

O PAPEL DA LIDERANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESAFIOS EMERGENTES DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

THE ROLE OF LEADERSHIP IN PUBLIC ADMINISTRATION: EMERGING CHALLENGES OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT

TÂNIA SOFIA VIEIRA MAIA

Universidade do Minho / Instituto
Politécnico de Bragança,
Portugal
taniavimaia@gmail.com

**PEDRO MIGUEL ALVES
RIBEIRO CORREIA**

Faculdade de Direito da Universidade
de Coimbra,
Portugal
pcorreia@fd.uc.pt

**SÉRGIO ANDRÉ LOPES
RESENDE**

Faculdade de Direito da Universidade
de Coimbra,
Portugal
sergioresende2000@gmail.com

Received: 06 Mar 2023

Accepted: 10 Jun 2023

Published: 30 Jun 2023

Corresponding author:

pcorreia@fd.uc.pt



coordinating the Public Administration, something that sometimes escapes the lens of the readers. In theoretical terms it will be relevant to understand the relationship between leadership and the new public management phenomenon, something little studied. To achieve this objective a literature review was carried out in order to reach the intended results. In conclusion, it is understood that the increasing complexity of the problems that arise in the public sector are placing on the leader challenges and pressures never before seen.

Keywords: Public Administration. Public Management. New Public Management. Leadership.

Introdução

Barzeley e Armajani (Barzeley & Armajani, 1992, cit. em Araújo, 2004) argumentaram, em 1992, que o funcionamento e desempenho da Administração Pública, enquanto estrutura ineficaz, ineficiente, consumidora de um grande volume de recursos, é burocratizado, irresponsável, onerado de regras excessivas e de grande formalismo, consubstanciando as condições necessárias à crítica generalizada, sobretudo nas três últimas décadas, desta teia de disfunções que é a Administração Pública. Não é, pois, de admirar que se tenham mobilizado um conjunto de esforços em ordem a reformar a Administração Pública, indo desde a comunidade empresarial, os media, consultores e partidos políticos até ao público em geral que, em boa verdade, são os recetores últimos das políticas executadas pela máquina administrativa. A acrescer a este estado de coisas, começou-se a questionar o caminho que esta estava a seguir, sustentando-se que a sua construção se fez sobre princípios errados, emergindo a necessidade da sua reinvenção e, claro está, renovação das suas instituições. A função da administração pública enquanto entidade promotora da satisfação das necessidades dos cidadãos (Correia et.al, 2020; Resende et.al, 2022) leva também a essa mesma necessidade de reforma. A necessidade acresce quando se entende que as necessidades dos cidadãos se encontram em constante mutação (Correia et.al, 2019).

Sob a promessa de dar ‘a grande resposta’ aos problemas/disfunções da Administração Pública, surge o Modelo Gestionário – associado ao Estado Neoliberal ou Contratualista – assente na ideia de superioridade das técnicas de gestão do sector privado sobre as do sector público. Na prática traduziu-se num conjunto de cortes orçamentais, alienação de bens do Estado, privatização, contratação de serviços, introdução de medidas de desempenho e de gestão por resultados, enfim uma soma de instrumentos de reforma adotados pelos países ocidentais, na crença de que esta seria a ‘cura’ de problemas económicos e sociais e, portanto, na indução de maior eficiência e eficácia na atuação da Administração Pública (Araújo, 2004).

A Nova Gestão Pública (NPM) de Christopher Hood (1991), no seu artigo “A Public Management for All Seasons?” é pois a manifestação mais clara daquele que foi o modelo gestionário de reforma, cujas componentes doutrinárias residem: no poder na gestão profissional do sector público; na utilização de standards e medidas de desempenho explícitos; na enfatização do controlo dos outputs; na mudança para a desagregação das grandes unidades do sector público; na introdução de uma maior competição do sector público; na supremacia dos estilos e práticas de gestão do sector privado; e, por fim, na enfatização na disciplina e parcimónia na utilização dos recursos (Hood, 1991). Existe uma racionalização do sector público, a separação das várias

organizações administrativas de acordo com o tipo de assuntos dos responsáveis pela sua formação (Davitkovski et.al, 2018). A separação dos poderes é, de facto, um princípio fundamental no que ao direito diz respeito (Şaramet, 2018). Apesar de todas as vantagens que deste modelo podem surgir, é importante ter em consideração que a relação entre a Administração Pública e os cidadãos se reduz a uma função de mercado (Maia & Correia, 2022). Esta ideologia foi saudada como uma visão renovada e abrangente, cheia de novas ideias, tópicos e fórmulas de reformas para os governos de todo mundo (Pereira et.al, 2022).

Das componentes doutrinárias acima enunciadas emergem um conjunto de conceitos-chave conducentes à efetivação da reforma da Administração Pública, como sejam: serviço aos clientes, enquanto principais destinatários das prestações de serviços, em que o conhecimento das suas necessidades e posterior satisfação são primordiais; competição, através da introdução dos mecanismos de mercado, a denominada marketização, nomeadamente dos incentivos e da escolha pelos utilizadores dos serviços públicos (Rocha et al., 2000); contratualização, a existência de uma organização firma-se na capacidade de negociação e monitorização de contratos, sejam eles internos ou externos (Greve et al., 1999); governação, através da criação de redes e parcerias entre a organização pública e outras organizações privadas e do chamado terceiro sector (Rocha et al., 2000); reengenharia governamental, através da separação entre política e gestão, remunerando os gestores de maior autonomia de execução (Greve et al., 1999); ênfase no *value for money*, da soma dos conceitos de economia, eficiência e *effectiveness* (Liegl et al., 1999); ênfase nos outputs, isto é, bens produzidos e/ou serviços prestados e nos *outcomes*, isto é, impactos que esses bens e/ou serviços tiveram na população, em detrimento dos inputs (Lane, 2005); medição da qualidade na prestação dos serviços públicos (Greve et al., 1999); *accountability*, por outras palavras, responsabilização perante os políticos e/ou eleitorado (Liegl et al., 1999); remuneração através da adoção de sistemas de desempenho que se baseiam em resultados (Greve et al., 1999); liderança e empreendedorismo, uma vez que os colaboradores públicos carecem de autonomia para executarem as suas tarefas, para que através dos meios que estes procuram consigam alcançar os objetivos a que a organização se propõe (Lane, 2005). É precisamente sobre o conceito de liderança e o seu papel na Administração Pública que irá versar o presente trabalho, enquanto desafio emergente da Nova Gestão Pública.

