

# Legitimidade da liderança no Ministério da Saúde – um ensaio\*

*Rose Marie Caetano*

Entender como a liderança dos dirigentes pode melhor conduzir os trabalhadores e, com isso, aprimorar a prestação de serviços públicos, é algo que deveria ser mais bem explorado. Sendo assim, o objetivo deste trabalho é investigar algumas condições conjunturais que influenciaram a qualidade da gestão e a legitimidade do cargo de dirigentes, no caso, no setor saúde. Trata-se de uma reflexão sobre as características e mudanças na gestão pública nos últimos anos e uma sondagem a respeito da percepção quanto à qualidade da gestão e seleção do gestor para legitimidade da liderança sob o ponto de vista dos subordinados. O trabalho, orientado para a gestão de pessoas em uma análise do estilo de gerência, tem como área de interesse o Ministério da Saúde, no nível federal.

O artigo segue três eixos de observação, sendo os dois primeiros uma pesquisa bibliográfica, apresentando as transformações da gestão no serviço público ocorridas no mundo e no Brasil, bem como as relações de poder existentes nas relações humanas e sua relação com a liderança; o último eixo, uma pesquisa junto aos trabalhadores em áreas administrativas do Ministério

da Saúde, em Brasília, que teve como objetivo verificar a percepção dos subordinados em relação aos seus dirigentes.

As informações tanto da pesquisa bibliográfica quanto dos questionários aplicados devem ativar uma discussão que há muito permeia o ambiente da gestão e devem sensibilizar os responsáveis pela seleção ou indicação para cargos de gestão, da importância dos seus atos para a eficiência e efetividade do serviço público de saúde.

As chefias são responsáveis no que se refere a desenhar o perfil profissiográfico para gestão de pessoas, fazendo seleções conscientes com base técnica descolada de interesses de arranjos políticos, devendo proporcionar capacitação adequada aos dirigentes, oferecendo e promovendo cursos, palestras e oficinas de qualidade nas áreas de gestão e gerenciamento de pessoal, melhorando, assim, a competência e habilidade dos dirigentes para com suas equipes e conseqüente reflexo no ambiente de trabalho que, em uma cadeia de ações positivas, atingirá o bem-estar e a saúde da população.

Acredita-se que o momento histórico interfere na conduta do gestor, por isso a linha de percurso da gestão no serviço público, seu trajeto e mudanças, bem como as orientações políticas paralelas serão consideradas. O propósito é ter um cenário de fundo do momento histórico-político que interfere no entendimento da situação da gestão pública.

### **A administração pública no mundo e as tendências globais no gerenciamento dos recursos humanos**

Tem sido um movimento mundial cada vez mais intensivo a reestruturação no serviço público, tanto em forma como em conteúdo. Algumas experiências, melhores

práticas, erros e acertos são relatados e compartilhados como possíveis e inovadoras soluções para os novos problemas em gestão. Diferentes trabalhos descrevem as tendências mundiais, evidenciando a existência de uma convergência de contextos, seja quando da identificação e levantamento de problemas, seja nas soluções apresentadas e adotadas. Como conclusão, tem-se que as semelhanças entre as instituições são mais comuns do que as diferenças.

As constantes mudanças nas relações de trabalho são ponto comum. Alguns países passam por problemas de aposentadorias antecipadas (Canadá) ou liberalização econômica (Malásia), tal qual o Brasil. Donald Hall (2002) comenta em seus estudos que “as instituições reagem ajudando a municiar os gerentes para que orientem e lidem com a mudança. Parecem existir dois aspectos principais em relação a esses esforços. Primeiro, as instituições oferecem treinamentos de conteúdo específico sobre as reformas, como, por exemplo, sobre as novas regras e procedimentos de governabilidade da U.E. Segundo, elas implementam treinamentos em competências e habilidades para a gestão da mudança”.

Sobre liderança, o autor afirma que alguns centros de capacitação têm como destaque três aspectos: competências para o trabalho em equipe, política e comunicação estratégicas, e “trabalhando com o Parlamento”, todos três eixos enfatizando liderança, ética e gestão da qualidade (2002).

Em vários países do mundo, bem como no Brasil, a preocupação dos governos em relação aos gestores começou com o esfacelamento do Estado, na década de 70. A intervenção estatal então era necessária para garantir o emprego. Depois disso, uma nova dimensão do problema

surgiu e a reforma do Estado passou a figurar como palavra de ordem na gestão pública. Além disso, um novo conceito aparece, o *Welfare State* que correspondia à dimensão social do modelo proposto.

Abrucio, em seus textos, comenta que o Estado de Bem Estar tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação, etc.) para garantir o suprimento das necessidades básicas da população. A introdução do modelo gerencial no setor público faz parte desse contexto. Resta saber quais teriam sido as condições para a mudança.

A saída para o impasse poderia ser a seleção de servidores, estruturada e organizada segundo reais necessidades, e a constituição de cargos em carreira de forma transparente e bem remunerados. No entanto, Ian Gow (2004) comenta sobre um estudo feito no Canadá, mas que parece dirigido ao caso brasileiro:

[...], temos uma longa tradição de recrutar pessoas de fora do serviço público para ocupar cargos em escalões relativamente altos”.

[...] o surgimento da preocupação com carreiras no serviço público ocorreu no contexto de forte enxugamento do Estado e da partida iminente de grande número de servidores graduados que estão chegando na idade de se aposentar (41% dos atuais dirigentes se aposentarão nos próximos dez anos). A reestruturação e o enxugamento ocasionam perdas em todos os lugares, gerando uma “crise silenciosa”.

A partir daí, fatalmente surge a pergunta: Até quando se suportará essa “crise silenciosa” no Brasil? Em qual governo ela se tornará a “crise do apagão

do servidor público?”. Recentemente, várias denúncias públicas na mídia mostram casos de nepotismos e constantes exposições de funcionários contratados por empresas terceirizadas ou organismos internacionais, com salários díspares em relação aos dos servidores de carreira. São trabalhadores despojados de direitos (aposentadoria, licença saúde, participação em cursos, etc.) da carreira de servidor público e que muito se parecem com as

***“É preciso considerar que mesmo em uma democracia, interesses pessoais estão espelhados nos votos e na retribuição de favores”.***

características descritas no serviço público federal no Canadá àquela época.

