiros pela falta de renda, a aplicação da pouca renda existente nestas unidades subnacionais nem sempre obedece na totalidade os princípios da administração pública, principalmente o da eficiência. Na tentativa de auxiliar no tratamento desta adversidade, surge no contexto da administração pública um novo paradigma de gerenciamento, o qual é discutido no tópico denominado construção de espaços públicos municipais, apresentado mais adiante neste capítulo.

No próximo tópico, apresenta-se, porém, um conjunto de obrigações relativas aos serviços públicos que é de competência do município, com o propósito de se ter idéia da especificidade e quantidade dos referidos serviços.

2.3.2 Competência de serviços do ente público municipal

Em análise efetuada acerca das leis orgânicas de alguns municípios, constatou-se que há uma certa paridade quanto aos tipos de serviços a serem prestados e que eles declaram ser de suas competências:

- ☛ compete ao município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo que diz respeito ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e a garantia do bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:
 - ✍ elaborar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
 - ✍ instituir e arrecadar os tributos de sua competência, fixar e cobrar preços, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
 - ✍ criar, organizar e suprimir distritos, de acordo com a legislação estadual;

- ✍ organizar e prestar os serviços públicos de forma centralizada ou descentralizada, sendo neste caso: a) prioritariamente, por outorga, as suas autarquias ou entidades paraestatais; b) por delegação, a particulares, mediante concessão, permissão ou autorização;
- ✍ disciplinar a utilização dos logradouros públicos e, em especial, quanto ao trânsito e tráfego, provendo : a) transporte coletivo urbano, seu itinerário, os pontos de parada e as tarifas; b) os serviços de táxis, seus pontos de estacionamento e as tarifas.
- ✍ quanto aos bens: a) que lhe pertençam: dispor sobre sua administração, utilização e alienação; b) de terceiros: adquirir, inclusive através de desapropriação, instituir servidão administrativa ou efetuar ocupação temporária;
- ✍ prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar, de ensino fundamental e de educação especial.
- ✍ prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- ✍ promover, no que lhe couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, estabelecendo normas de edificações, de loteamento e arruamento que garantam perfeita integração do meio ambiente;
- ✍ promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, de acordo com a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual;
- ✍ cuidar da limpeza das vias e logradouros públicos, da remoção e destinação do lixo residencial, hospitalar, comercial e entulhos, bem como da destinação do lixo industrial;
- ✍ conceder aos estabelecimentos industriais, comerciais e religiosos licença para a sua instalação, horário e condições de funcionamento, devendo ser observadas as normas federais pertinentes, e revogá-la quando suas atividades se tornarem prejudiciais a saúde, higiene, sossego público, bons costumes e outros aspectos referentes aos interesses da comunidade;

- ✍ dispor sobre o serviço funerário;
- ✍ administrar os cemitérios públicos e fiscalizar os pertencentes a entidades particulares;
- ✍ regulamentar, autorizar e fiscalizar a fixação de cartazes e anúncios, bem como a utilização de quaisquer outros meios de publicidade e propaganda, nos locais sujeitos ao poder da polícia municipal;
- ✍ dispor sobre o registro, captura, guarda e destino dos animais apreendidos, assim como sua vacinação, com a finalidade de erradicar moléstias;
- ✍ constituir guarda municipal destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações;
- ✍ instituir regime jurídico único para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas, bem como planos de carreira;
- ✍ estabelecer e impor penalidades por infração de suas leis e regulamentos;
- ✍ interditar edificações em ruína ou em condições de insalubridade e fazer demolir construções que ameacem ruir;
- ✍ regulamentar e fiscalizar os jogos esportivos e os divertimentos públicos;
- ✍ dispor sobre prevenção e extinção de incêndios;
- ✍ integrar consórcios com outros municípios para a solução de problemas comuns;
- ✍ participar das entidades que congreguem outros municípios integrados a mesma região metropolitana na forma estabelecida em lei;
- ✍ definir políticas de desenvolvimento urbano através da elaboração do plano diretor de desenvolvimento integrado;
- ✍ dispor sobre o depósito e o destino de mercadorias apreendidas em decorrência de transgressão da legislação municipal;
- ✍ manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de prática esportiva e de lazer para a população;

- ✍ negar ou cassar alvarás, licenças e autorizações de estabelecimentos industriais e comerciais, entidades, associações, quando ficar comprovada a prática de segregação racial, por seus sócios, gerentes, administradores ou prepostos.
- ☛ compete ao município, concorrentemente com a União, o Estado e o Distrito Federal, entre outras, as seguintes atribuições:
 - ✍ zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
 - ✍ cuidar da saúde, higiene e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência física;
 - ✍ criar condições para proteção de documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, bem como de monumentos, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos;
 - ✍ impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural;
 - ✍ proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
 - ✍ criar condições para proteção do meio ambiente urbano e rural locais e combater a poluição em todas as suas formas, observando a legislação e a ação fiscalizadora federal, estadual e municipal;
 - ✍ preservar as florestas, a fauna e a flora;
 - ✍ fomentar as atividades econômicas e a produção agropecuária, organizar o abastecimento alimentar e estimular o melhor aproveitamento da terra;
 - ✍ promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir, em nível compatível com a dignidade da pessoa humana, a melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico e acesso ao transporte;
 - ✍ combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
 - ✍ registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seu território;
 - ✍ estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito;

- ✍ dispensar às micro-empresas e empresas de pequeno porte tratamento jurídico diferenciado;
- ✍ promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico;
- ✍ fiscalizar, nos locais de venda direta ao consumidor, as condições sanitárias dos gêneros alimentícios;
- ✍ estimular a educação física e a prática do esporte;
- ✍ colaborar e amparar a maternidade, a infância, os idosos, os desvalidos, bem como fornecer proteção aos menores abandonados;
- ✍ tomar as medidas necessárias para restringir a mortalidade e morbidez infantis, bem como medidas de higiene social que impeçam a propagação de doenças transmissíveis;
- ✍ promover e incentivar a implantação de indústrias comunitárias.

Para gerenciar e oferecer estes serviços à comunidade municipal, existe uma grande implicação de procedimentos necessários e outros, de certa maneira, obsoletos. No entanto, não são somente estes os serviços públicos que a comunidade municipal deve receber, pois a União e o Estado também têm que oferecer serviços de qualidade para a comunidade municipal. Afinal, eles cobram pesados impostos da comunidade para quê?

Como se constatou durante a pesquisa, cujo resultado é apresentado no capítulo 4 deste trabalho, existe uma grande confusão, que na verdade se afigura como uma “desculpa” apresentada pela falta de esclarecimento dos próprios agentes públicos, quando estes transferem a responsabilidade por algum serviço para a União, o Estado, ou o Município”. Esta situação, atribuída ao federalismo trino brasileiro, pode ser trabalhada com a criação de espaços públicos municipais, em que o objetivo seja discutir o serviço “público” **no** município, e não o serviço “público” **do** município, pois a comunidade no município é genuinamente municipal, estadual e brasileira. Assim, apresentam-se no tópico seguinte alguns importantes aspectos da criação de espaço público.

2.4 Característica geral do espaço público como uma nova institucionalidade

Em sua pesquisa sobre a administração pública no Brasil, Keinert apresenta importante abordagem sobre o tema *o 'público' como uma nova institucionalidade*. Esta abordagem basicamente enfatiza a expansão dos limites do “público” além do Estado e os elos da gestão no relacionamento Estado-sociedade-indivíduo.

Para clarificar o entendimento sobre esta abordagem da autora, desenvolveu-se na Figura 2.2 uma representação deste relacionamento, que se traduz numa perspectiva de transformação da gestão pública ortodoxa para a gestão do “público” em uma co-gestão: Estado-sociedade-indivíduo ou indivíduo-sociedade-Estado.

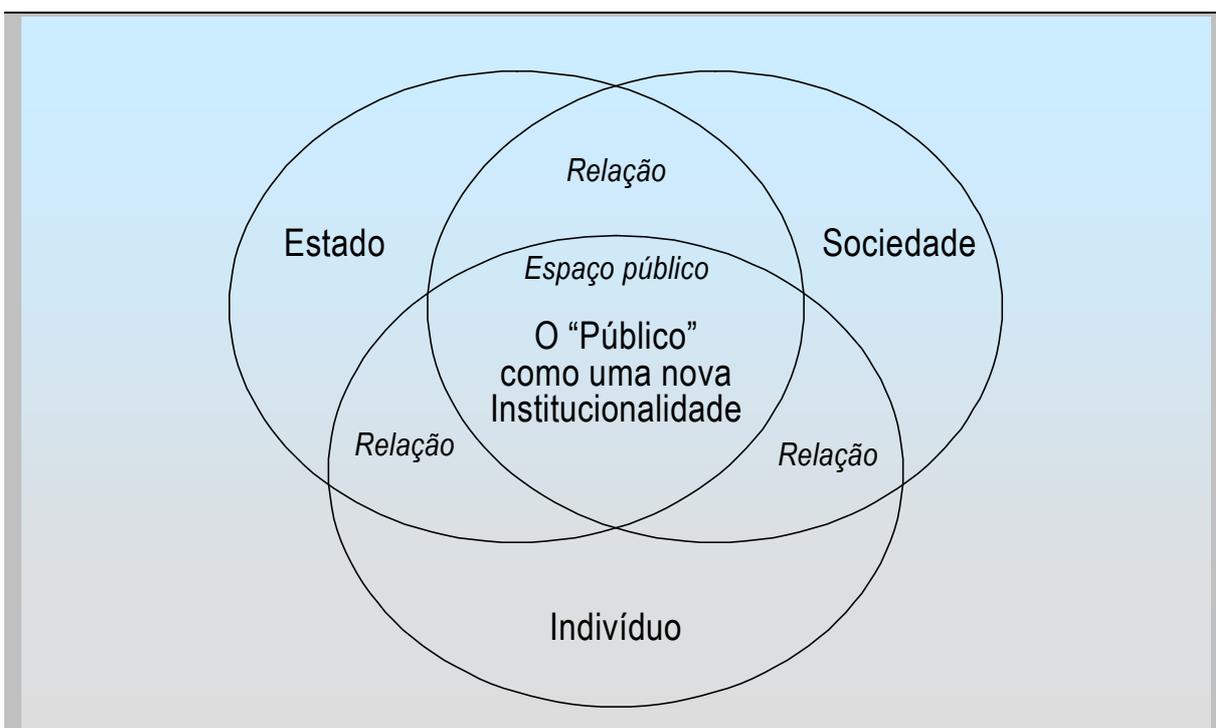


Figura 2.2 – Público como uma nova institucionalidade

Fonte: Figura constituída a partir do entendimento dos conceitos de Keinert (2000, p. 61).

*Espaço público*⁴⁹: conforme Keinert⁵⁰, as acepções do termo *público* reportam-se, ainda, às diversas concepções de *Estado* e de *sociedade civil*, e, especialmente, às *relações* entre as esferas estatal e não-estatal – algumas em oposição, outras em complementaridade – criando o *espaço público* na sua *intersecção*. Sobre este posicionamento, Keinert comenta que outros autores, tais como Cunnil Grau⁵¹ e também Rabortnikof⁵², colocam que, paulatinamente, o adjetivo “público” irá marcando uma mudança nas relações entre Estado e sociedade, dando lugar a uma progressiva diferenciação entre o Estado, a comunidade e o indivíduo, e exigindo a criação de uma “nova institucionalidade” que não somente crie a possibilidade de tornar a gestão pública mais permeável às demandas emergentes da sociedade, mas que também retire do Estado e dos agentes sociais privilegiados o monopólio exclusivo da definição da agenda social.

Estado: segundo o dicionário *Aurélio*⁵³, é um organismo político administrativo que, como nação soberana ou divisão territorial, ocupa um território determinado, é dirigido por governo próprio e se constitui em pessoa jurídica de direito público, internacionalmente reconhecida. O Estado é regulado por uma constituição que prevê uma pluralidade de órgãos dotados de competência distinta explicitamente determinada.

⁴⁹ Espaço público: é o lugar, acessível a todos os cidadãos, onde um público se reúne para formular uma opinião pública. Trata-se de um espaço simbólico onde se opõem e se respondem os discursos, na sua maioria contraditórios, dos agentes políticos, sociais, religiosos, culturais, intelectuais que constituem uma sociedade. É, portanto, antes de mais, um espaço simbólico, que requer, para se formar tempo, um vocabulário e valores comuns, um reconhecimento mútuo das legitimidades; uma visão suficientemente próxima das coisas para discutir, contrapor, deliberar. Não se decreta a existência de um espaço público da mesma maneira que se organizam eleições. Constata-se a sua existência. O espaço público não é da ordem da vontade. Simboliza, simplesmente, a realidade de uma democracia em acção, ou a expressão contraditória das informações, das opiniões, dos interesses e das ideologias. O espaço público é, evidentemente, a condição para o nascimento do *espaço político*. Três espaços são discutidos: comum, público e político. Para simplificar: o espaço *comum* diz respeito à circulação e à expressão; o espaço público, a discussão; o espaço *político*, à decisão. Porém, para quê insistir na diferença de natureza entre estes três espaços, que são naturalmente síncronos no funcionamento quotidiano. Documento disponível em 13/01/04). (http://www.wolton.cnrs.fr/glossaire/port_espace_pub.htm).

⁵⁰ Base teórica obtida in: Keinert, 2000, p. 61.

⁵¹ CUNNIL, Grau, N. La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: búsqueda de nuevos sentidos. Reforma y Democracia. 1995.

⁵² RICHARDSON, Ruth – Ministra das Finanças da Nova Zelândia de 1990 a 1993. *As reformas no setor público da Nova Zelândia* (in PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.) e SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001).

⁵³ Base teórica obtida in: AURÉLIO. Dicionário eletrônico. Século XXI, 2003.

Nesta mesma linha de entendimento, Ferreira Filho⁵⁴ diz que o Estado é uma associação humana (povo), radicada em base espacial (território), que vive sob o comando de uma autoridade (poder) não sujeita a qualquer outra (soberana); ou ainda, é o Estado uma ordem jurídica relativamente centralizada, limitada no seu domínio espacial e temporal de vigência, soberana e globalmente eficaz.

Sociedade: entre outras acepções fornecidas pelo Aurélio⁵⁵, é o conjunto de pessoas que vivem em certa faixa de tempo e de espaço, seguindo normas comuns, e que são unidas pelo sentimento de consciência do grupo; corpo social.

Indivíduo: um membro da sociedade – um habitante do Estado – um cidadão. Conforme o Aurélio, um cidadão é o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, ou no desempenho de seus deveres para com este.

Ainda sobre o surgimento desta nova institucionalização e para entendê-la e correlacioná-la com técnicas que possibilitem o seu eficaz gerenciamento, é importante evidenciar alguns conceitos do “público”, apresentados por Keinert⁵⁶:

- ☛ o termo *público* pode ser entendido como relativo àquilo que é *de todos e para todos*, à *coisa pública (res publica)* e ao *interesse público*;
- ☛ concerne às relações econômicas, políticas e sociais que interferem na produção do espaço público;
- ☛ os diferentes conceitos de “público” envolvem questões de poder, de legitimidade e de valor;
- ☛ as relações entre as esferas estatal (Estado) e não-estatal (sociedade civil) – algumas em oposição, outras em complementaridade - criam o espaço público na sua intersecção;
- ☛ a esfera pública, não obstante estar historicamente localizada no espaço estatal, ancora suas raízes na própria sociedade, ainda que com múltiplas contradições;

⁵⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 45-46

⁵⁵ Base teórica obtida in: AURÉLIO. Dicionário eletrônico. Século XXI, 2003.

⁵⁶ Base teórica obtida in: Keinert, 2000, p. 61.

isto, como processo em construção, alude centralmente à sociedade, porém refere-se também ao Estado, e, sobretudo, às relações entre ambos, implicando tanto a superação das dicotomias quanto o respeito ao que é específico de uma ou de outra esfera.

Neste ponto, é conveniente situar a nova institucionalidade – ou seja, o espaço público, redefinindo-o em uma visão heurística sobre a intersecção dos seguintes setores: (I) *público*, cujo ambiente é o Estado, o agente é o governo, a meta é o controle social, e a iniciativa e o fim são públicos; (II) *privado*, em que o ambiente é o mercado, o agente é a empresa, a meta é o lucro, e a iniciativa e o fim são privados; (III) *social*, em que o ambiente é a sociedade organizada, o agente é a organização sem fins lucrativos, a meta é a qualidade de vida, a iniciativa é privada, e o fim é público.

Estas características podem ser melhor compreendidas se observadas, como foi mencionado anteriormente, no contexto de sua complexidade, cujas relações ou restrições são evidenciadas conforme mostra a Figura 2.3.

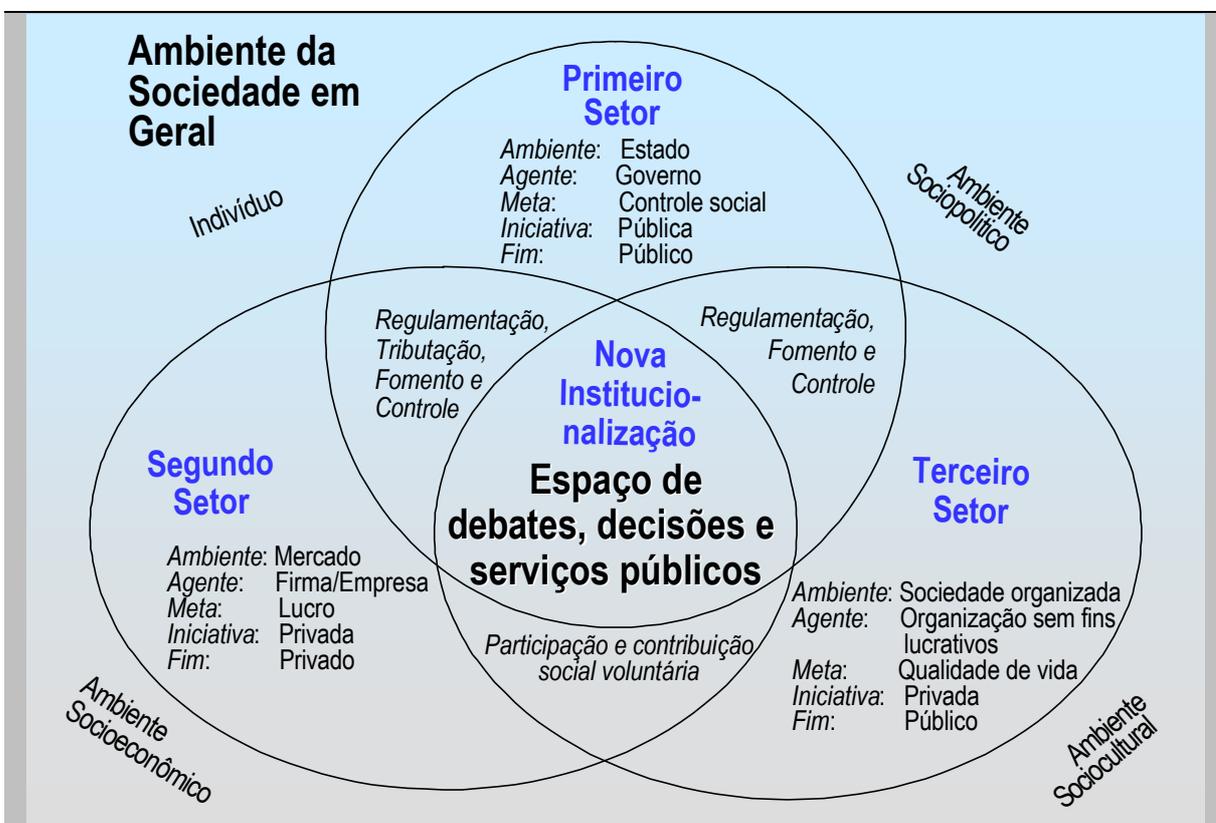


Figura 2.3 – Espaço público e as características dos setores de serviços

Fonte: Adaptação da RAP: Revista de Administração Pública, vol. 32, 1998.

No contexto representado no centro da Figura, situa-se o espaço de debates sociais, decisões políticas e de prestação e melhoria dos serviços públicos. Este se constitui no espaço que está sendo visto como a ‘nova institucionalidade’ – ou ‘quarto setor’.

O termo *público* também vem sendo usado com outros objetivos. Segundo Keinert⁵⁷, a análise sobre este termo pode ser ampliada quanto:

- ☛ forma de propriedade: pública ou privada;
- ☛ visão jurídica: regime público ou privado;
- ☛ propriedade pública não-estatal.

Quanto à forma de propriedade, pública ou privada, a opinião de Bobbio⁵⁸ de que a propriedade pública ou privada é uma dicotomia, é considerada equivocada por Keinert nos dias atuais, pois para ela, tem-se cada vez mais o “público no privado”.

Neste sentido, a autora exemplifica: a esfera econômica, como sujeita ao poder público do Estado, se constitui um assunto de interesse público. Assim, na sociedade moderna organizada sob um capitalismo global, a livre concorrência é um bem público. A esfera de produção, caracterizada unicamente como âmbito privado, oculta seu caráter público social. A esfera econômica (o mercado) também “produz” o coletivo por meio de suas ações, e se o espaço público for considerado um valor para aquela comunidade, ampliá-lo corresponde a melhorar a imagem institucional da empresa. Iniciativas como a publicação do balanço social por parte das empresas a fim de dar visibilidade a estas ações, ou o expressivo crescimento de iniciativas voltadas à filantropia empresarial, são bons exemplos desta nova realidade.

Keinert observa também, que, da empresa, espera-se a responsabilidade social (*accountability*) com relação, por exemplo, ao problema da poluição ambiental ou, mais especificamente, ao destino dado aos resíduos da poluição industrial. A autora enfatiza: *aqui, percebe-se com clareza esta ampliação do conceito de público*. E acrescenta:

⁵⁷ Base teórica obtida in: Keinert, 2000, p. 61-67.

⁵⁸ BOBBIO, N. *Estado, governo e sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

Ora, todos têm direito ao patrimônio ambiental que é de *todos* (público), de maneira que todos devem respeitá-lo, ou seja, a empresa, neste caso – um agente do setor privado – é a principal responsável pela preservação deste patrimônio público (evitando que, inclusive, o Estado tenha que intervir, mais tarde, com programas de despoluição ambiental consumindo outro recurso escasso, o fundo público de financiamento).

Quanto à visão jurídica: regime público ou privado, Bandeira de Melo⁵⁹, referindo-se ao regime jurídico – a divisão jurídica clássica entre direito público e privado – diz: *saber se uma atividade é pública ou privada é mera questão de indagar do regime a que se submete. Se o regime que a lei lhe atribui é público, a atividade é pública* (grifo de Keinert⁶⁰); *se o regime é do direito privado, privada se reputará a atividade, seja ou não desenvolvida pelo Estado. Em suma: não é o sujeito da atividade nem a natureza dela que lhe outorgam caráter público ou privado, mas o regime a que, por lei, for submetida.*

Em relação a esta concepção de Bandeira de Melo, Keinert argumenta que é o poder instituído (Estado) quem decide o que é ‘público’ para aquela coletividade, naquele momento, por meio da normatização jurídica. Para esta autora, a lei define, cabendo às entidades enquadrar-se num regime ou noutro. Sobre este entendimento, a autora diz que tal visão, por um lado, nega a existência de atividades de natureza intrinsecamente pública. Permite, assim, entender que, não necessariamente, todas as atividades desenvolvidas pelo Estado, por exemplo, são públicas. Isso dependerá, como coloca Bandeira de Melo, da submissão a determinado regime jurídico.

Quanto à propriedade ‘pública não-estatal’, três formas de propriedade são classificadas por Bresser Pereira⁶¹: “pública (estatal), pública (não-estatal) e privada”. Esta classificação do autor auxilia na síntese entre a perspectiva jurídica estrito senso e a relativa ao caráter da atividade.

Bresser Pereira argumenta:

⁵⁹ BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.

⁶⁰ Base teórica obtida in: Keinert, 2000, p. 63 e 67.

⁶¹ BRESSER PEREIRA, L. C. *Da administração pública burocrática à gerencial* (In: Seminário Internacional A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), 16-17 maio 1996).

Estou reconhecendo este fato ao considerar a propriedade pública não-estatal como regida pelo direito privado: ela é pública do ponto de vista dos seus objetivos, mas privada sob o ângulo jurídico. Com isto, estou afirmando que o público não se confunde com o estatal. O espaço público é mais amplo do que o estatal, já que pode ser estatal ou não-estatal.

Sobre este aspecto da propriedade pública não-estatal, Keinert comenta que esta constatação de ampliação do espaço público é muito interessante à medida que desloca o “público” de um espaço institucional restrito e delimitado – o Estado, para outro, bem mais fluido. Para esta autora, reconhecer que o espaço público é mais amplo que o estatal permite entender que sua construção depende das ações cotidianas dos indivíduos, grupos, partidos, sindicatos, associações e até mesmo das empresas.

Neste sentido, mais do que uma ou algumas instituições, o “público” transforma-se em um valor compartilhado por determinada sociedade. Keinert concorda que esta fluidez traz problemas conceituais e, especialmente, normativos, os quais irão surgindo e deverão ser discutidos até que algum nível de consenso se estabeleça. Assim, formatos institucionais que à primeira vista pareçam públicos ou privados, podem, mediante processo de negociação, mudar de caráter, ou, pelo menos, rumar no sentido de uma maior ou menor ‘publicização’.

Diante dos conceitos apresentados sobre o termo *público*, é fundamental para o norteamento desta pesquisa o conteúdo do que declara Bresser Pereira⁶²:

É pública a propriedade que é de todos e para todos. É estatal a instituição que detém o poder de legislar e tributar, é estatal a propriedade que faz parte integrante do aparelho do Estado, sendo regida pelo Direito Administrativo. É privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos. A distinção que se faz, então, é em relação às finalidades. De acordo com esta concepção, uma fundação de “Direito Privado”, com objetivos públicos, embora regida pelo código civil, é uma instituição pública, na medida em que está voltada para o interesse geral.

Sobre a expressão comumente usada “organização sem fins lucrativos” para contrapor os termos *propriedade pública estatal* e *propriedade pública não-estatal* à concepção de propriedade privada voltada para a realização (distribuição) do lucro (empresa) ou de consumo privado (famílias), é também fundamental para o norteamento desta pesquisa o que diz Keinert:

⁶² Bresser Pereira citado por Keinert, 2000, p. 68.

A questão das organizações sem fins lucrativos parece referir-se, na verdade, ao destino dado aos resultados; ou seja, o termo “sem fins lucrativos” deveria ser substituído por “que não distribui resultados”, dado que, em princípio, todas as organizações existem para ter resultados positivos, sejam eles financeiros ou relativos à missão da organização. Neste sentido, e, inclusive, tendo em vista a importância que a área financeira vem adquirindo nos últimos tempos, a persecução a resultados positivos pode contribuir para que estas organizações sejam administradas de forma “profissional”, aumentando o impacto dos resultados investidos.

Para a finalidade desta pesquisa, portanto, sugere-se a substituição da expressão *que não distribui resultados* pela *que não distribui resultados financeiros*, ou seja, *que distribui resultados sociais*. E, concluindo sobre o tópico espaço público, ilustram-se, na Figura 2.4, os componentes e elos que conduzem ao entendimento sistematizado do espaço público como uma nova institucionalidade.

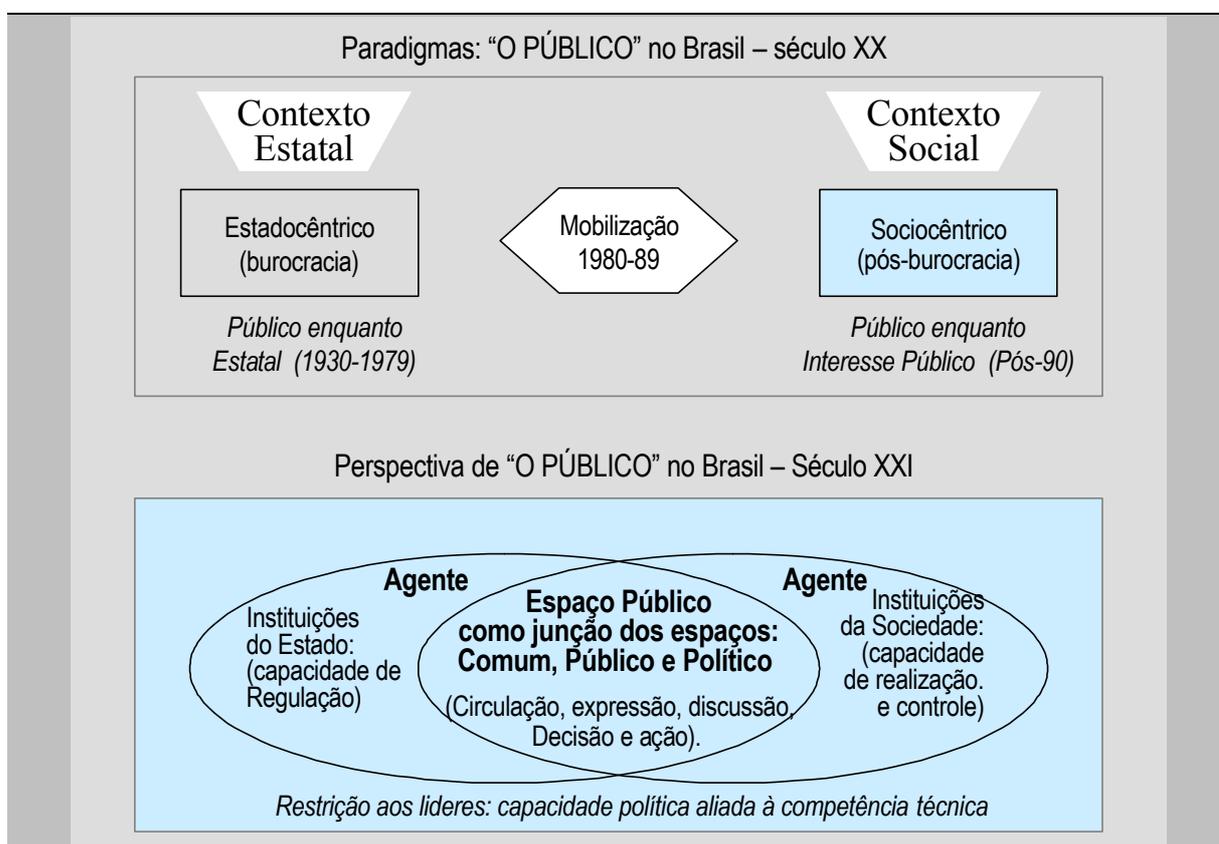


Figura 2.4 – Paradigmas e perspectivas do “público” no Brasil

Fonte: Figura desenvolvida pelo autor deste trabalho a partir dos conceitos apresentados por Keinert (2000, 212p) e Wolton (http://www.wolton.cnrs.fr/glossaire/port_espaco_pub.htm).

Assim, os aspectos da relação Estado-sociedade – sociedade-Estado dão origem a um “novo” processo de políticas e de gestão pública – uma nova orientação para o processo de liderança pública. Observa-se na Figura 2.4, que o espaço

público, segundo Wolton⁶³, consiste na junção de três espaços, apresentando a seguinte definição: o *comum*, abrangendo a livre circulação e expressão; o *público*, a discussão sobre o que é de interesse público; e o *político*, a tomada de decisão, obviamente, a mais relevante conclusão da discussão pública.

A partir deste ponto, passa-se à discussão sobre os conceitos de liderança e de seus aspectos como instrumento de aprendizagem e melhoria das atividades gerenciais, bem como das ações dos líderes na criação e condução do espaço público – isto é, da nova institucionalidade.

2.5 Considerações finais do capítulo

Constatou-se neste estudo sobre a gestão pública brasileira que, definitivamente, ela se encontra em um novo momento. Dois aspectos altamente positivos foram evidenciados: o primeiro consiste na idéia da gestão pública orientar-se, obviamente, para o público – para a gestão social; no entanto, para o convívio eficaz com esta nova modalidade, estão faltando experiência e organização. O outro aspecto consiste na consciência de que o foco deve ser social, mas com capacidade de gerenciamento e responsabilidade fiscal.

Isto não tem nada a ver com o ‘controlismo’ da velha burocracia, e sim com o cumprimento de metas fiscais estabelecidas, inicialmente, em uma escala de prioridades *versus* capacidade. Para isso, é necessário que estas prioridades sejam decididas fora dos gabinetes, em um espaço público, e por meio de um processo contínuo de questionamento, interpretação e exploração de opções, como sugere Catalá. Deste modo, a gestão pública passa a se orientar irreversivelmente para a simultaneidade da gestão social com a responsabilidade gerencial-fiscal. Porém, como já foi observado, faltam apenas experiência e organização, mas disso o processo de aprendizagem contínua se encarrega.

No próximo capítulo, serão analisados os aspectos conceituais da liderança.

⁶³ WOLTON, Dominique. *Espaço público*. Disponível em 13/01/04 – http://www.wolton.cnrs.fr/glossaire/port_espaco_pub.htm.

3 LIDERANÇA NO ESPAÇO PÚBLICO MUNICIPAL

Este capítulo se constitui dos seguintes tópicos: liderança – conceitos gerais; abordagem da liderança situacional; estilo de liderança; liderança no setor público; abordagem das competências essenciais da liderança pública; políticas de cidadania e governabilidade; formulação de políticas de desenvolvimento; considerações finais do capítulo.

3.1 Liderança: conceitos gerais

*A liderança está onde começa o amanhã*⁶⁴. Esta afirmação de Kouzes e Posner (1987) alude ao papel do líder como aquele que conduz pessoas e organizações para um lugar desejado no futuro. Estes mesmos autores⁶⁵, no prefácio da edição revisada de *O desafio da liderança*, apresentam dois termos que desafiaram a liderança: a) no final da década de 1980, o brotamento do espírito empreendedor; e b) em meados da década de 1990, o desabrochamento da criatividade.

Neste início de milênio, Kouzes e Posner repetiram a mesma pergunta que haviam feito para os líderes nas duas oportunidades anteriores, ou seja: *o que há de novo e o que é diferente?* A resposta obtida por eles revelou que os aspectos da liderança basicamente permaneciam inalterados, entretanto, o contexto é que havia se modificado substancialmente. O desafio apresentado por esta modificação do contexto tem um nome nada simpático, se comparado ao espírito empreendedor e à criatividade, pois se trata do desafio representado pelo *caos e incerteza*. Os autores vão mais além, argumentando que o conhecimento (capital intelectual) que havia substituído a terra e o capital financeiro, como o novo recurso econômico continua sendo importante, porém, para eles existe um novo campeão no ringue: o capital social – o valor coletivo das pessoas que se conhecem e o que farão umas pelas outras. A respeito deste contexto modificado, os autores revelam: *são as redes*

⁶⁴ Base teórica obtida in: NANUS, Burt & DOBBS Stephen M. Liderança para o terceiro setor: estratégias de sucesso para organizações sem fins lucrativos. São Paulo: Futura, 2000, p. 20.

⁶⁵ Base teórica obtida in: KOUZES, James M. & POSNER, Barry Z. O desafio da liderança. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2003, Prefácio.

humanas que fazem as coisas acontecerem, não as redes de computador. E os líderes que realizarão os grandes feitos serão os que estiverem bem ali, no meio deles.

Diante da conjuntura de caos e incerteza apresentada por Kouzes & Posner como elemento (fator) desafiador da liderança neste início de milênio, deve-se analisar alguns conceitos de liderança, sob a perspectiva de instrumento de apoio às mudanças e demandas nas instituições.

Aguiar⁶⁶ caracteriza liderança como a *capacidade de tomar iniciativas em situações sociais de planejar, organizar a ação e de suscitar colaboração*. Entretanto, a liderança na instituição estatal ou particular aparenta ser mais complexa do que sua visualização sob uma perspectiva conceitual geral. Para avançar na análise, outros conceitos mais específicos podem oferecer uma melhor compreensão da complexidade que está nas entrelinhas do conceito geral de liderança.

Para clarificação e entendimento da atividade de liderança nas instituições, analisa-se, primeiramente, o argumento de Aguiar, sobre a liderança como característica do indivíduo:

Liderança como característica do indivíduo: fundamenta-se na identificação dos traços individuais, físicos, intelectuais e de personalidade que caracterizam os líderes (liderança inata). Os líderes, em qualquer situação e cultura, revelam os mesmos traços psicológicos. Teoria não comprovada por estudos e pesquisas científicas.

Principalmente na instituição pública, para considerar a identificação a que Aguiar se refere, ou seja, a identificação dos traços individuais que caracterizam o líder, a atual estrutura se apresenta incompatível. Para isso, seria preciso promover mudança estruturais e culturais, como também desenvolver novas capacidades de recursos apropriados para promover tal identificação.

Sobre o entendimento de liderança como uma propriedade de grupo, Aguiar apresenta o seguinte conceito:

⁶⁶ AGUIAR, Maria Aparecida Ferreira de. *Psicologia aplicada à administração: globalização, pensamento complexo, teoria crítica e a questão ética nas organizações*. 3ª. ed. São Paulo: Excellus, 2002, p. 336.

Liderança como uma propriedade de grupo: postulado pela teoria da interação, a liderança é um fenômeno que surge à medida que o grupo se forma e se desenvolve. O papel que um indivíduo assume dentro de um grupo é determinado pelas necessidades do grupo, como também pelos atributos de personalidade, pelas capacidades e habilidades que caracterizam aquele indivíduo, e que são percebidos pelos demais membros. Comprovada por pesquisas e estudos científicos.

Em geral, a formação de grupos na instituição pública ocorre, em muitos casos, por situações diversas, e a escolha do líder para conduzir as ações do grupo está condicionada, na maioria das vezes, por interesses políticos, que não levam em consideração a finalidade institucional do ente público. Assim, a atividade de liderança acaba fazendo parte de um pacote de interesses alheios aos da instituição. Dessa forma, os atributos de personalidade, a capacidade e a habilidade do líder, mesmo percebidos, podem, em termos de resultados institucionais, não surtir o efeito que a sociedade espera.

É importante ressaltar também o conceito de liderança de chefia, segundo Aguiar⁶⁷:

a chefia tem autoridade, daí o seu poder social; sua influência emana da autoridade, exerce-se mediante a utilização de instrumentos coercitivos. O líder exerce influência sem a chancela da autoridade legal; sua influência é livremente aceita pelos demais membros do grupo, desde que seu poder de influência é percebido.

Considerando este conceito, a situação da liderança nas instituições públicas se torna ainda mais complexa, pois parte significativa dos cargos de liderança é ocupada por meio de nomeações via decretos e portarias. Em consequência disso, a influência do líder corre o risco de não ser livremente aceita pelos demais membros do grupo.

A liderança situacional, conforme Aguiar⁶⁸:

depende de fatores de personalidade, de fatores ambientais que se influenciam. Um membro do grupo se torna líder à medida que suas características individuais (conhecimentos, experiência, inteligência etc.) são adequadas a determinada situação e contribuem para que o grupo atinja seus objetivos.

⁶⁷ Idem: Aguiar, 2002, p. 336.

⁶⁸ Idem: Aguiar, 2002, p. 337.

Como o conceito de liderança situacional fundamenta, neste trabalho, o modelo de avaliação da liderança no espaço público municipal, sua análise será apresentada com mais detalhes no próximo tópico. Na seqüência, apresentam-se importantes conceitos de outros autores.

Hersey e Blanchard⁶⁹ caracterizam liderança situacional como:

(...) processo de influenciar as atividades de indivíduos ou grupos para a consecução de um objetivo numa dada situação. Em essência, a liderança envolve a realização de objetivos com e através de pessoas. Conseqüentemente, um líder precisa preocupar-se com tarefas e relações humanas.

Para Kouzes & Posner⁷⁰, a liderança é um esforço coletivo, sendo que os líderes criam condições para que os demais realizem um bom trabalho. Eles sabem que aqueles que produzem os resultados devem ter noção de autoridade e responsabilidade; por isso, trabalham para fazer as pessoas se sentirem fortes, capazes e comprometidas. De acordo com essa concepção, *a liderança é um conjunto reconhecível de habilidades e práticas que estão disponíveis para todos, e não apenas para alguns homens e mulheres carismáticos. A teoria de que o líder é um grande homem ou uma grande mulher está totalmente errada. Segundo esses autores, a noção de que a liderança é algo que só se encontra nos níveis mais altos das organizações e da sociedade também está errada. Ela pode ser encontrada em qualquer parte.*

Ainda conforme o entendimento de Kouzes & Posner, a liderança é um processo recíproco entre aqueles que optam por liderar e os que preferem seguir:

(...) qualquer debate sobre a liderança deve atentar para a dinâmica desse relacionamento. Estratégias, táticas, habilidades e regras – nada disso tem utilidade a menos que se compreendam as aspirações humanas fundamentais que unem líderes e seguidores.

Finalmente, Kouzes & Posner entendem que aprender a entender e a ver as coisas da perspectiva dos outros – colocar-se no seu lugar – é absolutamente essencial para desenvolver um relacionamento de confiança e para o sucesso na carreira de líder.

⁶⁹ HERSEY, Paul & BLANCHARD, Kenneth H. Psicologia para administradores: a teoria e as técnicas da liderança situacional. São Paulo: EPU, 1986, p. 105.

⁷⁰ Base teórica obtida in: Kouzes & Posner, 2003, p. 37, 39, 43, 334.

Outro aspecto interessante diz respeito à liderança sob a perspectiva da moral. Conforme Gardner⁷¹, a liderança tem quatro objetivos morais: a) libertar o potencial humano; b) equilibrar as necessidades do indivíduo e da comunidade; c) defender os valores fundamentais da comunidade; e d) instilar nos indivíduos o senso da iniciativa e da responsabilidade.