Tal como no sector privado, as organizações públicas enfrentam novas pressões para se adaptar, aprender, inovar e manter-se com o melhor nível de desempenho. Essas pressões advêm da rápida mudança tecnológica, da maior complexidade organizacional, aumento da pressão na busca de melhores resultados, do aumento das expectativas do consumidor na prestação dos

serviços e da aposta na melhoria contínua. Como refere (Lopes et.al, 2007:215) “a problemática da liderança é vasta e complexa e a sua aplicabilidade no contexto atual de grande complexidade e incerteza, assume particular relevância no domínio da gestão, podendo ser considerada como um fator determinante para o sucesso das organizações”.

Revisão de Conteúdos

Liderança no contexto da Administração Pública

i.Gestão versus liderança

Não há na literatura da especialidade um único conceito de liderança, embora se reconheça que esta envolve um processo de influência social, sobre um grupo de pessoas. Conscientes desta discordância, importa desde já fazer uma primeira distinção – Liderança vs Gestão ou, no contexto da Administração Pública, Liderança vs Direção. “Gerir é a arte ou a ciência de fazer trabalhar os outros, de os fazer cooperar em conjunto e de trabalhar com eles” (Duluc, 2001). Em boa verdade se diz que nem todos os gestores são líderes, na sequência da necessidade de lidar com a gestão da mudança. Ainda, de acordo com Kotter em 1997, a gestão é, acima de tudo, uma forma de produção de resultados relevantes, sem alteração do sistema existente, ao passo que a liderança é um processo que envolve mudanças no sistema, estruturas e métodos de trabalho. Feita esta distinção, torna-se propício esclarecer o que é efetivamente a liderança. Segundo (Teixeira, 1998), “liderança é o processo de influenciar os outros de modo a conseguir que estes façam aquilo que o líder pretende.” Nesta linha de pensamento, Joseph e Jimmie Boyett, na sua obra em 1999, sintetizaram as diferenças entre gestores e líderes na figura abaixo ilustrada.

Figura 1: Gestores vs Líderes

Gestores	Líderes
Fazem as coisas de forma correta.	Fazem as coisas certas.
Interessam-se pela eficiência.	Interessam-se pela eficácia.
Administram.	Inovam.
Mantêm.	Desenvolvem.
Focalizam nos sistemas e estrutura.	Focalizam nas pessoas.
Baseiam-se no controlo.	Baseiam-se na confiança.

Organizam e formam equipas.	Alinham pessoas com a direção.
Enfatizam táticas, estatísticas e sistemas.	Enfatizam a filosofia, valores essenciais e metas partilhadas.
Têm uma visão de curto prazo.	Têm uma visão de longo prazo.
Perguntam como e quando.	Perguntam o quê e porquê.
Aceitam o status quo.	Desafiam o status quo.
Orientam-se para o presente.	Orientam-se para o futuro.
Centram-se nos resultados.	Centram-se no horizonte.
Desenvolvem etapas e horários detalhados.	Desenvolvem visões e estratégias.
Buscam previsibilidade e ordem.	Buscam a mudança.
Evitam riscos.	Correm riscos.
Motivam as pessoas a cumprir padrões.	Inspiram as pessoas a mudar.
Usam a influência e posição.	Usam a influência pessoa a pessoa.
Exigem a obediência.	Inspiram os outros a seguir.
Operam dentro das regras, regulamentos, políticas e procedimentos organizacionais.	Operam fora das regras, regulamentos, políticos e procedimentos da empresa.
Recebem um cargo.	Tomam iniciativa para liderar.

Fonte: Elaboração própria, da literatura de Boyett e Boyett (1999:32).

Em síntese, verificamos que enquanto a direção consiste numa atuação rígida no quadro de sistemas e processos formais, a liderança é representada na sua essência pela coragem de inovar e pela capacidade de entusiasmar/motivar os outros, por outras palavras, conduzir os outros à participação de projetos comuns.

ii. Modelos de liderança

As ideias acerca do que é uma boa liderança evoluíram ao longo do tempo e, conseqüentemente, surgiram diversos modelos de liderança. Neste sentido, e segundo uma distinção realizada pela OCDE (2001), existem quatro modelos diferentes, a saber: o primeiro, corresponde à conceção tradicional, caracterizada pela relação superior/subordinado, com

definição rígida de tarefas, o que nos reporta para a chamada liderança hierárquica que, de certo modo, faz confusão entre liderança e carisma, uma capacidade inata de influência das pessoas. Este modelo, está associado aos grandes aparelhos administrativos e aqui, a função de dirigente consiste em dar ordens aos seus subordinados - o líder manda, os outros obedecem. Como consequência deste tipo de liderança, são de enumerar a desmotivação, centralismo e o autoritarismo decisório, a fraca produtividade organizacional, a inexistência de criatividade e espírito de iniciativa e obviamente, a incapacidade de mudança.