Indicações inapropriadas existem em todos os ambientes de trabalho, mas provavelmente acontecem com mais intensidade no serviço público devido às inúmeras mudanças de governo, sobretudo quando governos de coalizão ou de composição são as palavras que definem os “conchavos” de várias ideologias, que

trazem orientações distintas em suas sincrasias. A cada mudança ministerial, às vezes ocorrem diversas em um mesmo governo, as direções e as prioridades mudam. Trocam-se os chefes e os subchefes e o rompimento da continuidade na gestão causa danos (ainda não cientificamente medidos), que podem ser percebidos na desmotivação, ou melhor, no descrédito dos servidores. Não é incomum criar-se um cargo/serviço para atender a empregabilidade de alguém indicado, buscando-se, poucas vezes, o profissional adequado e com conhecimento técnico e perfil desejado para atender à demanda do trabalho. É preciso considerar que mesmo em uma democracia, interesses pessoais, ou particulares de grupos, estão espelhados tanto nos votos como na retribuição de favores no cumprimento dos mandatos.

Nos estudos sobre a composição da massa trabalhadora no serviço público, observa-se que muitas vezes o interesse próprio é conflitante com a ideologia do bem-estar comunitário e, por isso, é comum a identificação de destituição e re-ocupação de cargos gerenciais, substituídos conforme indicação político-partidária logo após a eleição de um novo governo, que conseqüentemente define a nova composição ministerial. É preciso admitir que tais ocorrências não são dirigidas a um governo específico, tampouco o fato é atributo brasileiro. A literatura mostra que outros países democráticos enfrentam a mesma situação.

O problema, porém, deve estar centrado no tamanho da “onda de nomeações” em prol da nova ideologia político-partidária instalada pela votação direta do povo. Em algumas situações, isso pode atingir a todos os níveis e não apenas aos dirigentes de primeiro, segundo ou

terceiro escalão, desajustando e desestabilizando os sistemas reinantes, que perdem constantemente (ou, na melhor das hipóteses, a cada quatro anos) a continuidade das ações administrativas.

Francisco Longo (2003), sobre dirigentes políticos, comenta a influência político-partidária para a formação da casta de dirigentes no serviço público. Ele coloca em cena outro ator que disputa espaço com as ocupações por cargos políticos: são os profissionais burocratas, representados pelos técnicos e especialistas incorporados à administração para prestação de serviços específicos. Serviços esses que necessitam cada vez mais de especificidades técnicas para acompanhar o desenvolvimento. Isso se dá porque os dirigentes no serviço público não se preocuparam em formar técnicos com expertise suficiente para enfrentar os avanços tecnológicos, por exemplo, na área de informática (o mesmo acontecendo em diversas outras áreas). A maioria desses profissionais especializados ou ingressa no serviço público (contratados por organismos internacionais) oriundos do mercado, ou presta serviços como terceirizados.

Os servidores de carreira para galgar cargos disputam, de um lado, com a reposição gerada pelo atendimento à demanda puramente político-partidária de retribuição de favores e, de outro, com a necessidade de profissionais capacitados segundo as novas tecnologias para dar conta das exigências de melhoramento dos serviços oferecidos pela máquina estatal. Como comentado acima, os servidores não são contemplados com eficientes e constantes capacitações, existindo, inclusive, normas que limitam sua participação em capacitações<sup>1</sup>.

Longo (2003) chama de *flexibilidade* as livres nomeações dos dirigentes no setor público. Assim, os estatutos e as legislações

tornam-se adaptáveis à situação para atender aos requisitos. Os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), que necessariamente não precisam ser preenchidos pelos servidores de carreira, foram inicialmente criados para trazer competências e conhecimentos externos e arejar a gestão; hoje, muitas vezes, atendem interesses políticos e provocam uma disputa injusta com os servidores, o que deforma a lógica da carreira no serviço público.

Para minimizar esse efeito, o autor comenta que, em alguns países, há uma *diferenciação* entre os cargos de dirigentes que devem ter cunho político. Existe um respeito aos cargos que devem obedecer às regras contratuais que envolvem a responsabilidade por resultados, conceito este que vem alcançando espaço no mundo do serviço público, sobretudo diante das últimas reformas estatais. Alguns países, quando da seleção, atendem a necessidades técnicas para o preenchimento das lacunas. Há acompanhamento e avaliação de desempenho, além, é claro, de uma política salarial transparente e, não necessariamente, horizontal. Isso oferece mais seriedade ao processo de preenchimento dos cargos e mais estabilidade e qualidade ao serviço público.

No Brasil, a maior parte do quadro de servidores assumiu em concursos públicos há mais de 20 anos, e por isso, esse quadro vem envelhecendo sem suprir as vacâncias. Dessa forma, diferentes formas de contratação de pessoal foram criadas. Como o presente trabalho trata da legitimidade das lideranças, resta saber: quem são os dirigentes? Os “servidores da casa” ou os contratados temporários que ocupam esses cargos por tempo limitado?

A falta de renovação nos quadros públicos provoca desmotivação, além de ser fator impeditivo para que uma reno-

vação de idéias e de estrutura surja com o ingresso de um pessoal mais bem preparado, trazendo assim um novo perfil ao serviço público.

Olhando sob a ótica dos servidores, percebe-se que provavelmente os fatores acima contribuíram para que, pouco a pouco, o serviço público deixasse de ser referência de bom emprego. Com isso, os serviços públicos oferecidos à população cada vez mais se distanciaram tecnicamente dos serviços apresentados pelas empresas particulares. Cabe lembrar que, há pouco mais de 20 anos, as escolas públicas, desde o ensino primário até as universidades, eram as melhores, e os melhores hospitais eram indiscutivelmente os públicos. O servidor público, além de bem remunerado, tinha orgulho e status perante a sociedade.