O conceito de liderança sob a perspectiva de comando por meio de valores morais e atributos de competência organizacional foi desenvolvido por DePree⁷², conforme ilustra a Figura 3.1.

MODELO DE LIDERANÇA DE "DePree"	
Integridade	1. Demonstrar integridade em seu comportamento.
Vulnerabilidade	2. Confiar nas habilidades das outras pessoas. Permitir que seus seguidores dêem o melhor de si.
Discernimento	3. Demonstrar grande capacidade de insight, sabedoria e raciocínio.
Consciência do espírito humano	4. Compreender as precauções, anseios e lutas do espírito humano.
Coragem nos relacionamentos	5. Enfrentar decisões difíceis. Agir com uma honestidade cruel.
Senso de humor	6. Ter ampla perspectiva da condição humana, que inclui muitos pontos de vista. Ter um senso de humor compassivo.
Energia e curiosidade intelectual	7. Aceitar a responsabilidade de aprender frequentemente.
Respeito pelo futuro, consideração pelo presente, compreensão do passado	8. Capacidade de passar constantemente de trás para frente, entre o presente e o futuro. Utilização do trabalho dos mais velhos.
Capacidade de previsão	9. Não seguir caprichos e extravagâncias.
Amplitude	10. Em sua visão de que a organização pode realizar há lugar para contribuições de todos. Sua visão é "grande o bastante para conter multidões".
Confronto com a ambigüidade	11. Compreender o caos.
Presença	12. Parar para fazer perguntas e respondê-las. Ser paciente. Ouvir problemas. Procurar entender nuances. Acompanhar as dicas.

Figura 3.1 – Atributos de liderança organizacional segundo DePree

Fonte: Max DePree. *Leadership Jazz*, 1993.

Para referenciar a importância dos atributos apresentados por DePree, retorna-se a análise ao ponto em que Kouzes & Posner revelam que os aspectos da liderança permanecem os mesmos; entretanto, o que se modificou foi o contexto, tendo como fatores críticos o caos e a incerteza. Para fazer frente a este contexto,

⁷¹ GARDNER, John. Citado in: Idem: Kouzes & Posner, 2003, p. 395.

⁷² Fonte: Max DePree. *Leadership Jazz: The Art of Conducting Business through Leadership, Followership, Teamwork, ouch, Voice*. New York: Dell, 1993, pp. 222-225.

portanto, o modelo *leadership Jazz*, desenvolvido por DePree (Figura 3.1), traz em sua constituição um conjunto de atributos de valores morais e de competência, que, segundo Kouzes & Posner, se constituem nas características básicas demandadas pela atividade de liderança, principalmente, quando o contexto apresenta fatores como o caos e a incerteza.

Entretanto, a aplicação do modelo de DePree requer líderes que contemplem os atributos que seguem: criador (arquiteto), regente (maestro) e mestre (professor), conforme conceitos desenvolvidos por Senge⁷³ e adaptados na Figura 3.2.

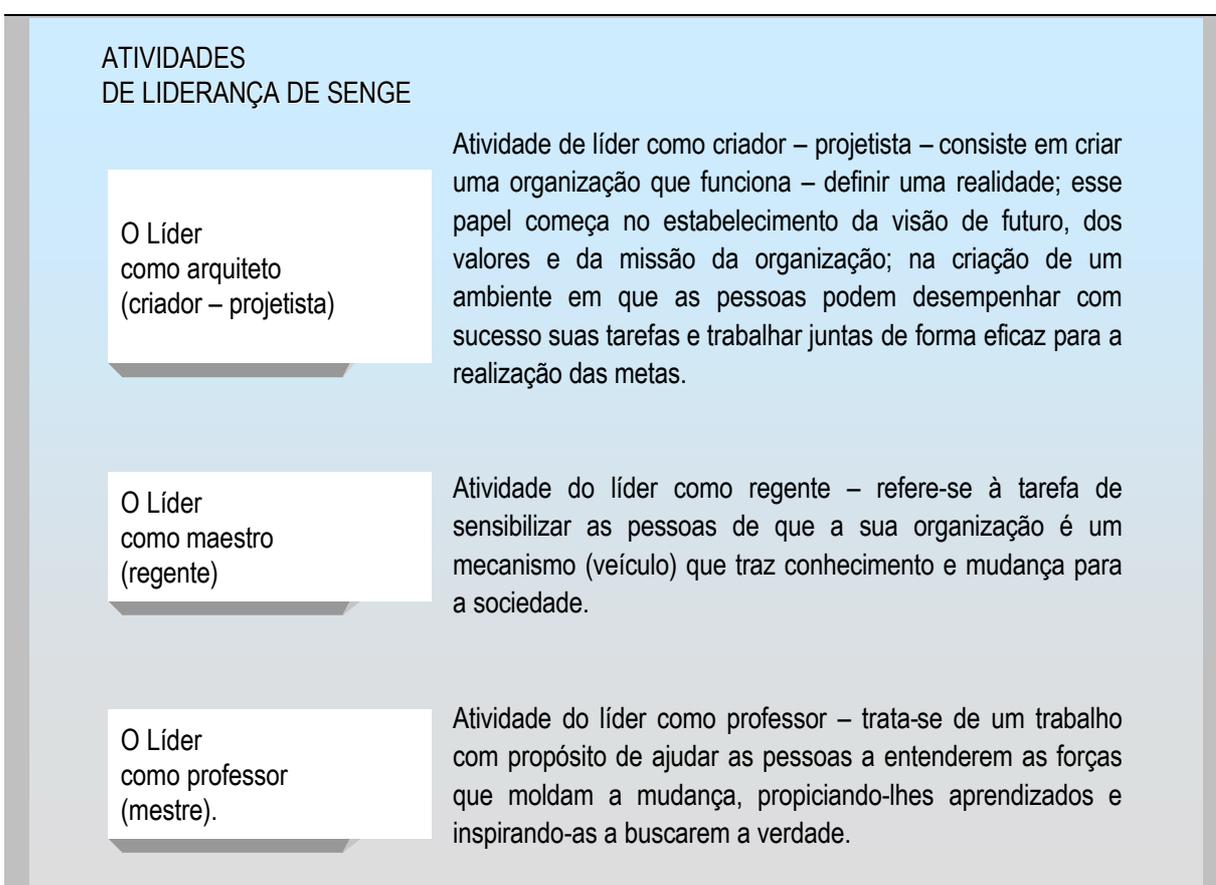


Figura 3.2 – Atributos de liderança – arquitetura, maestria e ensinamento.
 Figura construída a partir dos conceitos de SENGE, 1990, P. 367-387.

De acordo com a compreensão de Senge, o conceito de liderança vai além dos já apresentados, pois ele atribui ao processo de liderança, obviamente ao condutor deste processo, a incumbência de visualizar e construir o futuro da organização, de criar um ambiente de harmonia e esclarecimento na organização e de ajudar as

⁷³ Base teórica obtida in: SENGE, 1990, P. 367-387.

peças a entenderem as forças (variáveis) que moldam as mudanças, que propiciam o aprendizado e que inspiram as pessoas a buscarem a verdade.

A lista dos conceitos de liderança pode se estender interminavelmente; entretanto, como se pode avaliar através dos conceitos apresentados, é a perspectiva – isto é, o contexto – que determina os atributos da atividade de liderança.

Portanto, seja qual for o conceito de liderança, de certa maneira ele se associará aos seguintes argumentos de Kouzes & Posner⁷⁴ :

O sucesso na liderança, o sucesso nos negócios e o sucesso na vida foram, são e continuarão sendo resultado da capacidade das pessoas de trabalharem em conjunto. O sucesso na liderança depende inteiramente da capacidade de construir e sustentar esses relacionamentos humanos que permitem às pessoas realizar com regularidade coisas extraordinárias.

AS CINCO REGRAS E OS DEZ COMPROMISSOS DA LIDERANÇA	
REGRA	COMPROMISSO
Apontar o caminho	1. Descobrir sua voz, esclarecendo seus valores pessoais. 2. Dar o exemplo alinhando ações com valores compartilhados.
Inspirar uma visão compartilhada	3. Antecipar o futuro imaginando possibilidades empolgantes e enobrecedoras. 4. Envolver os outros em uma visão comum apelando para as aspirações compartilhadas.
Desafiar o estabelecido	5. Buscar oportunidades procurando maneiras inovadoras de mudar, crescer e melhorar. 6. Experimentar e se arriscar gerando constantemente pequenas vitórias e aprendendo com os próprios erros.
Permitir que os outros ajam	7. Fomentar a colaboração ao promover metas de cooperação e desenvolver a confiança. 8. Fortalecer os outros compartilhando poder e autoridade.
Encorajar o coração	9. Reconhecer contribuições valorizando as qualidades individuais. 10. Celebrar os valores e as vitórias criando um espírito de comunidade.

Figura 3.3 – As cinco regras e os dez compromissos da liderança de Kouzes & Posner.

Nesse sentido, qualquer que seja o conceito de liderança, este incorporará regras e compromissos, ou seja, as regras se associam ao objetivo estratégico da

⁷⁴ Idem: Kouzes & Posner, 2003, p. 40

liderança e os compromissos se associam à atividade – à prática – enfim, à ação da liderança. Kouzes & Posner⁷⁵ revelam cinco regras e dez compromissos que foram adaptados (graficamente) na Figura 3.3.

A atividade de liderança fundamentada nas regras e compromissos apresentados por Kouzes & Posner mantém-se compatível com todas as instituições, independentemente do fato de serem privadas, públicas e/ou da sociedade organizada. O que as diferencia é o contexto da liderança e a situação que a requer. No restante, como revelaram Kouzes & Posner, o sucesso na liderança, nos negócios e na vida foram, são e continuarão sendo resultado da capacidade das pessoas de trabalharem em conjunto. O sucesso na liderança depende inteiramente da capacidade de construir e sustentar esses relacionamentos humanos que permitem às pessoas realizar com regularidade coisas extraordinárias. Assim, após a análise de alguns dos importantes conceitos de liderança, na seqüência apresentam-se aspectos gerais da abordagem situacional da liderança pública.

3.2 Abordagem da liderança situacional

Inicialmente, para tratar os aspectos situacionais da liderança pública, é necessário compreender alguns aspectos da teoria contingencial. Aguiar⁷⁶ argumenta que os estudos da influência do estilo de liderança no desempenho dos grupos organizacionais, desenvolvidos durante os últimos trinta anos em diferentes contextos organizacionais, trouxeram uma valiosa contribuição para a compreensão da natureza e da importância dos estilos de liderança no desempenho do grupo. Segundo a autora, os resultados desses estudos comprovaram a teoria contingencial da liderança: *Situações diferentes exigem comportamentos diferentes do líder: liderança não é caracterizada pelas características de personalidade do líder isoladamente, mas depende de fatores de personalidade e de fatores situacionais que interagem*. Portanto, neste ponto do trabalho é necessário compreender dois temas: a) fatores da personalidade; b) fatores situacionais.

⁷⁵ Idem: Kouzes & Posner, 2003, p. 42

⁷⁶ Base teórica obtida in: Aguiar, 2002, p. 334 e 337

Fatores da personalidade do líder: de maneira geral, segundo entendimento sobre as definições apresentadas por Hersey & Blanchard⁷⁷, a personalidade do líder consiste na soma dos seus padrões, enquanto percebida pelos outros, ou seja: seu hábito *a*, hábito *b*, hábito *c*, ... hábito *n* = *personalidade do líder*. Assim, quando um líder se comporta de maneira semelhante em condições semelhantes, é esse comportamento que o torna reconhecido como tal personalidade pelos outros. Segundo argumento dos autores, com base nisso, pode-se esperar ou até prever certos tipos de comportamento desse líder.

Para Aguiar⁷⁸, fatores situacionais consistem em fatos ambientais, cujas variáveis situacionais, quando diagnosticadas, indicam que tipo de comportamento o líder deverá ter, de forma a levar o grupo a um melhor desempenho. A autora argumenta que este comportamento poderá ser trabalhado na maioria de suas relações com o grupo, a fim de clarificar a tarefa (prática – atividade), dar maior liberdade de ação ou orientar mais trabalhos do grupo, possibilitando inclusive que outros membros do grupo exerçam a “liderança” em diferentes momentos da vida do grupo.

Para Hersey & Blanchard⁷⁹, o enfoque da abordagem situacional é o comportamento tal como é observado, e não alguma hipotética habilidade ou potencialidade inata ou adquirida de liderança. Para esses autores, a ênfase recai sobre o comportamento dos líderes e dos membros dos seus grupos (subordinados) e as diferentes situações. Com essa ênfase no comportamento e no ambiente, há mais estímulo para a possibilidade de treinar as pessoas a adaptar os estilos de comportamento dos líderes às mais diversas situações: Acredita-se que a maioria das pessoas pode aumentar sua eficácia em funções de liderança através da educação, do treinamento e do desenvolvimento. A partir de observações sobre a frequência (ou não-frequência) de certos comportamentos de um líder em numerosos tipos de situações, podem-se desenvolver modelos teóricos para ajudá-los a fazer certas previsões quanto ao comportamento mais apropriado na situação vigente.

⁷⁷ Base teórica obtida in: Hersey & Blanchard, 1986, p. 31

⁷⁸ Base teórica obtida in: Aguiar, 2002, p. 334 e 335.

⁷⁹ Base teórica obtida in: Hersey & Blanchard, 1986, p. 105.

Hersey & Blanchard⁸⁰, para avaliar a eficácia da liderança situacional, se baseiam em três inter-relações:

- ☛ a quantidade de orientação e direção (comportamento de tarefa) que o líder oferece;
- ☛ a quantidade de apoio socioemocional (comportamento do relacionamento) dado pelo líder;
- ☛ nível de prontidão (maturidade) dos subordinados no desempenho de uma tarefa, função ou objetivo específico.

Os autores argumentam que o conceito destas três inter-relações foi desenvolvido para ajudar as pessoas que tentam exercer liderança, independentemente do seu papel, a serem mais eficazes em suas interações cotidianas com os outros. Este oferece aos líderes maior compreensão da relação entre um estilo de liderança eficaz e o nível de maturidade dos seus liderados. Conforme entendimento dos autores, assim, embora todas as variáveis situacionais (líder, liderados, superiores, colegas, organização, exigências do cargo e tempo) sejam importantes, na liderança situacional a ênfase recai sobre o comportamento do líder em relação aos subordinados.

As três inter-relações apresentadas por Hersey & Blanchard estão esquematizadas graficamente na Figura 3.4 e para trabalhá-las, os autores são da opinião de que nunca será demais enfatizar a importância da capacidade de diagnóstico de um líder. Isso é expresso por Schein⁸¹, quando sustenta que:

Líder bem-sucedido deve ser um bom diagnosticador e saber valorizar o espírito de observação. Se as capacidades e os motivos das pessoas que lhe estão subordinadas são tão variáveis, deve ter sensibilidade e capacidade de diagnóstico para poder sentir e apreciar as diferenças.

Em outras palavras, os líderes devem ser capazes de identificar a realidade do seu ambiente. Conforme argumentam Hersey & Blanchard, mesmo tendo boa habilidade de diagnóstico, os líderes não serão eficazes se não souberem adaptar seu estilo de liderança às exigências do ambiente.

⁸⁰ Base teórica obtida in: Hersey & Blanchard, 1986, p. 186 e 187.

⁸¹ SCHEIN, Edgar H. Citado por Hersey & Blanchard, 1986, p. 185.

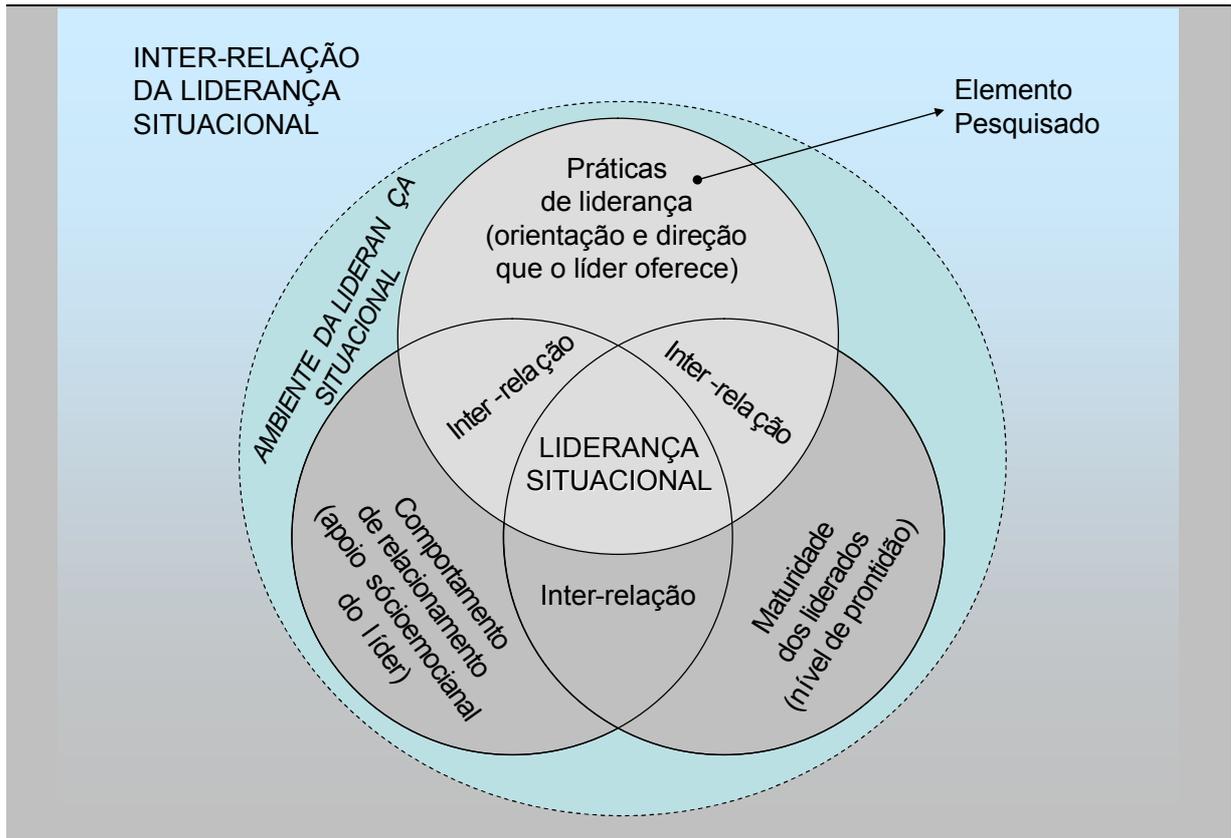


Figura 3.4 – Inter-relação na liderança situacional.

Fonte: figura elaborada a partir dos conceitos in: Hersey & Blanchard, 1986, p. 117.

Para os autores, o líder deve ter a flexibilidade pessoal e a gama de habilidades necessárias para variar seu comportamento. Se as necessidades e motivos dos seus subordinados forem diferentes, devem ser tratadas de modo diferente. Para entender melhor o estilo de liderança, no próximo tópico são apresentados alguns dos seus aspectos.

3.3 Estilo de liderança

Segundo Hersey & Blanchard⁸², de acordo com a liderança situacional, não existe um único modo de influenciar as pessoas que seja melhor do que os outros. O estilo de liderança que uma pessoa deve adotar com indivíduos ou grupos depende do nível de maturidade das pessoas que o líder deseja influenciar. Para os autores, a liderança situacional não só sugere o estilo de liderança de alta probabilidade para

⁸² Base teórica obtida in: Hersey & Blanchard, 1986, p. 191-192.

os vários níveis de maturidade, como indica a probabilidade de sucesso das outras configurações de estilo desejável.

Os níveis de maturidade apresentados por Hersey & Blanchard são: nível baixo (M1); nível baixo a moderado (M2); moderado a alto (M3); e alto (M4).

Os estilos de liderança são: estilo diretivo – determinar (E1); estilo persuadir (E.2); estilo compartilhar (E.3); e estilo delegar (E.4).

Para compreender a aplicação dos estilos e níveis apresentados, na Figura 3.5 os autores sugerem os estilos de liderança apropriados aos vários níveis de maturidade.

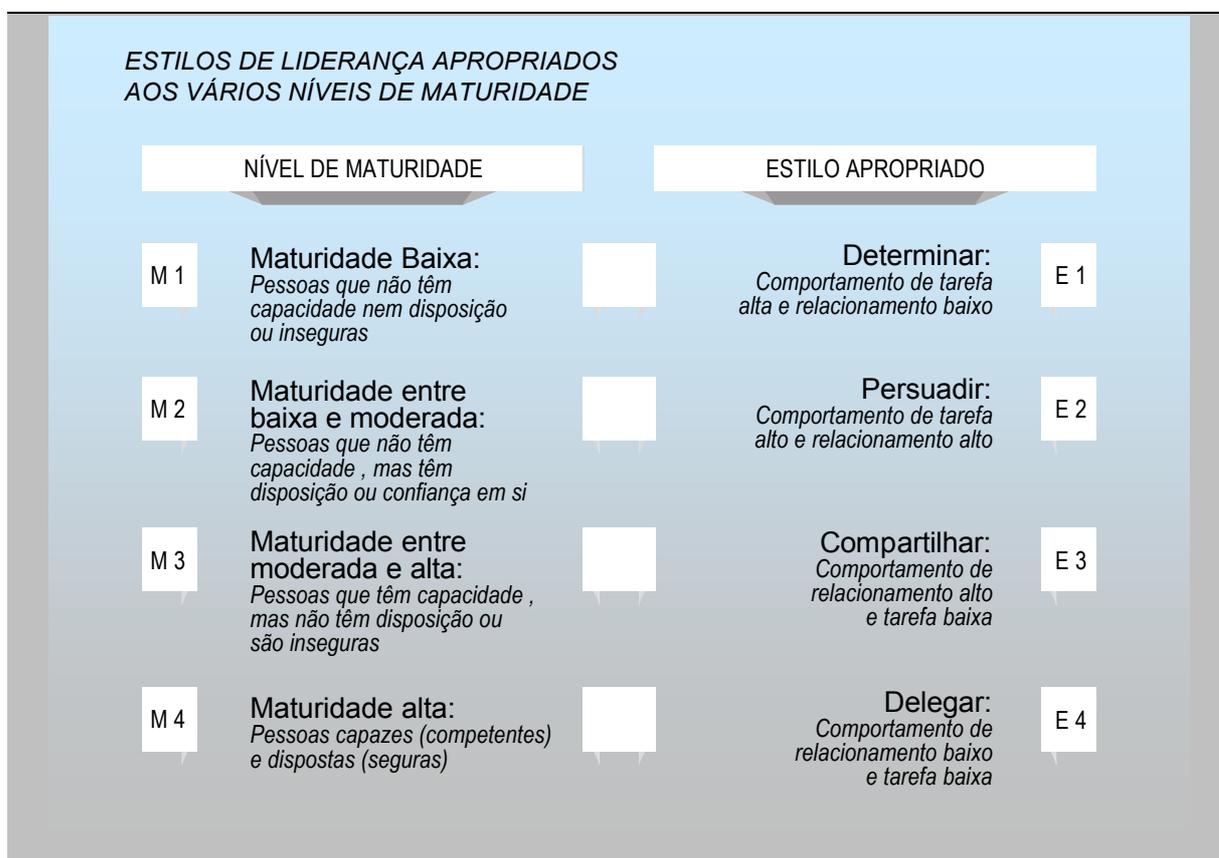


Figura 3.5 – Estilos de liderança apropriados aos vários níveis de maturidade.

Fonte: Figura 7.1 in: Hersey & Blanchard, 1986, p. 192.

Conforme Hersey & Blanchard⁸³, a chave da utilização da liderança situacional consiste em avaliar o nível de maturidade dos liderados e comportar-se de acordo com o modelo (Figura 3.5).

Os autores são da opinião de que, na liderança situacional, está implícita a idéia de que o líder deve ajudar os liderados a amadurecerem até o ponto em que sejam capazes e estejam dispostos a fazê-lo. Esse desenvolvimento dos liderados deve ser realizado ajustando-se o comportamento de liderança, ou seja, passando pelos quatro estilos.

3.3.1 Estilo de liderança segundo a pesquisa de Goleman

Goleman⁸⁴ extraiu de uma pesquisa com 3000 executivos de várias partes do mundo aspectos do comportamento da liderança que mais rendem resultados positivos, e encontrou seis estilos distintos de liderança, cada um surgido de diferentes componentes de inteligência emocional: a) líderes coercivos: exigem imediata obediência; b) líderes confiáveis: mobilizam as pessoas em direção a uma visão; c) líderes agregadores: criam laços emocionais e harmonia; d) líderes democráticos: constroem consenso através de participação; e) líderes agressivos: esperam excelência e autodireção; e f) líderes conselheiros: desenvolvem pessoas para o futuro. O Quadro 3.1 ilustra melhor estes diferentes estilos.

Componente Emocional Estilo	Os modos de ação dos líderes	O estilo em uma frase	Implícita competência da inteligência emocional	Quando os estilos funcionam melhor	Impacto abrangente do clima
Coercivo	Exige imediata obediência	“Faça o que digo”	Conduzir à execução, iniciativa, autocontrole	Em uma crise, no pontapé inicial de uma crise ou com problemas de funcionários	Negativo

⁸³ Hersey & Blanchard, 1986, p. 193.

⁸⁴ GOLEMAN, Daniel. Liderança que obtém resultados (In: O que faz um líder, HBR. Rio de Janeiro: Campus, 2002), p. 55-84.

Confiável	Mobiliza pessoas em direção a uma visão	“Venha comigo”	Autoconfiança, empatia, mudança estimulante	Quando as mudanças requerem nova visão ou quando é necessária uma clara direção	Muito fortemente positivo
Agregador	Cria harmonia e constrói laços emocionais	“As pessoas vêm primeiro”	Empatia, construção de relacionamentos, comunicação	Na cura de rupturas em uma equipe ou na motivação de pessoas durante circunstâncias estressantes	Positivo
Democrático	Forja consenso através da participação	“O que você pensa?”	Colaboração, liderança de equipe, comunicação	Na consolidação ou no consenso, ou para obter contribuição de funcionários de valor	Positivo
Agressivo	Estabelece altos padrões de desempenho	“Faça como eu faço, agora”	Consciência, conduzir à execução, iniciativa	Na obtenção de resultados de uma equipe altamente motivada e competente	Negativo
Conselheiro	Desenvolve pessoas para o futuro	“Tente isto”	Desenvolver os outros, empatia, autoconsciência	Na ajuda de um funcionário a melhorar o desempenho ou desenvolver força em longo prazo	Positivo

Quadro 3.1 – Estilo de liderança *versus* componentes emocionais.

Fonte: Goleman (2002, p. 61).

Goleman⁸⁵ argumenta que a pesquisa evidenciou que os líderes que conseguem os melhores resultados não contam com apenas um estilo de liderança, pois, dependendo da situação, o líder acaba se dirigindo temporariamente de um para outro estilo.

3.3.2 Estilo de liderança segundo Alecian & Foucher

No entanto, como a pesquisa de Goleman foi realizada com líderes que, em sua maioria, atuam na iniciativa privada, embora o estilo de liderança não esteja associado à finalidade da organização, ou seja, se ela visa resultados econômicos

⁸⁵ GOLEMAN, Daniel. Liderança que obtém resultados (In: O que faz um líder, HBR. Rio de Janeiro: Campus, 2002, p. 61.

ou sociais, apresentam-se na seqüência oito estilos que Alecian & Foucher⁸⁶ denominam de autodiagnóstico de seu gerenciamento, o qual é aplicado nas organizações públicas para avaliar os estilos gerenciais dos líderes dessas unidades. As características dos estilos gerenciais são:

- ☛ *empreendedor* – fixa as grandes orientações e espera que cada um dos colaboradores se engaje de verdade, se responsabilize e obtenha resultados; ele explica suas decisões, delega, aposta na competência, mas retira sua confiança se os resultados não forem atingidos; ele intervém rapidamente quando um conflito aparece; para ele, gerenciar é esclarecer, decidir, fazer agir;
- ☛ *realista* – é um homem de experiência e de prática, que acredita muito na experiência adquirida no local de trabalho; pragmático, considera as pessoas e as situações para fixar as funções específicas e determinar o nível esperado de resultados. Podemos contar com ele, e ele sabe encontrar sempre a solução que convém; para ele, gerenciar é ser pragmático;
- ☛ *participativo* – ele sabe que os recursos humanos são uma fonte essencial na empresa, mas não ignora que, diferentemente dos outros recursos, estes não pertencem à empresa. Ele preocupa-se, assim, em consultar seus colaboradores, porque estima que esta é a maneira mais eficaz e a mais adequada para pôr em prática as tarefas que lhe são designadas; tem a preocupação de informar, de explicar; encoraja a confrontação de idéias, mostra interesse por seus colaboradores; para ele, gerenciar é apostar nos recursos humanos;
- ☛ *organizador* – acredita muito nas virtudes da organização, como um *no man's land* que permite controlar o jogo de influências; assim, ele esclarece as regras de funcionamento da equipe, quer se trate de gestão do tempo, de delegação, ou de controle. Dessa maneira, formaliza o que, segundo ele, deve ser importante, e utiliza estas regras para gerenciar, para obter resultados; para ele, gerenciar é definir a estrutura *ad hoc* e formalizar as regras de funcionamento que daí decorrem;

⁸⁶ ALECIAN, Serge e FOUCHER, Dominique. *Guia de gerenciamento no setor público*. Rio de Janeiro: REVAN/ENAP, 2001, p. 359-367.

- ☛ *autoritário* – como o empreendedor, ele dá orientações claras e precisas; mas espera sobretudo de seus colaboradores que sigam ao pé da letra as suas instruções; de fato, obedecer-lhe é uma condição *sine qua non* para trabalhar bem e cumprir os objetivos propostos; é nesse espírito que ele intervém quando se comete um erro, quando explode um conflito, quando é preciso controlá-lo; para ele, gerenciar é decidir, ordenar e controlar;
- ☛ *demagogo* – ele sofreu influência do discurso participativo, mas sem acreditar nele ou sem conseguir pô-lo em prática; preocupa-se em manter um bom espírito de equipe, evitando qualquer atrito entre as pessoas e procurando amenizar as dificuldades o mais rapidamente possível; para ele, gerenciar é saber criar um bom clima, a fim de que sejam aceitas mais facilmente as obrigações impostas;
- ☛ *oportunista* – homem de experiência, tem tendência a manobrar, seja porque foi ultrapassado, seja porque conta com o tempo para arranjar as coisas, e tirar partido, em seu favor, das situações delicadas; ele “navega” com prazer em público, especialmente quando se trata de colocar em ação mudanças nas equipes; para ele, gerenciar é saber esperar, manobrar e se adaptar às circunstâncias;
- ☛ *burocrático* – como o organizador, acredita nas virtudes da organização, mas, para ele, esta é um fim em si mesma: cada um sabe o que deve fazer, no respeito às regras dos procedimentos; a compartimentalização é um meio eficaz para executar o trabalho; quando há conflito ou desacordo, recorre à regra, ao texto, ao procedimento que orienta a decisão a tomar; as decisões são formais; para ele, gerenciar é aplicar as regras e procedimentos e respeitar o formalismo necessário para o bom funcionamento da equipe.

Para Alecian & Foucher, não há gerenciamento ideal, mas oito estilos possíveis, que cada um utiliza de maneira mais ou menos coerente e perceptível. É a disposição destes oito estilos que definem as ações do líder.

Conforme apresentado na análise sobre estilos de liderança, há várias correntes e estilos aparentemente diferentes. Entretanto, verificou-se certa unanimidade quanto à existência de vários estilos, todos inatos, que podem ser aperfeiçoados por meio de um processo de aprendizado.

Para analisar aspectos da liderança no setor público, nos próximos tópicos apresentam-se os principais pontos de um estudo da Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)⁸⁷ sobre a liderança e o setor público no século XXI. Observa-se, para fins de referência ao documento original publicado pela citada organização, que este será aqui referenciado pela sigla EOECD (Estudo da Organization for Economic Co-operation and Development).

3.4 Liderança no setor público

O EOECD⁸⁸ dá conta de que, neste início de século, os líderes do setor público terão a difícil incumbência de mobilizar as pessoas por meio de valores e visões – ou seja, persuadi-las e fazer convergir seus esforços para uma causa comum. Cabe ressaltar que *disso depende o desenvolvimento de uma administração pública eficiente, com foco em resultados, orientada para a prestação de serviços de qualidade para o usuário e bem organizada.*

No entanto, o EOECD revela uma lacuna identificada entre o estado atual dos setores públicos e o que deverão atingir, agora ou no futuro, para que os interesses de uma nação (União, Estados e município) sejam bem atendidos. A principal falha apontada pelo EOECD, refere-se aos vieses de sintonia entre a cultura atual de serviço público e o interesse público. A queixa comum diz respeito à falta de dedicação aos valores fundamentais do serviço público e aos interesses do cidadão a quem se deve servir.

O estudo revelou também que a palavra *liderança* possui acepções diversas. Por vezes, refere-se à posse de certas qualidades pessoais, tais como coragem, vigor ou carisma; em outros contextos, remete à adoção de uma posição que confere a seu ocupante poder, autoridade e responsabilidade. Entretanto, o EOECD mostra que uma revisão bibliográfica da literatura consagrada ao tema “liderança” sugere tantas definições para o conceito quantos forem os pesquisadores que já tenham se aventurado a defini-lo. Segundo o EOECD, talvez a definição que mais se

⁸⁷ OECD – Organization for Economic Co-operation and Development. *PUBLIC SECTOR LEADERSHIP FOR THE 21st CENTURY*, 2001. Disponível em: <http://www.oecd.org/department> (03/02/04)

⁸⁸ EOECD – Estudo da Organization for Economic Co-operation and Development, 2001.

aproxima de um consenso seja a idéia de *liderança como um processo de influência social*.

Entretanto, no âmbito atual das instituições públicas, sejam elas nacionais, regionais ou locais (municipais), qualquer que seja o conceito de liderança, entende-se que é imprescindível um sistema de liderança desenvolvido e operacionalizado por um conjunto de práticas de lideranças *adequadas* à missão e visão da instituição, e que estas práticas sejam *exemplares, disseminadas e contínuas*.

3.4.1 Mudança de enfoque na liderança pública

O EOECD⁸⁹ revela que o enfoque da liderança tem-se modificado ao longo dos tempos, visto que os líderes realmente eficazes distinguiram-se por suas sutilezas, mas o paradigma tradicional da liderança – que enfatiza *comando e controle* – envolve uma clara distinção entre as atribuições dos líderes e de seus seguidores. No âmbito desse modelo, o relacionamento entre líderes e seguidores repousa solidamente sobre a autoridade dos líderes e sobre a sujeição dos seguidores a essa autoridade. Entretanto, em sociedades descentralizadas, intensivas em conhecimento e interligadas, esse modelo clássico de liderança tem perdido terreno, pois as relações entre líderes e seguidores têm-se modificado. No EOECD, a argumentação é de que a autoridade não é mais tão absoluta quanto antes. Em muitas organizações, as hierarquias foram comprimidas e, devido a uma série de mudanças sociais, incluindo maior mobilidade e maiores oportunidades de trabalho, os líderes atuais no setor público passaram a ter que conquistar o *engajamento* dos liderados, e não apenas sua *obediência*. Como resultado, os líderes de hoje passaram a ter que encontrar maneiras – que excedam sua autoridade – de influenciar seus liderados efetivamente.

Para compreender estes aspectos da liderança, no próximo tópico, apresentam-se abordagens contemporâneas da liderança na gestão pública.

⁸⁹ Base teórica obtida in: EOECD – Estudo da Organization for Economic Co-operation and Development, 2001.

3.4.2 Abordagem contemporânea da liderança na gestão pública

O grupo de pesquisadores que desenvolveu o EOECD⁹⁰, logo no início do trabalho, procurou um ponto central da liderança e apontou a maneira como os indivíduos influenciam outras pessoas, particularmente no que tange ao acesso a suas motivações mais íntimas.

Com base nesse posicionamento, o grupo passou ao desenvolvimento da liderança, incluindo o desenvolvimento dos líderes, sem, no entanto, se restringir a estes. Porém, visualizou-se logo que o foco central que deveria ser levado em consideração consistia na liderança como instrumento para garantir a governabilidade. Pois, para o EOECD, [...] *a liderança é um dos elementos essenciais da boa governança pública* e que representa um dos grandes temas atuais de trabalho da OECD⁹¹.

De modo sucinto, para a EOECD, a governança pode ser descrita como a maneira pela qual os valores subjacentes de uma nação (normalmente articulados de alguma forma em sua Constituição) são institucionalizados.

Tal conceito envolve aspectos formais, tais como a separação dos poderes, sistemas de controle e avaliação, processos de transferência de poder, transparência e responsabilidade. Entretanto, para que esses valores sejam efetivos, segundo o posicionamento do grupo, eles devem orientar as ações dos funcionários públicos ao longo do sistema – devem estar entranhados na cultura.

A esse respeito, a liderança, no sentido que lhe é atribuído, é a ‘carne que reveste a ossatura’ da Constituição. Encontra-se no coração da boa governança (EOECD).

Na seqüência, são analisados aspectos da liderança associados à capacidade de gestão.

⁹⁰ EOECD – Estudo da Organization for Economic Co-operation and Development, 2001.

⁹¹ OECD – Organization for Economic Co-operation and Development.

3.4.3 Liderança e capacidade de gestão

O EOECD⁹² revela que *liderança* e *direção* são freqüentemente utilizadas indistintamente. Na prática, porém, os dois conceitos sobrepõem-se, compartilham diversos pontos comuns, visto que ambos repousam sobre estruturas e sistemas institucionais, e orientam-se em direção a um melhor desempenho da organização. Contudo, existe de fato uma diferença de ênfase entre os dois conceitos. Por exemplo, Brosnahan⁹³ faz a seguinte distinção:

[...] a *liderança* pressupõe maior atenção ao desenvolvimento de atributos que têm relação com a integridade, a visão, a capacidade de inspirar os outros, a consciência de si, a coragem para inovar e a capacidade de discernimento. Já a ênfase da *direção* recai sobre sistemas, processos e incentivos formais, a liderança remete em geral à influência informal – saber mobilizar as pessoas por meio de valores e visões.

Entretanto, à medida que as hierarquias estão sendo reduzidas e que a informação e a tecnologia se desenvolvem, o ambiente do setor público exige certas competências que diferem daquelas convencionalmente relacionadas à direção. Sobre estes aspectos envolvendo a liderança, o EOECD informa que os governos têm constatado que competências e qualidades gerenciais, às quais se conferiu importância ao longo das últimas duas décadas aproximadamente, não são mais suficientes para fazer frente aos desafios futuros. Parte daí, portanto, o esforço para identificar novamente as competências e qualidades necessárias aos líderes do setor público.

A partir dos casos estudados e apresentados no EOECD sobre alguns países, como, por exemplo, Estados Unidos, Alemanha, Suécia e Grã-bretanha, entre outros, verificou-se que os componentes de liderança do setor público que exigem maior ênfase são:

- ☛ focar a obtenção de resultados;
- ☛ contestar postulados;
- ☛ abrir-se à aprendizagem advinda do exterior;

⁹² EOECD – Estudo elaborado pela Organization for Economic Co-operation and Development, 2001.

⁹³ Jo Brosnahan, *Public Sector Reform Requires Leadership*, trabalho apresentado no Simpósio da OCDE/PUMA sobre o Governo do Futuro, setembro de 1999.

- ☛ compreender o ambiente e seu impacto;
- ☛ refletir e agir de modo estratégico;
- ☛ desenvolver novos padrões e modalidades de trabalho;
- ☛ desenvolver e comunicar uma visão pessoal da mudança.

Este conjunto de componentes, apresentados como fatores a serem enfatizados na liderança pública, passa a requerer o envolvimento de todos os níveis de liderança na organização.

3.4.4 Liderança envolvendo todos os níveis

O EOECD aborda a necessidade de a liderança abranger todos os níveis nas organizações. Além disso, aponta o desacordo sobre as hierarquias tradicionais da liderança considerarem os líderes como aqueles que desfrutam de posições hierárquicas superiores. Para o grupo de estudo, o novo modelo de liderança envolve todos os níveis, apesar de as atribuições diferirem entre si.

Por exemplo, o EOECD revela que o governo dos Estados Unidos identificou três diferentes tipos de liderança na hierarquia: *liderança estratégica*, *liderança de equipe* e *liderança técnica*:

- ☛ a liderança estratégica é exigida nos níveis mais elevados, nas áreas de planejamento estratégico, refinamento político, visão, consciência do mundo exterior, exercício da influência ou da negociação e consciência cultural;
- ☛ em nível intermediário, a liderança de equipe é mais importante do que as outras, sendo que as competências cruciais correspondem à capacidade de formar equipes e desenvolver as habilidades interpessoais;
- ☛ os funcionários de nível mais baixo necessitam de uma liderança técnica que enfatize as competências profissionais e técnicas.

Sobre este aspecto, o estudo revela que a idéia segundo a qual a liderança é necessária em todos os níveis é revolucionária em seu impacto potencial, e constitui um importante motor do movimento para redefinição da liderança no setor público.

3.4.5 Liderança neste ambiente atual

Para os agentes da mudança e da reforma – ao longo do tempo, a atribuição mais importante dos líderes no setor público tem consistido em solucionar os problemas e desafios enfrentados em um ambiente específico. Isso coloca uma importante questão: qual é, então, o problema para cuja solução precisa-se da liderança?

Sobre esta questão, Heifetz⁹⁴ afirma que é o problema da *adaptação*. Por adaptação, entretanto, esse autor não se refere unicamente à capacidade de enfrentar situações adversas. Ele faz referência à capacidade de introduzir adaptações capazes de restaurar e promover os interesses e valores fundamentais da sociedade ou da organização, em circunstâncias nas quais existe uma grande divergência entre o estado atual e o estado desejado.