Em busca de ultrapassar as “deficiências” inerentes ao modelo acima descrito e devido às alterações no contexto organizacional, surgiu o modelo transacional que segundo Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005) “reconhece as trocas necessárias entre o líder e os subordinados visando recompensar os comportamentos apropriados e punir/desencorajar os comportamentos improdutivos”. Na Administração Pública isto implica algum tipo de troca, recompensa ou punição formal.

O período em torno dos anos 80 do século passado promoveram várias transformações no que à governação dos países diz respeito, com diferentes dinâmicas entre cidadãos e governos, bem como entre o setor público e o setor privado (Pereira & Correia, 2020). No início dos anos 80 e, de forma a superar a existência de regras formais, ainda presentes neste segundo modelo, surge o modelo transformacional, enquanto novo paradigma. A liderança transformacional constitui assim um passo à frente relativamente ao anterior, na medida em que motiva as pessoas a irem mais longe, a superar as expectativas – transforma - o que induz melhor desempenho. Aqui dá-se então atenção à mudança, à inovação e às qualidades do líder, denotando-se uma melhoria ao nível de produtividade, responsabilidade e dedicação.

Por fim, temos o modelo integrador mais difícil de praticar, visto exigir mais das pessoas. Este caracteriza-se pela partilha de poder. O líder diz-se integrador, porque preocupa-se em desenvolver uma cultura com melhor desempenho. Para além disso, inspira a mudança constante, novos modos de comunicação e a partilha horizontal de autoridade e responsabilidade - integra. Trata-se de um tipo de liderança de especial agrado para os dirigentes do sector público, que alienados do controlo total sobre a implementação das políticas e programas públicos, operam em contextos e ambientes organizacionais comumente determinados por fatores exógenos (políticos).

Em suma, verifica-se que as fronteiras entre os modelos não são rígidas. Os líderes eficazes vão mudando a sua forma de agir de acordo com o contexto que vivem de modo a conseguirem um melhor desempenho. Assim, há quem considere um quinto tipo de liderança designada de Contingencial, onde o líder constrói a capacidade organizacional para a aprendizagem. Segundo

(Lopes et.al, 2007:216) a abordagem contingencial surge entre 1960 e 1980 para colmatar as limitações das abordagens antecedentes, enunciando um novo modo de ver a liderança, passando a ser analisada como um processo interativo. Assim, procura-se delimitar as características concretas de cada situação, em que o líder para ser eficaz deve ter em atenção as contingências de cada caso.

iii. Funções do Líder

Atualmente, a liderança é, pois, uma qualidade que se aprende e desenvolve. Em todo o sector público denota-se uma necessidade de melhor desenvolvimento dos líderes, com ênfase na aprendizagem generalizada. “A liderança pode ser continuamente melhorada através de um processo de aprendizagem permanente, desde que existam, à partida, competências e capacidades adequadas para tal” (Lopes & Honório, 2004).

Figura 2: O papel do líder na gestão das pessoas.

NA GESTÃO DAS PESSOAS, O LÍDER DEVE:
<ul style="list-style-type: none">• Compreender e transmitir às pessoas o significado do sistema, os seus objectivos e a forma como o trabalho das pessoas apoia estes objectivos.• Ajudar as pessoas a considerar-se componentes do sistema, a trabalhar em cooperação para optimização dos esforços de todos no sentido de alcançar os objectivos.• Compreender que as pessoas são diferentes umas das outras e procurar criar para todas um trabalho com interesse e desafios, colocando todas em posição de desenvolvimento.• Aprender permanentemente e encorajar as pessoas a fazê-lo.• Ser conselheiro e treinador e não juiz.• Compreender as intenções entre as pessoas e as circunstâncias em que estas trabalham.• Ter três fontes de poder: autoridade do cargo, conhecimento e personalidade e poder de presunção.• Estudar os resultados para melhorar as suas capacidades de gestão das pessoas.• Descobrir se alguém está fora do sistema e precisa de ajuda.• Criar confiança, através de um ambiente que encoraja a liberdade e a inovação.• Não esperar a perfeição.• Ouvir e aprender sem julgar.• Empreender uma conversa informal e espontânea com as pessoas pelo menos uma vez por ano, para as compreender.• Compreender os benefícios da cooperação e os prejuízos da concorrência entre pessoas e grupos.

Fonte: Adaptado de Deming (2000).

Posto isto, importar enumerar as funções do líder, que é sintetizada na seguinte figura.

Figura 3: Funções do líder.

Funções	Significado
Planejar	<ul style="list-style-type: none"> • Procurar toda a informação disponível. • Definir a tarefa ou objectivo do grupo. • Estabelecer um plano de trabalho.
Iniciar	<ul style="list-style-type: none"> • Ser um agente de mudança. • Explicar à equipa os objectivos e o plano. • Explicar porque é que os objectivos e plano são necessários. • Distribuir tarefas pelos membros do grupo. • Estabelecer padrões para o grupo.
Controlar	<ul style="list-style-type: none"> • Manter os padrões do grupo. • Influenciar o grupo. • Assegurar que todas as acções se destinam a atingir os objectivos. • Manter as discussões relevantes. • Impulsionar o grupo para a acção/decisão.
Apoiar	<ul style="list-style-type: none"> • Exprimir aceitação das pessoas e dos seus contributos. • Encorajar e motivar a equipa e os indivíduos, nomeadamente através de actos de reconhecimento. • Envolver: comunicação intensa, através de redes e canais flexíveis. • Disciplinar a equipa e os indivíduos. • Criar espírito de equipa. • Aliviar a tensão com humor. • Resolver desacordos. • Treinar e formar de forma contínua.
Informar	<ul style="list-style-type: none"> • Clarificar a tarefa. • Dar nova informação ao grupo, mantê-lo informado. • Receber informação do grupo. • Resumir as sugestões e ideias de forma coerente.
Avaliar	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar a exequibilidade de uma ideia. • Testar as consequências de uma solução proposta. • Ouvir: os superiores devem escutar os subordinados; os colegas uns aos outros; etc. • Avaliar o desempenho da equipa. • Ajudar a equipa ou o indivíduo a avaliar o seu próprio desempenho por referência aos padrões (critérios de sucesso) estabelecidos.