A atratividade de uma carreira bem estruturada, de bons salários e de estabilidade no emprego já não são mais verdade absoluta, e o Estado não teve oportunidade de se reestruturar, se entender e se reprogramar para ser um bom empregador/gestor, isso é, promover boas seleções e apresentar uma carreira que valorize aos que se mantêm atualizados, à frente de novas idéias, lançando mão de novas tecnologias e buscando a otimização dos recursos. Transformação esta que aconteceu em escala maior no setor privado.

### **O que a reforma do Estado teve a ver com tudo isso?**

Idealizada por Bresser Pereira, a reforma do Estado foi decorrência de um fenômeno de transformação que já vinha ocorrendo no mundo e cujo reflexo no Brasil era previsível. Passado o tempo do: “Milagre brasileiro”, do “Vamos fazer 50

anos em 5”, do “Ouro para o Brasil” e do “Exportar é o que importa”, modismos que representaram época, tornou-se necessário o estabelecimento de diretrizes para uma nova condução da máquina estatal ressonante com a transformação que se observava.

Quase um slogan para a época, curto e direto, reforma do Estado, era explicativo por si só. O marco histórico aconteceu pela criação do Programa Nacional de Desburocratização (1980).

As mudanças surgem com a globalização da economia e a forte influência da crise do Estado, que não tem mais domínio sobre a situação financeira: a exaustão financeira (SOUZA; ARAÚJO, 2003). O fenômeno da perda da credibilidade do Estado é agravado pelo baixo atendimento das expectativas sociais, que aumentam gradativamente com os adventos tecnológicos. O controle do setor público pelo setor público começa sua falência. Em seu lugar, surge o controle social representado pelos sindicatos, ONGs, movimentos sociais, etc. A reorganização do setor é premente e se inicia com a adoção de melhores ferramentas de gestão na busca da eficiência e produtividade. Surgem as primeiras idéias para a descentralização como método de melhorar a eficiência e dar mais atenção às expectativas do cidadão, indo até ele ou trazendo-o para participar das prioridades e orientações quanto ao atendimento de suas demandas.

A Reforma objetivava o ajuste fiscal e pretendia alcançá-lo pela transformação da administração burocrática em administração gerencial, evidenciando, assim, a importância dada à figura do gestor. Os pressupostos do modelo proposto tinham vertentes na economia, na administração e no campo judicial. O novo modelo gerencial exigiria mais autonomia

do gestor, imposta pela necessidade de conhecer princípios de economia, pois durante muito tempo a administração financeira das áreas públicas ficou centralizada em um núcleo administrativo que detinha o saber e as informações, um núcleo voltado exclusivamente para orçamento e finanças, sem perceber ou entender suas conseqüências ou probidades. Muito pouco, ou quase nada, tinha de envolvimento do dirigente que administrava sem a preocupação de custos. Diante das novas propostas, o dirigente, premido pelas mudanças no âmbito econômico do Estado, deveria mudar seu comportamento, ampliando o escopo de sua gestão.

Provavelmente foram essas novas idéias, que tinham como pano de fundo o conceito de resultado e a preocupação com as áreas “deficitárias”, que, para o governo da época, deram asas à instalação do neoliberalismo. Com o mote do neoliberalismo, e suas idéias de resultados baseados apenas em dados econômicos, houve uma desconsideração do Estado de Bem-Estar, em que a saúde é ponto fundamental do bem-estar para o cidadão.

Os impactos da globalização e o pressuposto das novas tecnologias não suportadas pelo Estado auxiliaram o estabelecimento das idéias neoliberalistas.

As ações decorrentes das novas idéias e dos acontecimentos mundiais ecoaram nas reformas de Estado em todos os continentes e, conseqüentemente, tiveram reflexos na gestão dos serviços públicos. Uma análise mais detalhada desses movimentos pode explicar quais foram as implicações na gestão do serviço público no Brasil: o desmonte do bem-estar teve impactos que foram desde o aumento do tempo para a aposentadoria, com pagamento de “pedágio” para aqueles pressupostamente com direitos adquiridos,

até a prática de preços exorbitantes pelas telefônicas, executados em nome de uma, também pressuposta, melhoria na qualidade de atendimento. A gestão pública teve um forte impacto decorrente das ações econômico-financeiras. As várias empresas estatais vendidas, agrupadas, destituídas ou extintas davam um recado nada alentador para os servidores que pretendiam seguir carreira, pois nada mais poderia garantir sua estabilidade. Provavelmente esse o motivo da acomodação muda e inativa dos que permaneceram e a ação pró-ativa de desligamento dos mais capacitados, culminando numa situação de continua incerteza.

A origem de tudo pode ter partido dos aconselhamentos do Consenso de Washington, sendo assim, o Brasil cumpriu as orientações apresentadas e reduziu o Estado (venda das estatais), estabilizou a moeda (Plano Real), internacionalizou a economia (abriu o comércio para importações e exportações), fez a liberalização financeira e a desregulamentação das atividades. Já no atual governo, a continuidade desse protocolo acontece com a eliminação do déficit público mediante profundo ajuste fiscal e a seletividade no financiamento das políticas públicas, numa continuidade do governo anterior no que se refere ao consenso de Washington.

A redução do Estado ou o Estado Mínimo trouxe um paradoxo diante do antigo Estado de Bem-Estar. É difícil para os gestores entenderem qual a postura que deles é esperada, mesmo porque existem denúncias, principalmente pela mídia, de *rent seeking*<sup>2</sup>. “Para isso, contam com o apoio de parte da burocracia, consolidando o padrão de articulação público-privado e Estado-sociedade no Brasil. Sua tradução literal equivale a ‘busca por renda’. Alguns autores, como Bresser Pereira, já estão chamando a

tentativa de impedir o rent seeking como *publicação*” (SOUSA; ARAUJO, 2003).