Entretanto, o EOECD revela que, em termos de setor público, o problema consiste em saber como as nações, os governos e os órgãos públicos podem se adaptar às circunstâncias mutáveis quando as mudanças por eles exigidas excedem o alcance dos instrumentos de ação vigentes. Segundo Heifetz, quando existe uma lacuna entre o estado real das coisas e o estado desejado pelas pessoas, elas são submetidas a forte tensão e manifestam duas tendências igualmente negativas:

A primeira consiste em identificar uma pessoa ou uma organização a quem possam culpar pela tensão – criando assim um ‘bode expiatório’; tal atitude simplifica o problema e permite um escoadouro para a tensão – por exemplo, é o ‘FMI’ realmente responsável pelas mudanças profundas induzidas pelo processo de globalização?

A outra consiste em considerar um indivíduo como salvador – confiar cegamente na capacidade de um indivíduo particular de ‘livrá-las’ de suas dificuldades; ditadores quase sempre ascendem ao poder em um período de tensão nacional no qual as pessoas aguardam desesperadamente alguém que seja capaz de solucionar seus problemas.

Sobre este aspecto da liderança, o EOECD revela que, ao se manifestar por mais liderança no setor público, o que a sociedade está pretendendo, na verdade, são líderes – *pessoas capazes de promover adaptações institucionais no interesse do público*. Nesse sentido, a liderança não é neutra em termos de valores. Ela

⁹⁴ Ronald A. Heifetz, 1994, Leadership Without Easy Answers.

representa a adesão à necessidade de promover certos valores fundamentais que podem ser agrupados sob a denominação de *civismo*.

Nesse sentido, a liderança pode desempenhar um papel importante na implementação da reforma do setor público, por envolver dois dos mais importantes aspectos da reforma: *mudanças* e *pessoas*. A liderança aparece nas relações entre os indivíduos e, conforme revela o EOECD, *os bons líderes inspiram as pessoas. Mudar as organizações envolve na verdade mudar o comportamento das pessoas; por isso, organizações em processo de reforma têm carência de liderança*.

Sobre o processo de reforma, novos valores, contribuição e onipotência do líder público, o EOECD expressa a seguinte opinião:

Distribuídos no seio de uma organização, os líderes podem contribuir para a difusão e manutenção dos novos valores necessários para uma reforma bem-sucedida do setor público. Em lugar de serem símbolos onipotentes da autoridade, os líderes do futuro deverão ser capazes de persuadir as pessoas e de fazer convergir seus esforços para uma causa comum.

O importante disso tudo, conforme revela o estudo, é que, [...] quando se pretende realçar a capacidade e o desempenho organizacional, a liderança se constitui na variável importante e crucial que conduz a um aperfeiçoamento da capacidade de gestão e do desempenho organizacional.

3.4.6 Liderança e desempenho organizacional

No âmbito de determinada cultura organizacional, a maneira como a liderança é exercida determina em grande escala o nível de capacidade de gestão, ao mobilizar o uso dos recursos disponíveis – tais como mão-de-obra, capital, informação etc. – e, ao agir sobre os diversos sistemas de direção, como a gestão de recursos humanos, os sistemas orçamentários, os arranjos institucionais e as tecnologias de informação (TIs), a liderança se manifesta como instrumento de melhoria do desempenho.

A Figura 3.6 ilustra as relações hipotéticas entre liderança e desempenho organizacional.

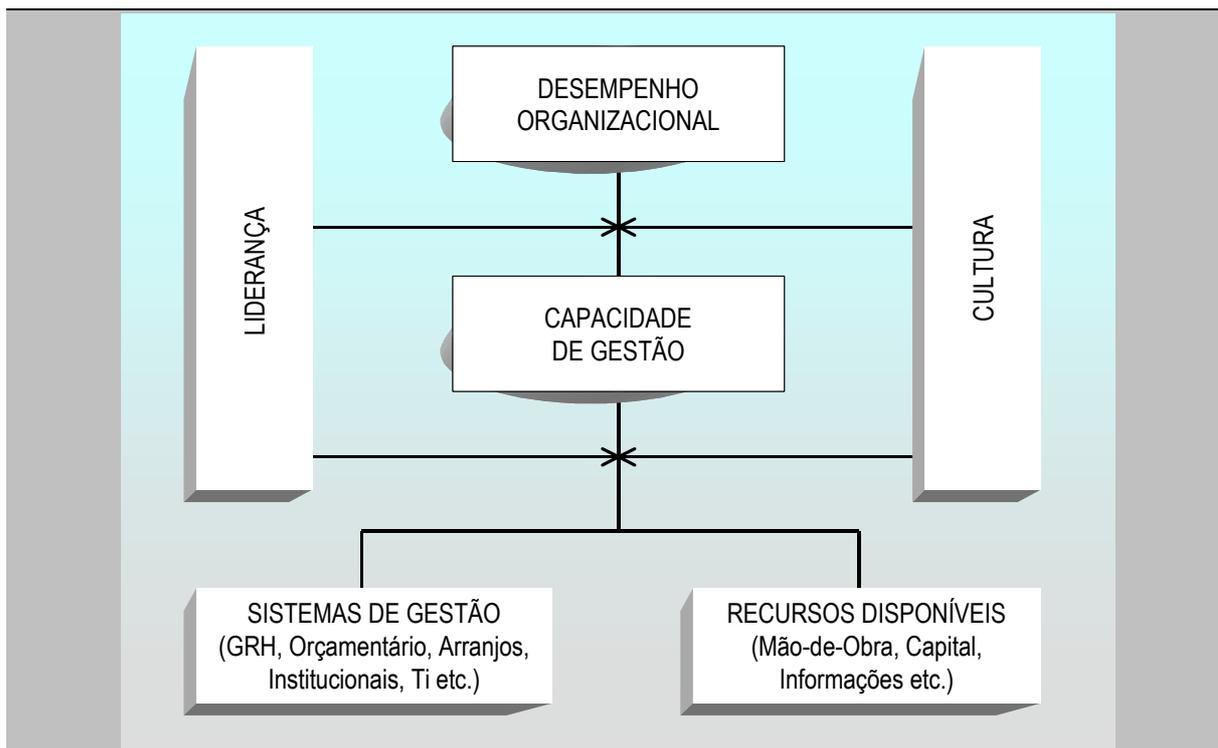


Figura 3.6 – Liderança e capacidade/ desempenho operacional.

Fonte: EOECD (2001).

Conforme revela o EOECD, uma capacidade de gestão aperfeiçoada não se traduz necessariamente em melhor desempenho organizacional. Porém, deve-se fazer uso da capacidade de gestão para obter um melhor desempenho organizacional. Para tal fim, o papel de condução exercido pelos líderes é muito importante para que se atinja o desempenho desejado. Entretanto, a cultura organizacional afeta esse processo direta ou indiretamente, seja na forma de um elemento acelerador ou como um obstáculo. Sob essa ótica, a liderança desempenha um papel significativo na melhoria, tanto da capacidade de gestão, quanto do desempenho organizacional. Porém, a veracidade dessa melhoria, segundo o EOECD, não foi confirmada empiricamente e, até o momento, nenhum estudo empírico particular chegou a explorar essa relação.

Outro elemento importante tratado no estudo foi o aspecto da mensuração do desempenho organizacional, já que em algumas unidades públicas, o enfoque foi recentemente deslocado de *produção* para *resultados*. Tal mudança de enfoque acompanha a necessária mudança de cultura no setor público. Sobre este aspecto, o EOECD enfatiza: *o que importa de fato não são os produtos, mas sim o impacto sobre a sociedade, o que abre os horizontes para questões mais complexas e mais*

profundas. Para eles, a liderança mostra-se essencial para apoiar tal mudança cultural, comunicar o novo enfoque – que atinge toda a sociedade – motivar o quadro de funcionários para que cumpram essa tarefa e facilitar a cooperação ao longo das fronteiras departamentais.

Normalmente, a estrutura orientada para resultados proporciona às organizações um alto grau de liberdade e flexibilidade para que os objetivos sejam alcançados. Sobre este posicionamento, o EOECD revela: *os líderes devem ser capazes de fazer uso dessa flexibilidade, motivar suas equipes e proporcionar-lhes os incentivos apropriados para que cumpram a missão. Finalmente, os líderes (ou por vezes os gestores) serão considerados responsáveis pelo desempenho de seus órgãos.*

3.4.7 Liderança e gerência de pessoas

Segundo o EOECD, a liderança constitui um importante componente da gestão de pessoas. Ela também desempenha um papel integrador com relação aos vários componentes de GRH. O primeiro e mais crucial estágio no desenvolvimento da liderança é a seleção de dirigentes, pois quando pessoas erradas são selecionadas, a formação acarretará poucos benefícios.

É essencial definir, primeiramente, as habilidades e competências que os futuros líderes deverão possuir. Com base nessa definição, o procedimento de seleção deverá assegurar que sejam escolhidos os candidatos mais competentes e que tenham forte aptidão para trabalhar com outras pessoas. A esse respeito, o grupo argumenta que as competências próprias da liderança devem ser cuidadosamente examinadas. Conforme ilustração na Figura 3.7, o desenvolvimento da liderança encontra-se estreitamente associado a cada uma das atividades da gerência de pessoal.

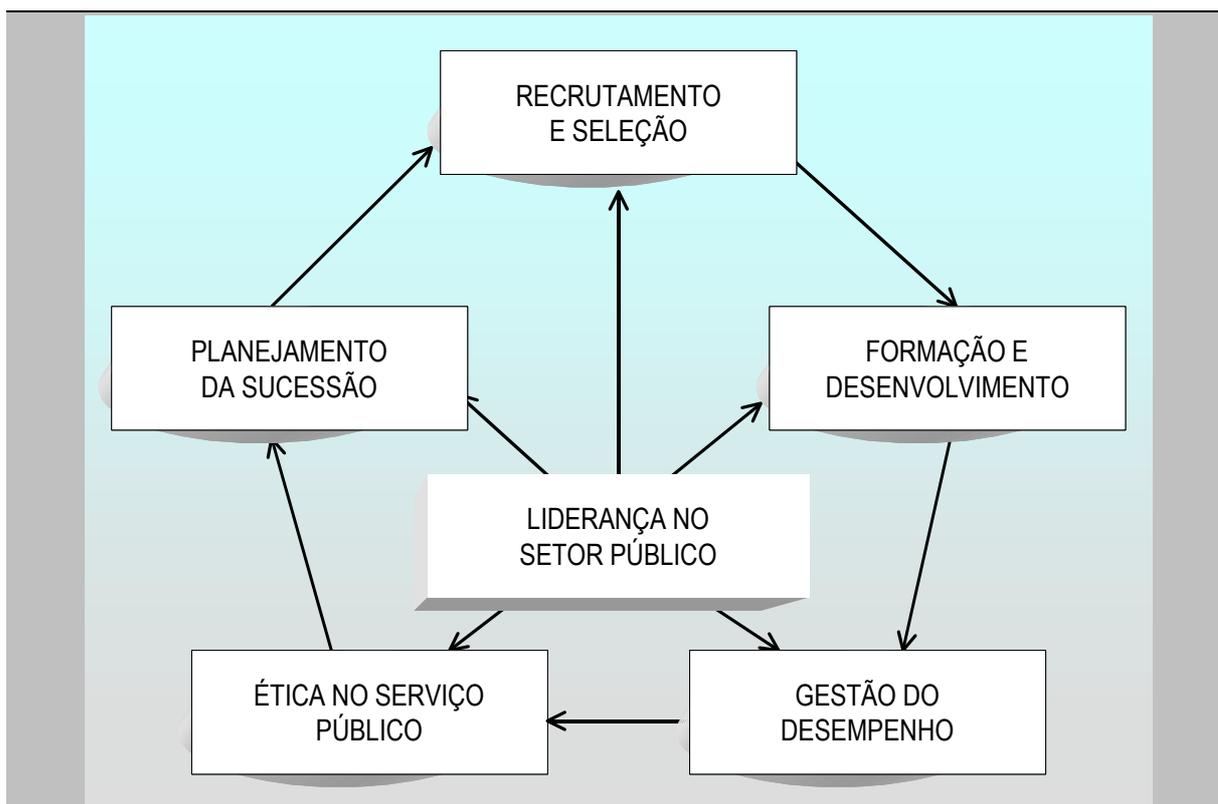


Figura 3.7 – Liderança no ciclo da gestão de recursos humanos.

Fonte: EOECD (2001).

Para o grupo de consultores que elaboraram o estudo da OECD, existe uma relação particularmente estreita entre a liderança no setor público e a ética da função pública. De um ponto de vista normativo, os líderes no setor público devem demonstrar padrões éticos de alto nível em matéria de transparência e do dever de prestar contas.

Finalmente, o papel da liderança como analisado em tópicos anteriores deste trabalho varia em função do contexto – o grau de importância atribuído ao desenvolvimento da liderança no setor público difere consideravelmente de país para país, de Estado para Estado, ou de município para município. Como foi tratada no Simpósio da OECD, em 1999, sobre o governo do futuro, a importância da liderança depende em grande parte da configuração da sociedade, da estrutura da organização e do tipo de reforma cogitada⁹⁵. A formação de líderes é mais importante em uma sociedade diversificada do que em uma sociedade homogênea,

⁹⁵ OECD, 2000, Government of the Future.

porque se requer dos líderes que transmitam novos valores, intervenham nas diferenças e criem coalizões de sustentação à reforma esperada pela sociedade.

3.5 Abordagem das competências essenciais da liderança pública

O grupo de pesquisadores que promoveu o estudo para a OECD revela o aprendizado obtido na realização do trabalho e nos casos estudados em diversos países, tais como Estados Unidos, México, Alemanha e outros, sobre os atributos de que os líderes públicos da modernidade não podem “abrir mão”, ou seja, sobre as competências essenciais dos líderes. Tais competências são apresentadas em tópicos como objetivos estratégicos.

3.5.1 Conduzir a mudança

Objetivo que reúne as seguintes competências:

- ☛ aprendizagem contínua: compreende a essência das novas informações; domina os novos conhecimentos técnicos e de negócios; reconhece os próprios pontos fortes e fracos; busca o auto-desenvolvimento; procura obter *feedback* das pessoas e aproveita as oportunidades para adquirir novos conhecimentos;
- ☛ criatividade e inovação: considera as situações sob um novo ângulo e aplica soluções inovadoras para aperfeiçoar a organização; cria um ambiente de trabalho que estimula a reflexão criativa e a inovação; concebe e implementa novos programas e processos de ponta;
- ☛ consciência do mundo exterior: identifica e mantém-se atualizado acerca das principais políticas e tendências econômicas, políticas e sociais, nacionais e internacionais, que afetam as organizações; compreende planos de curto e longo prazo e determina como estar melhor posicionado para adquirir uma vantagem competitiva na economia mundial;
- ☛ flexibilidade: sempre aberto a mudanças e a novas informações, adapta seu comportamento e seus métodos de trabalho em função das informações ou

situações novas, ou de obstáculos imprevistos; ajusta-se rapidamente a novas situações que demandem atenção e resolução.

- ☛ capacidade de adaptação: suporta efetivamente a pressão – não se deixa abater e mantém-se otimista e persistente, mesmo em situações adversas; recupera-se rapidamente dos reveses; equilibra efetivamente a vida privada e profissional;
- ☛ motivação para o trabalho: cria e sustenta uma cultura organizacional que encoraja os outros a proverem a qualidade de serviço essencial para um alto desempenho; permite aos outros adquirirem as ferramentas e o suporte de que necessitam para trabalharem bem; demonstra comprometimento com o serviço público; influencia os outros para que demonstrem senso de serviço e o desejo de contribuir eficazmente para o cumprimento das missões;
- ☛ reflexão estratégica: formula estratégias eficazes e consistentes com os negócios e a estratégia competitiva da organização em uma economia global; examina questões afetas a políticas e ao planejamento estratégico, com uma perspectiva de longo prazo; determina os objetivos e estabelece prioridades; prevê ameaças potenciais ou oportunidades;
- ☛ visão: demonstra uma visão de longo prazo e age como elemento catalisador para a mudança organizacional; faz surgir uma visão compartilhada entre sua equipe; persuade os outros a traduzirem sua visão em ação.

3.5.2 Conduzir as pessoas

Objetivo que reúne as seguintes competências:

- ☛ gestão de conflitos: identifica e adota as medidas necessárias para evitar confrontos indesejáveis; gerencia e soluciona conflitos e desacordos de modo positivo e construtivo, a fim de reduzir ao mínimo seu impacto negativo;
- ☛ consciência cultural: inicia e gerencia intercâmbios culturais em benefício da organização; valoriza a diversidade cultural e outras diferenças individuais na força de trabalho; assegura que a organização se beneficie com essas diferenças e que os funcionários sejam tratados de modo justo e equitativo;

- ☛ integridade e honestidade: instaura a confiança mútua; fomenta uma cultura que estimula os altos padrões éticos; comporta-se de modo justo e ético com os outros, e demonstra um senso de responsabilidade corporativa e de comprometimento com o serviço público;
- ☛ capacidade de constituir equipes: inspira, motiva e orienta os outros para o cumprimento dos objetivos; desenvolve e mantém de modo consistente relações de trabalho cooperativas; encoraja e facilita a cooperação no âmbito da organização e com grupos de clientes; fomenta o engajamento, o espírito de equipe, o orgulho, a confiança; desenvolve a capacidade de liderança de outras pessoas por meio do aconselhamento, da tutoria, de recompensas e da orientação de seus funcionários.

3.5.3 *Buscar resultado*

Objetivo que reúne as seguintes competências:

- ☛ prestação de contas: garante que controles efetivos sejam desenvolvidos e mantidos, de modo a assegurar a integridade da organização; assegura sua própria responsabilização e a dos outros membros da equipe pelas regras e atribuições; assegura que os projetos em áreas de responsabilidades específicas sejam concluídos na data esperada e dentro dos limites orçamentários; monitora e avalia planos; privilegia os resultados e a mensuração de sua consecução;
- ☛ foco no cliente: equilibra os interesses de uma variedade de clientes; reajusta prontamente as prioridades para responder a demandas prementes e mutáveis de seus clientes; prevê e satisfaz as necessidades de seus clientes; oferece produtos finais de qualidade; mostra-se comprometido com o aperfeiçoamento contínuo dos serviços;
- ☛ capacidade de tomada de decisão: exercita uma boa capacidade de julgamento, ao tomar decisões judiciosas e bem informadas; percebe o impacto e as implicações das decisões; toma decisões efetivas e convenientes, mesmo quando os dados disponíveis são limitados ou as soluções produzem conseqüências indesejáveis; demonstra ser pró-ativo e orientado para realizações;

- espírito empreendedor: identifica oportunidades a serem desenvolvidas e novos produtos e serviços no âmbito ou fora da organização; mostra-se pronto a assumir riscos; empreende ações que envolvam um risco calculado a fim de alcançar uma vantagem ou benefício reconhecido;
- capacidade de solucionar problemas: identifica e analisa os problemas; distingue entre informações relevantes e irrelevantes para tomar decisões lógicas; fornece soluções para problemas individuais e organizacionais;
- credibilidade técnica: compreende e aplica apropriadamente os procedimentos, exigências, regulamentos e políticas relacionadas aos conhecimentos especializados; é capaz de tomar decisões judiciosas em matéria de recrutamento e de recursos materiais para responder às necessidades de formação e desenvolvimento; compreende as relações entre competências administrativas e necessidades das missões.

3.5.4 Elevar a perspicácia

Objetivo que reúne as seguintes competências:

- gestão financeira: demonstra uma compreensão ampla acerca dos princípios de gestão financeira, além do conhecimento de técnicas comerciais necessário para assegurar níveis de financiamento apropriados; prepara, justifica e/ou administra o orçamento em seu domínio programático; estabelece suas prioridades mediante considerações de custo/benefício; monitora as despesas relacionadas à execução dos programas e políticas; identifica abordagens que permitam uma relação custo/benefício adequada; gerencia as compras e os contratos;
- gestão de recursos humanos: avalia as necessidades atuais e futuras de recursos humanos com base nos objetivos organizacionais e na realidade orçamentária; lançando mão dos princípios de mérito, assegura que os membros da equipe sejam adequadamente selecionados, formados, utilizados, avaliados e recompensados; adota as medidas corretivas necessárias;
- gestão de tecnologia: lança mão de soluções eficientes e dotadas da adequada relação custo/benefício, a fim de integrar a tecnologia ao ambiente de trabalho, e

aperfeiçoa a eficácia dos programas; desenvolve estratégias fazendo uso de novas tecnologias que propiciem a tomada de decisões; compreende o impacto exercido por mudanças tecnológicas na organização.

3.5.5 Fomentar coalizões e comunicação

Objetivo que reúne as seguintes competências:

- ☛ capacidade de influenciar e negociar: é capaz de persuadir as outras pessoas; estabelece o consenso por meio de concessões mútuas; conquista a cooperação de outras pessoas para obter informações e cumprir seus objetivos; facilita situações em que todos ganham;
- ☛ habilidades inter-pessoais: considera e responde apropriadamente às necessidades, sentimentos e capacidades de diferentes pessoas, em diferentes situações; é dotado de tato, compreensão e sensibilidade e trata os outros com respeito;
- ☛ comunicação oral: profere apresentações orais claras e convincentes para indivíduos ou grupos; escuta efetivamente e esclarece informações sempre que necessário; facilita um intercâmbio produtivo de idéias e fomenta uma atmosfera aberta de comunicação;
- ☛ parcerias: desenvolve redes de comunicação e constitui alianças; participa de atividades trans-funcionais; colabora com agentes externos e encontra pontos em comum com uma gama crescente de interlocutores; utiliza os contatos para edificar e fortalecer bases de apoio internas;
- ☛ refinamento político: identifica as políticas internas e externas que podem exercer impacto sobre o trabalho da organização; aborda cada situação problemática com uma percepção precisa da realidade organizacional e política; mostra-se consciente do impacto de diferentes modos de ação possíveis;
- ☛ comunicação escrita: expressa fatos e idéias por escrito de forma clara, convincente e organizada.

As informações apresentadas no estudo OECD oferecem um conjunto de abordagens de aprendizado; porém, para que estas se transformem em realidade na

liderança municipal serão necessários programas de reestruturação e desenvolvimento com estratégias de longo prazo.

Na seqüência, analisam-se aspectos relativos a políticas de cidadania e governabilidade.

3.6 Políticas de cidadania e governabilidade

Neste estudo, para compreender aspectos da liderança transacional e transformacional no contexto da governabilidade social, recorreu-se aos conceitos de Catalá⁹⁶.

Para o autor, as sociedades que vivem em ambientes turbulentos como os atuais, nas quais os novos jogos e suas regras obrigam a desaprender e a desligar-se de algumas das velhas aptidões e dos velhos modelos mentais para desenvolver modelos novos e adaptados, as lideranças meramente transacionais não são suficientes. Esse tipo de liderança não serve para produzir a arquitetura social capaz de incentivar o desenvolvimento da confiança ou do capital social necessários para que a mudança institucional seja sustentável.

Sobre esta abordagem de Catalá, Dove⁹⁷ revela que o grande problema que os líderes atuais tem de enfrentar pode ser formulado da seguinte forma: *como uma sociedade heterogênea – em que é grande o número de atores com interesses conflitivos, em que nenhum dos grupos tem como forçar os demais a cooperar – pode encontrar caminhos para avançar no sentido de arranjos institucionais mais eficientes e mais eqüitativos?*

Sobre tal questão, Catalá⁹⁸ faz o seguinte comentário:

[...] de uma perspectiva institucional da governabilidade democrática, liderança significa funções e processos, não pessoas. A história flui pela ação de forças impessoais. Mas a história particular de uma sociedade acaba sendo moldada pelo número e pela qualidade das pessoas que se decide pôr

⁹⁶ Base teórica obtida in: CATALÁ, Joan Prats i. *Governabilidade democrática na américa latina no final do século XX* (in: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.) e SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003), p. 306-310.

⁹⁷ DOVE, S. *Ongoing institutional development in Panama*. Barcelona, Esade, 1996.

⁹⁸ Base teórica obtida in: Catalá, 2003.

à frente do processo de mudança. Esse processo não se produz nunca por si só. Segundo Catalá, só os deterministas históricos crêem no contrário. Sem a função de liderança, a mudança acabaria por não se produzir, ou produzir-se-ia, mas limitada ou inadequada. A emergência dos novos modelos mentais, percepções e aprendizados, a mudança de atitudes, a aquisição de novas aptidões são processos que se podem dar mais rapidamente e melhor quando se dispõe de líderes.

Catalá entende que a liderança transformacional não é uma função limitada às altas posições de autoridade, mas deve-se estender a todo o conjunto da sociedade. Para ele, em sociedades pluralistas e complexas, os líderes devem provir de toda a sociedade. Ser líder depende de decisão pessoal – tanto ou mais que da posição formal que se ocupe, de assumir a função de se pôr à frente, de procurar ter visão e sentido de direção, de construir e comunicar confiança. Isso, segundo Catalá, supõe que o líder não desconheça a importância vital da liderança governamental.

Para esclarecer melhor a questão, Catalá analisa algumas comparações entre tipos de liderança e níveis de capital social – sistema institucional formal e informal. Para ele, nas sociedades com alto nível de capital social, a liderança tende a ser plural, participativa e orientada para o futuro. Nas sociedades com baixo nível de capital social, as lideranças tendem a ser concentradas e de visão curta. Nestas últimas, o poder está muito concentrado, mas também muito condicionado pelo equilíbrio entre atores cujas ações não se baseiam na confiança nem em fortes tradições cívicas. Catalá argumenta que, nessas sociedades, a liderança tende a ser transacional ou de acomodação entre atores que buscam evitar o conflito. A liderança transformacional emerge com muita dificuldade, afogada pela quase impossibilidade de identificar e manejar positivamente o conflito.

Catalá⁹⁹ sugere que, para esclarecer aspectos essenciais dos diversos tipos de liderança, a análise deve contemplar os requisitos abaixo.

Em primeiro lugar, o líder que a mudança institucional exige deve ter visão; para que este tenha visão, é preciso que:

- ☛ compreenda os interesses de um amplo espectro de atores sociais, em curto e longo prazos;

⁹⁹ Base teórica obtida in: Catalá, 2003.

- ☛ tenha uma fina percepção dos equilíbrios implicados nos arranjos institucionais vigentes;
- ☛ tenha suficiente consciência dos impactos que as tendências e as forças de mudança, atuais e futuras, virão a ter sobre a sociedade e seus principais atores; o fator decisivo não é a visão ser inovadora, e sim que esteja em conexão com os interesses e as motivações do grande público.

Em segundo lugar, para a governabilidade democrática, os líderes devem ter legitimidade (Burns¹⁰⁰):

- ☛ é a legitimidade que permite uma efetiva comunicação entre o líder e o grande público;
- ☛ essa comunicação não depende tanto das habilidades de comunicador do líder, mas, muito mais, de ter adquirido credibilidade;
- ☛ a legitimidade da liderança não depende, pois, de o líder deter o poder (todos os líderes são detentores atuais ou potenciais de poder; mas nem todos os que detêm o poder são líderes), mas da credibilidade que inspire no público;
- ☛ credibilidade e confiança, nesse caso, não são conseqüências automáticas ou naturais de qualidades pessoais, e sim produto de um processo de percepção da consistência entre discurso, ações e resultados;
- ☛ nem sempre, contudo, confia-se no líder pelas razões certas;
- ☛ o ajuste de expectativas entre o líder e seu público é tão necessário quanto à explicação capaz de compensar as inconsistências percebidas.

Em terceiro lugar, para a governabilidade democrática, a liderança requer capacidade de tratar adequadamente o conflito (Heifetz¹⁰¹):

- ☛ se o conflito não pode emergir, tampouco emergirá a consciência dos custos da manutenção do *status quo*;

¹⁰⁰ BURNS, J. MacGregor. *Leadership*. New York, Harper and Row, 1979.

¹⁰¹ HEIFETZ, Ronald A. *Leadership Without Easy Answers, 1994* (In: OCDE – Orientação Para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. *Liderança e setor público no século 21*. Brasília: MP, SEGES, 2002. Documento disponibilizado em: http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0002012.pdf (03/02/04).

- ☛ a democracia também é uma arena para o reconhecimento e o tratamento civilizado dos conflitos;
- ☛ os líderes da governabilidade democrática não fogem dos conflitos: utilizam-nos como estímulos para o processo de desenvolvimento e aprendizado social;
- ☛ para tanto, têm de desenvolver a capacidade de converter demandas, valores e motivações conflitivas em fluxos coerentes de ação, que competirão com outros fluxos alternativos na arena política;
- ☛ visão e credibilidade ajudam, mas a capacidade de gerir conflitos é fundamental;
- ☛ a mudança institucional gera conflitos não só entre atores, mas também no âmago de um mesmo ator;
- ☛ a incerteza da mudança produz ansiedade, e esta deve ser compensada, paulatinamente, pelo aprendizado de novos modelos e pela aquisição de novas aptidões e de uma nova segurança;
- ☛ se, por um lado, evitar o conflito pode impedir a mudança, por outro, o conflito descontrolado pode gerar uma incerteza excessiva, que, por sua vez, pode se traduzir em rejeição da liderança.

Por fim, para a governabilidade democrática, a liderança deve ser capaz de atuar como catalisadora do processo de aprendizado e de adaptação social (Catalá):

- ☛ o tipo de líder capaz de catalisar a mudança institucional há de ser também capaz de colocar questões e opções difíceis, que precisam ser enfrentadas sem respostas preestabelecidas, o que impõe a necessidade de iniciar processos de aprendizado social;
- ☛ a capacidade de provocar e conduzir esses processos talvez seja a mais importante para o tipo de liderança de que hoje se necessita;
- ☛ mas a condução do processo de aprendizado social é uma função que pouco tem a ver com a aplicação aos problemas sociais do repertório de ferramentas preestabelecidas;
- ☛ o aprendizado social é um processo de construção da própria história mediante opções difíceis e problemáticas, que, em um esquema democrático, implicam transparência, deliberação e conflito;

- ☛ nenhum especialista internacional pode tirar da maleta a solução mágica que poupará os povos dessas dores de parto;
- ☛ os povos e seus líderes caem, muitas vezes, na tentação de buscar a solução mágica; não percebem que o verdadeiro aprendizado social não consiste em encontrar a solução certa, mas em um processo contínuo de questionamento, interpretação e exploração de opções.

Esta afirmação de Catalá sobre a busca da solução certa ser conduzida para um processo contínuo de questionamento, interpretação e exploração de opções sociais representa uma significativa caracterização do processo de aprendizado a ser conduzido no espaço público.

Para entender o papel comportamental da liderança no espaço público, é oportuno refletir sobre as seguintes considerações de Catalá¹⁰²:

- ☛ o aprendizado para a mudança institucional corresponde ao que Argyris¹⁰³ chamou de aprendizado de “laço duplo”: no plano individual, requer que cada um examine pessoalmente os temores e desejos que estão por trás de certo modelo de comportamento; no plano organizacional, força os colaboradores (empregados/servidores) a examinar as políticas, as práticas ou as ações que os protegem de ameaças e incômodos, mas que, ao mesmo tempo, impedem que a organização aprenda a reduzir ou a eliminar as causas das mesmas ameaças ou incômodos; no plano social, esse tipo de aprendizado obriga os atores a compreender como os sistemas institucionais existentes afetam os valores fundamentais da convivência;
- ☛ o aprendizado social não se limita à mera compreensão intelectual; saber por que se atua de determinado modo ou por que existem certas políticas ou regras não é suficiente para que se comece o processo de mudança;
- ☛ o verdadeiro aprendizado tampouco consiste em acumular informações ou em acrescentar novas informações ou soluções ao acervo já existente; em momentos de descontinuidade, o aprendizado implica principalmente a

¹⁰² Base teórica obtida in: Catalá, 2003, p. 308-309.

¹⁰³ ARGYRIS, C. & SCHON, D. A. *Organizational learning: a theory of action perspective*. Reading MA, Addison-Wesley, 1978.

substituição de informações, de modelos, de valores e aptidões; é preciso desaprender antes de aprender os novos modelos, valores e aptidões que capacitarão para o aprendizado contínuo;

- ☛ todo processo de aprendizado implica necessariamente incerteza e tensão; sem tensão, não há aprendizado nem mudança; uma função-chave da liderança é a capacidade de produzir e controlar o tipo de tensão emergente; a tensão que catalisa a mudança é a que Senge chama de “tensão criativa”; nela, os líderes forçam os atores sociais a aceitar a realidade e impedem que estes fujam para mundos fantasiosos inspirados na realidade; parte dessa realidade é a consciência dos riscos implícitos no *status quo*, da ameaça que há no imobilismo; essa consciência gera a tensão, a ansiedade e o conflito necessários para mudar a direção da visão – de início imprecisa, mas confiável – de uma nova realidade;
- ☛ a imprecisão e a confiabilidade dependem da legitimidade ou da credibilidade dos líderes; cabe a eles manter a tensão entre a realidade atual e a visão do futuro, sem perder o controle sobre o nível de conflito que leva a ansiedade, a qual eventualmente pode ser paralisante.

Para Burns¹⁰⁴, o aprendizado social não torna menos complexa a mudança institucional, mas pode contribuir para melhorar as habilidades dos atores para enfrentar os desafios de um ambiente em mutação acelerada e, em diversos casos, permanente. Segundo o autor, é preciso estar ciente de que, nesses ambientes, o aprendizado e a evolução institucional não têm ponto de chegada.

Burns argumenta que dificilmente se poderá dizer que a democracia está consolidada, que o mercado é plenamente eficiente e que a sociedade é plenamente equitativa. Conclui Burns: *é provável que o mais decisivo desafio a ser enfrentado pelos líderes para a governabilidade democrática esteja, precisamente, em catalisar a ação dos atores sociais para que o reexame seja mesmo constante, porque aí está a base de qualquer processo de aprendizado*. Todos estes aspectos de aprendizado sobre componentes da liderança acabam por redefinir os estilos e como eles refletem nos resultados institucionais.

¹⁰⁴ Base teórica obtida in: Burns, 1979.

3.7 Formulação de políticas de desenvolvimento

Para se discutir a formulação e gestão de políticas de desenvolvimento do “espaço público municipal”, é imprescindível avaliar, primeiramente, aspectos mais amplos que a esfera municipal. Assim, o modelo de formulação e gestão de políticas públicas apresentado por Catalá¹⁰⁵ fornece um conjunto de informações úteis para a compreensão da complexidade deste contexto.

Segundo Catalá, para melhorar acentuadamente a capacidade de tomar decisões importantes sobre desenvolvimento, pode-se partir de um modelo de formulação de políticas que levem em consideração os aspectos apresentados no Quadro 3.2.

Componentes do contexto	Modelo de formulação de políticas de desenvolvimento (Catalá)
Estratégia nacional de superação	As políticas devem se inserir numa estratégia nacional de superação das falhas de desenvolvimento, sem, contudo, deixarem de ter uma visão realista; o objetivo, nesse caso, é criar um vínculo mais estreito entre as políticas de longo prazo e as decisões imediatas para, assim, ganhar credibilidade e mobilizar apoios. Para tanto, é importante realizar uma difícil combinação: um conhecimento muito preciso da realidade na qual se atua e dos processos históricos profundos que geraram o auge e a decadência de estados.
Planejamento e criatividade sobre as questões essenciais	As políticas devem dar prioridades às questões básicas (com especial atenção ao risco de se cair no “urgentismo”); deve-se introduzir a criatividade no planejamento das opções políticas, considerando-se que as exigências do presente e do futuro estão, a cada dia, mais distantes dos modelos e opções que deram certo no passado.
Visão e gestão de incertezas	A formulação de políticas a partir de uma visão de longo prazo deve necessariamente incorporar o dado inevitável da incerteza; a incerteza faz com que todas as decisões sejam imprecisas se comparadas à história, razão pela qual a formulação de políticas exige grande sutileza para que se obtenham vantagens e se reduzam os riscos de comportamentos inesperados.

¹⁰⁵ CATALÁ, Joan Prats i. *Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX* (apud, BRESSER PEREIRA e SPINK, 2003, p. 271-310). Catalá é Diretor do Barcelona Governance Project, Esade – Universidade das Nações Unidas.

Visão e decisões integradas	A formulação deve ter em conta o enfoque de problemas, uma visão integrada, que atenda à interação das diferentes decisões setoriais; busca-se a coesão mediante equipes de pessoal já razoavelmente integradas, como escritórios de orçamento e diversos mecanismos de coordenação; a experiência demonstra, contudo, que a visão integral é muito difícil, o que leva à necessidade de se adotar um enfoque amplo de sistemas, a fim de que as decisões possam levar em conta interações e amplas repercussões, e de que se possam agrupar várias decisões, a fim de obter efeitos sinérgicos.
Afirmação de valores e comprometimento	As políticas devem se inspirar numa lógica de moralidade e de afirmação de valores, com a finalidade de incrementar o nível de compromisso e de cultura cívica.
Gerenciamento de atributos econômicos, políticos, morais e cívicos	Uma formulação de políticas de qualidade deve, em sentido amplo, levar de fato em conta os recursos econômicos e políticos, morais e cívicos, atuais e futuros, o que implica melhorar a capacidade de fazer cálculos de custo das políticas e definir orçamentos.
Evolução das Instituições	A formulação de políticas, sobretudo nos países envolvidos em grandes processos de autotransformação, deve ter por objetivo prioritário as instituições e sua evolução, inclusive as estruturas, os processos, o pessoal, os sistemas de incentivos, o meio cultural etc. Nesse caso, o Direito reveste-se de particular interesse, dada sua dupla função de elemento restritivo das políticas e de principal instrumento dessas políticas.
Participação intelectual e pluralista da sociedade	O êxito da formulação de políticas depende em grande parte da participação intelectual de toda a sociedade, em bases pluralistas; isso não atende apenas a uma exigência moral; a participação da sociedade é também uma necessidade funcional da formulação de políticas, porque a criatividade é um processo difuso, ao qual não é propícia a atmosfera governamental.
Gerenciamento de crises e de oportunidades	Em ambientes turbulentos como os atuais, a formulação de políticas deve atender à gestão das crises; as crises dão oportunidade de se pôr em prática aquilo que, em circunstâncias normais, seria impossível; por isso, um dos objetivos da formulação de políticas deve ser o de melhorar a tomada de decisões relacionadas com as crises, contando sempre com a inevitável improvisação, mas tratando de detectar as esferas mais propensas à crise e aprimorando a capacidade das instituições e o pessoal encarregado da gestão das crises.
Avaliação e aprendizados contínuos	Um modelo de formulação de políticas deve ter, para concluir, a necessidade de organizar um aprendizado constante; para tanto, é indispensável avaliar sistematicamente os resultados das principais políticas, e nem sempre são válidos os indicadores de resultados; quando políticas complexas, de grande alcance, estão sob avaliação, nem sempre os resultados são indicadores de qualidade confiáveis; a avaliação pode alcançar, então, mediante um exame crítico das hipóteses e dos processos que levaram àquelas políticas.

Quadro 3.2 – Capacidades de formulação e gestão de políticas.

Fonte: João Prats i Catalá (apud, Bresser Pereira e Spink, 2003, p. 299-301), com grifo nosso.

Catalá¹⁰⁶ observa que se pode depreender do modelo por ele exposto (Quadro 3.2) uma série de recomendações claras e específicas, como:

- ☛ a mais importante é a necessidade de avançar na profissionalização da formulação de políticas;
- ☛ as aptidões necessárias à formulação de políticas de qualidade exigem a formulação de bons profissionais em análise de políticas;
- ☛ com isto, surge a necessidade de fortalecer e ampliar os centros de pesquisa e formação em políticas públicas;
- ☛ estes, por terem de ser independentes, devem desempenhar a dupla função de produzir conhecimento válido para a ação de governo e de alimentar o debate, o aprendizado e a participação social (além de contribuírem para a formação de futuros profissionais e de quadros para o momento presente);
- ☛ além desta, impõe-se também a necessidade de criar, nas unidades de governança pública, unidades de análise de políticas e entregá-las a profissionais que mereçam a confiança e conheçam as realidades da política, mas que atuem exclusivamente a partir de sua competência técnica;
- ☛ estes centros e unidades podem ser estruturados em redes, que colaborem entre si, em constante disputa, o que enriquecerá o processo geral de aprendizado social.

O desenvolvimento de políticas sociais no âmbito dos municípios, porém, conforme afirmação de Fleury¹⁰⁷, gera possibilidades inovadoras na gestão pública que permitem aprofundar e consolidar a democracia do país. A autora ressalta, que, por meio de políticas sociais, é possível alterar a distribuição de poder na sociedade, transformando privilégios em direitos, “direitos em princípios” em “direitos na prática”, clientelas em cidadãos ativos, estruturas administrativas patrimoniais e clientelistas em mecanismos eficientes de gestão pública, e sociedades fragmentadas em novas formas de organização, integração e desenvolvimento do capital social, fortalecendo a governabilidade local.

¹⁰⁶ Base teórica obtida in: Catalá, 2003, p. 299-301.

¹⁰⁷ Base teórica obtida in: FLEURY, Sonia. *Políticas sociais e democratização do poder local* (in: VERGARA, Sylvia Constant (Org.) e CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (Org.). *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: FGV, 2003), p. 91-96.

Fleury revela que este processo impõe desafios que precisam ser enfrentados pelos dirigentes locais, relativos, por exemplo, à extensão da cidadania, ao combate à exclusão, à redefinição das relações entre esferas governamentais, às novas relações entre Estado e sociedade, às inovações inerentes ao planejamento participativo e à co-gestão pública, ao aumento da base técnica e à valorização dos servidores do setor público.