Fonte: Adaptado de Adair (2003).

Se a liderança deve ser melhorada no setor público, dois desafios fundamentais devem ser tidos em consideração: o ambiente operacional deve promover uma boa liderança, no sentido de que, muitas vezes, as estruturas e culturas do sector público trabalham simplesmente para restringir os líderes e para prevenir o desenvolvimento de uma verdadeira liderança. Verifica-se que os principais obstáculos estruturais e culturais dentro do sector público abarcam a aversão ao risco, o facto de que existe uma “cultura de culpa”, isto é, somos mais propensos a punir o fracasso do que a recompensar o sucesso e, ainda, o controlo excessivo e apertado. Em segundo lugar, verifica-se que os líderes precisam de liberdade suficiente para liderar, bem como, de apoio. Necessitam ainda de serem desafiados por outros, dentro e fora da organização.

“Se considerarmos as competências de gestão do líder como algo fulcral no processo de liderança das novas organizações” é necessário clarificar o conceito de competência. Assim, e segundo (Lopes & Felício, 2005:2), a competência deve ser considerada como um conceito em desenvolvimento e não somente, um somatório de saberes.

O modelo da EFQM, por exemplo, refere que a liderança deve ser efetuada em todos os níveis da organização e resultar de um trabalho de equipa, de modo a adaptar as organizações ao ambiente externo e, neste sentido, reconhecer, compreender e satisfazer todas as necessidades e expectativas dos diferentes grupos de stakeholders.

Em resultado desta nova forma de “orientação para os funcionários”, a nova liderança emprega uma terminologia diferente para se referir aos antigos subordinados, designando-os por “colaboradores”. Assim, podemos concluir que:

- Qualquer pessoa pode ser uma líder, pois a liderança é uma atividade ou um processo e não propriamente uma característica da personalidade;
- Sendo uma atividade ou um processo, a liderança é algo observável que pode ser descrito e adquirido;
- A liderança é, em boa medida, um processo de influência que se centra nas relações humanas, supondo uma colaboração voluntária entre líderes e os seus seguidores;
- e,
- A liderança cria a coesão e ajuda um grupo a seguir em frente para atingir um objetivo ou implementar uma visão partilhada.

Efetivamente, os líderes das organizações e, em especial, os do sector público, facearam mudanças rápidas e prementes dos seus papéis, nos últimos anos, em prol dos contextos em que as suas organizações vivem e operam se terem tornado inequivocamente mais complexos e dinâmicos. De facto, o sector público está sob pressão para melhorar a prestação do serviço e cooperar de forma mais eficaz. Como resultado, há uma procura crescente de líderes capazes de realizar essas tarefas. Ora, esta complexidade inerente à vida das organizações públicas determina que um considerável número de postulados sobre os quais se alicerçam os modos mais tradicionais da liderança comecem a desintegrar-se, à semelhança do que acontece com fronteiras organizações rígidas e estruturas mecanicistas, a organização hierárquica e, conseqüente, obediência à autoridade, o segredo como a ‘arma do poder’ e o número limitado de *stakeholders* das organizações.

Deste modo, com a crescente desagregação dos obsoletos quadros de referência, as formas mais tradicionais de liderança, desde logo aquelas que dependem de estruturas de autoridade claramente definidas em instituições hierarquizadas, perderam a sua eficácia. Atirados para a era

do conhecimento, a liderança não perdeu a sua importância. Todavia, para que seja eficaz, é necessária uma mudança do seu caráter. Veja-se que mais do que as tradicionais tarefas de gestão e de tomada de decisões, os dirigentes devem ser capazes de fazer as coisas através das pessoas, desenvolvendo para isso um trabalho inovador, por forma a ganhar a confiança dos participantes da organização e, assim, conduzir a uma gestão de sucesso. A palavra que se impõe é partilha para um processo de decisão mais eficaz e, sobretudo, mais legítimo (Carapeto et.al, 2005).

A metamorfose do modelo de gestão numa organização não é espontânea e imediata. Implica, antes, a direção de um líder que detém o conhecimento, a personalidade e o poder de convencer (Deming, 2000). O líder é, portanto, capaz de compreender que esta mutação traz um aumento de valor para a organização e para todos os *stakeholders*, pelo que desenvolve um plano, bem como a capacidade de o explicar, *step-by-step*, às pessoas, conquistando-as para a mudança. Ainda de acordo com Adair, em 2003, o líder é uma pessoa com as qualidades e os conhecimentos apropriados, técnicos e humanos, por forma a fornecer as funções necessárias para que a sua equipa desempenhe as tarefas que lhes estão incumbidas e funcione como uma unidade de trabalho.

A figura seguinte resume o que já aconteceu e aquilo que está a surgir, por via deste novo entendimento de liderança.

Figura 4: O que já aconteceu vs O que está a surgir.