É preciso ponderar que tanto a redução do Estado, quanto a abertura para importações gerou um desconforto para empresas de economia privada e para o setor público, que passou a temer pela sua descontinuidade, seja pela venda, seja pelo enxugamento de atividades. Gerenciar com essas adversidades está longe de ser o campo ideal para o desenvolvimento, e o

***“A falta de renovação dos quadros públicos provoca desmotivação, além de ser fator impeditivo para que uma renovação de idéias surja com o ingresso de um pessoal mais bem preparado, trazendo um novo perfil ao serviço público”.***

reflexo de tudo isso atingiu e atinge a população que deixou de ter serviços públicos de qualidade.

Um novo padrão comportamental é exigido dos dirigentes que devem assumir, inclusive, o papel de articuladores na questão Estado-sociedade, buscando o melhor atendimento por um lado e verificando desmontes públicos do outro. Um paradoxo de difícil compreensão.

A reforma do Estado tinha o propósito de ser um propulsor de mudanças, incluindo aqui a capacitação para esses “novos gestores”, mas nem todos os cuidados foram tomados. Variáveis organizacionais, como a cultura, o desempenho, a liderança, a tarefa, a motivação, o clima e as estruturas, deveriam ter sido consideradas. As chefias deveriam estar preparadas e entender os acontecimentos, ter noção de onde deveriam chegar (rumos e objetivo final), o que muitas vezes não estava explícito. Além disso, faltava aos gerentes conhecimento e habilidade para a utilização de ferramentas de gestão como, por exemplo, planejamento estratégico, que pudessem demonstrar os rumos e as metas estratégicas estabelecidas ou definidas em conjunto pelas próprias equipes.

Modernizar a administração deveria ser a tônica do governo neoliberal. O Estado reduzido absorveria funções de normatização ou regulamentação, de controle e monitoramento e de agente promotor do desenvolvimento, descentralizando funções de execução e assumindo a coordenação das mesmas. A administração deveria ser leve e flexível. O dirigente deveria minimamente saber como fazer planejamentos aderentes à estratégia das suas organizações. Deveria organizar e capacitar seu pessoal para atender a novas demandas, entender a importância de abrir mão da execução para assumir funções “pensantes” de direcionamento, que seriam traduzidas pelas, então, “normatizações” federais eficientes, objetivas e agregadoras. O Plano Diretor do governo dispõe que é preciso:

- aumentar a efetividade do núcleo estratégico, de forma que os objetivos democraticamente acordados sejam adequada e efetivamente alcançados; e
- modernizar a administração burocrática, por meio de uma política de

profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanente, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo em que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho.

Diversas ferramentas para uma gestão participativa e eficiente foram elaboradas e, ainda hoje, são estimuladas pelas áreas de gestão e de planejamento do governo. Mas será que o gestor mudou o seu *modus operandi* ou o comportamento dos dirigentes continua seguindo o velho padrão de que a chefia tudo sabe e tudo decide?

Importante também seria esclarecer o papel do dirigente no nível central/federal do serviço público. Melhor explicando: definir as práticas de descentralização e os novos produtos, uma vez que não deveria mais executar tarefas. Tudo isso à luz das expectativas da clientela/usuário, que também deveria ser bem definida, além, é claro, de ter sua participação ativa no processo.

A reforma do Estado presumia transformações para o serviço público, mas é preciso saber se, e como, as mudanças afetaram os diversos níveis gerenciais.

O maior desafio, talvez, seja entender como essas transformações influenciaram positivamente ou negativamente a gestão pública desde a alta gerência (primeiros escalões), bem como isso afetou, e afeta, as alterações na base da pirâmide hierárquica e por fim como tudo isso interfere na legitimidade da liderança gerencial dos serviços públicos brasileiros.

### **Como foi o reflexo desse contexto no Ministério da Saúde?**

Todos os fatores, tanto econômicos, sociais e de transformações tecnológicas, que atingiram o serviço público de um



modo geral, tiveram repercussão acentuada para as áreas da saúde. O maior orçamento e o maior Ministério fazem parte de um sistema ainda maior, o Sistema Único de Saúde (SUS). Saber como deve ser o gerenciamento de uma área de tamanha abrangência e complexidade apresenta-se como desafio a todos os pensadores da administração pública.

A administração do sistema federativo iniciado nos anos 1980 propôs a descentralização da gestão, mas não existem dados concretos sobre os reflexos causados nas gerências e nas chefias, sobretudo na gerência média. Da mesma forma, não há uma proposição sistematizada para que os novos gestores se adaptem a novos comportamentos e entendam a nova forma de poder participativo. Tampouco esse perfil de nova forma de gestão, descentralizada e participativa, foi desenhado e apresentado aos servidores do Ministério da Saúde.

Além disso, diversas transformações com absorção de outras estruturas como, por exemplo, dos funcionários do extinto INAMPS,<sup>3</sup> aconteceram sem que a readequação dos trabalhadores remanescentes fosse pensada, ou mesmo, sem que mecanismos de capacitação e acolhimento fossem adotados. Pessoas oriundas de culturas diferentes foram “juntadas”, sem que tivesse a amálgama que as fizesse um só bloco de trabalho. Foram lançadas aos setores com salários diferentes e formações distintas, sem que lhes perguntassem o que poderiam ou sabiam fazer.

Traçar o perfil do servidor da saúde poderia ser um primeiro passo para a organização da estrutura. Ultimamente, alguns servidores começam a se entender como atores nesse gigante chamado SUS, a partir de ações de integração como o (re) Descobrimdo o SUS<sup>4</sup>. Poderia se criar

o “(re)descobrimdo o dirigente”. Afinal, ele é ator constante e permanente nesse cenário, ou é preciso ceder à hipótese de que sua passagem tende a ser ligeira como um mandato político e, por isso, não valeria a pena se investir em sua capacitação?

Na análise desse contexto, é preciso citar que a definição dos papéis de cada esfera do governo nunca foi devidamente esclarecida ou assumida, seja por meio de programas claros e políticas bem compartilhadas, seja pela redefinição das competências de cada co-participe. Descentralização é transferência de autonomia do poder de decisão. A expectativa é de mais participação e democratização nas decisões. A chefia média deveria estar mais presente e capacitada para receber os novos papéis e exigências nas pontas. No nível central, os gestores preparados para as transferências e repasses de processos de forma sistematizada e segura.