Diante destes aspectos considerados por Fleury¹⁰⁸, a questão vital a ser avaliada consiste em conhecer qual estilo ou modelo de gestão deve ser adotado para fazer frente a este desafio. Entretanto, a autora destaca que, em razão da multiplicidade de interesses contraditórios que confluem para determinar o campo das políticas sociais, da necessidade de construção de consensos em torno de valores compartilhados, e dos imperativos de redistribuição de riqueza e poder implicados, é imprescindível pensar que a gerência social tem de se afastar do modelo tecnocrático e buscar um novo modelo, adequado às especificidades desse campo. Para Fleury, o novo modelo deve basear-se em uma gerência social que seja capaz de:

- ☛ promover a mobilização de recursos sociais;
- ☛ promover a participação social;
- ☛ promover a negociação de conflitos;
- ☛ desenvolver e implementar o planejamento estratégico;
- ☛ gerenciar as redes de parceiros e as especialidades técnicas no setor social e administrativo.

Entretanto, a autora observa que este modelo de gerência social é mais amplo do que o simples perfil de um único gerente. Pois trata-se de um processo de transformação das estruturas e culturas institucionais, redefinindo a missão e o compromisso social de todos os envolvidos, de forma a adequar habilidades e criar instrumentos para permitir a plena realização de uma gerência voltada para a democratização, tanto do Estado quanto da sociedade.

¹⁰⁸ Base teórica obtida in: Fleury, 2003, p. 91-96.

Para fins de orientação às políticas de desenvolvimento municipal, conclui-se este tópico rerepresentando-se os ensinamentos de Catalá e de Fleury como ferramentas vitais a serem consideradas, também, pelos entes municipais. Tal orientação reforça a idéia de mudança cultural e aprendizado em que:

- ☛ as políticas municipais também se inserem na estratégia nacional de superação;
- ☛ as políticas municipais priorizem as questões básicas; para tal, são vitais que as ferramentas planejamento e criatividade atuem sobre as questões essenciais;
- ☛ a formulação de políticas municipais parta de uma visão futura de longo prazo, e necessariamente incorpore os dados inevitáveis da incerteza;
- ☛ a formulação de políticas municipais tenha em conta o enfoque de problemas e uma visão integrada, que atenda à interação das diferentes decisões setoriais e locais;
- ☛ as políticas municipais se inspirem numa lógica de moralidade e de afirmação de valores, com a finalidade de incrementar o nível de compromisso e de cultura cívica;
- ☛ uma formulação de políticas municipais de qualidade, que, em sentido amplo, levem de fato em conta os recursos econômicos e políticos, morais e cívicos, atuais e futuros, o que implica melhorar a capacidade de fazer cálculos de custo das políticas e definir orçamentos;
- ☛ a formulação de políticas municipais, sobretudo em municípios envolvidos em grandes processos de autotransformação, deve ter por objetivo prioritário as instituições e sua evolução, inclusive as estruturas, os processos, o pessoal, os sistemas de incentivos, o meio cultural etc;
- ☛ o êxito da formulação de políticas municipais depende em grande parte da participação intelectual de toda a sociedade, em bases pluralistas; isso não atende apenas a uma exigência moral; a participação da sociedade é também uma necessidade funcional da formulação de políticas; a formalização de políticas na administração pública municipal não pode continuar em um “espaço” ocupado somente por políticos de interesse partidário e por tecnocratas resistentes às mudanças sociais óbvias;

- ☛ a formulação de políticas municipais deve atender à gestão das crises; as crises dão oportunidade de pôr em prática aquilo que, em circunstâncias normais, seria impossível; por isso, um dos objetivos da formulação de políticas deve ser o de melhorar a tomada de decisões relacionadas às crises, contando sempre com a inevitável improvisação, mas tratando de detectar as esferas mais propensas à crise e aprimorando a capacidade das instituições e do pessoal encarregado da gestão das crises;
- ☛ um modelo de formulação de políticas municipais deve ter, para concluir, a necessidade de organizar um aprendizado constante; para tanto, é indispensável avaliar sistematicamente os resultados das principais políticas.

Todas estas formulações de políticas devem seguir, de maneira simplista, os componentes do modelo de gerência social, conforme sugerido por Fleury. Finalmente, as orientações necessariamente devem passar por uma nova concepção de liderança, como a que foi discutida neste capítulo. Na seqüência, apresentam-se alguns conceitos e aspectos críticos relacionados ao termo *avaliação* e o seu processo.

3.8 Considerações finais do capítulo

Os aspectos apresentados no capítulo sinalizam para a reversão do viés atribuído ao modelo federativo municipalista brasileiro. Esta sinalização vai ao encontro do modelo de gestão social proposto por Fleury e contemplado pelo modelo de formulação e gestão de políticas de desenvolvimento apresentado por Catalá.

Neste contexto, entra um conjunto de componentes de convívio com o processo de liderança e que exigem maior ênfase no setor público, conforme a opinião dos países membros da OECD. Alguns destes componentes são: focar a obtenção de resultados; contestar postulados; abrir-se à aprendizagem advinda do exterior; compreender o ambiente e seu impacto; refletir e agir de modo estratégico, entre outros.

Outro aspecto importante verificado neste capítulo é que a máxima de que os líderes públicos são aquelas raras pessoas que desfrutam de posições hierárquicas superiores está equivocada. Conforme argumentou o grupo de estudo da OECD, *em lugar de serem símbolos onipotentes da autoridade, os líderes do futuro deverão ser capazes de persuadir as pessoas e de fazer convergir seus esforços para uma causa comum*. O novo modelo de liderança envolve todos os níveis, apesar de suas atribuições diferirem entre si. Por exemplo, no caso dos Estados Unidos, eles identificaram, na sua administração pública, três diferentes tipos de liderança na hierarquia: *liderança estratégica, liderança de equipe e liderança técnica*.

Estes aspectos requerem uma mudança de estrutura e de cultura institucionais, conforme afirmou Fleury. Sobre esta necessidade das organizações mudarem, Catalá defende a opinião de que isso envolve, na verdade, mudar o comportamento das pessoas. Por isso, organizações em processo de reforma têm carência de liderança.

A mudança sempre envolve a convivência com novas formas de ver, sentir e agir e a adaptação a estas novas formas. Conforme revelou o grupo de estudo da OECD, é essencial que os líderes públicos comecem a ter intimidade com o significado de termos como: aprendizagem contínua; criatividade e inovação; consciência do mundo externo; flexibilidade; capacidade de adaptação; motivação para o trabalho; reflexão estratégica; visão compartilhada; gestão de conflitos; consciência cultural; integridade e honestidade, entre outros.

Para finalizar, vale ressaltar um alerta de Catalá: os povos e seus líderes caem, muitas vezes, na tentação de buscar a solução mágica; não percebem que o verdadeiro aprendizado social não consiste em encontrar a solução certa, mas em um processo contínuo de questionamento, interpretação e exploração de opções.

4 MÉTODO DE AVALIAÇÃO PROPOSTO – MAP

Este capítulo é constituído pelos seguintes tópicos: a) termos e definições; b) arquitetura do método; c) mecanismo de coleta de dados; d) mecanismo de tratamento e auditoria dos dados; e) estratégia para apresentação de informações; f) vantagens, desvantagens e aprimoramento do método.

4.1 Termos e definições

Neste tópico, apresentam-se algumas definições conceituais estratégicas, relativas ao ambiente da liderança e do próprio método preconizado para a sua avaliação. Estas complementam as definições apresentadas nos capítulos 2 e 3 e que, juntas, formam a base teórica de suporte deste método. As definições são:

A) **Contexto geral da liderança:** Kouzes e Posner¹⁰⁹, em suas pesquisas sobre liderança realizadas há mais de duas décadas, revelam que os aspectos básicos da liderança permanecem os mesmos, porém o contexto é que passou por modificações significativas. Eles apresentam três temas de predomínio no contexto da liderança nas últimas décadas: A.1) final da década de 1980: o brotamento do espírito empreendedor; A.2) meados da década de 1990: o desabrochamento da criatividade; e A.3) início do milênio 2000: a sobrepujança do caos e das incertezas. Os autores vão mais além, argumentando que o conhecimento (capital intelectual) que havia substituído a terra e o capital financeiro como novo recurso econômico continua sendo importante, porém, para eles existe um novo campeão no ringue: o capital social – o valor coletivo das pessoas que se conhecem e o que farão umas pelas outras. A respeito deste contexto modificado, os autores revelam: *são as redes humanas que fazem as coisas acontecerem, não as redes de computador. E os líderes que realizarão os grandes feitos serão os que estiverem bem ali, no meio deles.*

¹⁰⁹ Base teórica obtida in: KOUZES, James M. & POSNER, Barry Z. *O desafio da liderança*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2003, Prefácio.

B) **Reflexão estratégica do líder**¹¹⁰: consiste em: B.1) criar um momento exclusivo de reflexão, sem as interrupções e as pressões diárias para a restrição e a conformidade; B.2) concentrar a mente no grande escopo e no longo prazo; B.3) liberar a criatividade e o potencial das pessoas para novas idéias; B.4) incentivar a liderança e os participantes do processo a pensarem além do usual e a abrirem caminhos para novas ações; B.5) favorecer a perspectiva antecipatória, antevendo soluções e reduzindo a reação a problemas como forma básica de administração; B.6) ampliar as interações humanas com novas formas de comunicação e interdependência; B.7) introduzir instrumentos inusitados de análise e previsão e novas formas de definir prioridades e concentrar recursos; B.8) aprender sobre demandas, apoios e capacidade de resposta; i) instituir na administração o sentido de globalidade e de interdependência de suas diversas atividades; B.9) desenvolver a perspectiva de futuro com novas visões, cenários e alternativas; e B.10) praticar o exame e a coletivização de idéias individuais. Motta ressalta que o diálogo estratégico jamais pode ser o simples somatório ou a consolidação de opiniões isoladas e metas de um grupo pequeno. Para esse autor, o diálogo deve, sim, resultar em um plano consensual sobre as prioridades coletivas e as obrigações e compromissos.

C) **Estilos de liderança**: em pesquisas recentes, coordenadas por Goleman¹¹¹, evidenciaram-se seis estilos distintos de liderança, cada um surgido de diferentes componentes de inteligência emocional. A pesquisa evidenciou também que os líderes que conseguem os melhores resultados não contam com apenas um estilo de liderança. A propósito, os estilos são: C.1) líderes coercivos exigem imediata obediência; C.2) líderes confiáveis mobilizam as pessoas em direção a uma visão; C.3) líderes agregadores criam laços emocionais e harmonia; C.4) líderes democráticos constroem consenso através de participação; C.5) líderes agressivos esperam excelência e autodireção; e C.6) líderes conselheiros desenvolvem pessoas para o futuro.

¹¹⁰ Base teórica obtida in: Motta, 2003, p. 52.

¹¹¹ Goleman (2002, p. 55-84) extraiu de uma pesquisa com 3000 executivos de várias partes do mundo, onde explorou aspectos do comportamento da liderança que mais rendem resultados positivos.

D) Inteligência emocional: habilidade de dirigir eficazmente a nós mesmos e a nossos relacionamentos. Segundo Goleman¹¹², esta consiste em quatro capacidades fundamentais compostas por grupos de competências: D.1) autoconsciência, cujos grupos são: autoconsciência emocional, auto-avaliação e autoconfiança; D.2) autogerenciamento, compreendendo os seguintes grupos: autocontrole, confiança, estado-consciente, adaptabilidade, orientação de proezas e iniciativas; D.3) consciência social: empatia, consciência organizacional e orientação de serviços; e D.4) habilidade social: liderança visionária, influência, desenvolvimento do outro, comunicação, mudança catalisadora, gerenciamento de conflitos, construção de laços, e trabalhos de equipe e colaboração.

E) Competências essenciais para a liderança pública: trata-se de um conjunto de habilidades que o líder público deve reunir para exercer sua função. Constitui-se, atualmente, em uma das grandes preocupações de vários países, tais como: Alemanha, Estados Unidos, Suécia, Grã-Bretanha, Noruega e muitos outros, que criaram programas específicos para identificar e desenvolver as competências essenciais dos seus líderes públicos. Conforme estudo da Organization for Economic Co-operation and Development¹¹³, as habilidades para a liderança pública demandam cinco estratégias e suas respectivas habilidades – competências essenciais a serem desenvolvidas nos líderes (executivos) públicos: E.1) habilidades para a estratégia de conduzir a mudança (aprendizagem contínua, criatividade e inovação, consciência do mundo exterior, flexibilidade, capacidade de adaptação, motivação para o trabalho, reflexão estratégica e visão); E.2) habilidades para a estratégia de conduzir as pessoas (gestão de conflitos, consciência cultural, integridade e honestidade, capacidade de construir equipes); E.3) habilidades para a estratégia de buscar resultados (prestação de contas, foco no cliente / cidadão, capacidade de tomar decisão, espírito empreendedor, capacidade de solucionar problemas e credibilidade técnica); E.4) habilidades para a estratégia de perspicácia (gestão financeira, gestão de recursos humanos, gestão de tecnologia); E.5) habilidades para a estratégia de fomentar coalizões e comunicação (capacidade de

¹¹² Goleman (2002, p. 80).

¹¹³ Organization for Economic Co-operation and Development. *PUBLIC SECTOR LEADERSHIP FOR THE 21st CENTURY*, 2001. Disponível em: <http://www.oecd.org/department> (03/02/04).

influenciar e negociar, habilidade interpessoal, comunicação oral, parcerias, refinamento político e comunicação escrita).

F) Tipos de liderança na hierarquia organizacional pública: em busca da identificação e desenvolvimento das competências essenciais da liderança pública, segundo o estudo da OECD (2001), nos Estados Unidos foram identificados três diferentes tipos de liderança na hierarquia pública: F.1) *liderança estratégica*, que é exigida nos níveis mais elevados, nas áreas de planejamento estratégico, refinamento político, visão, consciência do mundo exterior, exercício de influência ou de negociação e consciência cultural; F.2) *liderança de equipe* (nível intermediário): considerada muito importante, pois as suas competências cruciais são a capacidade de formar equipes e as habilidades interpessoais; F.3) *liderança técnica* (níveis mais baixo da hierarquia) é aquela que enfatiza as competências profissionais e técnicas.

G) Liderança situacional: Hersey e Blanchard¹¹⁴ caracterizam liderança situacional como: [...] processo de influenciar as atividades de indivíduos ou grupos para a consecução de um objetivo numa dada situação. Em essência, a liderança envolve a realização de objetivos com e através de pessoas. Conseqüentemente, um líder precisa preocupar-se com tarefas (práticas – atividades) e relações humanas. Neste ponto, é oportuno observar que o MAP focaliza apenas a avaliação de atributos das práticas de liderança diante de novos desafios sociais. A outra variável (relações humanas) referida por Hersey e Blanchard não é diretamente abrangida por este método.

H) Avaliação da liderança: para atingir a finalidade deste método, entende-se por avaliação o procedimento que possibilita reunir evidências de que alguns fatos tiveram influência sobre certo acontecimento, ação ou comportamento. No caso da avaliação de liderança neste trabalho, a abrangência que se pretendeu contemplar com o procedimento adotado se limitou à avaliação de atributos das práticas de liderança como perspectiva de aprendizado e melhoria do processo de liderança pública municipal. O conceito de avaliação adotado, portanto, incorpora alguns

¹¹⁴ HERSEY, Paul & BLANCHARD, Kenneth H. Psicologia para administradores: a teoria e as técnicas da liderança situacional. São Paulo: EPU, 1986, p. 105.

princípios da avaliação do desempenho organizacional definidos por Sink¹¹⁵, como: H.1) avaliação como um instrumento que compartilha informações e orienta para a melhoria contínua do desempenho; H.2) avaliação como meio de aprender e orientar estratégias e ações; H.3) avaliação como meio de orientar para a melhoria, pois orientação para o controle impede esforços para melhorar e crescer; H.4) avaliação como maneira de desmistificar as percepções (imaginárias) de que ela traz conseqüências negativas; H.5) avaliação como maneira de conduzir à economia de recursos e energias; H.6) avaliação como meio de identificar contornos e elementos de problemas e de clarificar alternativas de superação de conflitos e crises; H.7) avaliação como maneira de influenciar e dominar paradigmas, oferecendo alternativas para disciplinar o pensamento míope do controle improdutivo que não agrega nenhum valor para o cliente (usuário); H.8) avaliação como desafio de trabalhar na condição de uma atividade complexa, que, uma vez aceita, pode ficar menos difícil; é daí que surge o aprendizado e, com ele, a melhoria, o progresso; H.9) avaliação como meio de desenvolver pessoas na organização para que elas a aceitem como uma ferramenta para a melhoria; a necessidade de que isso ocorra é essencial para o seu sucesso; entretanto, o aprendizado no processo pelo qual se determina o que avaliar, como avaliar e como utilizar as evidências da avaliação é mais importante que o próprio produto/serviço do processo de avaliação; H.10) avaliar o que é importante, estrategicamente, e não só o que é fácil de avaliar; H.11) desenvolver o processo de avaliação, adotando inicialmente uma abordagem experimental para a melhoria – o risco será compensado; H.12) ter continuidade; o processo de avaliação de desempenho não deve ser visto pelas pessoas envolvidas simplesmente como uma moda passageira; H.13) ajustar-se claramente ao processo de gestão e ser reconhecido como um instrumento de apoio à tomada de decisão, à melhoria de desempenho e à solução de problemas em geral; H.14) considerar e refletir no projeto do processo de avaliação as conseqüências comportamentais, conseqüências não intencionais e potencialmente disfuncionais da avaliação do desempenho; H.15) criar visões e noção de continuidade do processo de avaliação, para lhe assegurar utilização eficaz em longo prazo.

¹¹⁵ SINK, D. Scott. *Developing measurement systems for world class competition* (In: CHRISTOPHER, William F. (ed.) e THOR, Carl G. (ed.). *Handbook for productivity measurement and improvement*. Portland, Or: Productivity Pres, 1993).

I) Métodos de apoio ao desenvolvimento do MAP: especificamente para a construção do MPALM, utilizaram-se quatro outros métodos: I.1) redefinição heurística; I.2) avaliação da qualidade no serviço público; I.3) avaliação de estilos gerenciais; I.4) geração de idéias. Na seqüência, apresenta-se uma síntese deste método, cujo resultado de suas aplicações se encontra no capítulo 5.

I.1) Redefinição heurística: segundo King & Schlicksupp¹¹⁶, a redefinição heurística pode liberar o pesquisador de ficar preso a seu próprio ponto de vista, ajudando-o a ver os problemas e seus contextos como flexíveis e multifacetados. Para estes autores, um problema pode ser compreendido como um sistema, que consiste em múltiplos elementos inter-relacionados. Solucionar um problema envolve mudar a estrutura do sistema, alterando um ou mais de seus elementos. Dependendo do tipo de relacionamento que unam esses elementos no sistema, os elementos alterados podem ou não ser eficazes para se alcançar uma nova estrutura – um objetivo. Todas as possibilidades de se alterar um elemento em direção a nova estrutura podem ser compreendidas como uma abordagem do problema. Por fim, deve-se escolher a abordagem que promete o melhor efeito, com o menor esforço possível. A redefinição heurística é um método que consiste em olhar para um sistema em que existe um problema e escolher uma abordagem que promete o melhor efeito com o menor esforço. As abordagens possíveis são identificadas e clarificadas, aplicando-se os critérios apropriados ao problema. King & Schlicksupp entendem que, em termos gerais, essa ferramenta deve ser utilizada em qualquer processo de solução de problema criativo como alavanca para gerar idéias para soluções. Ajuda o pesquisador (ou a equipe) a compreender o problema no contexto do sistema como um todo, assim como toda a variedade de abordagens potenciais da solução desejada. Para os autores, este método força um pesquisador – ou uma equipe - a visualizar todas as partes do problema ou desafio, e assegura que, na turbulência dos pensamentos iniciais, o pesquisador (ou os membros da equipe) não deixe(m) passar despercebidas uma nova forma de solucioná-lo.

I.2) Avaliação da qualidade no serviço público: o programa da qualidade no serviço público (PQSP) é um instrumento para avaliação da gestão pública.

¹¹⁶ King & Schlicksupp, (1999, p. 3).

Conforme seu documento¹¹⁷ original, trata-se de um conjunto de orientações e parâmetros para avaliação da gestão que têm por referência o modelo de excelência em gestão pública. Este instrumento é utilizado para avaliação e melhoria da gestão das organizações que aderem ao programa da qualidade no serviço público, inclusive para avaliação dos relatórios da gestão, das organizações que se candidatam ao prêmio nacional de gestão pública. Segundo o documento original do PQSP, a partir dos resultados da avaliação promovida por meio deste método, é possível melhorar o sistema de gestão da organização avaliada de forma objetiva e consistente. O modelo de excelência¹¹⁸ em gestão pública que é referência para o método em questão tem seus componentes contextuais fundamentados nos seguintes critérios: liderança; estratégias e planos; cidadãos e sociedade; informação e conhecimento; pessoas; processos; e resultados. Entretanto, como a abordagem nesta pesquisa focaliza a *liderança* na gestão do espaço público municipal, aplicou-se este método apenas para avaliação da liderança na administração municipal. O critério liderança também aborda a forma como a alta administração analisa criticamente o desempenho global da organização e como as práticas relativas ao sistema de liderança são avaliadas e melhoradas. Portanto, o método em questão é aplicado, nesta pesquisa, somente para os requisitos dos subcritérios de liderança denominados *sistema de liderança, cultura da excelência e análise crítica do desempenho global*, cujo objetivo foi subsidiar a definição do problema desta pesquisa.

1.3) Método de avaliação de estilos gerenciais: este método foi apresentado por Alecian & Foucher¹¹⁹ e aplicado nesta pesquisa com a finalidade de avaliar o estilo de gerenciamento dos líderes e dirigentes municipais. Ele avalia o dirigente a partir de desafios sobre temas críticos como: mudança, gestão das competências, conflitos, equipes e colaboradores, decisão e organização. Por isso, oferece um conjunto de inquirições e restrições para que o dirigente se auto-avale. Para Alecian & Foucher, não há gerenciamento ideal, mas oito estilos possíveis, quais sejam:

¹¹⁷ Esclarecimentos complementares poderão ser obtidos no Instrumento original do PQSP – *Instrumento para Avaliação da gestão pública ciclo 2004*, disponível em 17-01-04: – http://www.pqsp.planejamento.gov.br/pqgf_opcao.htm

¹¹⁸ Segundo do documento PQSP, excelência em gestão pública pressupõe atenção prioritária ao cidadão e à sociedade na condição de usuários de serviços públicos e destinatários da ação decorrente do poder de Estado exercido pelas organizações públicas.

¹¹⁹ Alecian & Foucher (2001, p. 359-374).

empreendedor, realista, participativo, organizador, autoritário, oportunista, demagógico e burocrático, que cada líder/dirigente utiliza de maneira mais ou menos coerente e perceptível. É a disposição destes oito estilos que define seu gerenciamento.

I.3) Método de geração de idéias: vários instrumentos são utilizados para a geração de idéias. Entretanto, os dois mais comuns, tanto nas organizações privadas, como também nas públicas, são denominados de *brainstorming* e *brainwriting*. Ao contrário do método *brainstorming*, que permite aos membros do grupo compartilharem suas idéias expressando-as verbalmente, no método *brainwriting* as idéias são geradas em silêncio, e os membros do grupo escrevem suas idéias em um papel em vez de expressá-las oralmente. Assim sendo, como as idéias que se pretendiam obter na construção do método de avaliação da liderança surgiriam de um contexto em que as pessoas mais retraídas (tímidas) normalmente têm dificuldade de se expressar, e como o segundo método mencionado (*brainwriting*) possibilitava a estas pessoas se expressarem sem constrangimento, adotou-se esse último, que apresentava maior compatibilidade com o propósito deste trabalho. A aplicação do *Brainwriting* nesta pesquisa gerou idéias sobre o papel do líder municipal na eficácia e efetividade do “espaço público municipal”. Estas idéias, por sua vez, foram essenciais para o desenvolvimento do MAP.

J) Delineamento do MAP¹²⁰: fundamentado em bases teóricas e empíricas, o método preconizado para a avaliação da liderança no espaço público municipal está delineado e constituído pelos seguintes tópicos: a) arquitetura do método; b) mecanismo de coleta de dados; c) mecanismo de qualificação e evidenciação de dados; d) estratégia para apresentação de informações; e) vantagens, desvantagens e aprimoramento do método. Além deste delineamento metodológico próprio, apresentado na seqüência, a sua base lógica de investigação se valeu, como declarado no tópico, da característica metodológica¹²¹ do método *dedutivo*, pois, na sua concepção e para se chegar às evidências desejadas, partiu-se de abstrações no contexto da administração e liderança pública. O método é definido como de natureza *qualitativa*, tendo em vista, principalmente, a sua preocupação em

¹²⁰ MAP: Redução correspondente ao nome do método desenvolvido nesta tese, ou seja: Método de Avaliação Preconizado.

¹²¹ Apresentada no capítulo 1 deste trabalho.

evidenciar componentes / práticas de liderança, com atributos que incrementam o aprendizado e a melhoria contínua da gestão na instituição municipal, embora ele se utilize de um sistema de valores escalares para dimensionamento e interpretação dos resultados. O seu nível de pesquisa afigura-se como *exploratório*, e o seu delineamento é compatível com o *estudo de caso*. Assim, com base nestes aspectos metodológicos, apresenta-se na seqüência a sua arquitetura.

4.2 Arquitetura do método

A arquitetura do método consiste em uma representação abstrata e simplificada do processo de liderança na gestão do espaço público municipal, pressupondo uma realidade em seu todo ou em partes. Como uma representação da realidade, a arquitetura está projetada para ser usada por alguém na avaliação de atributos das práticas de liderança em uma instituição pública municipal. Ela está constituída por uma abordagem sistêmica do processo de avaliação da liderança no espaço público municipal e objetiva a avaliação de atributos das práticas de liderança sob cinco perspectivas: a) constructo legal; b) constructo cultural; c) responsabilidade fiscal; d) responsabilidade social; e) políticas de construção simultânea de cidadania e governabilidade. As perspectivas estão distribuídas em três núcleos de avaliações, ou seja: a) avaliação da liderança institucional; b) avaliação da liderança de gestão; e c) avaliação de liderança no espaço público municipal, conforme ilustra a Figura 4.1.

Neste trabalho, a liderança é considerada um processo de conduzir a mudança e as pessoas, de buscar o aprendizado e o resultado, de elevar a perspicácia e de fomentar coalizões e comunicação. E, como preconizado no método, os atributos das práticas (atividades) deste processo devem ser avaliados para orientação no aprendizado dos líderes e na melhoria contínua do processo. Assim, apresenta-se, inicialmente, o componente da arquitetura denominado: abordagem sistêmica do processo metodológico de avaliação da liderança orientado para o espaço público municipal, com a finalidade de fornecer uma visão geral do processo e dos elementos do meio ambiente no qual ele se situa.



Figura 4.1 – Arquitetura do método preconizado para a avaliação da liderança municipal – AMPALM.

4.2.1 Abordagem sistêmica ao processo do método avaliação

Segundo Hampton¹²², há duas maneiras de pensar a solução de problemas: linear e sistêmica. Linearmente quando o problema apresenta apenas uma causa. Entretanto, como o processo de liderança pública municipal é de dimensão complexa – problemática, este faz, portanto, parte de uma situação. Assim, o problema que o envolve deve ser pensado do modo sistêmico que, segundo o autor, envolve as seguintes premissas:

- ☛ existe um problema;
- ☛ faz parte de uma situação;
- ☛ requer solução;

¹²² Embasamento teórico obtido in: HAMPTON, David R. *Administração contemporânea*. 3. ed. rev. São Paulo: McGraw-Hill, 1992. p. 28-31.

- ☛ a solução apresentará efeitos diversos além do impacto esperado sobre o problema;
- ☛ faz sentido antecipar esses efeitos;
- ☛ a solução pode ser avaliada pela identificação e ponderação da mistura de efeitos pretendidos e inesperados;
- ☛ a solução não será estável, uma vez que a situação é dinâmica.

Em síntese, o problema da liderança pública municipal, pelo seu grau de complexidade evidenciado em fases anteriores deste trabalho, se mostra compatível com as premissas apresentadas por Hampton. Assim sendo, trata-se de uma abordagem sistêmica, pois líderes, liderados, modelo de gestão pública e cultura predominante são interdependentes.

Nesse sentido, o método de avaliação proposto neste trabalho apresenta uma abordagem sistêmica, ou seja, ele é desenvolvido para atender a um propósito institucional e reúne os elementos que Gomes¹²³ revela serem características vitais de uma abordagem sistêmica, ou seja: a) variável independente (meio ambiente); b) insumos – entrada de dados (variável dependente); c) serviço (variável resultante); d) práticas de liderança que agregam valor ao serviço da liderança; e) *feedback* que permite melhorar o aprendizado, a competência e os serviços da liderança. Todos estes elementos e características apresentados por Gomes encontram-se na Figura 4.2.

Apresentam-se na seqüência as características gerais dos elementos presentes na Figura 4.2:

- ☛ enfoque analítico: conforme Gomes, o enfoque analítico concentra-se nos elementos individuais do sistema, observando-os isoladamente;
- ☛ enfoque sistêmico: para o mesmo autor, o enfoque sistêmico tem como propósito: a) identificar a definição, missão e/ou a finalidade do sistema; b) entender como os elementos do sistema interagem e influenciam-se para a realização dos objetivos do sistema; e c) utilizar modelos para auxiliar a

¹²³ Embasamento teórico obtido in: GOMES, Luiz Flávio Autran Monteiro et al. *Tomada de decisão gerencial: enfoque multicritério*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 19-22.

identificação do problema correto; o enfoque sistêmico, ao contrário do analítico, concentra-se nas inserções entre os elementos de um sistema, estuda a natureza das inserções e considera os efeitos desta;

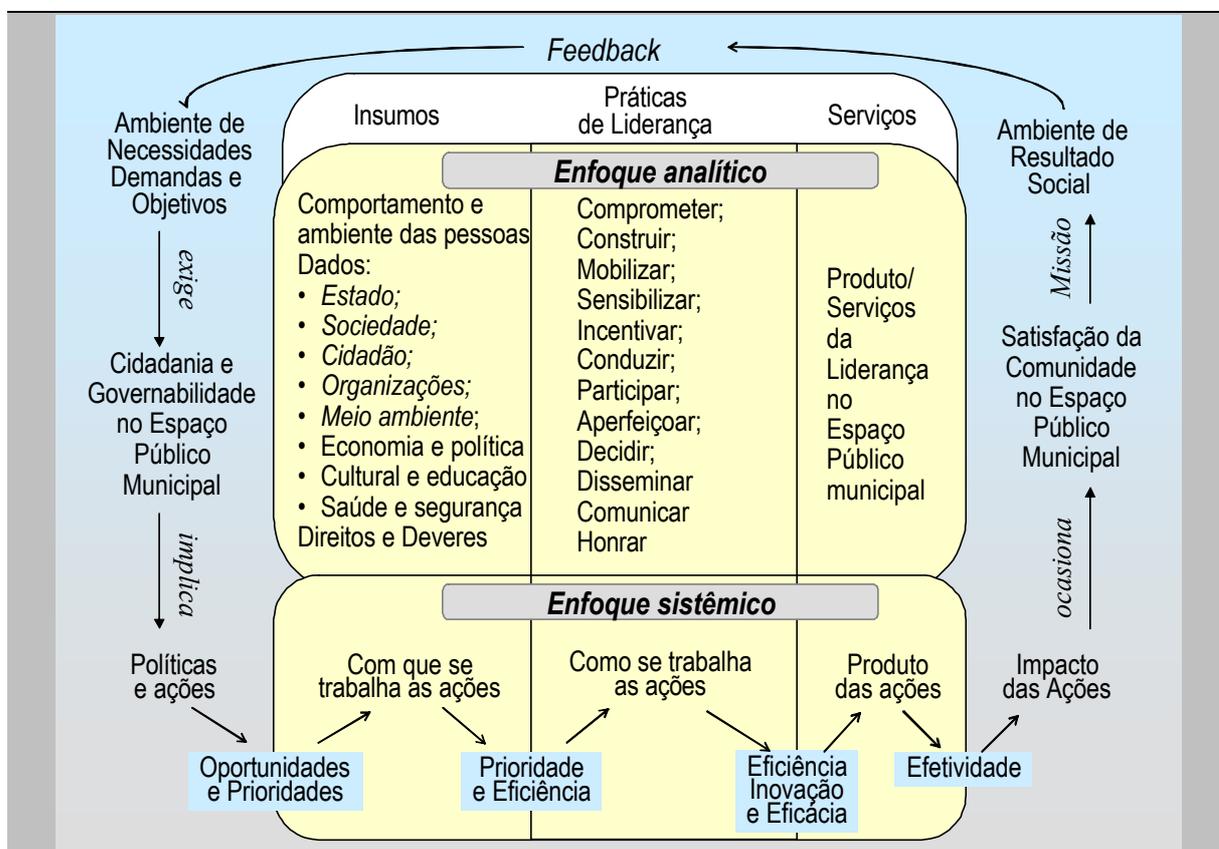


Figura 4.2 – Abordagem sistêmica do método preconizado para a avaliação da liderança municipal

- ☛ ambiente (meio ambiente) de necessidades, demandas e objetivos: variáveis independentes que estão fora de controle do sistema, condicionam seu funcionamento e são constituídas por fatores externos e outros sistemas (GOMES, 2002);
- ☛ insumos – entrada de dados: são variáveis dependentes constituídas por dados (informações) e demais recursos necessários para que o sistema opere e atinja seu objetivo;
- ☛ ambiente (meio ambiente) de resultados sociais: embora as variáveis ambientais sejam independentes, particularmente, a variável denominada impacto dos serviços resultante de um processo, de certo modo, pode ser inferida pelos atributos do processo;

- ☛ práticas de liderança: conjunto de atividades atribuídas à função da liderança e que, executadas sob uma perspectiva de aprendizado e melhoria institucional, podem interferir positivamente no resultado institucional;
- ☛ *feedback*: consiste na prática (atividade) indispensável para o aprendizado e a melhoria contínua do processo de liderança; como ilustrado na Figura 5.2, o *feedback* está posicionado para atuar, principalmente, sempre que se inicia um novo ciclo na dinâmica institucional; a função do *feedback*, porém, pode ocorrer também nas inserções entre os elementos de um sistema, pois ele instrumentaliza para o estudo da natureza dessas inserções.

Assim, a abordagem sistêmica do processo de liderança tem, neste método, a função de orientação geral para a melhoria da liderança, ou seja, função de mecanismo motivador para o desenvolvimento de políticas e ações para a construção simultânea de cidadania e governabilidade no espaço público municipal. Na seqüência, apresentam-se as características da avaliação de liderança institucional, bem como de suas perspectivas.

4.2.2 Avaliação de liderança institucional

A partir do entendimento de que o município é uma instituição da sua comunidade – uma propriedade voltada ao interesse público, a sua razão de ser não pode ter outra caracterização que não seja a de atender o interesse desta comunidade. Para melhor esclarecer a expressão *propriedade*, associada ao termo instituição pública municipal, é importante recorrer ao argumento de Bresser Pereira¹²⁴ sobre a propriedade pública:

(...) é pública a propriedade que é de todos e para todos; é estatal a instituição que detém o poder de legislar e tributar, é estatal a propriedade que faz parte integrante do aparelho do estado, sendo regida pelo direito administrativo (...).

Este argumento de Bresser Pereira conduz ao entendimento que um município é, ao mesmo tempo, uma instituição estatal, pois detém o poder de legislar, e é

¹²⁴ Citado por: KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume / Fapesp, 2000, p. 68.

também uma propriedade pública, pois a sua razão de ser é atender ao interesse público da sua comunidade.

Assim, a liderança no ente municipal deve mobilizar suas ações para o aperfeiçoamento sob a perspectiva do constructo legal municipal e, principalmente, para o desenvolvimento sob a perspectiva do constructo cultural-institucional voltada para o sucesso de sua finalidade, ou seja, atender ao interesse público – o interesse de sua comunidade em geral.

Portanto, o objetivo no tópico seguinte consiste em avaliar as práticas de liderança sob a perspectiva do aperfeiçoamento do constructo legal municipal, bem como sob a perspectiva do desenvolvimento do seu constructo cultural.

4.2.2.1 Perspectiva de constructo legal

Conforme definição de Kettl¹²⁵, [...] a missão de uma organização de serviços públicos é parte de um constructo legal, definido por lei, e parte, de um construto cultural que define as normas e procedimentos básicos a serem observados na própria organização. Portanto, a parte relativa ao constructo legal se constitui no núcleo da missão, que é formalizado por princípios e normas legais.

A questão intrigante neste tópico é a seguinte: o que tem a ver o processo de liderança na gestão de espaço público municipal com o constructo legal da instituição municipal, se a máxima da liderança está associada à condução de mudança e de pessoas, à busca de aprendizado e de resultados, à elevação de perspicácia e à fomentação de coalizões e comunicação?

Sobre esta questão, dois pontos importantes devem ser considerados: primeiramente, se a função do líder é conduzir o processo de liderança para que a instituição implemente a sua missão com plenitude e, uma vez que parte da missão é um constructo legal, na função do líder já está implícita a incumbência de sensibilizar as pessoas para que cumpram e forneçam *feedback* para o

¹²⁵ KETTL, Donald F. *A revolução global: reforma da administração do setor público* (in: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.) e SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 88.

aperfeiçoamento das normas legais desta instituição. O outro ponto é que, sendo o campo de atuação do líder municipal regido por leis e normas jurídicas, obviamente, o incentivo ao cumprimento destas leis e normas se constitui também em responsabilidade no processo de liderança.

Destacam-se, aqui, três importantes elementos do constructo legal do município: a) lei orgânica que se constitui no instrumento jurídico – na constituição do ente municipal, que inclusive estabelece entre as suas competências, os serviços a serem prestados à comunidade; b) princípios da administração pública como instrumento de limites legais e morais para as ações dos líderes; e c) princípios e normas legais dos demais instrumentos do sistema legal municipal. Porém, como o propósito neste tópico não é a caracterização de instrumentos legais, e sim a definição de um conjunto de indicadores que possam oferecer elementos para a avaliação das práticas de liderança sob a perspectiva de aperfeiçoamento do constructo legal, a partir deste ponto, passa-se à apresentação destes indicadores.

Ressalta-se, primeiramente, a realização de uma pesquisa¹²⁶ com objetivo de dar suporte empírico à definição do método proposto nesta tese, a qual gerou idéias como:

- ☛ o sistema legal do município apresenta, em alguns casos, conflito com as leis federais e estaduais;
- ☛ o executivo municipal deveria participar mais da elaboração das leis para que o legislativo municipal aprove leis que, ao serem operacionalizadas, não entrem em conflito com leis estaduais e federais;
- ☛ os servidores e as pessoas da comunidade deveriam praticar o cumprimento das normas e princípios legais;
- ☛ os líderes deveriam dar exemplo e não a serem os primeiros a descumprirem as leis.

Tais idéias, assim como outras apresentadas pelos líderes que participaram da pesquisa, fundamentaram a definição de quatro temas-indicadores, como é o caso

¹²⁶ Pesquisa realizada em cinco municípios do Estado de Rondônia, com a colaboração da Associação Rondoniense de Municípios (AROM), em fevereiro de 2003.

do primeiro, que se preocupou com conflitos gerais entre as leis municipais, estaduais e federais. Assim, o primeiro tema-indicador consiste em:

1. Aperfeiçoamento do sistema legal do município

A fim de avaliar as práticas de liderança sobre este tema, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes mobilizam o órgão legislativo municipal para que mantenham o sistema legal do município atualizado com os princípios das constituições Federal e Estadual?

Para desenvolver o segundo tema-indicador sob a perspectiva do constructo legal, a investigação se baseou na preocupação dos líderes pesquisados com o fornecimento de subsídios por parte de quem operacionaliza as leis. Assim, o segundo tema-indicador consiste em:

2. Subsídios para a inovação e flexibilização do sistema legal do município

Para avaliar as práticas de liderança sobre este tema, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes municipais oferecem subsídios para que o legislativo municipal aperfeiçoe com inovação e flexibilização o sistema legal municipal?

O terceiro tema-indicador sob a perspectiva constructo legal fundamentou-se na preocupação dos líderes pesquisados sobre o cumprimento de normas e princípios legais. Assim, este tema-indicador consiste em:

3. Sensibilização ao cumprimento de princípios e normas legais

Para avaliar as práticas de liderança sobre este tema, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes incentivam continuamente os servidores e demais pessoas da comunidade municipal para que pratiquem os princípios e as inovações contidas no sistema legal do município?

O quarto tema-indicador sob a perspectiva do constructo legal se fundamentou na preocupação de os líderes devam dar exemplo e não descumprir as leis. Assim, o tema-indicador consiste em:

4. Líderes como exemplo a serem seguidos

Para avaliar as práticas de liderança sobre este tema, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes dão exemplos para as demais pessoas no âmbito municipal, cumprindo os princípios da administração pública, principalmente os da legalidade e da eficiência?

A avaliação das questões desenvolvidas neste tópico deve evidenciar por aproximação o nível de responsabilidade legal dos líderes na condução do processo de liderança sob a perspectiva legal no município. O próximo passo refere-se à definição dos temas-indicadores para a avaliação sob a perspectiva do constructo cultural.

4.2.2.2 Perspectiva do constructo cultural

Se o constructo legal forma a parte jurídica da missão na organização pública, o constructo cultural, conforme Kettl, forma a parte cultural da missão, já que define as normas e procedimentos básicos a serem observados na própria organização. Portanto, a definição de um conjunto de indicadores que possam oferecer elementos para a avaliação das práticas de liderança sob a perspectiva de desenvolvimento do constructo cultural municipal se constitui no propósito deste tópico. Antes, porém, há de se ressaltar que a construção de uma cultura institucional no ente municipal significa *feedback* para o aperfeiçoamento e cumprimento da sua finalidade, e obviamente, aprendizado para a orientação da jornada dos líderes na condução de mudanças positivas para este ente.