O que já aconteceu	O que está a surgir
As pessoas deixaram de utilizar uma só linguagem, quadros de referência e cartas mentais suficientemente parecidas para que possam trabalhar em conjunto.	A necessidade de reconstruir estes elementos continuamente.
Desapareceram as fronteiras nítidas entre os grupos, as organizações e os setores.	As fronteiras são definidas sem cessar, em função das circunstâncias e dos objetivos.
A organização hierarquizada deixou de ser a forma mais eficaz de	À medida que as tecnologias da informação e das comunicações fazem baixar o custo das transações, as

permitir a grupos numerosos atingir objetivos comuns	estruturas mais simples baseadas no mercado ou sobre uma rede são vetores mais eficazes para conduzir as atividades mais numerosas.
As pessoas já não confiam nem se remetem à autoridade estabelecida.	A desconfiança intensifica-se perante a autoridade e a edificação do capital social, que é a confiança, constitui o maior desafio.
O segredo deixou de ser possível e o conhecimento do segredo deixou de ser fonte de poder.	Na era do conhecimento, o segredo é cada vez menos possível e é nefasto, uma vez que a faculdade de persuadir o outro a partilhar o seu saber aparece como a chave da influência e do poder.
Deixou de existir um número limitado de partes interessadas perante uma paleta de interesses.	Multiplica-se o número e a diversidade de partes interessadas que exigem voz, pelo que uma dificuldade fundamental da governança em todos os setores consiste em encontrar os meios para lhes dar voz.

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Rosell (2000).

“À medida que as organizações evoluem e crescem, adquirem uma nova cultura em que lidar com a mudança, a inovação e o risco faz parte da sua atividade diária” (Lopes et.al, 2007). Neste contexto, a complexidade e multiplicidade de papéis assumidos pelo líder moderno acarreta que este desenvolva competências que assentam não somente na inteligência no sentido tradicional e, portanto, qualidade técnicas ou profissionais, mas também um outro tipo de inteligência que assenta na capacidade de estabelecer e manter relações interpessoais saudáveis. “Assim, torna-se difícil e desaconselhável que a organização dependa de um só líder para responder a todos estes desafios” (Lopes et.al, 2007).

Ora, este último facto faz com que a popularidade da teoria da chamada “inteligência emocional” tenha aumentado, nos últimos anos. Ainda de acordo com esta teoria, os indivíduos detentores de “inteligência emocional” têm particular competência para liderar e trabalhar em

equipa, na medida em que as suas competências lhe permitem uma interação pessoal e social, isto é, competência emocional pessoal e social, respetivamente.

No contexto da Administração Pública, a ideia do dirigente enquanto empreendedor e “orientador” questiona todas as ideias tradicionais. Neste sentido, a liderança não se confina à manutenção do status quo, mas requer, simultaneamente, a observação de três fontes de legitimidade, a saber:

- Legitimidade legal – decorrente do Estado de direito, conservar-se-á a missão da organização, em contexto de ambiguidade, incerteza e conflito político;
- Legitimidade gestonária – com o objetivo de prosseguir uma gestão eficiente e eficaz, fazer-se-á uso de instrumentos de controlo de gestão na formação, design organizacional e no desenvolvimento e implementação de políticas;
- Legitimidade sociológica – assente na criação e manutenção de valores que perseguem necessidades e expectativas das pessoas, indispensável à integridade institucional da organização (Terry, 1995).

Com isto, reunidas estas três fontes de legitimidade, estamos na presença efetiva de uma liderança ou conservadoria administrativa ou, por outras palavras, um tipo especial de liderança aplicável às organizações públicas, que requer expertise profissional, habilidade política e a compreensão do que é um participante ativo numa organização (Terry, 1995). Nesta situação, o líder está em condições para agir no cumprimento do quadro legal, gerir a organização com eficiência, eficácia e receptividade às necessidades e expectativas dos *stakeholders*. A exigência de simultaneidade das anteriores três fontes de legitimidade faz adivinhar que a liderança no contexto da Administração Pública e das organizações públicas não é necessariamente igual às do sector privado. Isto porque as especificidades das organizações públicas implicam o seu reconhecimento e gestão, em equilíbrio, como sejam o modo de financiamento, a “falta” do mecanismo de mercado, a necessidade de colaborar horizontalmente, entre outras.

iv. Perspetiva de Robert D.Behn

O estudo dos líderes e da liderança é contemporâneo da emergência da civilização. É um fenómeno universal. Não é uma invenção da imaginação, ainda que existam condições nas quais o sucesso ou falhanço dos grupos e organizações possa ser incorretamente atribuído a líderes - mais do que fatores ambientais e organizacionais sobre os quais os líderes não têm qualquer controlo. Nas instituições industriais, educacionais e militares, e nos movimentos sociais, a liderança joga um papel crítico. Como tal, é um assunto importante para estudo e pesquisa.

(Bass, 1990 citado por Rego, 1997)

Robert D. Behn desenvolveu um conjunto de onze práticas que designa por “onze melhores práticas”. De uma forma simples, permitem uma melhor compreensão da liderança do desempenho. Não obstante, é de realçar que se trata apenas de um caminho que pode ser seguido, não devendo ser tido como uma regra, ou exigência. Segundo o autor, temos tendência, mesmo que apenas implicitamente, a ignorar a questão da liderança, mas esta, é de facto fundamental para aumentar o desempenho de uma organização. Efetivamente, as pessoas que administram órgãos públicos sabem o que fazer para melhorar o desempenho das suas organizações, uma vez que, é a mudança nas condições em que estes trabalham, ora atribuindo-lhes incentivos, ora dando-lhes mais e melhor flexibilidade. Voltando às “onze práticas”, iremos organizá-las em três categorias, a saber: os dirigentes podem realizar quatro ações para criar um quadro de desempenho, os líderes podem participar em quatro atividades para mobilizar os recursos da organização e por fim, os líderes podem utilizar três ideias para aprender a melhorar o desempenho.