Muita coisa ainda se executa nesse nível, que, por sua vez, não teve a esperada diminuição expressiva em seus quadros, decorrente da descentralização. A necessidade de técnicos mais capacitados para dar conta das novas tecnologias impostas pelo mercado e pelo aumento constante das demandas tornou-se fundamental para a organização de um Sistema Único de Saúde que, em si próprio, era dia-a-dia crescente. A figura do consultor contratado por programas de saúde e educação firmados com diversos organismos internacionais tornou-se uma constante e abundante alternativa, uma vez que os concursos públicos prometidos pelo governo neoliberal se apresentavam como incompatíveis com uma máquina estatal, que deveria eliminar uma série de atribuições do nível central para os estados, mas que tem na descentralização apenas um paradigma ideal ainda não realizado.

No mais das vezes, os estados e municípios (seus gestores em constante *turn over*) não foram devidamente preparados e treinados para receber a tarefa de execução e efetivação/execução do orçamento (repassado por meio dos POA e PPA)<sup>5</sup>. A metodologia de repasse não contemplou conhecimento e habilidades de planejamento e articulação técnica a esses gestores.

Mesmo com as diversas tentativas de descentralização da execução por meio do repasse orçamentário, a esfera federal do sistema de saúde ainda sofre pelas deficiências com pessoal.

Inúmeras modalidades de contratação de pessoal foram criadas para suprir a falta de concursos públicos. Com isso, irracionalidades salariais são freqüentes. Estudantes fazem estágio, oferecendo trabalho de quatro horas por dia e não recebem o suficiente sequer para arcar com seu deslocamento de casa ao trabalho. Incompatível com as orientações de um governo que se volta para o trabalhador, esses estudantes são considerados mão-de-obra barata e descartável. Não raras vezes, chefes ganham salários muito menores que os de seus subordinados e a distribuição de cargos com salários generosos, oriundos de comprometimentos políticos, são oferecidos sem que se atendam às necessidades do trabalho em si. Além disso, uma parte expressiva de pessoas contratadas na modalidade “produto” não contribui efetivamente com a necessidade de mão-de-obra do trabalho técnico, mesmo porque, as próprias regras assim determinam.

Não existe avaliação de desempenho formalizada e com critérios voltados para resultados ou para a relação custo X benefício, que verifique quais são aqueles consultores que estão realmente contribuindo

para o serviço público. Por outro lado, que sentido teria a implementação de qualquer tipo de avaliação de desempenho em uma instituição cujo Plano de Cargos e Salários, se existe, é inexpressivo, pois leva em consideração inúmeros fatos que desabonam o que se costuma conceituar como carreira ou plano salarial.

De uma lado, motivada pelo desenvolvimento tecnológico da informática, de outro, ações políticas às vezes equivocadas geraram a atual situação em que convivem lado a lado servidores de carreira (concur-sados) com garantia de emprego, férias, licenças, direito a INSS e aposentadoria, mas insatisfeitos com os baixos salários e, por seu turno, funcionários contratados com retorno salarial próximo aos praticados no mercado, mas sem a mínima estabilidade de emprego e sem nenhum direito trabalhista, que por isso também se encontram insatisfeitos.

A questão é: como gerenciar pessoas que o próprio sistema permite e induz que sejam pagas de forma arbitrária de acordo com casualidades ou ondas políticas esporádicas e situacionais? Pesquisas de clima organizacional indicam insatisfação no que se refere à justiça na forma de remuneração.

A denúncia de tal situação, contudo, traz tanto desconforto como a própria situação instalada. Será, então, que a melhor forma de estruturar o sistema público, em especial o de saúde, seria a hierarquia, após, claro o estabelecimento de um grande concurso?. Seria o ideal o estabelecimento de uma carreira formal e repleta de regras e inflexibilidades?<sup>6</sup>

Assim, o conceito e os parâmetros para a carreira no sistema de saúde pública não são definidos e os diversos tipos de contratos concorrendo entre si, e estes com a carreira do servidor propriamente dita, interferem no planejamento de vida e de

carreira dos servidores públicos. Nas áreas de saúde, mais acentuadamente, observa-se a quantidade de profissionais que atuam em carreiras paralelas, subjacentes e temporárias. São inúmeros os consultores oriundos do mercado que, ao ingressar nessa maratona de contratos terceirizados ou com agências internacionais, também não têm definições sobre a continuidade de seus trabalhos.

O importante é saber como valorizar os trabalhadores da saúde diante dos inúmeros anos sem reajuste salarial. Tratar os conflitos, humanizando as relações dos trabalhos, também é tarefa complicada frente aos “desmanches” de instituições governamentais.

Uma coisa é certa, as mudanças não acontecem e não podem acontecer por decretos. Uma reflexão mais apurada mostra que se trata de uma mudança cultural e mudanças desse tipo necessitam de um tempo considerável para processar as alterações que dependem, dentre outras coisas, de transferência de competência – *empowerment*.

Como comentado anteriormente, dá-se, por transferência de decisões e de condições. As condições não se dão por repasses financeiros, mas pela capacidade de governar, promovendo desde o planejamento estratégico regionalizado até as articulações e negociações necessárias para o comprometimento dos diversos atores envolvidos, buscando inclusive parcerias para viabilização das ações de incremento.

No nível central, diante das diretrizes de descentralização, os trabalhadores devem passar pelo desapego das execuções operacionais, buscando atuar como coordenação, normatização e orientação. Formas de trabalho diferentes da que estavam habituados.

Em que pese os estudos que indicam ter havido melhora no nível de escolaridade em termos acadêmicos, indicando que muitos servidores na década de 90 concluíram curso superior; provavelmente esses dados não são determinantes ou indicativos para se afirmar que, em um mesmo ritmo, houve progresso na forma de gerenciamento ou nos processos administrativos na área de saúde ou em qualquer outro serviço público.

***“O líder, em vez de um bom orador, deve ser um bom ouvinte, capaz de entender os anseios do grupo e concretizá-los.”***

É de se supor que em áreas como a saúde e a educação, o quantitativo de servidores com estudo em nível superior (professores, médicos, enfermeiros, entre outros) tenha uma expressividade, mas a questão é saber se servidores de áreas administrativas, também tiveram tão expressivo aumento de capacitação. Afinal, áreas administrativas muitas vezes definem ações estratégicas.