A construção da cultura de uma instituição constitui-se no processo que mais requer esforços e criatividade dos líderes. Afinal, nela estão os componentes mais indicados (visão de futuro, valores essenciais etc.) para que os líderes, atuando

eficazmente sobre eles, conduzam a organização ao sucesso e alcancem a sua finalidade vital – sua missão.

Os componentes básicos da cultura institucional se constituem na missão, na visão de futuro, na estratégia geral e nos valores essenciais da instituição. A missão se constitui na razão de ser da instituição; a visão representa onde e como a instituição almeja estar em um determinado futuro; a estratégia representa o caminho/meios que a instituição precisa implementar para chegar ao futuro almejado; finalmente, os valores essenciais constituem-se nos elementos que fundamentam e encorajam as pessoas na instituição para a lealdade, a moral e compartilhamento de atitudes/ ações positivas.

O constructo cultural na instituição requer da atividade de liderança algumas formalidades, até porque não há como se falar em liderança sem que haja: uma declaração para nortear e disseminar a finalidade da organização; um instrumento (declaração) para mostrar a direção do futuro a se atingir; um instrumento (políticas e planos) para fomentar meios para conduzir a organização ao lugar desejado no futuro; e um instrumento (declaração de valores) que transmita e possibilite a disseminação de lealdade, de comprometimento e de atitudes positivas na instituição.

A formalidade dos elementos do constructo cultural no ente municipal, assim como a avaliação dos atributos das práticas de liderança sobre estes elementos, representam a adesão de um eficaz mecanismo de melhoria e aprendizado. Portanto, para avaliar tais atributos/práticas sob a perspectiva do constructo cultural, cinco temas-indicadores foram escolhidos como objetos fundamentais de avaliação: missão, visão, estratégia, valores essenciais e, finalmente, uma idéia que apareceu com freqüência na pesquisa de apoio ao método, ou seja, a conduta exemplar dos líderes.

Assim, o primeiro tema-indicador de práticas de liderança sob a perspectiva de constructo cultural municipal é:

1. Aprimoramento e disseminação da missão

Para avaliar as práticas de liderança sobre este tema-indicador desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes providenciam e sensibilizam para que a missão do ente municipal seja declarada e/ou aprimorada e disseminada de maneira que, em geral, todos entendam a razão de ser deste ente?

Para desenvolver o segundo tema-indicador sob a perspectiva do constructo cultural, baseou-se na imprescindibilidade da visão institucional ser construída e conduzida pelo processo de liderança. Assim, o tema-indicador foi definido como:

2. Construção, compartilhamento e disseminação da visão

Para avaliar as práticas de liderança sobre este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes providenciam para que a visão de futuro deste ente municipal seja construída a partir do compartilhamento de visões e de estudos de cenários, sobre o que e onde a organização municipal almeja alcançar e estar em 1, 3, 6 e 10 anos, disseminando-a de maneira que todos compreendam seu desafio e importância?

O terceiro tema-indicador definido para avaliação das práticas de liderança sob a perspectiva do constructo cultural consiste em:

3. Definição e disseminação da estratégia institucional

A questão definida para avaliar este tema-indicador está associada a uma definição de Ansoff e McDonnell¹²⁷, que entendem ser a estratégia um conjunto de regras de tomada de decisão para orientação do comportamento de uma organização. Uma das regras definidas por estes autores oferece subsídios ao conteúdo da questão a ser avaliada por este método, ou seja:

Os líderes definem e disseminam os padrões pelos quais o desempenho presente e futuro da instituição é medido (em termos qualitativos, esses padrões são chamados de objetivos, e em seu aspecto quantitativo são chamados de metas)?

¹²⁷ ANSOFF, H. Igor e McDONNELL, Edward J. *Implantando a administração estratégica*. São Paulo: Atlas, 1993.

O quarto tema-indicador escolhido para avaliação das práticas de liderança sob a perspectiva do constructo cultural foi:

4. Declaração, compartilhamento e disseminação dos valores essenciais

Para avaliar as práticas de liderança sobre este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes trabalham para que os valores, costumes éticos e morais, universais e regionais sejam declarados e disseminados de maneira que, em geral, todos entendam, adotem e exijam o seu devido cumprimento?

O quinto tema-indicador para avaliar as práticas de liderança sob a perspectiva do constructo cultural está focado na idéia manifestada por vários líderes que participaram da pesquisa de apoio à construção do método, que diz respeito à conduta e exemplaridade dos líderes. Assim, o tema-indicador consiste em:

5. Líderes como exemplos a serem seguidos

Para avaliar as práticas de liderança sobre este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes dão exemplos para as demais pessoas na comunidade municipal, com coerência comportamental/pessoal e sensibilizadora sobre a observância e cumprimento dos itens anteriores?

O conjunto de temas-indicadores apresentados sob a perspectiva do constructo cultural deve oferecer à instituição municipal dados aproximados sobre o grau de responsabilidade cultural que os líderes apresentam na condução da *liderança institucional*.

Assim, os requisitos apresentados para avaliação do processo de liderança sob as perspectivas do constructo cultural e constructo legal devem oferecer, também, subsídios para o aprendizado e a melhoria no sistema institucional do município. O passo seguinte refere-se à definição de atributos para a avaliação das práticas de liderança na gestão municipal, os quais são representados por duas perspectivas: responsabilidade fiscal e responsabilidade social.

4.2.3 Avaliação de liderança na gestão

Para que a organização pública municipal implemente efetivamente a gestão social, conforme preconiza Fleury¹²⁸, é preciso um processo de transformação das estruturas e culturas institucionais, e isso pode levar mais tempo do que a necessidade emergente de adaptações neste setor pode esperar. Além disso, a mudança somente deverá se efetivar por meio de um processo de aprendizado institucional e social.

Nesse sentido, o método (MAP) já incorpora o pressuposto *aprendizado no processo de liderança como instrumento de políticas à construção simultânea de cidadania e governabilidade*, para evitar que a mudança do enfoque de gestão pública tecnicista para a gestão pública social se apresente de forma traumática, ou seja: afobações de curto prazo diante dos desafios de longo prazo, ou o relaxamento nas ações de curto prazo porque a meta é de longo prazo. Para evitar este possível “caos”, o método trabalha com um conjunto de metas gradativas que será apresentado mais adiante neste capítulo.

Diante desta conjuntura, a liderança de gestão prevista no método deverá ocorrer sob duas perspectivas, que são: a) *responsabilidade fiscal* que, a “duras penas”, já vem sendo trabalhada nas instituições públicas do Brasil; e b) *responsabilidade social*, que ainda é embrionária. No método, a mobilização para a mudança da ênfase da gestão pública tecnocrata para a gestão pública social considera que: sob a perspectiva social, a gestão se orientará para a efetividade / a finalidade do serviço público, e sob a perspectiva fiscal, se orientará para o desenvolvimento dos meios que viabilizam a efetividade dos serviços na instituição pública.

Nesse sentido, enquanto na primeira perspectiva – a social, a responsabilidade se orientará para a maximização de resultados com qualidade social, na segunda – a fiscal, a responsabilidade se orientará para a eficiência e a ética no processo de geração de resultado. Diante deste posicionamento, a definição de temas-

¹²⁸ FLEURY, Sonia. *Políticas sociais e democratização do poder local* (in: VERGARA, Sylvia Constant (Org.) e CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (Org.). *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: FGV, 2003).

indicadores, bem como o desenvolvimento das respectivas questões de avaliação para tais perspectivas, são apresentados nos dois próximos tópicos.

4.2.3.1 Perspectiva de responsabilidade fiscal

O líder moderno¹²⁹ deve ser recrutado para cumprir objetivos sociais e políticos, com base no merecimento e no conhecimento especializado. Seu campo de ação é regulado por leis e normas jurídicas e fiscais. Essa caracterização, por si só, já justifica por que avaliar a liderança sob a perspectiva da responsabilidade fiscal. Pois, para cumprir objetivos sociais e políticos, os responsáveis pelo processo de liderança desenvolvem ações de mobilização à definição e condução das metas fiscais do ente municipal. Portanto, a avaliação dos atributos e das ações de liderança sobre tais metas constitui-se em *feedback* ao eficaz cumprimento dessas metas. Assim, a mobilização e sensibilização se constituem nas principais práticas (atividades) dos líderes no processo fiscal, sendo indispensáveis para a consecução do eficaz gerenciamento do planejamento, da receita, da despesa, das transferências voluntárias, da destinação de recursos públicos para o setor privado, da dívida e do endividamento público, do patrimônio e do controle e fiscalização.

Segundo o documento da lei complementar nº 101¹³⁰, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Portanto, para avaliar os atributos das práticas no processo de liderança municipal sob a perspectiva de responsabilidade fiscal, os temas-indicadores e as respectivas questões de avaliação foram definidas com base na lei de

¹²⁹ Base teórica obtida in: Enciclopédia Barsa (2002, v. 9, p. 28).

¹³⁰ Brasil – responsabilidade fiscal – lei complementar nº 101, de maio de 2000.

responsabilidade fiscal, mas principalmente, contemplando as idéias dos líderes, identificadas na pesquisa realizada para apoiar o desenvolvimento deste método.

O primeiro tema-indicador para a avaliação das práticas de liderança sob a perspectiva da responsabilidade fiscal consiste em:

1. Participação dos líderes no planejamento, nas diretrizes e no orçamento do ente municipal

Na definição da questão para avaliar este tema-indicador, levou-se em conta a necessidade de uma participação mais efetiva de todos os líderes no planejamento municipal. Assim, a questão se apresenta com o seguinte conteúdo:

Os líderes municipais participam e incentivam os servidores e comunidade a participarem dos processos de planejamento, elaboração das diretrizes básicas e orçamento, além de sensibilizar a todos para o cumprimento dos preceitos e normas fiscais estabelecidos para organizações públicas?

O segundo tema-indicador consiste na:

2. Participação dos líderes na previsão, destinação e controle da receita

Na definição da questão para avaliar este tema-indicador, considerou-se eficaz a preocupação dos participantes da pesquisa de apoio ao desenvolvimento do método sobre a necessidade do processo de gestão da receita. Assim, a questão se apresenta com o seguinte conteúdo:

Os líderes incentivam para que o processo de gestão da receita do município atenda aos preceitos e normas fiscais estabelecidos para as organizações públicas, e sensibilizam a todos para que este processo seja eficaz e as causas de desvios sejam avaliadas e disseminadas?

O terceiro tema-indicador consiste na:

3. Participação dos líderes na previsão, execução e controle da despesa

Para avaliar as práticas de liderança sobre este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes incentivam para que o processo de gestão da despesa do município atenda aos preceitos e normas fiscais estabelecidos para as organizações públicas, e sensibilizam a todos para que haja eficiência e economicidade e as causas de desvios sejam avaliadas e disseminadas?

O quarto tema-indicador consiste na:

4. Participação dos líderes nas decisões e no controle das transferências voluntárias

Para avaliar as práticas de liderança sobre este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes incentivam para que o processo de gestão das transferências voluntárias do município atenda aos preceitos e normas fiscais estabelecidos para as organizações públicas e que a eficiência e eficácia deste processo sejam objetos de avaliações, cujas causas de desvios sejam disseminadas?

O quinto tema-indicador consiste na:

5. Participação dos líderes nas decisões e no controle dos recursos públicos destinados ao setor privado

Para avaliar as práticas de liderança sobre este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes incentivam para que o processo de gestão da destinação de recursos públicos para o setor privado concernente ao município atenda aos preceitos e normas fiscais estabelecidos para as organizações públicas, que os resultados e o comprometimento nas parcerias, bem como a postura ética, eficaz e eficiente das organizações parceiras seja disseminada para o conhecimento de toda a comunidade municipal?

O sexto tema-indicador consiste na:

6. Participação dos líderes nas decisões e no controle da dívida e do endividamento público

Para avaliar as práticas de liderança sobre este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes incentivam para que o processo de gestão da dívida e do endividamento público do município atenda aos preceitos e normas fiscais estabelecidos para as organizações públicas; recomendam a avaliação das contingências e o grau de necessidade para se contrair dívidas; alertam para a observação de valores éticos e técnicos; e recomendam que os desvios sejam divulgados para que toda comunidade municipal tome conhecimento?

O sétimo tema-indicador consiste na:

7. Participação dos líderes nas decisões e no controle do patrimônio

Para avaliar as práticas de liderança sobre este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes incentivam para que o processo de gestão do patrimônio do município atenda aos preceitos e normas fiscais estabelecidos para as organizações públicas, recomendam que este processo seja avaliado em termos de utilidade, capacidade produtiva, eficiência e qualidade sobre todos os aspectos, cujas causas de desvios ou imperícias sejam avaliadas e disseminadas?

O oitavo tema-indicador consiste na:

8. Participação dos líderes no controle e fiscalização das metas fiscais e da disseminação das informações

Para avaliar as práticas de liderança sobre este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes incentivam para que o processo de controle e fiscalização do município atenda aos preceitos e normas fiscais estabelecidos para as organizações públicas, que ele seja analisado internamente, discutido com a comunidade, cujo relato dos resultados obtidos na gestão dos processos fiscais, bem como de inovações implementadas, sejam disseminados, principalmente para a comunidade municipal?

Apresentado este conjunto de oito temas-indicadores e respectivas questões de avaliação dos atributos de liderança sob a perspectiva de responsabilidade fiscal, o próximo tópico consiste na definição dos temas-indicadores que deverão avaliar os atributos de liderança sob a perspectiva da responsabilidade social.

4.2.3.2 Perspectiva de responsabilidade social

O conceito de responsabilidade social¹³¹ deve estar engajado em uma proposta de desenvolvimento social integrado e sustentado, [...] *uma prática que não tem nada a ver com assistencialismo ou paternalismo*, como afirmou Fischer. Para a autora, não é possível, por exemplo, falar de qualidade de vida no trabalho e na sociedade sem pensar na premissa da justiça social. Por sua vez, justiça social, conforme Aurélio¹³², refere-se à conformidade com o direito social – a virtude de dar a sociedade àquilo que lhe interessa – aquilo que lhe é justo por mérito ou por direito. A sociedade deve exercer este direito, mas também tem o dever de participar e exercer o controle social. Assim sendo, a premissa da responsabilidade social na gestão pública municipal está associada a um conjunto de temas-indicadores cujas questões devem refletir os anseios de toda a sua comunidade. No entanto, para definir este conjunto de temas-indicadores, pode-se recorrer ao seguinte argumento de Catalá¹³³: [...] *o verdadeiro aprendizado social não consiste em encontrar a solução certa, mas em um processo contínuo de questionamento, interpretações e exploração de opções*. Neste intuito, e também orientado em grande parte pelas idéias dos líderes que participaram na pesquisa realizada com o propósito de subsidiar o desenvolvimento do método, definiu-se o conjunto de temas-indicadores, bem como as respectivas questões para a avaliação.

Por exemplo, o primeiro tema-indicador originou-se da apresentação de várias idéias sobre uma maneira de exigir que os líderes cumpram as suas promessas de

¹³¹ Base teórica obtida in: FISCHER, Rosa Maria. *Discutindo responsabilidade social*. Disponível em 02/02/2004. www.fia.com.br/admpauta.

¹³² Base teórica obtida in: AURÉLIO. Dicionário eletrônico. Século XXI, 2003.

¹³³ Base teórica obtido in: CATALÁ, Joan Prats i. *Governabilidade democrática na américa latina no final do século XX* (in: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.) e SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003), p. 305-310.

campanha, ou os seus planos de governo – de gestão propostos previamente ao cargo assumido. Assim, o primeiro tema-indicador consiste em:

1. Responsabilidade no cumprimento do plano de governo

Para avaliar os atributos das práticas de liderança sobre este tema, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes cumprem aquilo que haviam prometido para que a comunidade municipal lhe homologasse um cargo de dirigente público?

O segundo tema-indicador focaliza as idéias apresentadas sobre a necessidade de dar à comunidade municipal o direito de exigir, mas também de cobrar o dever de participar ativamente das discussões de interesse público. Assim, o tema-indicador consiste em:

2. Direito e responsabilidade da sociedade

Para avaliar os atributos sobre as práticas de liderança relativas a este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes transferem aos cidadãos o direito de participarem nas decisões, mas também exigem destes o dever de participarem, principalmente, de discussões, controle e planos sobre os programas sociais?

O terceiro tema-indicador está fundamentado em idéias reveladas na pesquisa de apoio, em que a preocupação dos participantes recaía sobre a necessidade de os líderes focalizarem suas ações para o bem-estar da comunidade. Assim, o tema-indicador consiste na:

3. Qualidade de vida e bem-estar da comunidade

Para avaliar as práticas de liderança sobre este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes incentivam e promovem a melhoria da qualidade de vida e do bem-estar social da comunidade?

O quarto tema-indicador focaliza as idéias apresentadas, cujas causas recaem na falta de participação dos líderes nos programas de iniciativas sociais – de iniciativa, principalmente, de sua comunidade. Assim, o tema-indicador consiste em:

4. Participação nos programas de iniciativa social

Para avaliar os atributos sobre as práticas de liderança relativas a este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes participam, juntamente com a comunidade, dos desafios de melhoria da qualidade de vida e do bem-estar social mobilizados pelos agentes públicos e/ou pelos demais membros da comunidade?

O quinto tema-indicador se fundamenta em uma das políticas sugeridas no modelo de políticas de desenvolvimento criado por Catalá¹³⁴, em que ele enfatiza que as políticas devem se inspirar numa lógica de moralidade e de afirmação de valores, com a finalidade de incrementar os níveis de compromisso e de cultura cívica. Assim, o tema-indicador consiste em:

5. Mobilização para a cultura cívica

Para avaliar os atributos sobre as práticas de liderança relativas a este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes propiciam um ambiente favorável às práticas participativas, por meio de ações como mobilização para programa e investimento em educação de uma cultura cívica?

O sexto tema-indicador se fundamenta em idéias apresentadas pelos participantes da pesquisa de apoio à construção do método, sob a alegação de que parte dos líderes municipais não propicia um ambiente adequado para a participação da comunidade nas decisões sobre os programas sociais. Assim, o tema-indicador consiste em:

6. Ambiente para a participação da comunidade em programas sociais

¹³⁴ Idem, Catalá (2003, p. 299-301).

Para avaliar os atributos sobre as práticas de liderança relativas a este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes propiciam um ambiente favorável às práticas participativas, por meio de ações como mobilização para discussão e definição de metas sobre os programas de educação, cultura, saúde, transporte, trabalho e de outros relativos ao interesse e bem-estar social?

O sétimo tema-indicador se fundamenta, também, em uma das políticas sugeridas no modelo de políticas de desenvolvimento criado por Catalá, no qual ele argumenta que estas devem se inserir numa estratégia nacional de superação das falhas de desenvolvimento. Assim, o tema-indicador consiste em:

7. Participação na estratégia nacional de superação

Para avaliar os atributos sobre as práticas de liderança relativas a este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes incentivam a mobilização da comunidade e a sua participação nas políticas sociais que se inserem numa estratégia nacional de superação?

O oitavo tema-indicador se fundamenta em idéias apresentadas pelos participantes na pesquisa de apoio à construção do método, sob a alegação de que os mecanismos de comunicação dos municípios somente levam ao conhecimento da comunidade aquilo que é de interesse dos líderes. Assim, o tema-indicador consiste em:

8. Mecanismo de transparência da conduta e dos atos do gestor público

Para avaliar os atributos sobre as práticas de liderança relativas a este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes propiciam um ambiente favorável às práticas participativas, por meio de ações como viabilização de mecanismos que promovam a circulação de informações sobre a conduta e todos os atos dos gestores públicos?

O conjunto de temas-indicadores apresentados, bem como as respectivas questões sob a perspectiva da responsabilidade social, podem, em princípio, não

apresentar evidências positivas sobre o processo de liderança municipal, já que ele depende de uma mudança de cultura. Entretanto, como os propósitos deste trabalho são o aprendizado e a melhoria do processo de liderança municipal, em um prazo mais longo, bons resultados devem surgir. Esta perspectiva deverá implicar no desenvolvimento de programas de melhoria por parte das instituições municipais; porém, como já observado anteriormente, em princípio, os indicadores relativos a ela deverão atuar como vetores para a melhoria. Nesse sentido, e como a próxima perspectiva traz uma nova proposta para o processo de liderança, as lacunas que possam ter ficado nesta perspectiva e nas três já apresentadas deverão ser contempladas no próximo tópico.

4.2.4 Avaliação da liderança no espaço público do município

Conforme argumentação de Fleury¹³⁵:

[...] no campo das políticas sociais, em que há interesses tão diversos em jogo e em que são enormes as disparidades de recursos dos diferentes grupos de interessados, é imprescindível criar espaços públicos nos quais os interesses possam ser confrontados de forma transparente, gerando possibilidades de negociação e geração de consensos.

Neste campo, segundo Fleury, há necessidade de um novo modelo baseado em uma liderança/gerência social que seja capaz de promover: [...] *a mobilização de recursos sociais, a promoção da participação social, a negociação de conflitos, o planejamento estratégico, a gestão de redes de parceiros e as especialidades técnicas no setor social e administrativo.*

Entretanto, Fleury observa que este modelo de gerência social é mais amplo do que o simples perfil de um único líder (gerente), pois trata-se de um processo de transformação das estruturas e culturas institucionais – requer políticas adequadas à construção de cidadania e, ao mesmo tempo, de governabilidade. Assim sendo, a avaliação de liderança proposta neste tópico orienta-se pela premissa de construção simultânea de cidadania e governabilidade no espaço público municipal e está

¹³⁵ FLEURY, 2003, p. 91-115. Sonia Fleury é doutora em ciência política, mestre em sociologia e psicóloga. Professora titular da Ebape/FGV, pesquisadora titular da Fiocruz, professora do Instituto de Desenvolvimento Social do Banco Interamericano de Desenvolvimento em Washington, D.C. (EUA), professora visitante de universidades na Argentina, Equador, Bolívia e Peru e especialista em políticas públicas e políticas sociais. Autora de livros e artigos publicados em cerca de 10 países.

associada aos conceitos de Fleury¹³⁶, cujas adaptações resultaram num conjunto de temas-indicadores que serão apresentados na seqüência, juntamente com as respectivas questões para a avaliação de atributos das práticas de liderança no espaço público municipal.

Em face deste propósito, o primeiro tema-indicador se fundamenta em um elemento muito discutido, principalmente no Capítulo 2 deste trabalho e que Fleury coloca como desafio atual, pois se trata da *criação de espaços públicos de representação e negociação, assumindo como prioridade o gerenciamento de conflito*. Assim, o tema-indicador consiste em:

1. Criação de espaço público

Para avaliar os atributos sobre as práticas de liderança relativas a este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes incentivam a criação de espaços públicos de representação e negociação, assumindo como prioridade o gerenciamento dos conflitos?

O segundo tema-indicador se fundamenta no segundo desafio da lista apresentada por Fleury e consiste na *combinação de modalidades de representação e participação direta na co-gestão pública*. Assim, o tema-indicador refere-se à:

2. Co-gestão pública

Para avaliar os atributos sobre as práticas de liderança relativas a este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes sensibilizam para a combinação de modalidades de representação e participação direta na co-gestão pública?

O terceiro tema-indicador se fundamenta no terceiro desafio colocado por Fleury, que versa sobre o desenvolvimento de tecnologias gerenciais capazes de canalizar as demandas sociais, propiciar a geração de consensos e permitir o planejamento, controle e coordenação em um contexto não-tecnocrático. Assim, o tema-indicador consiste em:

¹³⁶ Base teórica obtida in: Fleury (2003, p. 113-4)

3. *Tecnologias gerenciais em contexto não-tecnocrático*

Para avaliar os atributos sobre as práticas de liderança relativas a este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes mobilizam para o desenvolvimento de tecnologias gerenciais capazes de canalizar as demandas sociais, propiciar a geração de consensos e permitir o planejamento, controle e coordenação em um contexto não-tecnocrático?

O quarto tema-indicador se fundamenta no quarto desafio colocado por Fleury e se refere ao *estabelecimento de mecanismos, regras e sistemas de prioridades, claramente conhecidos e aconselhados*. Assim, o tema-indicador consiste em:

4. *Mecanismos de prioridades*

Para avaliar os atributos sobre as práticas de liderança relativas a este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes promovem o estabelecimento de mecanismos, regras e sistemas de prioridades claramente conhecidos e acordados?

O quinto tema-indicador se fundamenta no quinto desafio da lista apresentada por Fleury, que versa sobre os mecanismos e instrumentos de comunicação e publicidade da ação pública capazes de difundir a proposta, gerar adesão e mobilização e permitir o controle social. Assim, o tema-indicador consiste em:

5. *Mecanismos de comunicação e controle social*

Para avaliar os atributos sobre as práticas de liderança relativas a este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes incentivam a utilização de mecanismos e instrumentos de comunicação e publicidade da ação pública capazes de difundir a proposta, gerar adesão, mobilização e permitir o controle social?

O sexto tema-indicador se fundamenta no desafio colocado por Fleury sobre as formas de valorização e capacitação dos servidores públicos conjugadas ao seu envolvimento com a redefinição da missão institucional e com as novas formas de relacionamento com a sociedade. Assim, o tema-indicador consiste em:

6. Valorização, capacitação e integração do servidor público

Para avaliar os atributos sobre as práticas de liderança relativas a este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes promovem a valorização e capacitação dos servidores públicos conjugadas ao seu envolvimento com a redefinição da missão institucional e com as novas formas de relacionamento com a sociedade?

O sétimo tema-indicador se fundamenta no desafio apresentado por Fleury sobre a institucionalização da liderança carismática por meio de processos inovadores de trabalho, envolvendo a construção de equipes e a reconfiguração da divisão técnica e social. Assim, o tema-indicador consiste em:

7. Institucionalização da liderança carismática

Para avaliar os atributos sobre as práticas de liderança relativas a este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes oferecem subsídios para a institucionalização da liderança carismática por meio de processos inovadores de trabalho, envolvendo a construção de equipes e a reconfiguração da divisão técnica e social?

O oitavo tema-indicador se fundamenta no oitavo desafio colocado por Fleury sobre os mecanismos de transmissão do saber técnico à comunidade e às instituições locais, ao mesmo tempo em que se propicia a valorização dos conhecimentos ali existentes. Assim, o tema-indicador consiste em:

8. Mecanismos de transmissão do saber técnico à comunidade.

Para avaliar os atributos sobre as práticas de liderança relativa a este tema-indicador desenvolveu a seguinte questão:

Os líderes promovem a utilização de mecanismos de transmissão do saber técnico à comunidade e às instituições locais, ao mesmo tempo em que se propicia a valorização dos conhecimentos ali existentes?

O nono tema-indicador se fundamenta no desafio apresentado por Fleury sobre *a reconstrução das identidades coletivas de todos os atores envolvidos em um processo que pressupõe a alteridade*. Assim, o tema-indicador consiste em:

9. Reconstrução das identidades coletivas

Para avaliar os atributos sobre as práticas de liderança relativas a este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes incentivam a reconstrução das identidades coletivas de todos os atores envolvidos em um processo que pressupõe a alteridade?

O décimo tema-indicador se fundamenta no décimo desafio da lista apresentada por Fleury sobre *a construção de coalizões políticas e canais institucionais que permitam estabilidade e continuidade*. Assim, o tema-indicador consiste em:

10. Construção de coalizões políticas e canais institucionais

Para avaliar os atributos sobre as práticas de liderança relativas a este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes promovem a construção de coalizões políticas e canais institucionais que permitam estabilidade e continuidade?

O décimo primeiro tema-indicador se fundamenta no antepenúltimo desafio colocado por Fleury que versa sobre a flexibilidade e capacidade de adaptação dos princípios gerais das políticas às realidades específicas, considerando suas potencialidades e limitações. Assim, o tema-indicador consiste em:

11. Flexibilidade e capacidade de adaptação à realidade

Para avaliar os atributos sobre as práticas de liderança relativas a este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes incentivam a flexibilidade e capacidade de adaptação dos princípios gerais das políticas às realidades específicas, considerando suas potencialidades e limitações?

O décimo segundo tema-indicador se fundamenta no penúltimo desafio colocado por Fleury sobre o *redesenho das relações entre governos central e local, entre governo e comunidade, e entre governo e setor privado*. Assim, o tema-indicador consiste em:

12. Relações: governos, comunidades e setor privado

Para avaliar os atributos sobre as práticas de liderança relativas a este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes promovem o redesenho das relações entre governos central e local, entre governo e comunidade e entre governo e setor privado?

Finalmente, o décimo terceiro tema-indicador se fundamenta no último desafio da lista de treze que foi colocada por Fleury e versa sobre o *desenvolvimento de capacidade de gestão de estruturas plurais e policêntricas na condução das políticas públicas*. Assim, o tema-indicador consiste em:

13. Desenvolvimento de capacidades à condução de políticas públicas

Para avaliar os atributos sobre as práticas de liderança relativas a este tema-indicador, desenvolveu-se a seguinte questão:

Os líderes mobilizam para o desenvolvimento da capacidade de gestão de estruturas plurais e policêntricas na condução das políticas públicas?

A avaliação dos atributos das práticas de liderança no espaço público municipal, a partir dos indicadores e respectivas questões apresentadas neste tópico, objetiva encontrar evidências de que algumas ações estão sendo implementadas, já que o referido espaço se trata de algo em formação. Nesse sentido, diante da complexidade que envolve este espaço de demandas sociais, reflexões e inquirições sobre opções sociais e governabilidade, as pretensões com os indicadores apresentados consistem em uma base inicial para se desenvolver um processo de aprendizado e melhoria – de discussões e decisões relacionadas ao “público” no espaço municipal.

Apresentadas as abordagens ao processo e as perspectivas de liderança sob a arquitetura do método de avaliação desta na gestão do espaço público municipal, o próximo passo se constitui na definição de mecanismos para a sua operacionalização/aplicação.

4.3 Mecanismos de coleta de dados

Como já foi caracterizado anteriormente, de modo geral, a liderança é um processo de condução de mudanças e pessoas, de busca de aprendizado e resultados, de elevação da perspicácia e de fomentação de coalizões e comunicação. Deste modo, os seus principais conceitos, que foram definidos em temas-indicadores e respectivas questões para avaliação, são aqui organizados em tabelas (matrizes) para que se processe a efetiva aplicação do método arquitetado – do objeto desta tese. Para isso, foi necessário desenvolver os seguintes tópicos: atributos e escalas de avaliação e matrizes de inquirições para a coleta de dados.

4.3.1 Atributos e escalas de avaliação

Segundo Gil¹³⁷, boa parte das variáveis na pesquisa social só pode ser mensurada adequadamente a partir da identificação de certo número de indicadores, o que já se procedeu anteriormente. Entretanto, conforme argumento deste autor, para que o indicador seja objeto de compreensão, ele deve ser submetido a uma escala de valor adequada. Gil revela, também, que as escalas de valores nas ciências sociais se apresentam com um alto grau de complexidade. Nesse caso, ele aconselha ao pesquisador procurar uma escala de valor já aplicada em outros trabalhos da mesma natureza ou com alguma similaridade e que apresente um bom grau de confiabilidade. Para fins deste método, foram utilizados, portanto, os valores

¹³⁷ Base teórica obtida in: GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 93.

escalares e/ou proporcionais adaptados do instrumento de avaliação da gestão pública ciclo 2004¹³⁸, conforme Tabela 4.1.

Conceito	Atributos a serem evidenciados nas práticas de liderança	Valores escalares e/ou proporcionais
Nível excelente	Liderança ocorre por meio de prática(s) (atividade): <ul style="list-style-type: none"> ✗ totalmente adequada aos requisitos da questão formulada; ✗ pró-ativa(s), inovadora(s) ou refinada(s); ✗ disseminada(s) em todas as áreas interessadas ou pertinentes; ✗ contínua(s) – sem lacunas ou variações. 	100
Nível alto/bom	Liderança ocorre por meio de prática(s) (atividade): <ul style="list-style-type: none"> ✗ adequada(s) a quase todos os requisitos da questão formulada – atendendo necessariamente o requisito de aprendizado; ✗ pró-ativa(s), inovadora(s) ou refinada(s); ✗ disseminada(s) em todas as áreas interessadas ou pertinentes; ✗ contínua(s) – com algumas lacunas ou variações. 	80 +/-10
Nível médio	Liderança ocorre por meio de prática(s) (atividade): <ul style="list-style-type: none"> ✗ adequada(s) ao principal requisito da questão formulada – atendendo necessariamente o requisito de aprendizado; ✗ pró-ativa(s), no que se refere ao principal requisito; ✗ disseminada(s) pelas principais áreas interessadas ou pertinentes; ✗ contínua – com algumas lacunas ou variações. 	50 +/-10
Nível baixo/ruim	Liderança ocorre por meio de prática(s) (atividade): <ul style="list-style-type: none"> ✗ adequada(s) ao principal requisito da questão formulada; ✗ disseminada(s) por algumas áreas interessadas ou pertinentes; ✗ que está(ao) no início ou já existe(m) há tempo, mas com muitas lacunas ou variações. 	20 +/-10
Não aplicável	Liderança ocorre por meio: <ul style="list-style-type: none"> ✗ inadequado aos requisitos da questão formulada; ✗ não disseminado; ✗ esporádico ou não relatado. 	0

Tabela 4.1 – Valores escalares destinados à avaliação dos atributos das práticas de liderança.
 Fonte: adaptação do PQSP – instrumento para avaliação da gestão pública ciclo 2004.

¹³⁸ Base teórica obtida in: BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa de Qualidade no Serviço Público (PQSP) – Instrumento para avaliação da gestão pública 2004. Disponível em 20-02-2004. <http://www.planejamento.gov.br>.

O uso da Tabela 4.1 para atribuir valor às matrizes de inquirições (questionamentos) apresentadas no próximo tópico devem obedecer à seguinte ordem:

- ☛ ler primeiramente na matriz o indicador a ser avaliado;
- ☛ em seguida ler pelo menos três vezes a inquirição (questão) correspondente ao indicador a ser avaliado;
- ☛ em seguida, tentar identificar na instituição (qual a liderança está sendo avaliada) todas as práticas de liderança que tenham correspondência com o(s) requisito(s) da questão formulada;
- ☛ comparar os requisitos das práticas identificadas, primeiramente, com o nível EXCELENTE da tabela 4.1; se os requisitos da(s) prática(s) identificada(s) forem totalmente compatíveis com os atributos de nível EXCELENTE, marcar com um “X” o valor 100 (cem) correspondente à questão avaliada;
- ☛ caso algum requisito da questão não tenha correspondência com o nível EXCELENTE, tentar correspondência da prática com o nível ALTO/BOM; nesse caso, se o(s) requisito(s) encontrar(em) total correspondência, marcar com um “X” o valor 80 (oitenta) correspondente a questão avaliada;
- ☛ caso a prática não corresponda ao nível ALTO/BOM, tentar correspondência com o nível MÉDIO para marcar com “X” o valor 50 (cinquenta);
- ☛ se ainda não foi possível encontrar correspondência total com o nível anterior, tentar correspondência com o nível BAIXO/RUIM; se se obtiver sucesso nesta tentativa, marcar com um “X” o valor 20 (vinte);
- ☛ se na tentativa anterior ainda não se tiver obtido sucesso, marcar com “X” a coluna “0” (zero); porém, não se deve desanimar, pois para atingir a meta ANO 1, cujo valor é de 20 /+10, ainda se terá o prazo de até um ano para implementar tal prática com sucesso.

No tópico seguinte, apresenta-se um conjunto de tabelas/matrizes/instrumentos destinados à avaliação dos atributos das práticas de liderança. Entretanto, deve-se seguir as orientações apresentadas neste tópico (4.3.1).

4.3.2 Matrizes de inquirições para a coleta de dados

Cada uma das tabelas de 4.2 a 4.6 representa a avaliação sob uma das cinco perspectivas do processo de liderança preconizado pelo método (MAP), sendo que cada inquirição (questão) deverá receber um valor escalar conforme instruído no tópico anterior.

Entretanto, o preenchimento dessas tabelas somente deverá ocorrer nas duas últimas horas de um seminário sobre o tema liderança no espaço público municipal, com duração de oito horas, apresentado em dois dias.

No seminário, devem ser debatidos os seguintes temas: a) competências essenciais do líder municipal; b) liderança sob a perspectiva legal; c) liderança sob a perspectiva cultural; d) liderança sob a perspectiva social; e) liderança sob a perspectiva de cidadania e governabilidade municipal.

Os valores da tabela devem ser marcados conforme instrução no tópico 4.3.1.

Indicadores	Inquirições (questões)	Valores escalares e/ou proporcionais				
		100	80	50	20	0
1. Aperfeiçoamento do sistema legal do município.	Os líderes mobilizam o órgão legislativo municipal para que mantenham o sistema legal do município atualizado com os princípios das constituições Federal e Estadual?					
2. Subsídios para a inovação e flexibilização do sistema legal do município	Os líderes municipais oferecem subsídios para que o legislativo municipal aperfeiçoe com inovação e flexibilização o sistema legal municipal?					
3. Sensibilização ao cumprimento de princípios e normas legais	Os líderes incentivam continuamente os servidores e demais pessoas da comunidade municipal a praticar os princípios e as inovações contidas no sistema legal do município?					
4. Líderes como exemplos a serem seguidos	Os líderes dão exemplos para as demais pessoas no âmbito municipal, cumprindo os princípios da administração pública, principalmente os da legalidade e da eficiência?					

Tabela 4.2 – Matriz de avaliação das práticas de liderança sob a perspectiva de constructo legal.

Indicadores	Inquirições (questões)	Valores escalares e/ou proporcionais				
		100	80	50	20	0
1. Aprimoramento e disseminação da missão	Os líderes providenciam e sensibilizam para que a missão do ente municipal seja declarada e/ou aprimorada e disseminada de maneira que, em geral, todos entendam a razão de ser deste ente?					
2. Construção, compartilhamento e disseminação da visão	Os líderes providenciam para que a visão de futuro deste ente municipal seja construída a partir do compartilhamento de visões e de estudos de cenários, sobre o que e onde a organização municipal almeja alcançar e estar dentro de 1, 3, 6 e 10 anos, disseminando-a de maneira que todos compreendam seu desafio e importância?					
3. Definição e disseminação da estratégia institucional	Os líderes definem e disseminam os padrões pelos quais o desempenho presente e futuro da instituição é medido (em termos qualitativos, esses padrões são chamados de objetivos, e em seu aspecto quantitativo são chamados de metas)?					
4. Declaração, compartilhamento e disseminação dos valores essenciais	Os líderes providenciam para que os valores, costumes éticos e morais, universais e regionais sejam declarados e disseminados de maneira que, em geral, todos entendam, adotem e exijam o seu devido cumprimento?					
5. Líderes como exemplos a serem seguidos	Os líderes dão exemplos para as demais pessoas na comunidade municipal, com coerência comportamental-pessoal e sensibilizadora sobre a observância e o cumprimento dos itens anteriores?					

Tabela 4.3 – Matriz de avaliação das práticas de liderança sob a perspectiva de constructo cultural.

Indicadores	Inquirições (questões)	Valores escalares e/ou proporcionais				
		100	80	50	20	0
1. Participação dos líderes no planejamento, nas diretrizes e no orçamento do ente municipal	Os líderes municipais participam e incentivam os servidores e comunidade a participarem do processo de: planejamento, da elaboração das diretrizes básicas e do processo de orçamento, e também sensibilizam a todos para o cumprimento dos preceitos e normas fiscais estabelecidos para organizações públicas?					

2. Participação dos líderes na previsão, destinação e controle da receita	Os líderes incentivam para que o processo de gestão da receita do município atenda aos preceitos e normas fiscais estabelecidos para as organizações públicas, sensibilizam a todos para que este processo seja eficaz e as causas de desvios sejam avaliadas e disseminadas?					
3. Participação dos líderes na previsão, execução e controle da despesa	Os líderes incentivam para que o processo de gestão da despesa do município atenda aos preceitos e normas fiscais estabelecidos para as organizações públicas, sensibilizam a todos para que haja eficiência e economicidade, e que as causas de desvios sejam avaliadas e disseminadas?					
4. Participação dos líderes nas decisões e no controle das transferências voluntárias	Os líderes incentivam para que o processo de gestão das transferências voluntárias do município atenda aos preceitos e normas fiscais estabelecidos para as organizações públicas e que a eficiência e eficácia deste processo sejam objeto de avaliações, cujas causas de desvios devem ser disseminadas?					
5. Participação dos líderes nas decisões e no controle dos recursos públicos destinados ao setor privado	Os líderes incentivam para que o processo de gestão da destinação de recursos públicos para o setor privado concernente ao município atenda aos preceitos e normas fiscais estabelecidos para as organizações públicas, que os resultados e o comprometimento nas parcerias, bem como a postura ética, eficaz e eficiente das organizações parceiras, sejam disseminadas para o conhecimento de toda a comunidade municipal?					
6. Participação dos líderes nas decisões e no controle da dívida e do endividamento público	Os líderes incentivam para que o processo de gestão da dívida e do endividamento público do município atenda aos preceitos e normas fiscais estabelecidos para as organizações públicas, recomendam a avaliação das contingências e o grau de necessidade para se contrair dívidas, alertam para a observação de valores éticos e técnicos, recomendam que os desvios sejam divulgados para que toda a comunidade municipal tome conhecimento?					
7. Participação dos líderes nas decisões e no controle do patrimônio	Os líderes incentivam para que o processo de gestão do patrimônio do município atenda aos preceitos e normas fiscais estabelecidos para as organizações públicas, recomendam para que este processo seja avaliado em termos de utilidade, capacidade produtiva, eficiência e qualidade sobre todos os aspectos, cujas causas de desvios ou imperícias devem ser avaliadas e disseminadas?					