A primeira categoria reporta-se, portanto, à criação de um quadro de desempenho. Nesse sentido, os líderes devem estar abertos a novas experiências, a novas práticas de melhoria, visto que este é um processo contínuo, tendo de elaborar um plano estratégico. Quanto à primeira prática, defendida também por vários gurus da administração passa assim, pela articulação da missão o que implica que “os líderes tenham necessidade de proclamar, claramente e frequentemente, o que a organização procura realizar (Behn, 1998). Quando entramos no âmbito de alguma organização, instituição ou empresa, comumente verificamos que existe uma declaração de missão exibida na parede. Mas, na verdade, podemos interrogar-nos sobre quantas pessoas é que dedicam o seu tempo a ler, e atuam no sentido de cumprir os objetivos traçados pela mesma. Pois, aqui está um aspeto importante e que cabe aos líderes de certa forma resolver. “Estes devem divulgar os pontos fundamentais da missão, em todas as oportunidades disponíveis (Behn, 1998). No que concerne à segunda prática consiste em identificar o défice de desempenho da organização, ou seja, determinar o que falha na organização, de modo a atingir a sua missão. Este défice, ainda de acordo com Robert, pode ser ao nível das entradas, por exemplo, se a organização não possui pessoas com o conhecimento necessário ou habilidades, ao nível dos processos, “caso a organização não esteja a usar as estratégias, táticas, procedimentos ou sistemas mais eficientes e, ainda, ao nível das saídas” (Behn, 1998).

Neste contexto, os líderes têm de compreender o funcionamento da relação causa-efeito, por outras palavras, têm de ter uma ideia sobre o que causa o quê. Contudo, reconhece-se que identificar o défice de desempenho de qualquer organização é claramente um julgamento subjetivo.

Existe uma variedade de processos que se fossem concretizados de forma mais eficaz, aumentariam as saídas e, portanto, os resultados. Contudo, isto implica escolha, e esta é sem dúvida uma tarefa do líder.

Quanto à terceira prática, consiste em estabelecer uma meta de desempenho específica, ou seja, especificar o novo nível de sucesso que a organização necessita alcançar. Independentemente, do tipo de meta de desempenho escolhida pelo líder, esta precisa de ter duas características essenciais: “ser especificada ao pormenor, para que a maioria das pessoas concorde e seja alcançada e ainda, necessita de ter um prazo específico” (Behn, 1998). A quarta e última prática da primeira categoria, enfatiza que o “líder deve esclarecer a vinculação teórica entre a meta e a missão”. A meta de desempenho não é o mesmo que a missão, mas antes, com a meta da organização deve tentar promover-se a missão. Assim, os líderes não podem simplesmente definir um défice de desempenho, selecionar o alvo e mobilizar a organização para o alcance desse objetivo, tem de ter também presente a missão.

Numa segunda categoria, subentendida pela condução da melhoria de desempenho, ou seja, “como podemos mobilizar o nosso povo” (Behn, 1998), os líderes têm de convencer as pessoas da organização a trabalhar de forma inteligente e energeticamente por forma a alcançar o alvo/objetivo. A quinta prática consiste em “monitorar e relatar o progresso com frequência, pessoalmente e publicamente, e os líderes devem fazê-lo “publicando os dados de desempenho de modo que cada equipa saiba que a liderança sabe e que, todo o mundo sabe, quão bem cada equipa está fazendo”. De facto, este é um dos aspetos motivadores das equipas de trabalho. Outro aspeto que convém realçar é a questão da monitorização e esta, como sabemos, implica dois recursos: tempo e dinheiro.

Segue-se, a sexta prática “desenvolver a capacidade operacional”, que subentende que, os líderes devem fornecer aos seus colaboradores o que estes necessitam para atingir os objetivos. Assim sendo, se os líderes decidem melhorar o desempenho da organização, eles não podem simplesmente atribuir metas ou objetivos, mas, têm antes de desenvolver a capacidade operacional que pressupõe dinheiro, pessoas, tecnologia, treino, sistemas de produção, cooperação de parceiros essenciais, e um roteiro de táticas e estratégias que ajudam as equipas a alcançar os seus objetivos. A sétima prática “aproveite-se de pequenas vitórias para recompensar o sucesso” (Behn, 1998), o que pressupõe que os líderes devem garantir que as pessoas ganhem realização pessoal e, conseqüentemente autoestima, reconhecendo o que estas têm realizado. Como refere Robert “a magnitude da cerimónia deve coincidir com o significado da vitória. Por fim, a última prática desta categoria refere que “deve criar-se “oportunidades estima”, isto é, os líderes devem criar

oportunidades para os indivíduos ganharem autoestima e ainda, a estima dos outros. Como escreve (Maslow “A Theory of Human Motivation”) “a satisfação da necessidade de autoestima conduz a sentimentos de autoconfiança, valor, força, e capacidade de ser útil e necessário ao mundo).

A terceira e última categoria, realça a “aprendizagem para melhorar o desempenho”, ou seja, “como devemos mudar, para fazer ainda melhor” pois, alcançar uma meta não é o suficiente, é necessário melhorar sempre. Assim, é necessário descobrir como mobilizar as pessoas da organização e os seus colaboradores a atingir um novo e mais exigente nível de desempenho. Neste sentido, a nona prática consiste em verificar se há “batota”, distorções e cumprimento da missão”, ou seja, constatar se as pessoas estão a alcançar os objetivos de uma forma que promove a missão uma vez que, comprimir a meta de desempenho não pressupõe obrigatoriamente que a organização desempenhe a sua missão. Já a prática dez “analisar um grande número e ampla variedade de indicadores”, pressupõe a análise de muitas formas de dados, sejam eles qualitativos ou quantitativos, para aprender como pode a organização melhorar. A tarefa analítica de determinar o que funcionou, o que não tem funcionado e o que é preciso ser feito para melhorar o desempenho, requer o exame de uma diversidade de indicadores.