## Recursos humanos – alguns paradigmas

Pensar e entender o significado de gestão, seu desenvolvimento, ou melhor, suas inúmeras transformações no tempo e nos espaços relacionais das diversas culturas e situações, requer um ingrediente essencial: entender como acontecem as relações de poder.

Os conceitos que definem gestão, por questão temporal ou situacional, tiveram nuances e foram apresentados segundo análises baseadas em diferentes princípios estruturais e organizacionais. Provavelmente, o fenômeno básico que caracteriza essas organizações e, conseqüentemente, orienta os princípios de gestão, acontece pelo estabelecimento das relações de poder ou dominação dentro de uma perspectiva maior, que abrange inclusive a cultura organizacional.

### Relações de poder

As definições das relações de poder estabelecem paralelos para as definições de liderança e, nesse sentido, é possível mencionar várias características e descrições de variedades de estilos, como, por exemplo, os três tipos puros de dominação legítimos, abordados por Weber. Provavelmente, ele não foi o primeiro a escrever ou descrever, sistematicamente, as relações de poder, mas, com certeza, muitos autores e estudiosos nelas se basearam para criar teorias na arte da dominação<sup>7</sup>.

Não seria prudente partir do pressuposto de que a gestão existe como mera decorrência de um aprendizado em que algumas provas ou um certificado possam garantir que o sujeito está habilitado e certificado como gestor. Não é o mesmo que preparar o indivíduo para exercer funções técnicas. As variáveis que atuam sobre o

exercício da gestão são consideravelmente mais complexas que aquelas exigidas em funções operacionais. Para o dirigente, o trabalho não implica apenas variáveis relativas ao conhecimento e complexidade de tarefas, mas sim, uma quantidade de variáveis díspares entre si. A gestão pressupõe a orientação de subordinados, sendo cada um deles um mundo complexo que deve ser considerado e entendido em suas necessidades individuais e coletivas.

Por outro lado, o gestor deve atender aos interesses da organização, que muitas vezes não coincidem com os interesses dos trabalhadores. Além disso, o gestor tem seus próprios interesses, alguns deles voltados para a manutenção ou conquista de mais poder.

O dirigente inicia suas atividades, normalmente, dentro de uma caldeira de relacionamentos pré-existentes, em que, muitas vezes, relações de poder do inter e extra grupo já estão estabelecidas. Sua atuação deverá dar conta de manter e orientar essa rede de poder de forma harmônica e produtiva a todos.

Motta (1999) resume bem a interferência que existe entre as relações de poder e a ação das lideranças. Ele foca o estabelecimento da racionalidade para o exercício da função do líder, em qualquer que seja o local ou a situação. Para ele, o poder acumula-se em mesma proporção que o nível hierárquico.

Em outras palavras, a racionalidade no exercício do poder, além de relativa, é extremamente influenciada pelo contexto em que está inserida, bem como por interesses próprios e particulares no sentido da manutenção do poder adquirido ou ascensão a ele. Afinal, para o autor, o poder traz consigo perdas e danos. Assim sendo, na análise situacional da liderança, é preciso salientar que toda organização é uma arena

política em que interesses diversos estarão em jogo. Desejos individuais podem ser compartilhados, ou não, com as aspirações do grupo ou da organização. Nessa linha de pensamento, é possível entender que o líder é aquele que consegue expressar ao grupo a identidade de desejos e aspirações, mesmo que não seja tão verdadeiro quanto pareça.

Motta (1999) explica também a influência que esses conflitos de interesses, externos e internos aos interesses do próprio gestor, têm na forma de direção ou coordenação das pessoas, uma vez que o gestor também faz o controle dos recursos, sendo de sua responsabilidade os diversos processos decisórios. Nesses processos, o responsável pela gestão irá tratar conflitos, pressões externas e colisões de poder interno e externo.

Do poder à liderança existe um bom passo, mas o caminho e a trilha que norteiam os estudos desses temas são os mesmos. Como a palavra *poder*, com o tempo, sofreu desgastes por carregar consigo o peso de definições correlatas como autoritarismo, pressão e sub-julgamento, a palavra *liderança* vem substituir o termo anterior com graça, leveza e aceitabilidade. O poder parece ser sempre algo imposto, enquanto o líder é o escolhido e aceito por todos. Da mesma forma, a palavra *chefia*, muitas vezes não se apresenta como termo adequado ou ideal, exatamente por ter em si essa idéia de imposição.

### **Chefia e liderança**

Discussões sobre chefia e liderança estão presentes na maioria dos cursos para dirigentes ou gestores além de fazerem parte de uma enorme gama de textos sobre o assunto. O mais interessante é que independentemente de conhecimento ou

de cursos, os subordinados sabem distinguir muito bem quando tem à frente um líder ou apenas um chefe.

Para Motta (1999), ‘liderança tornou-se uma palavra corrente na linguagem administrativa moderna. Muitos a desejam, principalmente os dirigentes que a vêem como instrumento poderoso para influenciar pessoas e conservar o poder’<sup>28</sup>.

Matus (2000) afirma que “o líder é um homem incomum. É dominado por ambições e dotado de capacidades que o diferenciam da média dos seres humanos anônimos”. Para o autor, o líder é aquele que tem capacidade para comover, inspirar, mobilizar em uma sintonia com a massa. É algo que fica entre o emocional e o racional, mas que tem como resultado o êxito para ambos.

É importante destacar que em muitas abordagens sobre liderança, o líder aparece como o ser que é capaz de arrastar uma multidão conforme seu próprio propósito, visto que é capaz de persuadir a todos com seus argumentos sempre convincentes. O seu desejo é colocado como item principal e ponto de partida de tudo que virá acontecer. Em contrapartida, numa revisão desses conceitos, o líder é tido como aquele que consegue entender a vontade e o desejo da maioria e traduzi-la numa linguagem aceitável por todos, para, a partir daí, conduzir o grupo à concretização desses desejos, independentemente de sua própria vontade e interesse.