8. Participação dos líderes no controle e fiscalização das metas fiscais e da disseminação das informações	Os líderes incentivam para que o processo de controle e fiscalização do município atenda aos preceitos e normas fiscais estabelecidos para as organizações públicas, que ele seja analisado internamente, discutido com a comunidade, cujo relato dos resultados obtidos na gestão dos processos fiscais, bem como de inovações implementadas devem ser disseminados, principalmente, para a comunidade municipal?					
--	--	--	--	--	--	--

Tabela 4.4 – Matriz de avaliação das práticas de liderança sob a perspectiva de responsabilidade fiscal.

Indicadores	Inquirições (questões)	Valores escalares e/ou proporcionais				
		100	80	50	20	0
1. Responsabilidade no cumprimento do plano de governo	Os líderes cumprem aquilo que haviam prometido para que a comunidade municipal lhe homologasse um cargo de dirigente público?					
2. Direito e responsabilidade da sociedade	Os líderes transferem aos cidadãos o direito de participarem nas decisões, mas também exigem destes o dever de participarem, principalmente, nas discussões, controle e planos sobre os programas sociais?					
3. Qualidade de vida e bem-estar da comunidade	Os líderes incentivam e promovem a melhoria da qualidade de vida e do bem-estar social da comunidade?					
4. Participação nos programas de iniciativa social	Os líderes participam, juntamente com a comunidade, dos desafios de melhoria da qualidade de vida e do bem-estar social mobilizado pelos agentes públicos e/ou pelos demais membros da comunidade?					
5. Mobilização para a cultura cívica	Os líderes propiciam um ambiente favorável às práticas participativas, por meio de ações como mobilização para programa e investimento em educação de uma cultura cívica?					
6. Ambiente para a participação da comunidade em programas sociais	Os líderes propiciam um ambiente favorável às práticas participativas, por meio de ações como: mobilização para discussão e definição de metas sobre os programas de educação, cultura, saúde, transporte, trabalho e outros aspectos relativos ao interesse e bem-estar social?					
7. Participação na estratégia nacional de superação	Os líderes incentivam a mobilização da comunidade e a sua participação nas políticas sociais que se inserem numa estratégia nacional de superação?					

8. Mecanismo de transparência da conduta e dos atos do gestor público	Os líderes propiciam um ambiente favorável às práticas participativas, por meio de ações como viabilização de mecanismos que promovam a circulação de informações sobre a conduta e todos os atos dos gestores públicos?					
---	--	--	--	--	--	--

Tabela 4.5 – Matriz de avaliação das práticas de liderança sob a perspectiva de responsabilidade social.

Indicadores	Inquirições (questões)	Valores escalares e/ou proporcionais				
		100	80	50	20	0
1. Criação de espaço público	Os líderes incentivam a criação de espaços públicos de representação e negociação, assumindo como prioridade o gerenciamento dos conflitos?					
2. Co-gestão pública	Os líderes sensibilizam para a combinação de modalidades de representação e participação direta na co-gestão pública?					
3. Tecnologias gerenciais em contexto não-tecnocrático	Os líderes mobilizam para o desenvolvimento de tecnologias gerenciais capazes de canalizar as demandas sociais, propiciar a geração de consensos e permitir o planejamento, controle e coordenação em um contexto não-tecnocrático?					
4. Mecanismos de prioridades	Os líderes promovem o estabelecimento de mecanismos, regras e sistemas de prioridades claramente conhecidos e acordados?					
5. Mecanismos de comunicação e controle social	Os líderes incentivam a utilização de mecanismos e instrumentos de comunicação e publicidade da ação pública capazes de difundir a proposta, gerar adesão, mobilização e permitir o controle social?					
6. Valorização, capacitação e integração do servidor público	Os líderes promovem a valorização e capacitação dos servidores públicos conjugadas ao seu envolvimento com a redefinição da missão institucional e com as novas formas de relacionamento com a sociedade?					
7. Institucionalização da liderança carismática	Os líderes oferecem subsídios para a institucionalização da liderança carismática por meio de processos inovadores de trabalho, envolvendo a construção de equipes e a reconfiguração da divisão técnica e social?					
8. Mecanismos de transmissão do saber técnico à comunidade	Os líderes promovem a utilização de mecanismos de transmissão do saber técnico à comunidade e às instituições locais, ao mesmo tempo em que se propicia a valorização dos conhecimentos ali existentes?					

9. Reconstrução das identidades coletivas	Os líderes incentivam a reconstrução das identidades coletivas de todos os atores envolvidos em um processo que pressupõe a alteridade?					
10. Construção de coalizões políticas e canais institucionais	Os líderes promovem a construção de coalizões políticas e canais institucionais que permitam estabilidade e continuidade?					
11. Flexibilidade e capacidade de adaptação à realidade	Os líderes incentivam a flexibilidade e capacidade de adaptação aos princípios gerais das políticas às realidades específicas, considerando suas potencialidades e limitações?					
12. Relações: governos, comunidades e setor privado	Os líderes promovem o redesenho das relações entre governos central e local, entre governo e comunidade, e entre governo e setor privado?					
13. Desenvolvimento de capacidades à condução de políticas públicas	Os líderes mobilizam para o desenvolvimento da capacidade de gestão de estruturas plurais e policêntricas na condução das políticas públicas?					

Tabela 4.6 – Matriz de avaliação das práticas de liderança sob a perspectiva de gestão do espaço público municipal

As tabelas apresentadas para a coleta de dados serão construídas em uma base de dados importantes, tanto para a avaliação de atributos das práticas de liderança, quanto, obviamente, para definir as políticas de construção simultânea de cidadania e de governabilidade municipal. Esta base, composta pelos indicadores definidos em tópicos anteriores deste trabalho, atenta para a essência do conceito apresentado por Keinert¹³⁹, sobre o novo paradigma do “público” na unidade municipal do federalismo brasileiro, ou seja: os líderes/dirigentes públicos, diante deste paradigma da gestão pública, encontram pela frente uma restrição vital a ser contemplada: [...] necessitaram de capacidade política aliada à competência técnica.

Após a descrição do mecanismo e das tabelas utilizados para formação da base de dados sobre os atributos das práticas de liderança municipal, apresenta-se a seguir o mecanismo de qualificação e demonstração de dados.

¹³⁹ Base teórica obtida in: Keinert, 2000, p. 210.

4.4 Mecanismo de tratamento e auditoria dos dados

Conforme Gil¹⁴⁰, a qualidade de uma pesquisa depende, entre outros aspectos, do processo de mensuração empregado. Como já foram definidos nos tópicos anteriores, os indicadores, as inquirições e os valores escalares (variáveis teóricas em termos de variáveis empíricas), neste tópico, procede-se à qualificação (validação) e ao modo de apresentação dos dados e informações.

4.4.1 Tratamento dos dados

Os dados são tratados por meio das seguintes atividades:

- ☛ aglutinar e analisar as inquirições avaliadas por característica, isto é, por indicador;
- ☛ começar a análise pelo maior valor escalar atribuído à inquirição;
- ☛ considerar o valor escalar que esteja fundamentado em prática(s) (atividade) de liderança evidenciada(s) factualmente (empiricamente), conforme instruções apresentadas no tópico 4.3.1;
- ☛ a prática (atividade) de liderança evidenciada deve ter o seu valor compatível com a qualificação atribuída ao valor escalar correspondente aos valores apresentados na Tabela 4.1;
- ☛ a partir da(s) prática(s) de liderança evidenciada(s), os demais dados coletados sobre uma certa inquirição já não têm mais utilidade a não ser para confirmar que a prática evidenciada não é disseminada.

Assim, os dados evidenciados devem ser apresentados conforme a Tabela 4.7 (modelo), que se constitui no documento de armazenamento dos dados.

¹⁴⁰ Base teórica obtida in: GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 90

Indicadores	Descrição da prática evidenciada	Valores escalares				
		100	80	50	20	0

Tabela 4.7 – Base de dados sobre a avaliação das práticas de liderança.

Os dados da Tabela (modelo) 4.7, relativos à avaliação dos indicadores sob as perspectivas de constructo legal, constructo cultural, responsabilidade fiscal, responsabilidade social e espaço público municipal formam, portanto, a base para o relato das evidências sobre a qualificação das práticas de liderança no espaço público municipal. Para que esta base se efetive como documento estatístico consistente, é necessário que elas sejam submetidas a uma verificação (auditação), como apresentada no próximo tópico.

4.4.2 Auditoria de dados sobre os atributos do processo de liderança

Antes da apresentação das informações aos agentes públicos e à comunidade como um todo, é prudente por uma questão de veracidade dos dados evidenciados, que o facilitador que coordenou a aplicação do método proceda a uma auditação na Tabela (modelo) 4.7, relativa aos dados originários das Tabelas 4.2 a 4.6, compreendendo os seguintes pontos:

- ☛ a resposta à inquirição somente deverá ser considerada válida se evidenciada por uma ou mais práticas (atividades) existentes na organização avaliada;
- ☛ o indicador dos atributos do processo de liderança somente será considerado de **nível excelente** (valor proporcional = 100), quando este ocorrer por meio de uma atividade totalmente adequada à inquirição; inovadora ou refinada; disseminada em todas as áreas, processos e serviços/produtos do ente municipal e/ou pelas partes interessadas; ocorre continuamente – sem lacuna ou variação;

- ☛ o indicador dos atributos do processo de liderança somente será considerado de **nível alto/bom** (valor proporcional = 80+/-10), quando este ocorrer por meio de uma atividade adequada a quase todos os requisitos da inquirição; quando atender necessariamente o requisito de aprendizado; sendo em grande parte proativa, com algumas de suas operações inovadoras e refinadas; disseminada em todas as áreas, processos e serviços/produtos do ente municipal e/ou pelas partes interessadas; execução continuada – sem lacunas ou variações;
- ☛ o indicador dos atributos do processo de liderança somente será considerado de **nível médio** (valor proporcional = 50+/-10), quando este ocorrer por meio de uma atividade adequada à maioria dos requisitos da inquirição; quando atender necessariamente o requisito de aprendizado; sendo parte proativa e parte reativa; disseminada nas principais áreas, processos e serviços/produtos do ente municipal e/ou pelas partes interessadas; ocorre continuamente – com algumas lacuna ou variação;
- ☛ o indicador dos atributos do processo de liderança somente será considerado de **nível baixo/ruim** (valor proporcional = 20+/-10), quando este ocorrer por meio de uma atividade adequada á alguns dos requisitos da inquirição; pouco proativa; disseminada por algumas áreas, processos e serviços/produtos do ente municipal e/ou pelas partes interessadas; em início e com muitas lacunas ou variações;
- ☛ o indicador dos atributos do processo de liderança somente será considerado de **nível zero (0) – não se aplica**, quando as atividades de “liderança” forem inadequadas ao requisito da inquirição; reativas; não disseminadas; esporádica ou não relatada.

Feita esta auditoria, os dados da Tabelas (modelo 4.7) estão aptos a darem suporte ao relatório de evidências da qualificação das práticas de liderança no espaço público municipal. Para elaboração deste relatório, é necessário considerar aspectos estratégicos da informação da liderança, conforme apresentado no próximo tópico.

4.5 Estratégia para apresentação das informações

As informações geradas e disseminadas sobre os atributos da liderança são predominantemente estratégicas. Elas devem retroalimentar o aprendizado e a melhoria, não apenas nos processos de liderança e de gestão, mas também nos demais processos relacionados ao “público” no município. Portanto, sugere-se que as informações sejam apresentadas mediante metas que desafiem o aprendizado em um processo contínuo de melhoria. Metas que possam desafiar os líderes, porém, com possibilidades concretas de realização. Diante deste aspecto estratégico da informação, apresentam-se, na Figura 5.3, cinco metas que devem subsidiar com desafios os 38 (trinta e oito) indicadores propostos neste método.

A meta “início” é destinada à mobilização para a condução da mudança do pensamento “administração pública municipal” para o pensamento “gestão do espaço público municipal”, ou seja, gestão das demandas e das opções na comunidade municipal. Assim, esta meta “início” se apresenta flexível às práticas existentes de liderança, com incremento gradual às novas competências que se afiguram como perspectiva para os líderes públicos neste início de milênio.

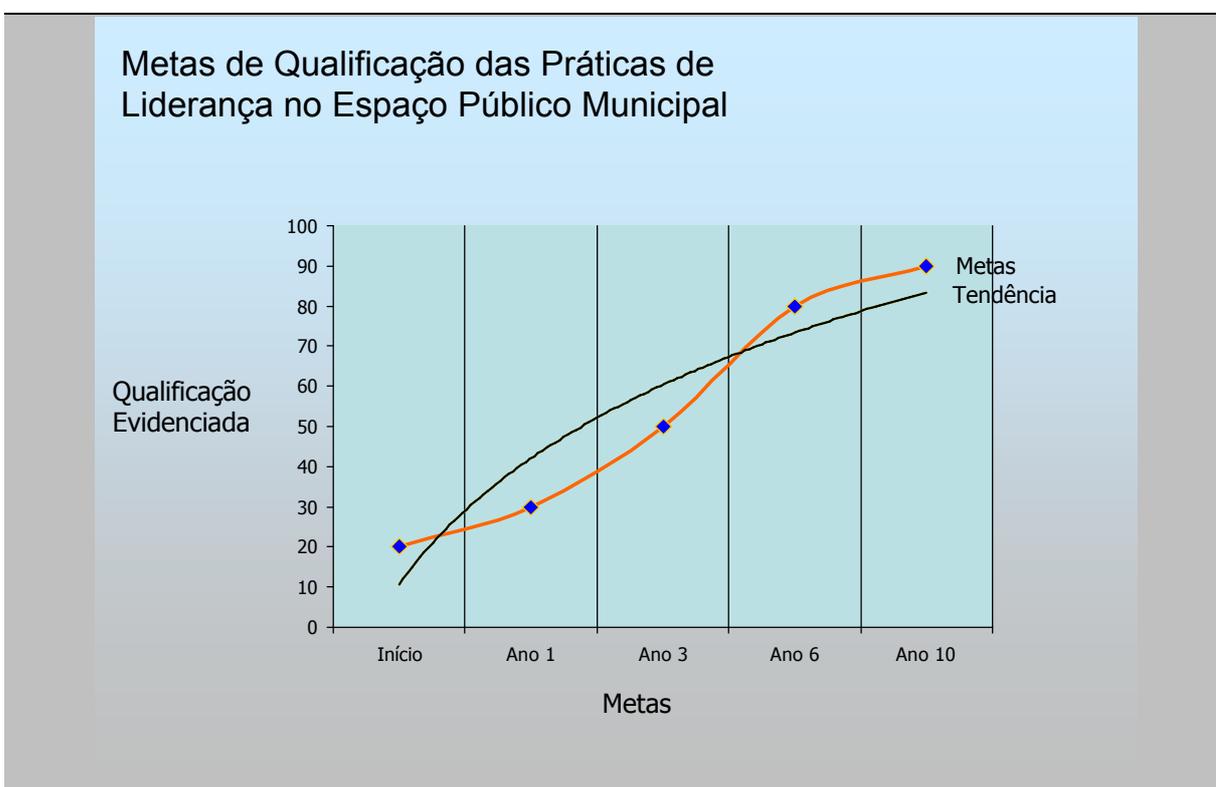


Figura 4.3 – Metas de qualificação das práticas de liderança no espaço público municipal.

Em síntese, a meta “início” não se apresenta como uma reengenharia na liderança pública municipal. Simplesmente, ela traz, através de um conjunto de indicadores, informações para o aprendizado dos líderes e que os façam compreender, em meio ao foco tecnocrata desvinculado do político e do social, a necessidade de adaptações criativas. Para tanto, o grau escalar sobre a qualificação das práticas de liderança para esta meta “início” é de até 20 (base atribuída como padrão) em uma escala máxima de 100. Assim, o que se evidenciará são práticas de liderança indispensáveis para a mudança preconizada, porém, em sua maioria, ainda reativas, ou em estágio inicial e com muitas lacunas.

A meta ano 1 demanda as mesmas características da meta “início”, porém com todas as práticas (atividades) preconizadas pelos indicadores do método já iniciadas. O grau de valor escalar (base determinada como padrão) deve ser evidenciado no intervalo 20 a 30.

A meta ano 3 objetiva que, ao final do terceiro ano de implantação do MAP, todas as práticas de liderança por ele preconizadas estejam qualificadas como: adequadas à maioria dos requisitos das inquirições formuladas para a qualificação dos indicadores; que atendam necessariamente o requisito de aprendizado; que parte destas práticas sejam proativas; disseminadas nas principais áreas, processos e serviços/produtos do espaço público municipal e/ou pelas partes interessadas; que estejam ocorrendo continuamente, porém, ainda com alguma lacuna ou variação. O grau escalar (base determinada como padrão) deve ser evidenciado no intervalo de 50 +10/-10 (cinquenta mais ou menos dez). As metas ano 6 e ano 10 já exigem um situação mais plena dos atributos escalares, apresentados conforme tabela 5.1 deste trabalho.

A apresentação e disseminação das informações sobre os atributos de qualificação evidenciados nas práticas de liderança podem ocorrer por meio de gráficos de fácil entendimento. Em princípio, são suficientes seis gráficos: um para cada perspectiva e um geral sobre a “performance” institucional.

Abaixo, tem-se um exemplo de gráfico sugerido para informar a suposta “performance” (situação) de uma meta em uma perspectiva também suposta:

📌 nome da meta: meta “início”;

- ☛ valor da meta: 20 (vinte);
- ☛ perspectiva: constructo cultural;
- ☛ quantidade de indicadores: 05 (cinco);
- ☛ indicadores que alcançaram a meta nº1: aprimoramento e disseminação da missão; nº3: definição e disseminação da estratégia institucional; nº 5: líder como exemplo a ser seguido;
- ☛ indicadores que não alcançaram a meta nº 2: construção, compartilhamento e disseminação da visão; e nº 4, declaração, compartilhamento e disseminação de valores essenciais;
- ☛ ilustração da “performance”: Figura 4.4.

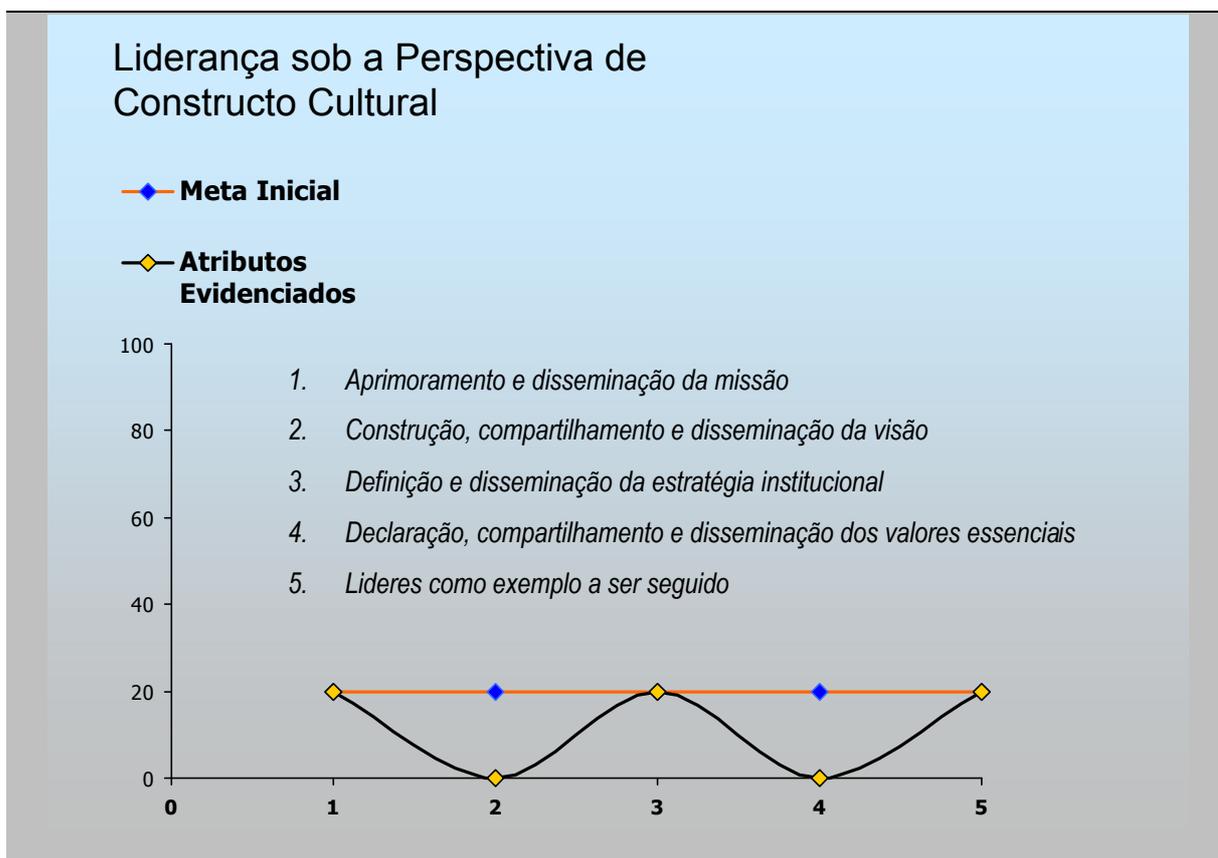


Figura 4.4 – Liderança sob a perspectiva de constructo cultural.

Fonte: gráfico sugerido como exemplo pelo autor.

Na Figura 4.4, o exemplo se mostra suficiente para entender que existe problema de liderança, principalmente quanto a construção, compartilhamento e disseminação de visão institucional e, também, quanto a declaração,

compartilhamento e disseminação dos valores essenciais. Diante destes aspectos estratégicos sobre a apresentação das informações evidenciadas pelo método, apresentam-se no tópico seguinte algumas vantagens e desvantagens do método, assim como idéias para o seu aprimoramento.

4.6 Vantagens, desvantagens e aprimoramento do método

Um método destinado à melhoria institucional e/ou a solução de problema normalmente é submetido a uma análise envolvendo três aspectos básicos: vantagens, desvantagens e aprimoramento. As vantagens são aqui analisadas sob 4 (quatro) aspectos: a) contribuição para a realização da missão institucional; b) capacidade de inovação/agregação de valor; c) capacidade de adaptação; e d) viabilidade em termos de custos. Sobre as desvantagens que o método pode apresentar, dois aspectos são aqui considerados: a) risco de resistência ao método; e b) imediatismo em relação ao resultado. Quanto ao aspecto de aprimoramento, três aspectos são considerados: a) estímulo ao aprendizado; b) realização de metas; e c) permitir criatividade e inovação.

Vantagens:

- ☛ contribuição para a realização da missão institucional: o MAP se orientou para a finalidade e interesse público municipal; isto já demonstra a importância dada à realização da missão deste ente público; para tratar deste fator vital da instituição municipal, o método contemplou duas perspectivas com essa incumbência. Portanto, orientar para a realização da missão institucional do município se constitui em uma de suas vantagens;
- ☛ capacidade de inovação/agregação de valor: ao focalizar o aprendizado e a melhoria da competência essencial dos líderes como meio para o desenvolvimento de políticas de construção simultânea de cidadania e governabilidade; ao fundamentar nas práticas de liderança o aprimoramento legal, cultural, fiscal e social; ao eleger o espaço público municipal como o local apropriado para as discussões, decisões e ações sobre as opções sociais; ao considerar nas intersecções do processo de liderança os elementos:

oportunidade, prioridade, eficiência, inovação, eficácia e efetividade; por tudo isso, a inovação e a agregação de valor, não somente pela racionalidade e economicidade que deve gerar, mas também, e principalmente, pela qualificação de forças mobilizadoras da cultura do ente municipal, se constitui em uma vantagem do método;

- ☛ capacidade de adaptação: o MAP, ao estabelecer metas flexíveis/alcançáveis, em que as equipes podem perceber o aprendizado e a evolução gradativa do processo de condução da mudança, visa estimular ainda mais os líderes para discussões e mobilizações produtivas; portanto, esta também se constitui em uma vantagem do método;
- ☛ viabilidade em termos de custos: o principal elemento de custo que o método implicará serão os programas para o aprendizado/desenvolvimento de líderes, isto, se se considerar que estes programas podem ser desenvolvidos em parceria com as universidades, principalmente, as públicas, que detém pessoal com maior capacitação; e também, se considerar que os custos dos programas podem ser diluídos por vários entes participantes, ao final, o custo acaba se tornando insignificante; por esta razão, em termos de custos, o método se constituirá também, em vantagem para os entes municipais que a ele aderirem.

Desvantagens:

- ☛ risco de resistência ao método: embora a flexibilidade do método possa representar vantagem, isso se for considerada a sua convergência para legalidade, moralidade, competência e responsabilidade social; no entanto, ainda há neste meio, como também em outros, líderes com estilo individualista e pouco moralista que podem se constituir em forças contrárias, já que o método não prevê e nem comporta estes tipos de práticas; portanto, a resistência destas forças contrárias pode ser uma desvantagem para o método;
- ☛ imediatismo em relação ao resultado: o MAP se constitui numa ferramenta para o aprendizado e a melhoria contínua e contempla metas flexíveis, porém, os seus resultados são esperados gradativamente em médio e longo prazos; entretanto, há uma tendência humana ao imediatismo e, além disso, neste meio, os líderes são substituídos geralmente em médio prazo por pessoas que nem

sempre dão continuidade aos programas que vêm sendo implementados; por isso, tais fatores podem representar desvantagem ao método.

Aprimoramento:

Para o aprimoramento deste método, sugere-se especial atenção a três idéias nele implícitas:

- ☛ estímulo ao aprendizado: visualizar o aprendizado contínuo como o meio mais coerente para a qualificação do processo de liderança institucional;
- ☛ realização de metas: manter os esforços na meta da vez, deixando a próxima meta para o seu devido momento;
- ☛ permitir criatividade e inovação: pensar de forma criativa e inovadora; inovar não significa apenas tentar aprimorar algo que já existe; com a finalidade de associar fatos sobre inovação, atente-se para o exemplo simples adaptado de King & Schlicksupp (1999, p. 15): *a adoção de 'lapiseiras de ponta fina' pode ser mais coerente em termo de valor à finalidade institucional do que se aprimorar a qualidade do apontador.*

Diante destas vantagens, desvantagens e idéias de aprimoramento do método, conclui-se este capítulo, informando que os dados sobre a aplicação do MAP são apresentados no próximo capítulo.

5 APLICAÇÃO DO MÉTODO

O objetivo principal desta pesquisa, que foi, o desenvolvimento de um método de avaliação da liderança na gestão orientada para o espaço público municipal, em termos teóricos, foi realizado no capítulo 4 deste trabalho. Assim, o próximo passo consiste na sua aplicação.

A aplicação corresponde a uma atividade necessária para avaliar o comportamento operacional do método. Entretanto, a atividade de pesquisa (evidenciação de dados empíricos) neste trabalho se constituiu de duas etapas distintas. A primeira refere-se à pesquisa de apoio à formalização do problema, e a segunda, à geração de idéias e dados para subsidiar a construção do método.

Deste modo, o capítulo está composto dos seguintes tópicos: escopo da pesquisa; dados da pesquisa *approach*: subsídios para definição do problema e construção do método; e, finalmente, evidências na aplicação do método de avaliação proposto.

5.1 Escopo da pesquisa

O desafio mencionado anteriormente direcionou a pesquisa para a coleta, interpretação e análise de dados, os quais pudessem apresentar indicadores de esclarecimento à questão geral definida no planejamento desta tese, ou seja: *em que medida as práticas (atividades) de liderança na gestão pública municipal do Estado de Rondônia são compatíveis com o desenvolvimento de um espaço público municipal que favoreça a construção simultânea da cidadania e governabilidade?* Assim sendo, resolveu-se testar o método desenvolvido em cinco municípios deste Estado.

É necessário enfatizar que a origem desta pesquisa deve-se às observações factuais realizadas no Estado de Rondônia, razão pela qual este Estado foi escolhido para se investigar o tema em questão.

Faz-se oportuno esclarecer, também, por que se optou por cinco municípios. Primeiramente, por uma questão operacional de acesso, já que parte dos municípios do Estado se localiza ao longo da rodovia federal BR-364, decidiu-se incluir na amostra municípios localizados ao longo da referida rodovia. E, por que cinco municípios e não apenas um? Porque estes representam aproximadamente 10 % dos municípios de Rondônia, parcela atribuída como mais apropriada para testar o método que foi objeto desta tese, sendo que a indicação dos municípios para a pesquisa se deu por meio de sorteio realizado em fevereiro de 2003, com a colaboração de funcionários da Associação Rondoniense de Municípios (AROM). Assim se definiu a base para a coleta dos dados da pesquisa, cuja característica básica está ilustrada mais adiante neste tópico, mais precisamente, na Tabela 5.1 e nas Figuras 5.1 e 5.2.

Neste ponto, faz-se oportuno apresentar algumas informações sobre o Estado de Rondônia, para oferecer uma dimensão do contexto no qual a pesquisa se desenvolveu.

As principais características demográficas de Rondônia são: o Estado ocupa 2,8% da superfície do Brasil, está localizado na Região Norte (Amazônia brasileira), possui uma área de 238.512 km², e aproximadamente 78% de sua área tem como traço predominante a presença da floresta tropical. Até 1981, Rondônia se constituía em um Território Federal, passando, a partir daí, a ter autonomia de Estado. Portanto, pode ser considerado um Estado ainda em formação, cuja ação antrópica se manifesta muito mais pela intervenção na floresta do que por fatores industriais ou de concentração urbana. O desmatamento, assim como a ausência de infraestrutura urbana básica são, particularmente, alguns dos aspectos críticos de governança deste Estado, além, obviamente, de problemas nacionais, como saúde, educação, segurança pública, entre outros.

Alguns fatos históricos¹⁴¹ que marcaram as expansões populacional e econômica no Estado de Rondônia foram: o ciclo da borracha no início do século XX; a exploração mineral a partir de 1950; os fluxos imigratórios de outras regiões do Brasil a partir de 1970. Estes fatos, principalmente os fluxos migratórios

¹⁴¹ Base teórica obtida in: Becker (1982), Machado (1999) e IBGE (2000).

incrementaram a economia agrícola e pecuária, mas também aumentaram as demandas sociais do Estado, uma vez que a sua população de 110.000 em 1970 passou para 1.130.000 em 1991 e 1.379.787 em 2000. Portanto, Rondônia, que participa em 0,51% do PIB nacional, necessita de lideranças com as características atribuídas por Catalã, *lideranças políticas com legitimidade e visão de futuro* e que se associem ao perfil caracterizado por Keinert: *líderes com capacidade política aliada à competência técnica*.

Retornando ao contexto específico da pesquisa, apresenta-se a Tabela 5.1, seguida pelas Figuras 5.1 e 5.2, que ilustram as dimensões populacionais da base da pesquisa. Embora o fator de trabalho seja a avaliação da liderança na gestão do espaço público municipal, as informações sobre a dimensão dos municípios avaliados são oportunas.

Estado de Rondônia (Municípios)		População	%
Municípios sorteados para a pesquisa	Cacoal	73.568	5,33
	Ji-Paraná	106.800	7,74
	Ouro Preto do Oeste	40.884	2,96
	Porto Velho	334.661	24,25
	Vilhena	53.598	3,88
	Total (5 municípios)	609.511	44,16
Demais Municípios do Estado (47 unidades – não pesquisadas)		770.276	55,84
Total de Municípios do Estado (52 unidades)		1.379.787	100,00

Tabela 5.1 – Municípios de Rondônia – base da pesquisa.

Fonte: dados originários do censo IBGE 2000.

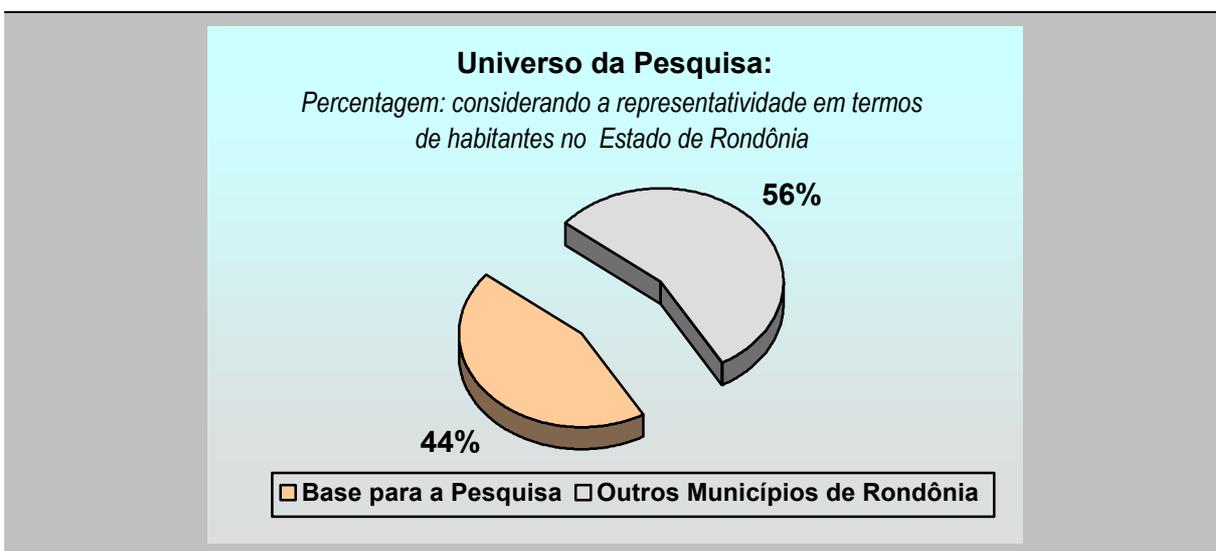


Figura 5.1 – Universo da pesquisa – percentual de habitantes.

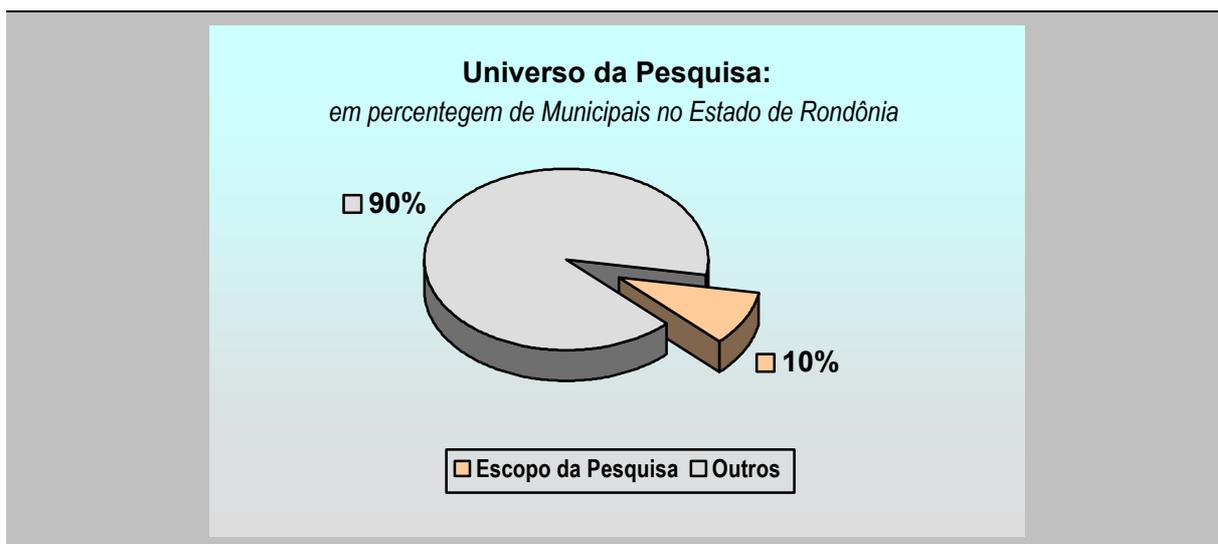


Figura 5.2 – Escopo da pesquisa em percentagem de municípios.

Nos dados que se seguem, a análise se fundamenta nos resultados obtidos, primeiramente, através de métodos aplicados com o propósito de auxiliar na redefinição do problema da pesquisa e de subsidiar a construção do método.

5.2 Dados da pesquisa *approach*: subsídios para definição do problema e construção do método

Conjunto de dados apresentados para a caracterização do contexto e dos componentes do problema da pesquisa, bem como para obtenção de noções dos aspectos de qualidade sobre o critério liderança no serviço público municipal, como também para identificação dos estilos gerenciais e, finalmente, para o desenvolvimento de idéias de suporte ao método.

5.2.1 Dados da redefinição do contexto do problema

Para melhor compreensão dos pontos críticos existentes no contexto do tema desta tese e, ao mesmo tempo, reunir elementos para a formalização do problema da pesquisa, utilizou-se inicialmente o método conhecido como redefinição heurística, que possibilitou identificar seis elementos-chave no contexto do problema. São eles:

- ☛ prática de liderança: atividade exercida pelo líder; é por meio dela que os líderes visionam, desenvolvem e implementam ações de comprometer, construir, mobilizar, sensibilizar, incentivar, conduzir, participar, aperfeiçoar, decidir, disseminar, comunicar e honrar; o ponto crítico de maior relevância evidenciado pelas idéias obtidas dos líderes municipais sobre este elemento-chave consistiu na inabilidade dos líderes para exercer tal atividade;
- ☛ público no ente municipal: conotação dada aos bens e serviços de interesse da comunidade municipal e que são fornecidos ou fomentados por agentes estatais (União, Estado e município); o ponto crítico de maior relevância evidenciado por meio das idéias obtidas dos líderes municipais sobre este elemento-chave consistiu na falta de sinergia (confusão e “desculpa”) entre os agentes estatais, na má qualidade, na falta de priorização, na má versão de recursos etc;
- ☛ alinhamento organizacional: desenvolvimento de uma filosofia de liderança e de um conjunto de valores que orientem na condução da mudança institucional do ente municipal; o ponto crítico de maior relevância evidenciado consistiu no fato de as decisões individuais ocorrerem sem a orientação de uma estratégia institucional, e também na descontinuidade de programas (exemplo: o líder que entra desaconselha a continuidade dos programas mobilizados pelo líder anterior);
- ☛ cultura organizacional: orientação para que as demandas decorrentes da missão, dos objetivos e dos procedimentos definidos para o ente municipal se constituam na prioridade da liderança; o ponto crítico de maior relevância evidenciado na pesquisa consistiu no fato de que os líderes priorizam mais as questões partidárias e particulares do que as da instituição municipal;
- ☛ espaço público: desenvolvimento de um espaço comum e contínuo em que agentes estatais e a comunidade municipal possam discutir, avaliar, decidir e implementar ações sobre as opções de interesse público; o ponto crítico de maior relevância evidenciado por meio das idéias obtidas dos líderes municipais sobre este elemento-chave consistiu no fato de que as decisões importantes ocorrem nos gabinetes acarpetados e refrigerados do espaço singular dos líderes;

☛ participação social: mobilização de recursos sociais e efetivação da participação social na negociação de conflitos, prioridades e opções sociais; o ponto crítico de maior relevância evidenciado por meio das idéias obtidas dos líderes municipais sobre este elemento-chave consistiu no fato de que o processo de participação da sociedade nas decisões sobre a “coisa pública” municipal não aconteceu efetivamente, pois esta ainda se encontra no estágio demagógico.

Estes elementos estão ilustrados na Figura 1.1 e assim, com base neles, apresentaram-se, conforme Quadro 1.1, enunciados que nortearam as principais inserções no trabalho. Dada a procedência destes elementos, surgidos a partir de idéias pesquisadas junto aos líderes em instituições públicas municipais, eles se apresentaram úteis e elevaram o fator relativo ao empirismo na tese.

Na seqüência, apresenta-se o resultado com a aplicação do método de avaliação da qualidade no serviço público.

5.2.2 Dados da qualidade da liderança no serviço público municipal

Na etapa do planejamento, principalmente, da formulação do problema, como não se evidenciou nenhuma base teórica que oferecesse dados sobre atributos das práticas de liderança municipal e como esta informação se fazia importante, considerou-se procedente incluir na pesquisa *approach* a aplicação de um método que pudesse evidenciar algum dado sobre tais atributos.

Entre os métodos disponíveis analisados, o que aparentou ser mais adequado a este propósito foi o PQSP¹⁴². Participaram da aplicação deste método 66 pessoas, todas pertencentes aos três escalões mais altos da administração pública municipal dos entes pesquisados.

Das principais práticas de liderança evidenciadas na pesquisa, poucas delas eram compatibilizadas com os procedimentos do método utilizado. Por exemplo:

¹⁴² PQSP: Programa de Qualidade no Serviço Público. É gerenciado pela Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do governo Brasileiro.