Finalizando, temos a prática onze “ajustar missão, alvo e teoria, monitoramento e relatórios, a capacidade operacional, recompensas, oportunidades de estima e/análise.” (Behn, 1998). Os líderes da organização devem agir sobre os indivíduos, fazendo as modificações necessárias, nomeadamente ao nível da estratégia de atuação, da afetação dos recursos, das capacidades operacionais e da criação de novas oportunidades de estima. Podem até decidir modificar a missão.

Importância dos gestores públicos na liderança

Segundo (Behn, 1998), o sistema da Administração Pública americana tem vindo a demonstrar diversas falhas nomeadamente a nível executivo, legislativo, político, judicial, organizacional e de análise. A liderança não é só um direito dos gestores públicos, é um dever e cabe aos mesmos a corrigir algumas dessas imperfeições. Vejamos alguns motivos que justificam a importância do papel de liderança dos gestores públicos:

- Sem organizações públicas de liderança não haverá mobilização para cumprir as propostas das campanhas eleitorais, acabando por não serem cumpridas;
- O chefe executivo eleito pode providenciar a liderança apenas para as instituições públicas onde predomina a sua cor política;

- É importante que se verifique o interesse público de todos os projetos, para que não se apreenda nenhuma ação para próprio benefício;
- Muitas vezes há falta de conhecimento e informação para cumprir deveres;
- O poder judicial, órgão de supervisão da constituição e da legalidade, centra-se nas questões burocráticas esquecendo o interesse superior que é a utilidade pública das alegadas ações.

Pelos motivos enumerados, é possível a um gestor público colmatar falhas da legislação e assim manter o equilíbrio.

Já (Kaufman, 1981a cit. em Behn, 1998), refere que numa etapa de crise os gestores públicos podem ajudar a corrigir as falhas existentes a nível organizacional, analítico, executivo, legislativo, político, cívico e judicial, tornando o governo mais democrata e eficaz. Para um melhor desempenho, pede-se aos gestores públicos que tenham iniciativas que promovam a mobilização de recursos e motivação das pessoas, que articulem os seus objetivos com os objetivos das instituições para que todos trabalhem para a mesma missão, que encorajem as pessoas para o desenvolvimento.

Conclusão

A complexidade do sector público, a variedade de desafios de liderança e os muitos pontos de vista concorrentes desta evidenciam que os problemas da liderança estão a aumentar e, conseqüentemente, as exigências sobre o líder estão a crescer. A análise que existe sugere que uma boa liderança é resultado de um conjunto e não de um indivíduo apenas. Assim, é necessário desmitificar a ideia de que a liderança é apenas “desígnio de alguns” ou de algum órgão específico. As organizações, sobretudo as de dimensão elevada, apostam cada vez mais em “equipas de líderes” que substituem o líder único do tipo “líder-herói”, constituindo verdadeiras “Comunidades de Liderança” como referem (Senge et al, 2000), capazes de responderem eficazmente aos novos desafios da qualidade, da saúde, higiene e segurança no trabalho, do ambiente e da responsabilidade social. “O líder antecipa o futuro, cria uma imagem do resultado a alcançar e, para ser seguido, partilha a sua visão com os colaboradores e motiva-os para a alcançar. Se os outros não o seguirem, não existe líder” (Duluc, 2001).

Parafraseando Rocha (2010), os estudos sobre a liderança permitem concluir que esta última depende não somente da natureza do trabalho, mas também do grupo e dos membros individualmente considerados, do meio e da personalidade do líder. Ainda segundo o autor e na

ausência de grandes estudos sobre liderança na Administração Pública, poder-se-á aplicar as conclusões do sector privado. Daqui se destaca o trabalho de G. Gordon, em *Public Administration in America* (1982), o qual importa conceitos do sector privados e aplica-os à Administração Pública e, assim, caracteriza as abordagens tradicionais de liderança, distinguindo o autor; o líder como diretor, incumbido de prover coerência ao todo organizacional e, assim, reconciliar e articular objetivos individuais com objetivos organizacionais; o líder como motivador, “usando a cenoura e o cacete” ou outras formas de motivação, assente numa visão Taylorística; o líder como coordenador/integrador, das mais variadas tarefas e /ou funções; o líder como catalisador/innovador; o líder como “spokesman” para o exterior, enquanto representante da organização, defendendo os seus interesses e pontos de vista; e, o líder como gestor de crises e conflitos na organização, capaz de antever e solucionar problemas.

É de igual modo de sublinhar que com a veemência da reforma da Administração Pública impõe-se um abandono duma liderança de tipo autocrático e a sua substituição por uma de tipo mais participativo e democrático, capaz de somar o comprometimento e voz dos trabalhadores. A acrescer a isto ter-se-á de considerar também os cidadãos, como consumidores de bens e serviços públicos. Dror (1997) sugere um novo administrador público, o qual denomina de tipo delta. Este deve corporizar características como a capacidade de comunicação, direção de grupos e equipas de trabalho, motivação dos seus subordinados, negociação, resolução de conflitos e de conversação em público, por forma a estabelecer uma rede de contactos.

Não obstante, conclui-se que os executivos portugueses não se assumem como líderes e a sua preferência vai para o título de diretor no sentido tradicional do termo. Ao afirmarem-no esquecem-se, porém, que as funções de direção têm faceado prementes e rápidas mudanças, que já não assentam na hierarquia e autoridade, mas na capacidade de fazer as coisas através das pessoas. Os atuais executivos são chamados a negociar, estabelecer consensos, parecerias, persuadir. Numa súmula, a nova função de direção está dependente do conceito de liderança no seio da Administração Pública, introduzido pela Nova Gestão Pública.