O líder, em vez de um bom orador (convencedor), deve ser um bom ouvinte, capaz de entender os anseios do grupo e concretizá-los.

Novos entendimentos de liderança, então, são evidenciados: o líder não manda, não impõe, ele é simplesmente obedecido pela equipe por sua força de

argumentação ou talvez pelo carisma inexplicável de gestos e atitudes, e com isso, ele tem e mantém o “poder” mais efetivo, duradouro e abrangente, não tão freqüente em chefes nomeados, mas não indicados pelo grupo. Essas afirmativas não são expressão absoluta da verdade, posto que o líder sempre surgiria espontaneamente (líder nato), e nada poderia ser feito para a sua formação. Observa-se, contudo, que nem o líder surge como um ser predestinado, e nem os chefes são automaticamente líderes. Na realidade, verifica-se que nenhuma das assertivas é absoluta. O que acontece é que alguns chefes, que recebem o cargo por atribuição, com o tempo, aprendem o comportamento de líder e atuam de forma a se aproximar da liderança de fato.

Motta (1999) traz a tona o processo que identifica objetivos comuns entre o líder e o grupo, além de mencionar a necessidade de habilidades para solucionar conflitos e conduzir o grupo à harmonização.

A partir disso, é possível concluir que a liderança vai além do campo das idéias. A coordenação e distribuição das tarefas e a solução harmônica ou, pelo menos aceita pelo grupo, de conflitos, sobretudo internos ao grupo, são alguns dos pontos preponderantes para a legitimidade da liderança. Por extensão, essas são funções dos cargos de chefias. Se os chefes não abraçarem essas tarefas como de sua responsabilidade, com certeza será um fator para a não legitimidade no cargo no que se refere a sua aceitação como líder. Em alguns casos, os chefes provavelmente suprem essas deficiências pela imposição da hierarquia, como determinante para obediência (muito diferente da obediência ao líder, que é espontânea). Essa obediência irá depender da cultura da organização que poderá aceitar como legítima a ocupação

pelo cargo e seus subordinados aceitarem a liderança pelas regras definidas e aceita por aqueles que aceitam a própria organização como ela é. O poder, nesse caso, é obtido pela circunstancialidade.

Um paradoxo se apresenta, quando o chefe busca um cargo de liderança, não por princípios básicos e ideológicos que lhe confere poder como consequência, mas quando quer o cargo para ter o poder e, com ele, benesses como prestígio, recursos financeiros, conforto e facilidades.

Existem, pois, características comportamentais que distinguem o chefe do líder e a observação e mudança de comportamento poderiam auxiliar os chefes nessa jornada, mesmo porque talvez não existam tantos líderes natos no mundo quanto os necessários para direção de instituições. Daí, a pesquisa desses comportamentos e os estudos para a transformação de chefes em líderes. Hoje, o mercado tem lugar para mais uma profissão, a de “*head hunter*” (caçadores de talento). São profissionais que se especializaram na busca e na identificação de chefes-líderes. Muitos desses líderes são encontrados pelo seu conhecimento, habilidades e atitudes que, em algum momento, se destacaram dos demais por obterem os propósitos das empresas ou por “virarem a mesa”, isso é, fazerem com que empresas que estavam em decadência, se recuperassem.

A seleção é detalhada, específica e rigorosa. Os *head hunters*, por sua vez, não têm regras especificadas para explicar suas descobertas, muitas delas já evidentes, tornam-se apenas “dança de cadeiras”. Não sabem qual a dosagem de características de liderança (ouvir a equipe) ou de chefia (assumir decisão individual) é necessária para cada cargo a ser ocupado, talvez um misto de atitudes complementares.

## O líder e a equipe

Uma dúvida: o grupo, sua conformação ou necessidades define a escolha do líder? Qual seria então a influência ou a autoridade do grupo sobre a definição do líder? Essa linha de pensamento definiu a abordagem de que o líder é situacional. Melhor explicando, indivíduos seriam líderes conforme a exigência da situação. Em um edifício em chamas, por exemplo, um bombeiro seria líder, se, pelo seu conhecimento tomasse a iniciativa de liderar o grupo. O que o levou a ter iniciativa foi a certeza do melhor a fazer, o que lhe conferiu poder sobre o grupo.

Na ótica da Análise Transacional, Edela Lanzer Pereira de Souza (1978) considera o modelo estrutural básico do ser humano pelos estados do ego denominados de pai, adulto e criança, e esse reflexo na autoridade (ou poder) do grupo. Esses três estados geram três aspectos de estrutura grupal que devem considerar as pressões internas e externas e são caracterizados pelo líder responsável (pai), afetivo (criança) e psicológico (adulto). O ideal é que os três comportamentos estejam na mesma pessoa que assume a postura de um ou de outro, conforme a necessidade<sup>9</sup>.

Já para Laurent Lapierre (1995), a definição de liderança está focada nos liderados e é quase ocasional. Assume a conotação histórico-cultural que reflete na reação dos liderados para explicar o êxito da liderança. Para o autor, além de atributos como conhecimentos técnicos, da política e habilidades de direção (informar-se, comunicar, persuadir, cativar, seduzir, manipular, exigir, etc.), existem algumas razões que dão aderência ao líder, que seriam formadas pelo contexto sócio-histórico-cultural, e que o líder seria aquele que traria novos horizontes de inovação e mudança que estaria no ideário dos

liderados. Seria a união da visão do líder e os desejos dos liderados.

Assim, cada tempo tem seu líder tanto quanto cada equipe necessita de um estilo de liderança e, por isso é fácil entender que o líder e a equipe estão intrinsecamente ligados. Da mesma forma, é possível estabelecer que o desenvolvimento das chefias está diretamente ligado ao crescimento da equipe. A formação de ambas, por sua vez, é determinante para o desenvolvimento e modernização da própria instituição.