- ☛ tomar decisão: sobre esta prática, a metodologia PQSP se volta para a existência na organização de um método compatível com o conceito de gestão de excelência; para esta prática (atividade), porém, o resultado da pesquisa indicou que as decisões, em boa parte, quando não reguladas por lei, são tomadas mais por impulso (vontade) do decisor, que por sua vez, ignora o uso de instrumento de análise participativa, em que se permite considerar fatores como: viabilidade, prioridade, finalidade (utilidade), entre outros;
- ☛ buscar novas oportunidades: embora parcialmente compatível com o método PQSP, esta atividade é exercida em todas as cinco prefeituras pesquisadas;
- ☛ incentivar o comprometimento dos partícipes da organização: a pesquisa não indicou evidência desta atividade nas organizações pesquisadas;
- ☛ garantir recursos: a pesquisa indicou que esta atividade, embora parcialmente compatível com o método PQSP, é exercida continuamente pelos principais líderes das organizações pesquisadas;
- ☛ estimular os colaboradores a gerar novas idéias: atividade não indicada na pesquisa;
- ☛ identificar novas potencialidades de liderança entre os colaboradores: atividade igualmente não identificada pela pesquisa;
- ☛ disseminar valores e diretrizes: a pesquisa revelou que o método utilizado para execução desta atividade enfatiza as diretrizes; porém, quanto à disseminação de valores não foi revelada nenhuma prática;
- ☛ implantar e avaliar melhorias: esta importante atividade também não foi evidenciada na pesquisa, isto é, a pesquisa não indicou nenhuma atividade desta natureza que apresentasse correlação com a metodologia do PQSP;
- ☛ estabelecer padrões: alguns dos padrões revelados na pesquisa, tal como percentagem da receita a ser aplicada na educação, percentagem de despesas com pessoal em relação ao total da receita, assim como outros padrões existentes, são determinados por lei e não pela capacidade de inovação dos líderes; portanto, esta atividade também não correspondeu satisfatoriamente à metodologia do PQSP;

- ☛ avaliar práticas de gestão: a pesquisa não indicou nenhuma correlação desta atividade com a metodologia PQSP;
- ☛ avaliar desempenho da alta administração: o mesmo que ocorreu com a atividade anterior também ocorreu com esta atividade, pois a pesquisa não evidenciou nenhuma correlação com o método PQSP;
- ☛ avaliar programas: devido à exigência de algumas agências e órgãos de fomento, a pesquisa indicou que esta atividade é executada nas organizações pesquisadas, porém, pouco compatível com o método PQSP;
- ☛ avaliar atuação de controle interno e externo: o controle, tanto interno, como externo praticado nas organizações pesquisadas, tem sua priorização nos dados financeiros (quantitativos); entretanto, embora em pequena escala, a pesquisa apresentou algumas atividades principiantes que buscam controlar também, dados qualitativos que mantêm alguma correlação com o método PQSP,
- ☛ avaliar desempenho global considerando informações qualitativas e quantitativas: embora a lei de responsabilidade fiscal tenha representado um avanço, como por exemplo, a obrigatoriedade de avaliar metas fiscais, entre outras, e submeter quadrimestralmente os resultados destas à apreciação da comunidade. Ainda há resistências quanto à atividade de avaliação de desempenho nas organizações pesquisadas; entretanto, a pesquisa indicou a existência de algumas práticas, ainda em estágio inicial e reativas, mas que mantêm algumas similaridades, como as indicadas no método PQSP;
- ☛ comunicação das decisões: esta atividade tem uma importância vital, principalmente, no atual momento que a gestão pública sinaliza para a participação social; pois, sem uma atividade de comunicação ativa e contínua, a participação pode ficar somente na “sinalização”; algumas práticas foram evidenciadas na pesquisa e reveladas como precárias quando da análise e consolidação final, sendo que os participantes as qualificaram como práticas reativas e aquém do mínimo necessário – do razoável.

A Tabela 1.1 apresentou evidências sobre os atributos das práticas de liderança municipal, sinalizando para a existência de um problema de liderança nas instituições em que o método foi aplicado. Assim, o resultado, conforme ilustrado na referida tabela, corresponde: a) no critério denominado sistema de liderança, as

práticas se evidenciaram reativas, pouco disseminadas, ou que está em início ou com muitas lacunas; b) nos critérios cultura de excelência e análise crítica do desempenho global, as práticas não são compatíveis, ou porque a liderança ocorre por meio inadequado aos itens inquiridos, ou são totalmente reativas e não disseminadas, ou ocorre por ações esporádicas.

Na seqüência, apresentam-se evidências do estilo gerencial dos líderes, resultantes da aplicação do método de Alecian & Foucher¹⁴³.

5.2.3 Dados sobre estilos gerenciais dos líderes municipais

O propósito com a aplicação do método de Alecian & Foucher foi de ampliar as informações relativas aos líderes municipais para que estes pudessem oferecer algum subsídio ao desenvolvimento do método de avaliação proposto.

Participaram 30 líderes/dirigentes dos cinco municípios, sendo 2 vice-prefeitos; 9 secretários, e 19 diretores. A tabela 5.2 apresenta os dados estratificados da pesquisa sobre o estilo gerencial de cada participante.

ESTILO N.º DE LÍDERES E/OU GERENTES	EMPREENDEADOR	REALISTA	PARTICIPATIVO	ORGANIZADOR	AUTORITÁRIO	DEMAGÓGICO	OPORTUNISTA	BUROCRÁTICO
01	16	18	18	20	22	22	20	28
02	20	16	20	20	20	20	24	24
03	18	14	20	18	20	22	22	30
04	18	20	18	20	18	24	20	26
05	22	20	16	18	20	24	20	28
06	26	26	30	16	18	14	20	14
07	18	20	16	18	20	24	20	28
08	26	20	22	20	20	20	18	18

¹⁴³ ALECIAN, Serge e FOUCHER, Dominique. *Guia de gerenciamento no setor público*. Rio de Janeiro: REVAN/ENAP, 2001, p. 357-367.

09	18	16	18	18	20	24	22	26
10	30	26	28	18	16	14	18	14
11	20	18	18	18	20	22	20	28
12	16	18	16	18	20	22	26	28
13	20	24	24	20	22	18	16	20
14	18	18	20	20	18	18	22	30
15	14	18	20	18	20	18	26	30
16	28	28	26	18	16	16	16	16
17	20	14	12	18	18	22	24	30
18	16	14	14	20	18	22	26	28
19	18	18	16	18	18	20	24	24
20	16	16	18	18	18	20	24	26
21	18	16	20	18	20	18	20	26
22	16	16	20	18	20	18	26	30
23	26	24	22	18	22	20	16	16
24	16	14	10	18	24	16	30	30
25	18	20	20	20	20	16	20	22
26	16	14	18	18	16	22	24	30
27	16	18	20	18	20	18	26	28
28	16	20	18	18	20	22	22	28
29	18	18	20	18	20	20	22	20
30	16	18	20	18	20	18	26	28
Total	574	560	578	554	584	594	660	754
Pontuação máxima que os 30 participantes juntos poderiam obter	1080	1080	1080	1080	1080	1080	1080	1080
Percentual obtido	53%	52%	53%	51%	54%	55%	61%	70%

Tabela 5.2 – Dados estratificados da pesquisa sobre os estilos dos líderes/gestores.

Fonte: dados obtidos com a aplicação da metodologia de Alecian & Foucher (2001, p. 359-374) – denominada “autodiagnóstico de seu gerenciamento”, em cinco municípios do Estado de Rondônia, em fevereiro de 2003.

Para uma melhor compreensão, o resultado da aplicação do método também é apresentado nas Figuras 5.3 e 5.4, que ilustram respectivamente a frequência e a característica dos estilos evidenciados.

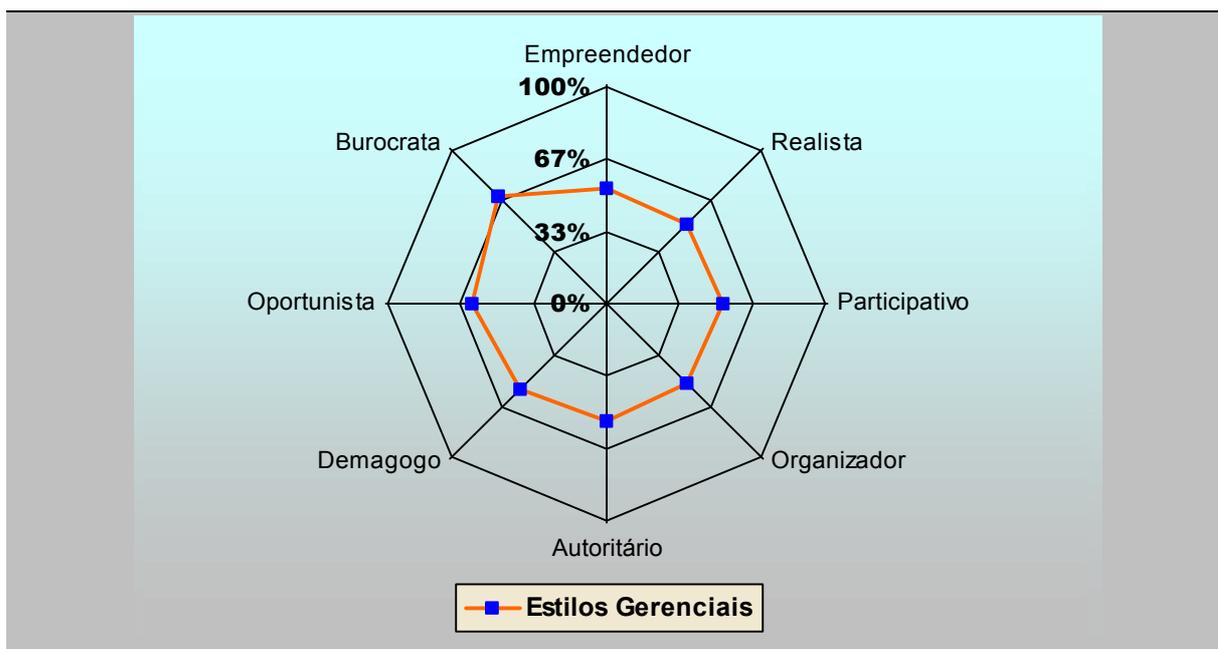


Figura 5.3 – Resultado geral sobre a freqüência de estilos gerenciais

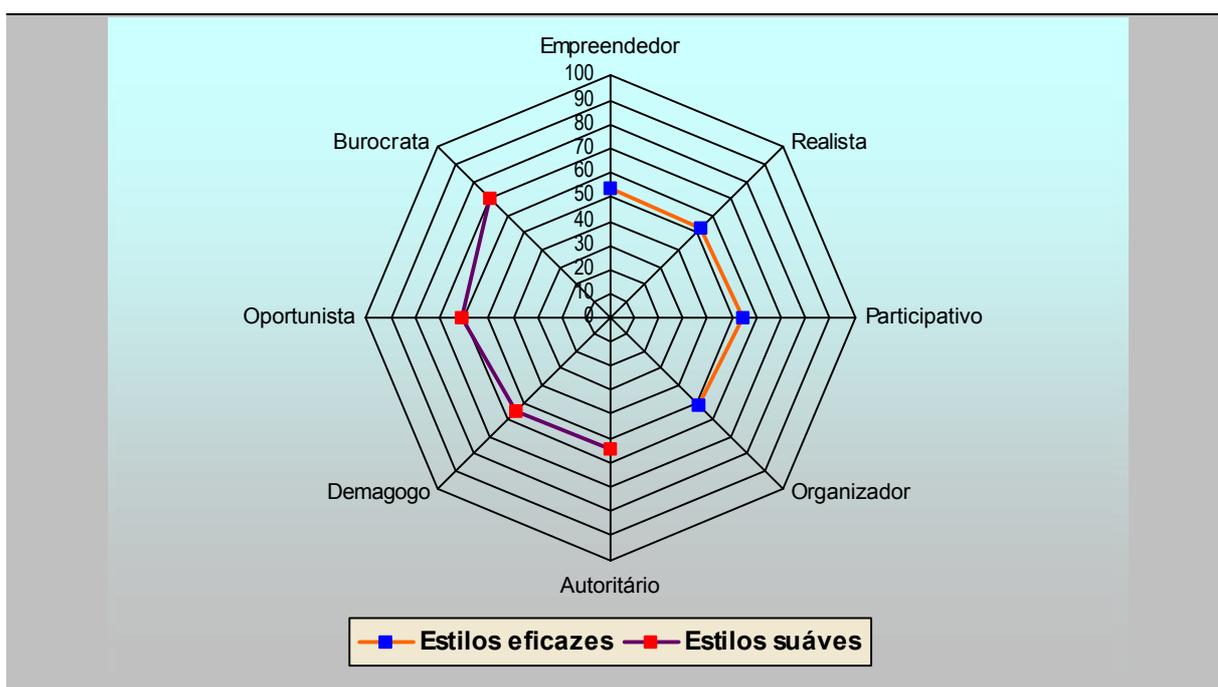


Figura 5.4 – Resultado dos estilos gerenciais por características: eficaz ou suave

As informações contidas na Figura 5.4 evidenciam, como é do próprio modelo e da cultura na administração pública, a predominância do estilo burocrático, porém, o estilo “oportunista” foi a surpresa, pelo menos, se se considerar o seu conceito, conforme a afirmação de Alecian & Foucher:

O oportunista – homem de experiência que tem tendência a manobrar, seja porque foi ultrapassado, seja porque conta com o tempo para arranjar as coisas, e tirar partido, em seu favor, das situações delicadas. Ele “navega” com prazer em público, especialmente quando se trata de colocar em ação mudanças nas equipes. Para ele, gerenciar é saber esperar, manobrar e se adaptar às circunstâncias.

Segundo recomendam Alecian & Foucher, no geral os estilos podem ser caracterizados em *eficazes* (desafiadores) ou *suaves* (conservadores). A Figura 5.4 ilustra como o resultado da pesquisa se comportou nas duas características de estilos.

A característica ressaltada no resultado da pesquisa, com a aplicação do método Alecian & Foucher, está associada aos estilos mais conservadores, ou seja, aos estilos considerados pelos autores do método como “suaves”.

À guisa de conclusão, ressalta-se que este método é próprio para trabalhar com dados individuais, como nos dois Gráficos anteriores a demonstração refere-se à média ponderada dos 30 participantes. Esta informação deve ser considerada apenas como ilustração do ambiente da pesquisa.

Na seqüência, apresenta-se o resultado com a aplicação do método de geração de idéias – *Brainwriting* 6-3-5 apresentado por King¹⁴⁴.

5.2.4 Dados da geração de idéias dos líderes municipais

A aplicação do método *Brainwriting* 6-3-5 na pesquisa teve a finalidade de gerar idéias para subsidiar o desenvolvimento do método. A aplicação envolveu e gerou dados conforme é apresentado na Tabela 5.3.

Componentes	Dados
Questão colocada como desafio para a geração de idéias: <i>Como assegurar que as práticas de liderança na gestão do “espaço público” no seu município possam contribuir para a melhoria contínua da governabilidade e cidadania?</i>	
1. Participantes na pesquisa (1 vice-prefeito, 3 secretários e 14 diretores)	18 pessoas
2. Possibilidade máxima de idéias (18 por pessoa x 18 pessoas)	324
3. Idéias geradas	251

Tabela 5.3 – Dados da pesquisa com aplicação do método *Brainwriting* 6-3-5.

¹⁴⁴ KING, Bob et al. *Criatividade: uma vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

Na aplicação deste método, embora tenham sido esclarecidos quando solicitados, grande parte dos participantes na pesquisa não estavam familiarizados com as atividades preconizadas contemporaneamente sobre o processo de liderança (atividades, cujas competências essenciais estão apresentadas no capítulo 3 desta tese). Mesmo assim, importantes idéias foram geradas, sendo que algumas delas estão implícitas nos indicadores construídos no método. No entanto, como o número de idéias foi grande, optou-se por condensá-las em áreas temáticas conforme mostra a Figura 5.5, que ilustra o enfoque das idéias evidenciadas.

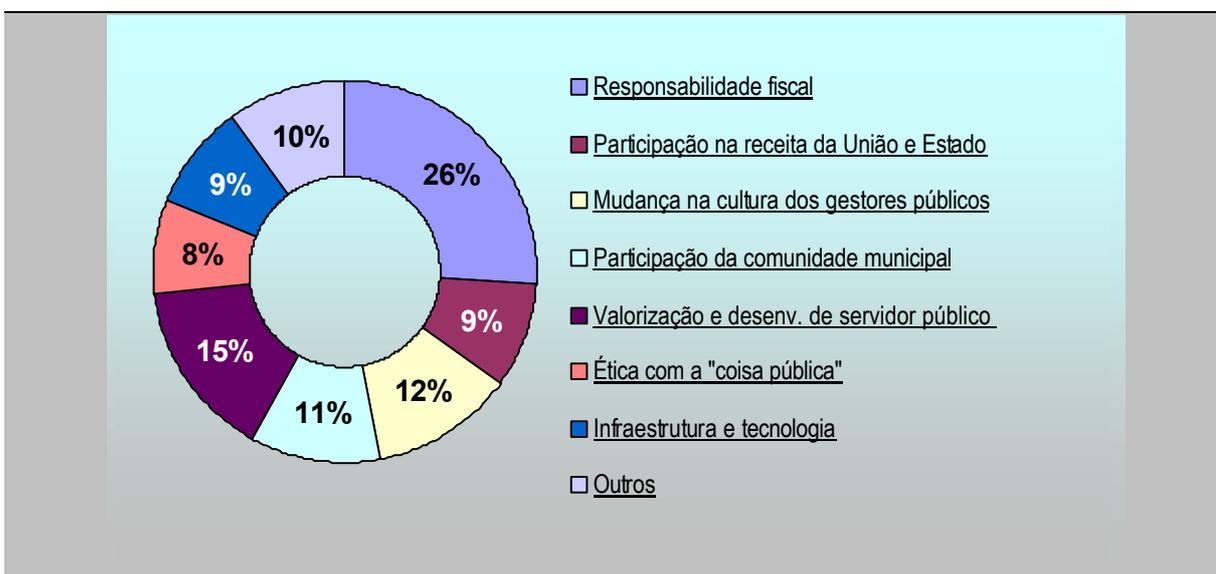


Figura 5.5 – Frequência de idéias por áreas temáticas.

O percentual representativo (26%), enfocando idéias na área de responsabilidade fiscal pode ter ocorrido pela grande preocupação dos líderes/dirigentes daqueles municípios com a implicação relativa à lei fiscal, cujo devido cumprimento é cobrado pelos órgãos controladores do Estado e da União. As áreas temáticas apresentadas foram, em grande parte, contempladas nas perspectivas desenvolvidas pelo método, cujos dados relativos à sua aplicação são apresentados no próximo tópico.

5.3 Evidências na aplicação do método de avaliação proposto

Refere-se ao conjunto de dados apresentados para caracterizar o grau aproximado de atributos das práticas de liderança institucional (constructo legal e

cultural), de liderança de gestão (responsabilidade fiscal e social) e de liderança na gestão orientada para o espaço público municipal (políticas de construção simultânea de cidadania e governabilidade).

5.3.1 Avaliação da liderança institucional

Neste tópico apresentam-se indicadores de atributos das práticas de liderança relativos às perspectivas: constructo legal e constructo social:

A) Indicadores do constructo legal

Indicadores que demonstram por aproximação as ações da liderança destinadas ao aperfeiçoamento do sistema legal municipal, conforme mostra a tabela 5.4.

Indicadores	Descrição da prática evidenciada	Documento de evidenciação	Valores escalares				
			100	80	50	20	0
Aperfeiçoamento do sistema legal	Mobilização em reuniões trimestrais para o aperfeiçoamento do sistema legal do município.	Relatório de gestão e/ou atas de reuniões.				X	
Subsídios à inovação e flexibilização do sistema legal	Mobilização em reuniões trimestrais para o aperfeiçoamento do sistema legal do município.	Relatório de gestão e/ou atas de reuniões.				X	
Sensibilização ao cumprimento das normas legais	Sensibilização contínua para o devido cumprimento das normas legais.	Base virtual, painéis, inserções verbais e vinculações em veículos de comunicação.					X
Líderes como exemplos a serem seguidos	Disseminação contínua das ações dos líderes.	Base virtual, painéis, inserções verbais e vinculações em veículos de comunicação.				X	

Tabela 5.4 – Dados de atributos das práticas de liderança sob a perspectiva de constructo legal

Na coleta de dados, as práticas apresentadas na Tabela 5.4 apareceram com outras denominações, por exemplo: audiências públicas trimestrais; ouvidorias públicas, reuniões mensais etc. Tais denominações foram adaptadas para as utilizadas neste trabalho, por questões de padronização.

Entretanto, a pesquisa demonstrou que tais práticas são adequadas apenas para alguns quesitos das inquirições formuladas. São predominantemente reativas, com disseminação apenas por algumas áreas (localidades), com muitas lacunas e/ou que estão no início de implementação. Assim, na Figura 5.6 evidencia-se com aproximação, o resultado da pesquisa relativo aos atributos das práticas de liderança sob a perspectiva de constructo legal.

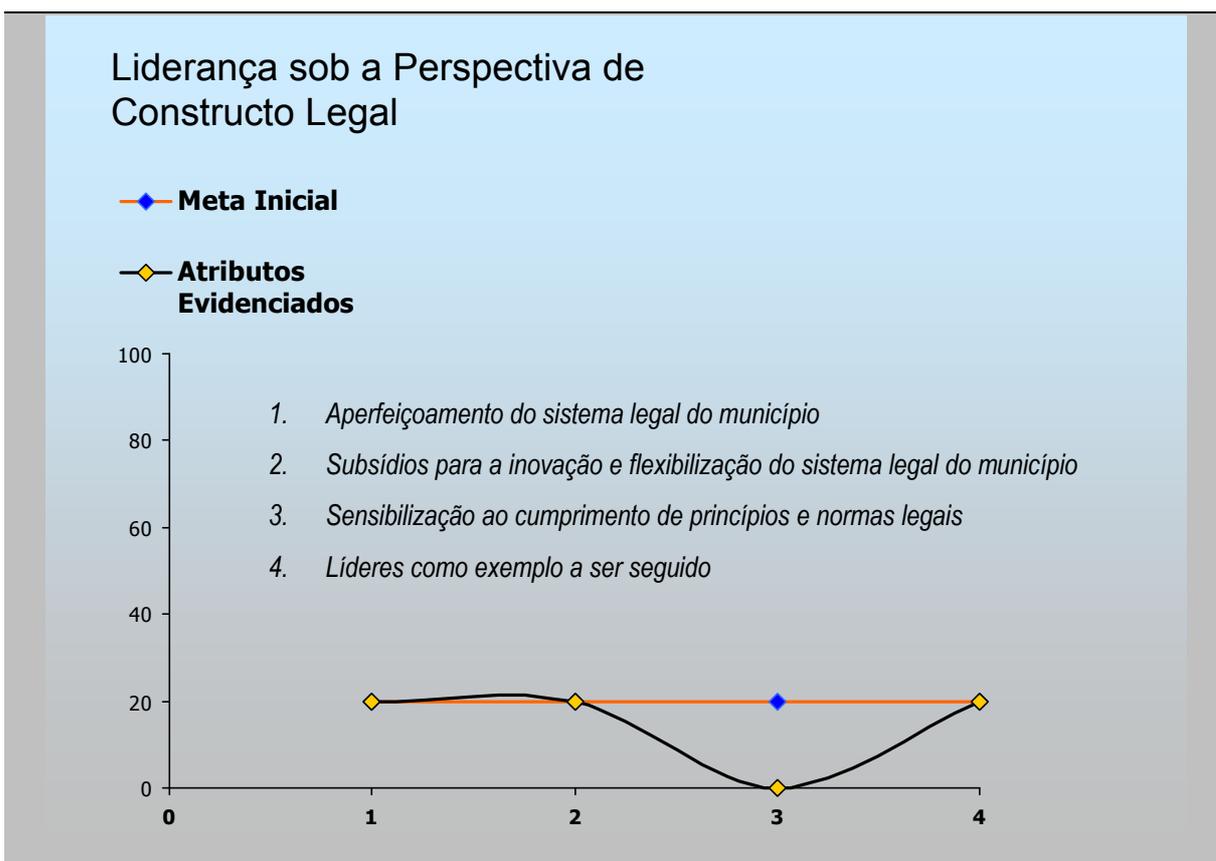


Figura 5.6 – Atributos de qualidade do processo de liderança sob a perspectiva de constructo legal.

Conforme está evidenciado no gráfico, apenas um dos quatro indicadores não atingiram a meta inicial definida no método.

B) Indicadores do constructo cultural

Trata-se de indicadores que representam fundamentalmente a essência da função do líder, pois esta função, segundo Catalá, contempla, entre outras, duas palavras básicas: *visão* e *credibilidade*. Isto, comungadas com as três condições que Vail atribui ser indispensável no líder: *clareza*, *consenso* e *compromisso* que

oferecem as condições que ele precisa reunir para atuar, principalmente em organizações públicas – de desenvolvimento e controle social. Estas são condições vitais para se conduzir o processo de liderança de forma tal, que os “partícipes” da organização saibam o porque dela existir, o para onde e quando ela seguir e sob quais condições de integridade e de moral. Assim sendo, os indicadores que demonstram por aproximação o desempenho das ações dos líderes, cuja incumbência é vencer tal desafio, demonstrados conforme Tabela 5.5 e Figura 5.9.

Indicadores	Descrição da prática evidenciada	Documento de evidenciação	Valores escalares				
			100	80	50	20	0
Aprimoramento e disseminação da missão.	Mobilização para a mudança organizacional	Atas de reuniões, painéis, base virtual, plano diretor, planos estratégicos.					X
Construção, compartilhamento e disseminação da visão.	Mobilização para a visão compartilhada	Atas de reuniões, painéis, base virtual, plano diretor, planos estratégicos.					X
Definição e disseminação da estratégia institucional	Mobilização para definição de objetivos e metas estratégicas	Plano estratégico				X	
Compartilhamento e disseminação dos valores essenciais.	Sensibilização contínua para a disseminação de valores.	Base virtual, painéis, inserções verbais e vinculações em veículos de comunicação.					X
Líderes como exemplos a serem seguidos	Disseminação contínua das ações dos líderes.	Base virtual, painéis, inserções verbais e vinculações em veículos de comunicação.					X

Tabela 5.5 – Dados de atributos das práticas de liderança sob a perspectiva de constructo cultural.

Na seqüência, a Figura 5.7 ilustra os resultados auferidos sob a perspectiva do constructo cultural.

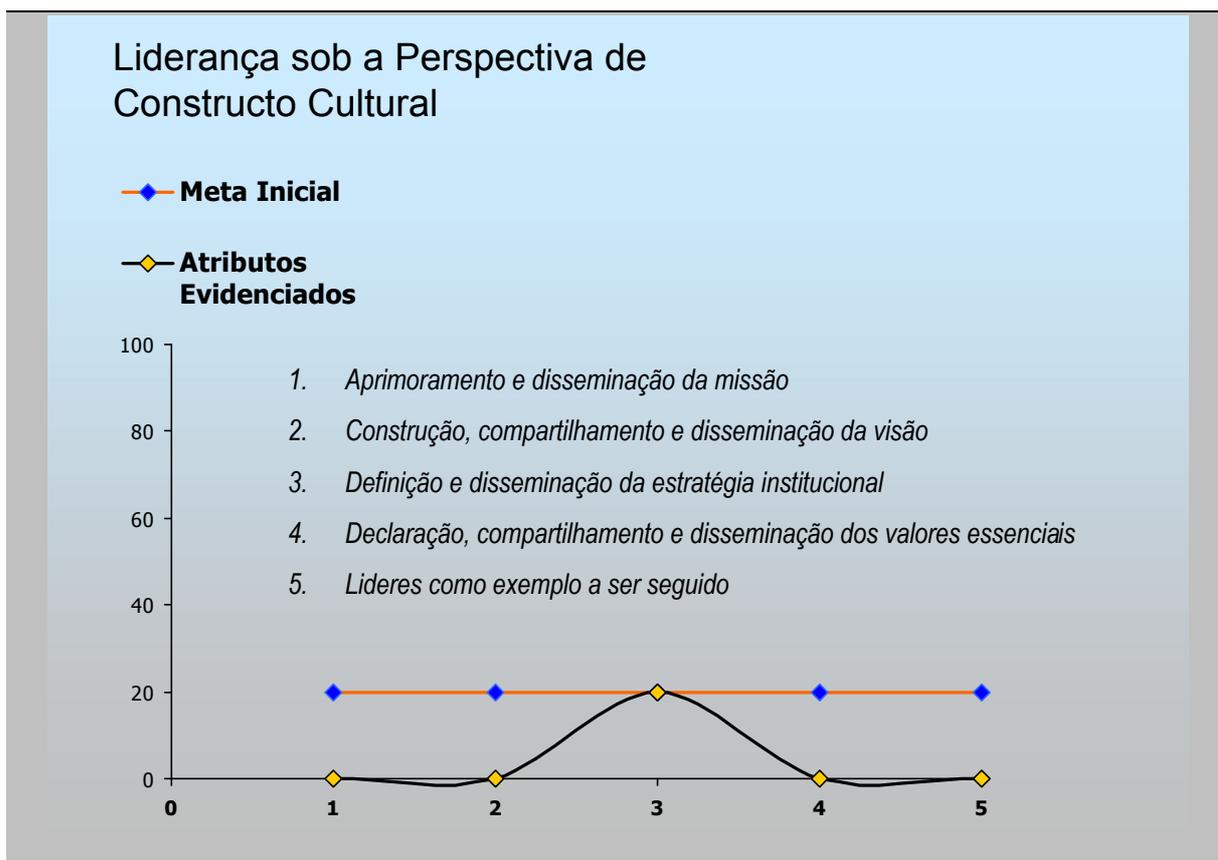


Figura 5.7 – Atributos de qualidade do processo de liderança sob a perspectiva de constructo cultural.

O resultado sob a perspectiva constructo cultural conforme mostra o gráfico (5.7) é o que se apresenta mais crítico principalmente se considerar que nesta perspectiva convive a base de sustentação do processo institucional de liderança.

5.3.2 Avaliação da liderança de gestão

Conjunto de indicadores sobre o critério “liderança” no ente municipal, cujo grau de desempenho fiscal e social é demonstrado por aproximação.

A) Indicadores de responsabilidade fiscal

São indicadores que demonstram como os líderes contribuem para o bom desempenho fiscal da organização. A tabela 5.6 apresenta um conjunto de práticas de liderança que estão sendo executadas, embora ainda com muitas lacunas.

Indicadores	Descrição da prática evidenciada	Documento de evidenciação	Valores escalares				
			100	80	50	20	0
Participação dos líderes no planejamento, diretrizes e orçamento do ente municipal.	Mobilizar para a condução da mudança organizacional e das pessoas; Sensibilizar para a busca de resultados, elevação da perspicácia e fomentação de coalizões e comunicação.	PPA, Lei de diretrizes orçamentária, plano de ações, documentos contábeis, relatório de atividade e de gestão, análise da eficiência e eficácia de recursos e de resultados.			X		
Participação dos líderes na previsão, destinação e controle da receita.	Sensibilizar para a eficácia e eficiência da receita	Documento de estatística, controle e disseminação da receita.				X	
Participação dos líderes na previsão, execução e controle da despesa.	Sensibilizar para a prioridade e eficiência da despesa	Documento de estatística, controle e disseminação da despesa.				X	
Participação dos líderes nas decisões e no controle das transferências voluntárias.	Sensibilizar para a prioridade e eficácia das transferências voluntárias.	Documento de estatística, controle e disseminação das transferências voluntárias.				X	
Participação dos líderes nas decisões e no controle dos recursos públicos destinados ao setor privado.	Sensibilizar para a finalidade, prioridade, eficiência e eficácia dos recursos públicos destinados ao setor privado.	Documento de estatística, controle e disseminação dos recursos públicos destinados ao setor privado.				X	
Participação dos líderes nas decisões e no controle da dívida e do endividamento público	Sensibilizar para a eficiência na gestão da dívida e do endividamento público	Documento de estatística, controle e disseminação da dívida e do endividamento público.				X	
Participação dos líderes nas decisões e no controle do patrimônio.	Sensibilizar para o uso produtivo e a eficiência do patrimônio público.	Documento de estatística, controle e disseminação da produtividade e eficiência do patrimônio público.				X	
Participação dos líderes no controle e fiscalização das metas fiscais e da disseminação das informações.	Sensibilizar para a necessidade de mensuração, análise crítica, informação e comunicação dos atos e efeitos da gestão pública.	Documento de estatística, controle, disseminação e retroalimentação do desempenho global do ente municipal.				X	

Tabela 5.6 – Dados de atributos das práticas de liderança sob a perspectiva de responsabilidade fiscal.

O resultado auferido na pesquisa sobre a responsabilidade fiscal, pode ser melhor compreendido conforme representação gráfica ilustrada na Figura 5.8.

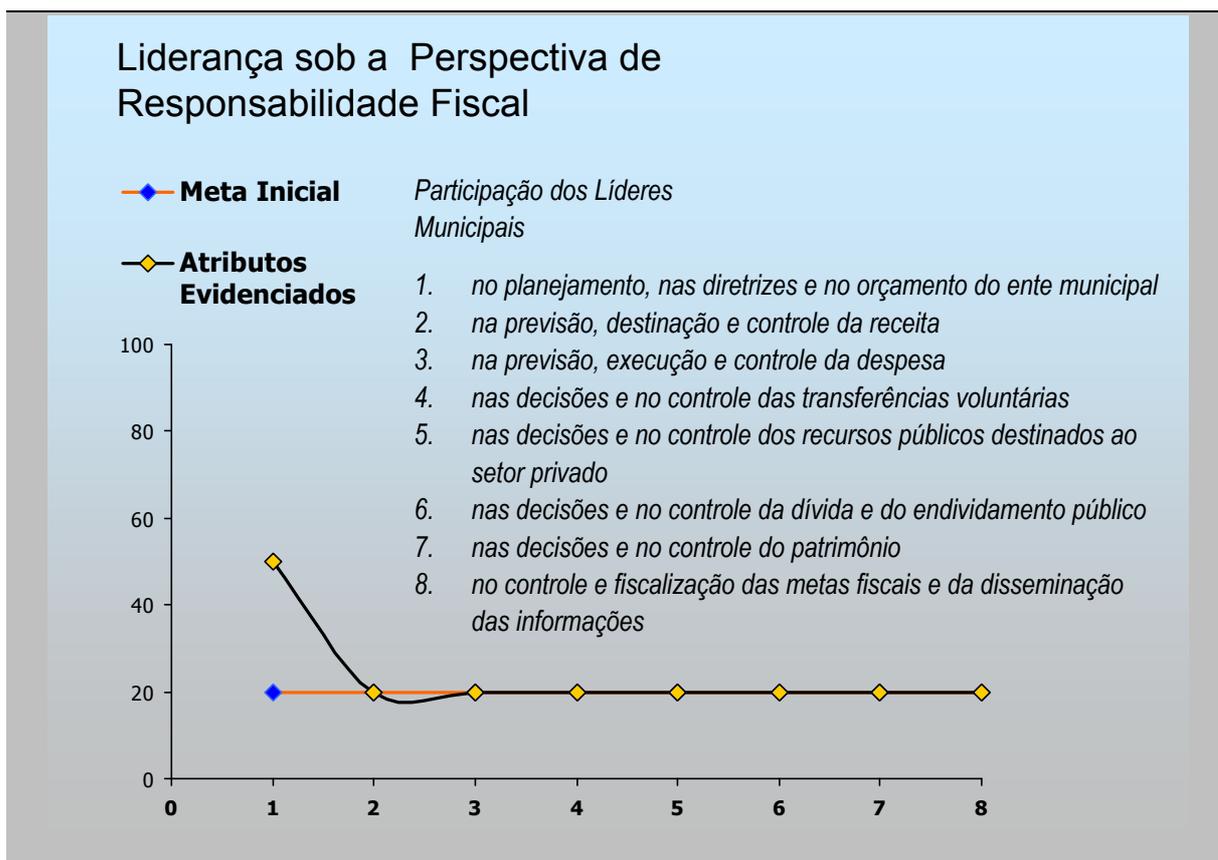


Figura 5.8 – Atributos de qualidade do processo de liderança sob a perspectiva de responsabilidade fiscal

Do ponto de vista da meta inicial proposta para a pesquisa, a perspectiva responsabilidade fiscal foi a que apresentou a melhor ‘performance’, entretanto, deve se considerar que a meta inicial admite práticas proativas e com muitas lacunas.

Indicadores de responsabilidade social

Conjunto de indicadores que ilustram o resultado do desempenho no processo de liderança sob a perspectiva da responsabilidade social. A Tabela 5.7 apresenta um conjunto de atividades que na prática, mesmo sendo incompatíveis, indicam esporádicos sinais de avanços à melhoria.

Indicadores	Descrição da prática evidenciada	Documento de evidenciação	Valores escalares				
			100	80	50	20	0
Responsabilidade no cumprimento do plano de governo	Mobilizar para a implantação do plano de governo	Atas de audiências públicas e relatórios de atividades.					X
Direito e responsabilidade da sociedade	Promover a mobilização de recursos sociais e a participação social	Atas de audiências públicas e relatórios de atividades.				X	
Qualidade de vida e bem estar da comunidade	Mobilizar para a qualidade de vida e do meio ambiente	Atas de audiências públicas e relatórios de atividades.				X	
Participação nos programas de iniciativa social	Mobilizar para a participação e negociação social	Atas de audiências públicas e relatórios de atividades.				X	
Mobilização para a cultura cívica	Mobilizar para as políticas de cultura cívica	Atas de audiências públicas, relatórios de atividades e base de comunicação social.					X
Ambiente para a participação da comunidade em programas social	Sensibilizar para o desenvolvimento e implantação de políticas e plano sociais	Atas de audiências públicas, relatórios de atividades e base de comunicação social.				X	
Participação na estratégia nacional de superação	Mobilizar para a estratégia nacional de superação	Atas de audiências públicas, relatórios de atividades e base de comunicação social.					X
Mecanismo de transparência da conduta e dos atos do gestor público	Promover a comunicação social de avaliação dos atos e efeitos dos líderes públicos municipais	Documento de estatística, controle, disseminação e retroalimentação de ouvidorias públicas e de atividades da comunicação social				X	

Tabela 5.7 – Dados de atributos das práticas de liderança sob a perspectiva de responsabilidade social

O êxito do processo de gestão social como disse Fleury, depende de um contínuo aprendizado e de transformação das estruturas e culturas institucionais. Portanto, o resultado apresentado conforme Figura 5.9, pode ser reflexo desta transformação a que Fleury se refere. Ressalta-se, porém, que o aprendizado contínuo neste novo processo de gestão social passa primeiramente por esta transformação das estruturas e culturas institucionais. Assim, para que isso ocorra

depende da vontade dos líderes e se eles estão dispostos a se submeterem neste processo de reengenharia social, cultural, político e moral, ou seja, se eles estão dispostos a se preparar para conduzir este processo de responsabilidade social com visão, credibilidade e competência.

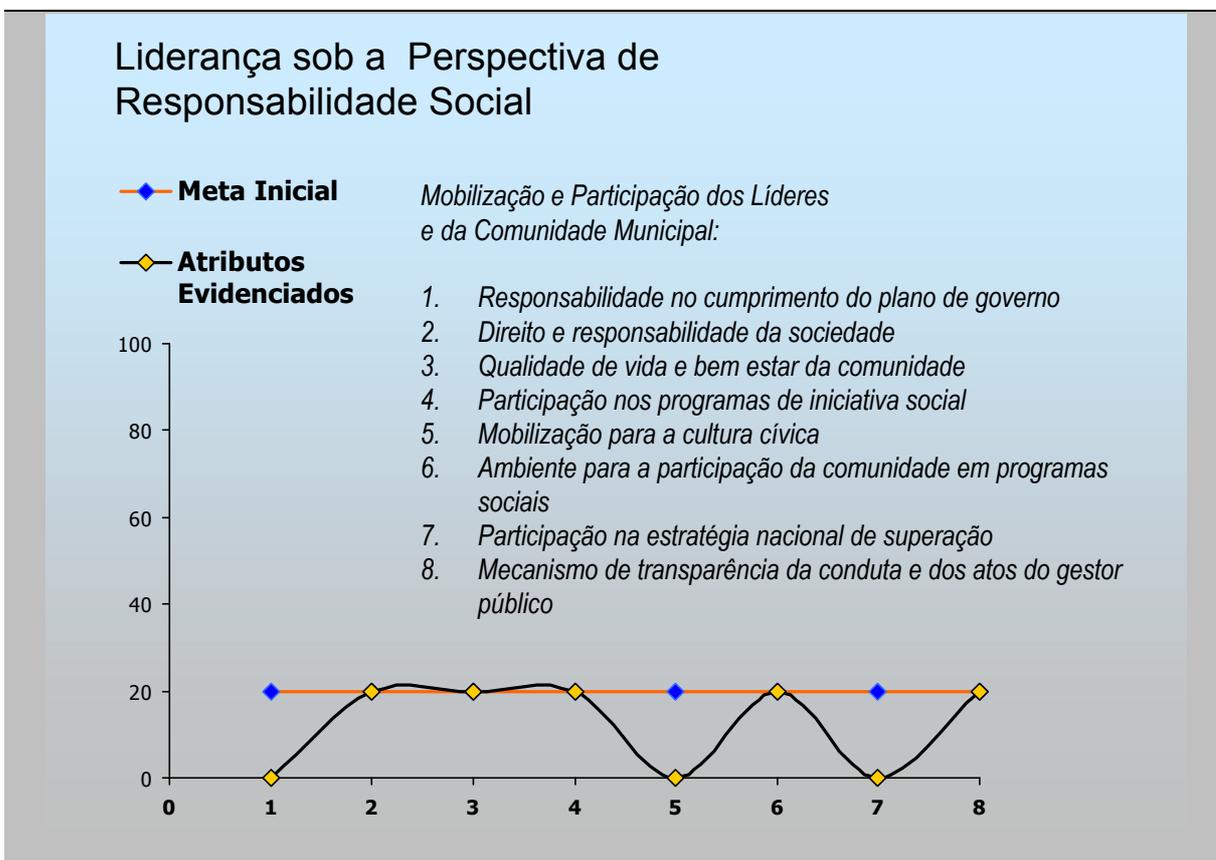


Figura 5.9 – Atributos de qualidade do processo de liderança sob a perspectiva de responsabilidade social

Dos oito indicadores apresentados, embora cinco deles tenham atingido a meta inicial estipulada para a pesquisa, porém, o resultado evidenciou que os atributos relativos às práticas de liderança sob a perspectiva da responsabilidade social demandam ações de melhoria.