“Para que a liderança seja eficaz, há todo um trabalho de coordenação, compromisso e negociação que deve assentar no respeito e confiança, no exemplo e na responsabilização, conciliando interesses e vontades divergentes, fomentando o *empowerment* e criando um espírito de cooperação e entreaajuda que conduza ao desenvolvimento de equipas motivadas, autogeridas, que apostam na qualidade e na aprendizagem permanente” (Lopes et.al, 2007:224).

“De todas as coisas que fiz a mais vital foi coordenar os talentos daqueles que trabalham para nós e apontá-los para um determinado objetivo” (Disney, 1954, citado por Collins e Porras, 1997).

Referências

- Adair, J. (2003). *Effective strategic leadership*. Pan Books.
- Araújo, J. (2004). *A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade*. Artigo apresentado na Conferência: A Reforma da Administração Pública – apostas e casos de sucesso: 31.
- Behn, R. (1998). Wilson Social Sciences Abstracts. *Public Administration Review*, 58(3), 209.
- Behn, R. 2003. One Approach to Performance Leadership: Eleven “Better Practices” That Can Help “Ratchet Up” Performance. A Paper Prepared for *The Seventh National Public Management Research Conference The Georgetown Public Policy Institute*. Washington, D.C.: Georgetown University.
- Boyett, J. (1999). *O Guia dos Gurus: os melhores conceitos e práticas de negócios*. Editora Campus.
- Capricho, L.; & Lopes, L. (2007). *Gestão da Qualidade*. Editora RH.
- Collins, J.; & Porras, J. (1997). *Empresas de Sucesso*. Edição Livros do Brasil.
- Correia, P., Mendes, I., & Bilhim, J. (2019). As redes de colaboração como fator inovador na implementação de políticas públicas. um enquadramento teórico com base na nova governação pública. *Lex Humana*, 11(2), 143-162.
- Correia, P., Mendes, I., Dias, I., & Pereira, S. (2020). A evolução do conceito de serviço público no contexto das mudanças de estado e concessões político-administrativas: uma visão aglutinadora. *Revista da FAE*, 23(1), 45-64.
- Davitkovski, B., Pavlovska-Daneva, A., Shumanovska-Spasovska, I., & Davitkovska, E. (2018). Independent bodies as a model of organization of the public administration. *Juridical Tribune/Tribuna Juridica*, 8(2), 453-476.
- Deming, W. (2000). *The new Economics – for industry, government, education*. The MIT Press.
- Duluc, A. (2001). *Liderança e Confiança: desenvolver o capital humano para organizações competitivas*. Instituto Piaget.
- Fonseca, F.; & Carapeto, C. (2005). *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*. Edições Sílabo.
- Greve, C.; & Jespersen, K. (1999). New Public Management and its Critics. Alternative Roads to Flexible Service Delivery to Citizens? (pp.143-156). In *Citizens and The New Governance*, IOS Press.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3- 19.
- Hooijberg, R. (2001). The impact of organizational characteristics on leadership effectiveness models. *Administration & Society: Sage Publications*, 33(4), 403-431.
- Kotter, J. (1997). *Liderando Mudança*. Editora Campus.
- Lane, J. (2005). *Public Administration and Public Management – the principal agent perspective*. Routledge.

- Liegl, B. (1999). The Fallacies of New Public Management – Can They Still Be Prevented in the Austrian Context? (pp.175-186). In *Case Studies in Public Services Management*. IOS Press.
- Lopes, A. & Felício, M. (2005). Competências de gestão em globalização – estudo de caso de uma empresa em processo de internacionalização. *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, 4(1).
- Lopes, A. & Honório, P. (2004). *Liderar para evitar o declínio das organizações. Um contributo para a gestão, assente no modelo de P. Pitcher*. Em torno da psicologia. Livros Horizonte.
- Maia, T. & Correia, P. (2022). Desafios da Implementação da Nova Gestão Pública. *Lex Humana*, 14(2), 121-138.
- Organization for Economic Co-operation and Development – OCDE. (2001). *Lier Leadership et performances dans les organisations publiques* [on line]. Paris: Disponível em: <www.oecd.org>.
- Pereira, S., Correia, P., & Lunardi, F. (2022). Desafios na Implementação da Nova Gestão Pública na Judicatura Portuguesa: O Juiz Tradicional Versus o Juiz Gestor. *Humanidades & Inovação*, 9(19), 125-134.
- Pereira, S., & Correia, P. (2020). Movimentos Pós-Nova Gestão Pública: O novo Serviço Público. *Lex Humana*, 12(1), 69-85.
- Resende, S., Correia, P. & Lunardi, F. (2022). A Modernização da Administração pela Lente do Google Scholar. *European Journal of Applied Business Management*, 8(4), 126-140.
- Rocha, O. (2000). *Organização e Gestão dos Tribunais*. [Comunicação de Conferência]. Conferência do Centro de Estudos Judiciários, Lisboa.
- Rocha, O. (2010). *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Escolar Editora.
- Rosell, S. (2000). Un nouvel encadrement pour le leadership et a gouvernance à l'ère de l'information.
- Şaramet, O. (2018). Separation and balance of power and discretionary power in public administration. *Tribuna Juridică*, 8(16), 437-452.
- Senge, P.; Roberts, C.; Ross, R.; Roth, G. & Smith, B. (2000). *A dança das Mudanças*. Editora Campos.
- Teixeira, S. (1998). *Gestão das Organizações*. MacGraw-Hill.
- Terry, L. (1995). *Leadership o public bureaucracies: the administrator as conservator*. Sharpe.