5.3.3 Avaliação da liderança no espaço público municipal

Conjunto de indicadores e práticas de liderança apresentado conforme Tabela 5.8 relativo as mobilizações sobre políticas de cidadania e governabilidade

Indicadores	Descrição da prática evidenciada	Documento de evidência	Valores escalares				
			100	80	50	20	0
Criação de espaço público	Mobilizar para a negociação de conflitos sobre a finalidade do público espaço municipal	Atas de audiências públicas e relatórios de atividades.				X	
Co-gestão pública	Mobilizar para a gestão compartilhada entre Comunidade, sociedade organizada, Município Estado e União.	Atas de audiências públicas, contrato de gestão e relatórios de atividades.				X	
Tecnologias gerenciais em contexto não-tecnocrático	Mobilizar para a implementação de sistemas integrados e para o desenvolvimento tecnológico de comunicação social e gerencial	Atas de audiências públicas, relatórios de atividades e base de TIs. e de comunicação social e gerencial.				X	
Mecanismo de prioridades	Mobilizar para a priorização de atividades e de recursos	Atas de audiências públicas, relatórios de decisões e de atividades.				X	
Mecanismo de comunicação e controle social	Mobilizar para a comunicação e o controle de políticas sociais	Atas de audiências públicas, relatórios de atividades e base de políticas e comunicação social.				X	
Valorização e capacitação do servidor público	Mobilizar para o desenvolvimento e envolvimento do trabalhador no ente municipal.	Planos e programas de desenvolvimento, atas de audiências com os trabalhadores e relatórios de atividades.				X	
Institucionalização da liderança carismática	Mobilizar para a institucionalização da liderança.	Atas de audiências públicas, relatórios de atividades e base de comunicação social.					X
Mecanismo de transmissão do saber técnico à comunidade	Mobilizar para a comunicação técnica sobre os serviços demandados pela comunidade.	Base de comunicação técnica e relatórios de atividades.					X
Reconstrução das identidades coletivas	Incentivar as organizações sociais, culturais, políticas e profissionais no espaço público municipal.	Base de comunicação social, cultural, política, profissionais e relatórios de atividades.				X	

Construção de coalizões políticas	Sensibilizar para a necessidade de inovação e de mudança no espaço público municipal.	Atas de audiências públicas, relatórios de atividades e base de comunicação social, cultural, política e profissional.					X
Flexibilidade e capacidade de adaptação	Sensibilizar para a flexibilização de senso crítico e de ações sociais e gerenciais	Base de comunicação social, cultural, política, profissionais e relatórios de atividades.				X	
Relações: governo (municipal, estadual, e federal), sociedade e setor privado.	Mobilizar para a negociação de conflitos e o gerenciamento de redes de parcerias.	Atas de audiências de negociações, relatórios de atividades e base de comunicação social, cultural, política e tecnológica.				X	
Desenvolvimento de capacidades	Mobilizar para o desenvolvimento de capacidades de gestão de estruturas plurais e policêntricas na condução de políticas do espaço público municipal	Atas de audiências de negociações, relatórios de atividades e base de comunicação social, cultural, política e tecnológica.				X	

Tabela 5.8 – Dados de atributos das práticas de liderança sob a perspectiva de espaço público municipal

O resultado da pesquisa concernente aos indicadores de liderança no espaço público municipal ilustrado na Figura 5.12 evidencia que as ações sob esta perspectiva do processo de liderança municipal estão no início e timidamente.

Evidencia também, que embora dez dos treze indicadores avaliados tenham atingido a meta inicial estipulada pela pesquisa, muitas adaptações e melhorias deverão ser incrementadas. As características das práticas (atividades) exigidas no método de avaliação da liderança na gestão do espaço público municipal, por estarem baseadas no estado desejável da gestão pública – social, deverão receber toda atenção dos condutores do processo de liderança. Este posicionamento deve ser refletido não pelos resultados alcançado conforme Figura 5.10, mais principalmente pelas características das práticas e dos seus respectivos indicadores demandados.

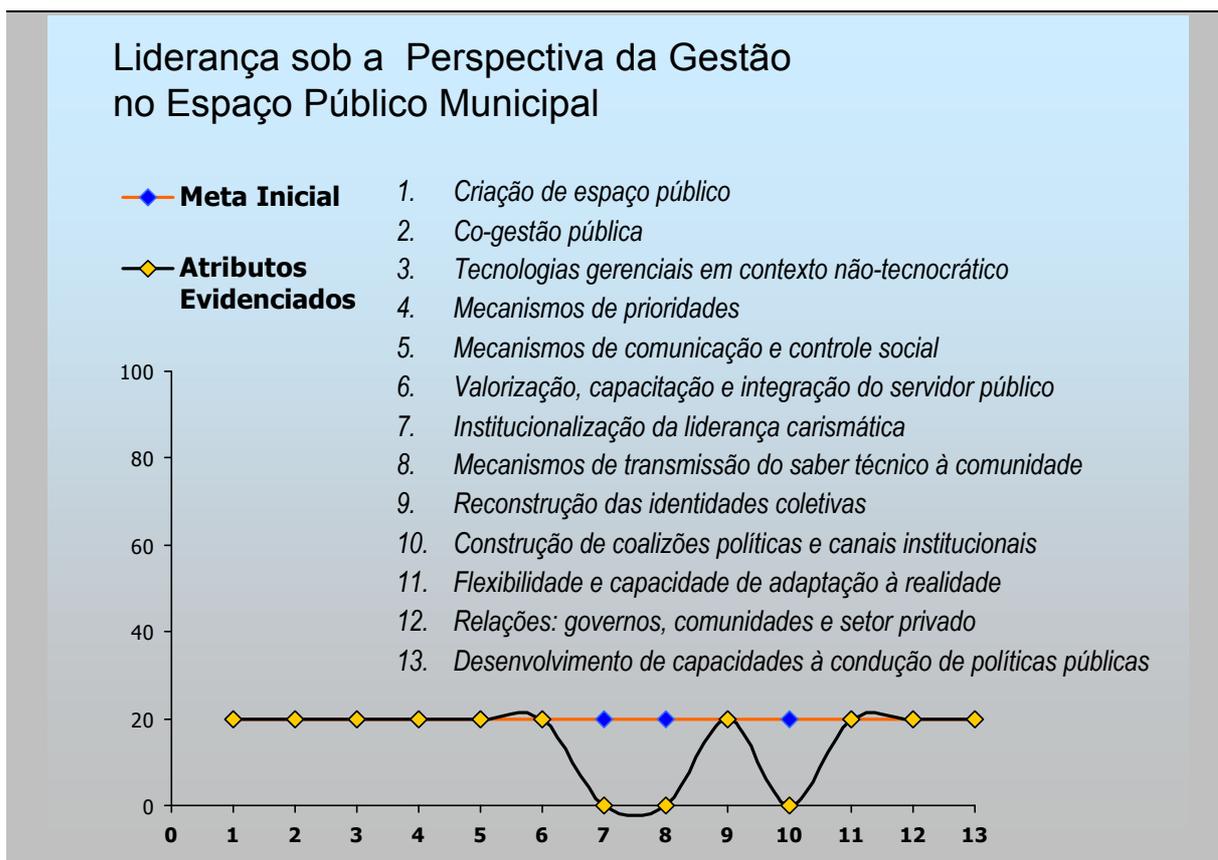


Figura 5.10 – Atributos das práticas de qualidade sob a perspectiva de espaço público municipal

Como mencionado anteriormente que os indicadores constituídos na perspectiva espaço público municipal correspondem as práticas de liderança sob um estado desejável, o mais importante que a pesquisa evidenciou sobre este aspecto é que ações já estão sendo impulsionadas, mesmo timidamente, ou em uma condição caótica de organização.

5.3.4 Evidências gerais da pesquisa

Do ponto de vista do resultado geral e conseqüentemente, do método aplicado como vetor para se iniciar um processo de aprendizado à mobilização de transformação das estruturas e culturas institucionais nos municípios, o resultado apresentado pela pesquisa, pode ser considerado bom. No entanto, como desempenho do processo de liderança municipal o resultado evidenciado pela pesquisa foi considerado satisfatório ao se considerar que a meta inicial estipulada

para a pesquisa, apresenta muitas lacunas, práticas reativas e como mencionado anteriormente em uma organização caótica.

A Figura 5.11 ilustra a relação geral do nível de desempenho evidenciado pela pesquisa.

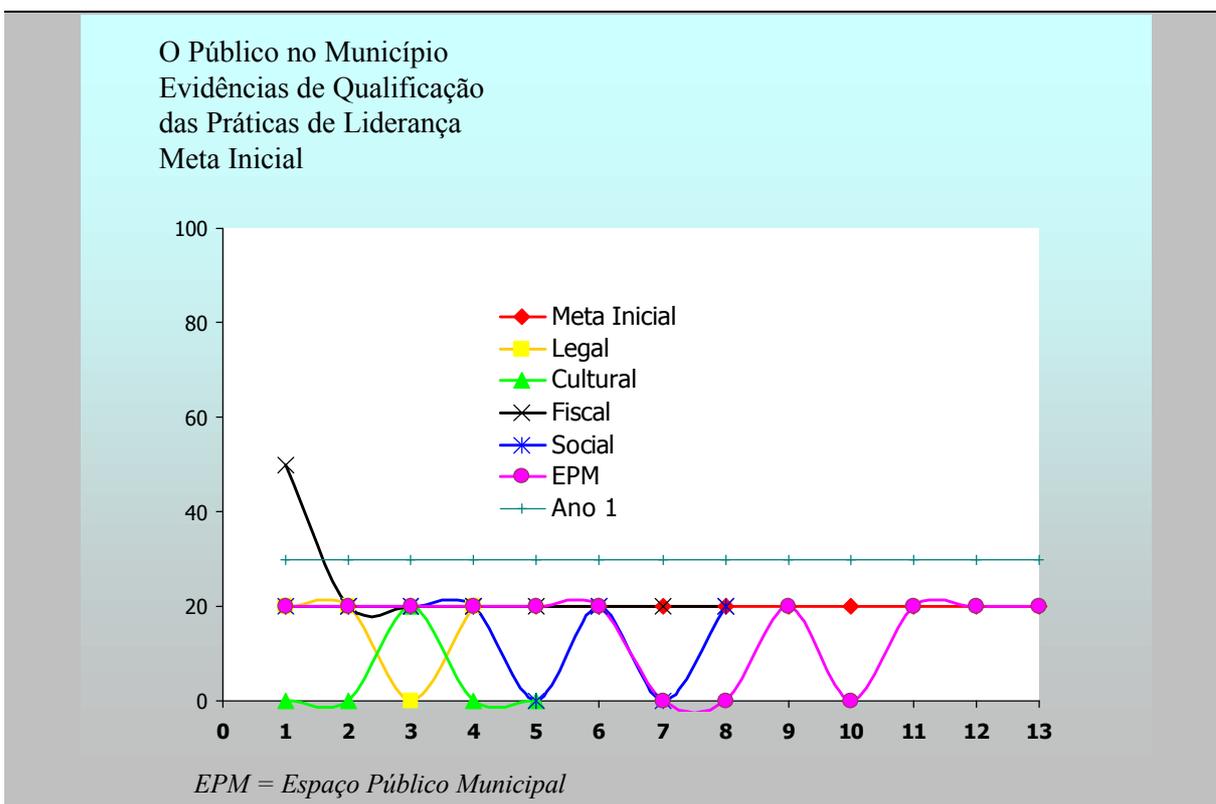


Figura 5.11 – O público no município: evidências de qualificação das práticas de liderança – meta início

Considerando que a meta inicial admite práticas com muitas lacunas e reativas o resultado alcançado no seu aspecto estrutural e conjuntural, requer ações transformadoras. Entretanto, esta situação não é particularizada ao município 'Z' ou 'K' localizado no interior do Brasil. Pois, o “estudo sobre a liderança no século XXI” realizado pela “Organisation for Economic Co-operation and Development (2001)”, revela a opinião dos seus países membros quando afirma que: “entre o estado atual do setor público e o estado que deverão atingir, agora ou no futuro, existe uma grande distância”. Esta distância referida pelos países membros da OECD, foi de modo geral constatada pela pesquisa. Ressalta aqui, que o método proposto e aplicado, já contempla os aspectos gerais de mudanças previstas para o setor público, que no Brasil está apenas se iniciando. Assim, diante dos resultados e ponderações apresentadas, passa-se às conclusões e recomendações.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

As conclusões e recomendações estão equalizadas em 4 (quatro) tópicos:

- ☛ atendimento dos objetivos;
- ☛ tratamento das questões da pesquisa;
- ☛ resultado da aplicação do método;
- ☛ recomendações e comentários finais.

6.1 Atendimento dos objetivos

Os pontos convergentes para o alvo desta tese e que consistiram de um objetivo geral e cinco objetivos específicos, estão aqui representados pelos seguintes tópicos: desenvolvimento e aplicação do método de avaliação (objetivo geral); determinação de indicadores; discussão de políticas e metas de melhoria da liderança municipal; instrumentalização de meios de aprendizado no processo de liderança municipal; evidenciação e sistematização de práticas e ações de liderança; identificação de perspectivas e desafios no processo de liderança. O atendimento aos objetivos é apresentado nos sub-tópicos seguintes.

6.1.1 *Desenvolvimento e aplicação do método*

Ao enfatizar a liderança em uma abordagem sistêmica e focalizar as práticas de liderança sob um conjunto de perspectivas (Figuras 4.1 e 4.2), o método de avaliação da liderança na gestão do espaço público municipal clarificou seu propósito institucional, que consiste na orientação para o aprendizado e melhoria dos atributos do processo de liderança e obviamente, para a melhoria na orientação de políticas de construção simultânea de cidadania e governabilidade municipal.

No desenvolvimento do método, ao se fundamentar, além das abordagens teóricas da literatura sobre o assunto, também, e principalmente, de dados empíricos

obtidos em pesquisas prévias à sua construção, propiciou a este instrumento uma configuração compatível com a realidade dos fatos emergentes na gestão pública municipal. Assim, o método desenvolvido apresentou características que atendem o objetivo geral declarado na introdução desta tese. Este atendimento se verificou na sua aplicação (Capítulo 5), em que se mostrou compatível ao seu propósito que, de modo geral, consiste no aprendizado e melhoria da gestão municipal.

6.1.2 Determinação de indicadores

Dos 38 (trinta e oito) indicadores apresentados, quatro deles orientam para as práticas de liderança que conduzam com exemplaridade, sensibilização e *feedback* o aperfeiçoamento do sistema legal municipal. Cinco indicadores orientam para as práticas de liderança que mobilizam para a construção, mobilização, sensibilização, disseminação, exemplaridade e melhoria à cultura institucional municipal, para que ela possa efetivamente nortear a finalidade e desenvolvimento do município. Oito indicadores orientam para as práticas de liderança que conduzam a responsabilidade fiscal não somente no aspecto de controlar índices legais, mas principalmente, numa perspectiva de gerenciamento que agregue valor social. Oito indicadores orientam para as práticas de liderança que visam um ambiente em condições favoráveis para a efetivação da gestão e responsabilidade social plena na instituição municipal. Finalmente, treze indicadores que orientam para as práticas de liderança de desenvolvimento e efetivação do espaço público municipal, ou seja, que orientam para a formulação de políticas de construção simultânea de cidadania e governabilidade. Este conjunto de indicadores foi apresentado no capítulo 4 e aplicado no capítulo 5 deste trabalho.

6.1.3 Discussão de metas, competências essenciais e políticas de melhoria da liderança municipal

Este objetivo, embora amplo, se apresentou como um importante ponto de convergência e fundamentação neste trabalho, pois ele se fez presente logo no início do trabalho em que se redefiniu heurísticamente pontos críticos do contexto – variáveis do problema (Figura 1.1 e Quadro 1.1). Em seguida esteve fortemente

presente, quando se discutiu as competências executivas essenciais da liderança (sub-tópico: abordagem das competências essenciais da liderança pública). Posteriormente, se apresentou marcadamente nas discussões sobre liderança e governabilidade social, como também, nas discussões sobre políticas de cidadania e governabilidade. Pelas características de fundamentação e esclarecimento, este objetivo convergiu na maioria dos pontos essenciais desta tese, portanto, ele foi atendido plenamente neste trabalho.

6.1.4 Instrumentalização de meios de aprendizado no processo de liderança municipal

O método, ao propiciar a avaliação de atributos das práticas de liderança, por meio de indicadores de orientação às políticas de criação simultânea de cidadania e governabilidade municipal (Tabelas 4.6 e 5.8), de responsabilidade social (Tabelas 4.5 e 5.7), de responsabilidade fiscal (Tabelas 4.4 e 5.6), de constructo cultural (Tabelas 4.3 e 5.5) e de constructo legal (Tabelas 4.2 e 5.4), no mínimo leva à reflexão sobre a abrangência das práticas que os líderes devem executar e que, por desconhecer, ou por outro motivo, em muitos casos não estão executando como se espera. Assim, este objetivo também convergiu para o propósito ao qual o tornou importante nesta tese.

6.1.5 Evidenciação e sistematização de práticas e ações de liderança

Ao associar as ações dos líderes com práticas evidenciadas na instituição municipal, onde se avaliou aspectos de proatividade, inovação ou refinamento, disseminação, continuidade e a interdependência do resultado da administração com o resultado da instituição, este trabalho ofereceu o entendimento de que as ações da liderança têm as suas dimensões refletidas no todo da instituição. Nesse sentido a liderança se mostrou como uma função sistematizada na instituição, ficando deste modo o entendimento que a sua eficácia somente pode ser refletida, por meio do resultado institucional.

O entendimento de liderança em uma abordagem sistêmica está representado no processo de liderança (Figura 4.2), em que, um conjunto de práticas de liderança recebe do ambiente: necessidades, demandas e objetivos com a incumbência de devolver para este mesmo ambiente, serviços efetivos em conformidade com o que se espera, considerando para isso, oportunidades, prioridades, eficiência, inovação, eficácia e efetividade. Nesse sentido, o objetivo relacionado a evidenciação e sistematização de práticas e ações de liderança também convergiu para o alvo a que este trabalho se destina.

6.1.6 Identificação de perspectivas e desafios no processo de liderança

Entre os pontos de alta relevância neste trabalho, um deles foi à orientação do processo de liderança sob cinco perspectivas. As duas iniciais foram orientadas para a missão institucional devido a sua importância como elemento de fundamentação e equilíbrio às mudanças necessárias. Conforme apresentado no capítulo 4, a missão da organização de serviços públicos é constituída, parte de um constructo legal, definido por lei, e parte, de um construto cultural que define as normas e procedimentos básicos a serem observados na própria organização. Assim, a primeira perspectiva se volta para as práticas de liderança atuando no aperfeiçoamento e disseminação do sistema legal e a segunda para o desenvolvimento e disseminação da cultura institucional do município. A terceira e a quarta perspectivas estão orientadas respectivamente para a responsabilidade fiscal e social. A última perspectiva apresentada está relacionada ao ineditismo do trabalho já que se refere a uma nova institucionalidade, aqui denominada de espaço público municipal – espaço de discussões e decisões sobre as demandas e interesses da comunidade municipal. Assim, o objetivo relacionado ao tema Identificação de perspectivas e desafios no processo de liderança, também convergiu para o propósito ao qual o tornou importante nesta tese.

6.2 Tratamento das questões da pesquisa

Além da questão geral formulada para a pesquisa que será avaliada mais adiante, seis outras questões que foram definidas como metas de oportunidades – questões norteadoras e aqui representadas pelos termos: práticas de liderança; o público no ente municipal da federação; alinhamento organizacional; cultura organizacional, espaço público municipal; e participação social. O tratamento das questões relativas aos termos referidos compreendeu:

- ☛ práticas de liderança: questão tratada no trabalho como um conjunto de atividades vitais na condução de mudança e pessoas, aprendizado e resultado, na elevação à perspicácia e na fomentação de coalizões e comunicação; nesse sentido as práticas de liderança foram desenvolvidas no trabalho como um elemento vital à finalidade da organização pública;
- ☛ o público no ente municipal da federação; questão tratada no desenvolvimento do trabalho como toda a ‘coisa pública’ – serviço público – administração pública no espaço municipal, independente da responsabilidade estar a cargo da União, Estado, Município e/ou das organizações da sociedade;
- ☛ alinhamento e cultura organizacional: duas questão tratadas principalmente nas inserções sob a perspectiva constructo cultural; também se fizeram presentes nas inserções sobre a maioria dos indicadores desenvolvidos no trabalho;
- ☛ espaço público municipal: questão fundamental tratada no desenvolvimento do trabalho como um espaço legítimo para os agentes da instituição pública, da comunidade municipal, da iniciativa privada e das organizações sociais debaterem e tomarem decisões de interesse público; esta questão devido a sua importância neste trabalho foi constituída em uma perspectiva de liderança e gestão composta de treze indicadores;
- ☛ participação social: questão tratada nos principais pontos deste trabalho como fator capital na gestão pública contemporânea; fator que exige da liderança municipal mobilização de recursos sociais, participação social, negociação de conflitos e explorações de opções sociais; a maioria dos indicadores trabalhados nesta tese tiveram implicação direta ou indiretamente ligados com esta questão.

Como se conclui, este conjunto de questões norteou as principais inserções no trabalho.

Sobre a questão geral formulada no planejamento do trabalho – Em que medidas as práticas de liderança na gestão pública municipal no Estado Rondônia são compatíveis para mobilizar no espaço público municipal, políticas que levam a construção simultânea da cidadania e governabilidade, procedeu-se o seguinte tratamento:

- as medidas foram apresentadas em 38 (trinta e oito) indicadores sobre atributos das práticas de liderança distribuídos em 5 (cinco) perspectivas; sendo que os indicadores representam ações orientadas para as políticas de cidadania e governabilidade;
- cada indicador evidenciou por aproximação a existência (ou não) de prática de liderança com qualificação correspondente: a) excelente; ou b) alta; ou c) média; ou d) baixa; ou e) não se aplica; sendo que estes indicadores foram associados a um conjunto de metas (meta inicial, ano 1, ano 3, ano 6, e ano 10).
- cada perspectiva com seus respectivos indicadores foi ilustrada em um gráfico, o que permitiu visualizar e compreender o desempenho da liderança sob aquela perspectiva;
- o desempenho evidenciado em todas as perspectivas foi apresentado em um gráfico que possibilitou uma avaliação geral da instituição e do preconizado espaço público municipal.

Com o tratamento dado à questão geral da pesquisa conclui-se, ter suplantado também, o desafio crítico formulado no planejamento da tese.

6.3 Resultado da aplicação do método

Em pleno caos e incerteza, contexto atribuído para a liderança atualmente e também, diante da grande diferença que existe entre o estado desejável e o estado real da administração pública, não somente local ou regional, mas mundial, passa-se

a apresentação das principais evidências obtidas na aplicação do método preconizado para avaliação da liderança, destacando-se pontos como:

- ☛ foco da avaliação: práticas de liderança no espaço público municipal;
- ☛ restrição: a avaliação atendeu somente a um elemento da liderança situacional, ou seja, as práticas (atividades) de liderança, portanto, não abrangendo os dois outros elementos denominados de comportamento de relacionamento do líder e nível de maturidade dos liderados
- ☛ parâmetro da avaliação: como o método contemplou práticas preconizadas para atender demandas sociais em meio ao contexto de caos e incerteza, ou seja, considerou práticas que ainda não foram implementadas no setor da pesquisa, portanto foi necessário o estabelecimento de metas, sendo que a primeira por uma questão de adaptação teve que ser flexível para adequar novos padrões aos padrões vigentes;
- ☛ flexibilização: para atender o propósito de desenvolver progressivamente o aprendizado e a melhoria do processo de liderança municipal, admitiu-se para fins da meta inicial, práticas reativas, com lacunas, ou esporádicas.
- ☛ resultados obtidos: considerando os aspectos da flexibilização admitida, somente a perspectiva constructo cultural se evidenciou em um estado caótico e merecedor de mobilizações imediatas para reversão da posição em que se encontra; as evidências obtidas sob as demais perspectivas (Figura 5.11) estão em consonância com a meta inicial.

Diante destes aspectos apresentados, o resultado evidenciado serviu para confirmar, em princípio, o método como um condutor de informação à melhoria. Pois, na sua aplicação boa parte dos líderes se apresentou como desconhecedora destas novas práticas e preocupações existentes neste setor. Assim, conclui-se que o resultado da pesquisa agregou valor (foi valioso) a partir do momento que evidenciou a eficácia do método como um instrumento de condução de informação de melhoria. E, que o tratamento da 'coisa pública' por meio de métodos como o proposto na tese, pode representar efeitos benéficos para a cidadania e para uma governabilidade municipal menos caótica.

6.4 Recomendações e comentários finais

Diante do que se concluiu, recomenda-se, até mesmo para suprir as limitações deste trabalho, alguns temas relacionados a liderança, gestão e aprendizado público:

- ☛ aprendizado em liderança pública municipal: desaprender para aprender;
- ☛ indicadores do desempenho social na gestão pública municipal: comportamento empírico;
- ☛ liderança da comunidade como vetor vital para o aprendizado e melhoria na gestão do espaço público municipal;
- ☛ liderança como vetor de melhoria da capacidade de gestão versus melhoria do sistema organizacional dos municípios;
- ☛ comportamento do relacionamento socioemocional do líder.

Estas são apenas algumas das sugestões, que certamente se somarão a outras oriundas dos bons programas de pesquisa existentes em várias unidades por este Brasil afora.

Sobre as inovações apresentadas no desenvolvimento da tese, alguns aspectos devem ser considerados:

- ☛ a idéia de desenvolver espaço público já existe há muito tempo e, felizmente, na cabeça de notáveis cientistas políticos-sociais e gerenciais, como, por exemplo: Bresser Pereira, Catalá, Fleury, Osborne e Gaebler etc.; porém, a idéia de propor um método de avaliação da liderança na gestão do espaço público municipal, até onde abrangeu a pesquisa é uma inovação; principalmente, se considerar que o objetivo mais importante da realização não é o resultado do produto final da avaliação, mas principalmente, os efeitos de aprendizado e melhoria que este estudo pode desencadear no processo de liderança municipal.
- ☛ outro aspecto importante de inovação consiste na constatação de que o processo de gestão pública, apesar das resistências naturais do conservadorismo no setor, definitivamente caminha sob a perspectiva de se

consagrar como um processo em que comunga gestão social com responsabilidade fiscal.

Quanto à restrição limitativa neste trabalho, pela sua vertente pioneira, ressalta-se a limitação natural que há para trabalhos com estas características, ou seja, a base de dados disponíveis à pesquisa é restrita.

Quanto ao conceito do método desenvolvido nesta tese, ele consiste em um instrumento de avaliação da liderança na gestão orientada para o espaço público municipal, que naturalmente, deve ser submetido a um processo de melhoria contínua, e que implica em: aceitação, comprometimento, disseminação, mobilização e compartilhamento das pessoas no contexto em que ele venha ser implementado.

Finalmente, fica a convicção de que o resultado obtido em aprendizado nesta pesquisa se constitui algo distanciadamente superior ao obtido e demonstrado nesta tese.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro*. In: Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Debates, v.1, n.22).

AGUIAR, Maria Aparecida Ferreira de. *Psicologia aplicada à administração: globalização, pensamento complexo, teoria crítica e a questão ética nas organizações*. 3. ed. São Paulo: Excellus, 2002.

ALECIAN, Serge e FOUCHER, Dominique. *Guia de gerenciamento no setor público*. Rio de Janeiro: REVAN/ENAP, 2001.

AMARAL FILHO, Jair do. *Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista*. Revista Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, IPEA, n.14, 1996.

ANSOFF, H. Igor e McDONNELL, Edward J. *Implantando a administração estratégica*. São Paulo: Atlas, 1993.

ARGYRIS, C. & SCHON, D. A. *Organizational learning: a theory of action perspective*. Reading MA, Addison-Wesley, 1978.

AURÉLIO. *Dicionário eletrônico: século XXI*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.

BATEMAN, Thomas S. e SNELL, Scott A. *Administração: construindo vantagem competitiva*. São Paulo: Atlas, 1998.

BEETON, Danny. *Measuring departmental performance*. In: GRETTON, John & HARRISON, Anthony. *Reshaping central government*. New Brunswick, N. J., Transaction Books, 1987.

BERTALANFFY, L. *General systems theory: foundations, development, and applications* (ed. Rev). New York: - Brasiller, 1968.

BOBBIO, N. *Estado, governo e sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BOISIER, Sérgio. *Em busca do esquivo desenvolvimento regional*. Revista Planejamento e Políticas Públicas, Brasília: IPEA, n.13, 1996.

BORJA, Jordi. *As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana*. In: FISCHER, Tânia (org.). *Cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *História das atividades orçamentárias*. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/sistema-orcamento/historico.htm>. Acesso em 06/02/02.

_____, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa de qualidade no serviço público (PQSP) – Instrumento para avaliação da gestão pública 2004*. Disponível em 20-02-2004. <http://www.planejamento.gov.br>

_____, Presidência da República. *A proposta de reforma Administrativa: a reforma do aparelho do estado – uma síntese*. Disponível em http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/PROADM1.HTM. Acesso em 29/01/2002.

_____, Constituição Federal, 1988.

_____, *Lei Complementar nº 101*, de 04 de maio de 2000.

_____, Presidência da República. *Plano diretor da reforma do aparelho de Estado*. Brasília, Imprensa Nacional, 1995. mimeog.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Da administração pública burocrática à gerencial*. In: Seminário Internacional A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), 16-17 maio 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. In PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.) e SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

BRYSON, John M. *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. San Francisco, Jossey-Bass, 1991.

BUCKLEY, W. *Sociology and Modern systems theory*. Englewood Cliffs. N. J.: Prentice-Hall, 1967.

BURNS, J. MacGregor. *Leadership*. New York, Harper and Row, 1979.

CAIDEN, G. E. *Administrative reform come of age*. Berlin: Gruyter, 1991. In PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.) e SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 4ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

CAMARGO, Aspásia Brasileiro Alcântara. *Atualidade do federalismo: tendências internacionais e a experiência brasileira*. In: VERGARA, Sylvia Constant (Org.) e CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (Org.). *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CAMARGO, Aspásia Brasileiro Alcântara. *Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiaridade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha*. In:

Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Debates, v.1, n.22).

CAMPOMAR, Marcos Cortez. *Do uso de estudo de caso em pesquisas para discussões e teses em administração*. Revista de Administração. São Paulo: USP, 26(3), p. 95-7, jul./set. 1991.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 1990.

CARDOSO, Fernando Henrique *Reforma do Estado*. In PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.) e SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

CARDOSO, Regina Luna Santos. *Elaboração de indicadores de desempenho institucional e organizacional no setor público: técnicas e ferramentas*. São Paulo: CEPAM, 1999.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. *Participação social no Brasil hoje*. Pólis Papers, n.2, 1998. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes/apers>.

CATALÁ, Joan Prats I. *Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.) e SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. *Gestão pública integrada: implicações para a formulação de teorias, modernização administrativa e ensino da administração pública*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, v.25, n.3, p.173-184, jul./set. 1991.

CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima. *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. Ed. Especial, São Paulo: CEPAM/ECT, 1999.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à filosofia*, 9ª ed. São Paulo: Ática, 1997.

CHEVALLIER e LOSCHAK, em "La revue française d'administration publique". In: ALECIAN, Serge e FOUCHER, Dominique. *Guia de gerenciamento no setor público*. Rio de Janeiro: REVAN/ENAP, 2001.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da Administração*. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

———. *Teoria geral da Administração*. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1993.

CHRISTOPHER, Bland, *Public Service past; Public Service future – the BBC in the next 75 years*, Fleming Lecture, Junho, 1997.

COMISIÓN de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales. *Nuestra comunidad global*. Barcelona, Alianza, 1995.

CONDE, Lílian Maria Ribeiro. *Liderança e identidade potente: uma perspectiva para gerência compartilhada*. Florianópolis: Tese de Doutorado, PPGEP, 2004.

COSTA, Frederico Lustosa da e CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. *Pensar o desenvolvimento a partir do local: novo desafio para os gestores públicos*. In: VERGARA, Sylvia Constant (Org.) e CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (Org.). *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CUNNIL, Grau, N. *La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: búsqueda de nuevos sentidos*. Reforma y Democracia. 1995.

DEMING, W. Edwards. *Qualidade: a revolução da administração*. Rio de Janeiro: Marques-Saraiva, 1990.

DEMO, Pedro. *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2000.

DEPREE, Max. *Leadership Jazz: The Art of Conducting Business through Leadership, Followership, Teamwork, ouch, Voice*. New York: Dell, 1993.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública*. São Paulo: Atlas, 1997.

DOVE, S. *Ongoing institutional development in Panamá*. Barcelona, ESADE, 1996.

DRUCKER, Peter F. *Administração para obter resultados*. São Paulo: Pioneira, 1998.

———. In: Harvard Business Review (Org.). *Tomada de decisão*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

———. *Introdução à administração*. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.

EFQM, Excellence Model. *Publicações da EFQM: European Foundation for Quality Management*. Disponível em http://www.efqm.org/model_awards/model/excellence_model.htm: 04/04/03.

FAINA, Paulo Rogério. *Tecnologia de informação: planejamento e gestão*. São Paulo: Atlas, 2001.

FERLIE, Ewan et al. *A nova administração pública em ação*. Brasília: UNB/ENAP, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 45-46.

FISCHER, Rosa Maria. *Discutindo responsabilidade social*. Disponível em 02/02/2004. www.fia.com.br/admpauta.

FISCHER, Tânia. Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com os fragmentos e reconfigurações do local. In: FISCHER, Tânia (org.). *Cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

FLEURY, Sonia. *Assistência na previdência social: uma política marginal*. In: SPOSATI, Aldaiza de Oliveira; FLEURY, Sonia; FALCÃO, Maria do Carmo. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1991.

———. *Observatório da inovação social. Programa de Estudos da Esfera Pública*. 2002. Disponível em: <http://www.ebae.fgv.br/pp/peep>.

———. *Políticas sociais e democratização do poder local*. In: VERGARA, Sylvia Constant (Org.) e CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (Org.). *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

FLORES, G. & NEF, J. (eds.). *Administración pública: ersectivas críticas*. San José de Costa Rica, Icap, 1984.

GARDNER, John. *On Leadership*. Nova York: Free Press, 1990.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, Antonio de Loureiro. *Auditoria operacional e de gestão: qualidade de auditoria*. São Paulo: Atlas, 1992.

GOMES, Luiz Flávio Autran Monteiro et al. *Tomada de decisão gerencial: enfoque multicritério*. São Paulo: Atlas, 2002.

GOLEMAN, Daniel. *Liderança que obtém resultados* (In: *O que faz um líder*, HBR. Rio de Janeiro: Campus, 2002).

GUY, Dan M. Et al. *Auditing*. New York: Dryden, 1993.

HAGE, J. In press. *Futures of organizations*. D. C. Heath & Company. New York: Editor JH., 1988.

HAMPTON, David R. *Administração contemporânea*. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1992.

HAX, Arnoldo C. e MAJLUF, Nicolas S. *The strategy concept and process: a pragmatic approach*. 2nd ed. New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1996.

HEIFETZ, Ronald A. *Leadership Without Easy Answers, 1994*. In: OCDE – Orientação Para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. *Liderança e setor público no*

século 21. Brasília: MP, SEGES, 2002. Documento disponibilizado em: http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0002012.pdf (03/02/04).

HERSEY, Paul & BLANCHARD, Kenneth H. *Psicologia para administradores: a teoria e as técnicas da liderança situacional*. São Paulo: EPU, 1986.

HOFFER, Jeffrey A. et al. *Modern systems analysis and design*. New York: Benjamin Cummings Publishing Company, Inc. 1996.

IL. ÉTICA – Instituto Latinoamericano de Ética Civil empresarial. *Filosofia*. Disponível em: <http://www.iletica.org.co/#VISION> Acesso em 20/02/02.

J. Habermas. *l'Espace Public, Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Payot, 1978 (ed. orig., 1962).

JACOBI, Pedro. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV., 2002.

JAY, Antony. *Como conduzir uma reunião*. In: ARGYRIS, Cris et al. *Comunicação eficaz na empresa: como melhorar o fluxo de informações para tomar decisões corretas*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

JO BROSNAHAN. *"Public sector reform requires leadership"*, trabalho apresentado no Simpósio da OCDE/PUMA sobre o Governo do Futuro, setembro de 1999. Disponível em: http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0002012.pdf (03/02/04).

KAPLAN, Abraham. *A conduta na pesquisa: metodologia para as ciências do comportamento*. São Paulo: Herder, 1972.

KATZ, D. e KAHN, R. L., *The social psychology of organizations*, New York: Wiley, 1966.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Fapesp, 2000.

KETTL, D. F. *The global revolution. Reforming government sector management*. In: Seminário Internacional *A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe*. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), 16-17 maio 1996.

————— e WISCONSIN, Madison. *A revolução global: reforma da administração do setor público*. In PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.) e SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

KING, Bob et al. *Criatividade: uma vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

KLIKSBERG, B. Reforma administrativa en América Latina: una revisión del marco concetual. Caracas, Clad, 1982.

KOUZES, J. M. & POSNER, B. Z. *The leadership challenge*. São Francisco Jossey-Bass, 1987.

———. *O desafio da liderança*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2003.

KUGELMAS, Eduardo. *A evolução recente do regime federativo no Brasil*. In: *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Debates, v.1, n.22).

MACEDO, Arthur Roquete de. *Estratégia para implementação e acompanhamento do plano de desenvolvimento institucional*. Anais do 1.º Fórum Nacional sobre Avaliações Institucionais. São Paulo: Fundação Cesgranrio, 2 e 3/8/1999.

MAWAD, Ana Paula de Barros. *Sistema de informação e cidadania: um desafio na gestão de recursos públicos*. In finanças públicas, VI prêmio tesouro nacional – 2001). Brasília-BF: TN, 2002.

MOE, Ronald C. The 'Reinventing government' exercise: misinterpreting the problem, misjudging the consequences. *Public Administration Review*, 54:111-22, Mar./Ar.1994.

MOLEDO, Eliane. *Estudo sobre a geração de receita tributária visando ao desenvolvimento econômico*. In: VERGARA, Sylvia Constant (Org.) e CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (Org.). *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MOTTA, Paulo Roberto. *Gestão estratégica*. In: VERGARA, Sylvia Constant (Org.) e CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (Org.). *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

NADLER, David A. et al. *Arquitetura organizacional: a chave para a mudança empresarial*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

NAISBITT, J. e ABURDENE, B. *Reinventing the corporation*. New York: Warner Books, 1985.

NANUS, Burt & DOBBS Stephen M. *Liderança para o terceiro setor: estratégias de sucesso para organizações sem fins lucrativos*. São Paulo: Futura, 2000.

NASH, Laura L. *Ética nas empresas: guia prático para soluções de problemas éticos nas empresas*. São Paulo: Makron Books, 2001.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. *PUBLIC SECTOR LEADERSHIP FOR THE 21st CENTURY*. Disponível em: <http://www.oecd.org/department> (03/02/04).

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. São Paulo: Atlas, 1996.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. 4. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PACHECO, Regina Silva. *Administração pública gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros*. In: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999).

PEDERIVA, João Henrique. *Accountability do setor público*. Brasília-DF: UnB Contábil, v. 1, nº 2, 1998.

PEREIRA, José Matias. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1999.

PFEIFFER, J. W., GOODSTEIM, L. D. e NOLAN, T. M. *Applied strategic planning: a how to do it guide*. San Diego, California: University Associates, Inc. 1986.

RABOTNIKOF, Nora. *Lo publico e sus problemas*. Madrid: Revista internacional de filosofia política, 1993.

RACHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

RAP: *Revista de Administração Pública*. Demandas sociais versus crise de financiamento: o papel do terceiro setor no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 1998, vol. 32.

RICHARDSON, Ruth – Ministra das Finanças da Nova Zelândia de 1990 a 1993. *As reformas no setor público da Nova Zelândia*. In PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.) e SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001).

RUA, Maria das graças. *Ética no contexto do serviço público*. Brasília – DF.: ESAF, 2002.

SALMON, Verel R. *Total quality management in a public school system*. In: CHRISTOPHER, William F., ed., THOR, Carl G., ed. *Handbook for productivity measurement and improvement*. Portland, Oregon: Productivity Press, 1993.

SANTOS, Alvacir Correia dos. *Princípio da eficiência da administração pública*. São Paulo: LTr, 2003.

SENGE, Peter et al. *A quinta disciplina: caderno de campo: estratégias e ferramentas para construir uma organização que aprende*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2000.

SILVA NETO, José Moreira da e SELIG, Paulo Maurício. *Modelo de controladoria institucional: enfoque à melhoria do desempenho nas universidades públicas federais*. In: Anais do VIII Congresso Brasileiro de Custos). São Leopoldo: UNISINOS-RGS, 2001.

SIMÕES, Auriphebo Berrance. *Michaelis: dicionário executivo de administração, economia e marketing*. São Paulo: Melhoramentos, 1989.

SINK, D. Scott. *Developing measurement systems for world class competition*. In: CHRISTOPHER, William F. (ed.) e THOR, Carl G. (ed.). *Handbook for productivity measurement and improvement*. Portland, Or: Productivity Pres, 1993.

SROUR, Robert Henry. *Ética empresarial: posturas responsáveis nos negócios, na política e nas relações pessoais*. Rio de Janeiro: 2000.

TURBAM, Efraim e MEREDITH, Jack R. *Fundamentals of management science*. Boston: IRWIN, 1994.

VANOYE, Francis. *Usos da Linguagem: problemas e técnicas na produção oral e escrita*. 10. ed. São Paulo: Martins Fontes. 1996.

VERGARA, Sylvia Constant. *Características do mundo contemporâneo e as repressões na gestão municipal*. In: VERGARA, Sylvia Constant (Org.) e CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (Org.). *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Pioneira, 1997.

WILSON, James. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. New York, Basic Books, 1989.

WOLTON, Dominique. *Espaço público*. Disponível em 13/01/04 – http://www.wolton.cnrs.fr/glossaire/port_espaco_pub.htm.