As boas interação e integração que devem existir entre o gestor e sua equipe são, portanto, fundamentais para que o desenvolvimento institucional logre êxito. O estabelecimento de uma ação contínua de crescimento cria uma espécie de moto contínuo, um espaço de educação permanente em que todos que recebem capacitação, por conta da integração da equipe, repassem os conhecimentos, habilidades e atitudes aos demais, proporcionando melhorias constantes para a modernização e desenvolvimento da equipe e, conseqüentemente, da instituição.

O gestor que se preocupa em dar à sua equipe possibilidades de crescimento por meio de treinamentos é visto pela equipe com bons olhos e isso é um fator de consideração para cativar a equipe, mais próximo, portanto da liderança do que da chefia. O líder não teme que o subordinado aprenda, ele incentiva e se dedica a proporcionar o crescimento da equipe e orgulha-se disso.

A situação encontrada no serviço público, com vários tipos de vinculação trabalhista provoca um ambiente hostil e de difícil harmonização por parte dos gestores. Os que ganham relativamente bem estão descontentes com a instabilidade; os que têm estabilidade estão

insatisfeitos com os salários sem ajustes. Além disso, em algumas áreas as chefias vêm de fora do ambiente e cultura local, ditando normas e agindo de forma contrária à cultura do funcionalismo, sem dar atenção à situação instalada.

Desde 1990, com a Lei 8.080, em que os incisos que tratavam de piso salarial e da institucionalização nas três esferas de governo de critérios para salários foram vetados pelo então presidente, as tentativas de ajustes em cargos e salários não lograram êxito.

Em 2005, foi elaborada uma Proposta Preliminar para Discussão das Diretrizes Nacionais para a Instituição de Planos de Carreiras, Cargos e Salários o âmbito do Sistema Único de Saúde (PCCS-SUS), com o objetivo de oferecer ao trabalhador oportunidades de desenvolvimento profissional e dotar o SUS de um instrumento de gestão de pessoal, instituindo uma política de ingresso, evolução, desenvolvimento e avaliação de desempenho.

O resultado desse trabalho apresenta uma série de acertivas que contemplam as aspirações do funcionalismo público da saúde. Os princípios que nortearam essas diretrizes foram os seguintes:

- universalidade: os planos de todos os órgãos e instituições públicas do SUS deverão abarcar todos os trabalhadores;
- equivalência: os cargos terão correspondência entre os planos de carreira dos entes federados;
- concurso público: o acesso à carreira estará condicionado à aprovação em concurso público;
- mobilidade: assegura o trânsito do trabalhador do SUS, sem perda de seus direitos e progressão na carreira;
- flexibilidade: garantia permanente da adequação dos planos às necessidades e à dinâmica do SUS;

- gestão partilhada: estabelece a participação dos trabalhadores na formulação e gestão do plano da carreira;
- carreira como instrumento de gestão;
- educação permanente;
- avaliação de desempenho: processo focado em critérios técnicos, a serem definidos com o aprofundamento da discussão;
- compromisso solidário.

Ao analisar esses itens e a realidade do SUS, é possível constatar que ainda há muito a se fazer para a gestão de pessoas. Liderados com propósitos e visões díspares entre si geram aspirações conflitantes de difícil condução pelas chefias.

### **Pesquisa – considerações gerais**

Para a realização da pesquisa, optou-se pela utilização de questionário elaborado e devidamente testado para a análise de clima organizacional, com recorte para o fator estilo gerencial e adaptado para o setor público de saúde. O questionário foi aplicado entre os servidores e colaboradores (consultores e terceirizados) do Ministério da Saúde, em Brasília, nas funções de chefes e subordinados. O fator estilo de gerência foi isolado, neste caso, para atender o foco do trabalho.

Não houve teste amostral para o Ministério da Saúde por se tratar de uma sondagem. Foram selecionadas como áreas de amostragens, por questões de facilidade de aplicação e proximidade e a tipicidade dos profissionais, definidos na tabela a seguir.

O questionário da pesquisa apresentava 15 questões fechadas que tratavam do comportamento do gestor para com sua equipe. As possíveis respostas variavam em uma escala de um a cinco e deveriam ser apontadas conforme as seguintes explicações apresentadas na folha de rosto<sup>10</sup>.



| Área | Características das áreas pesquisadas   |
|------|---|
| A    | Funcionários contratados, consultores e terceirizados; e poucos servidores de carreira (< 10%). |
| B    | Servidores do Ministério com carreira própria (> 90%).  |
| C    | Servidores de carreira (> 90%) e alguns trabalhadores terceirizados e com DAS.                  |
| D    | Percentual equilibrado de servidores, e trabalhadores com DAS, terceirizados e consultores      |

Além dessas questões, foi feita uma pesquisa quanto à percepção dos subordinados e da chefia relativamente à seleção/ indicação deste para o cargo de chefia. Além disso, os dirigentes receberam questionários com itens que investigavam idade, escolaridade, tempo de serviço, vínculo e uma pergunta sobre como ocorreu a sua ascensão ao cargo, com o propósito de comparar as respostas das chefias com as respostas dos subordinados (esta última pergunta também estava presente no questionário dos subordinados).

Em diversas áreas, a população (total de trabalhadores no setor) era de oito ou nove pessoas, o que permitiu uma sondagem no sentido de verificar quais as questões mais significativas para os subordinados em relação a alguns aspectos do comportamento dos dirigentes: uma idéia de como os dirigentes são vistos em sua área e a comparação com as demais áreas investigadas do Ministério da Saúde.

As questões escolhidas tratam de aspectos que compõem/interferem no clima organizacional daquele ambiente, naquele momento, no que se refere a “estilo de gerência”, evitando julgamentos de certo ou errado. Trata-se da percepção dos subordinados de valores e atitudes da chefia como: clareza na comunicação, distribuição das tarefas, participação da

equipe nos processos decisórios, justiça no reconhecimento dos trabalhos individuais (protecionismo), coerência e transparência nas ações do dia-a-dia junto à equipe.

Os resultados da pesquisa possibilitarão uma análise descritiva e reflexiva das respostas de servidores, trabalhadores terceirizados e consultores de quatro áreas do Ministério da Saúde. É importante registrar que a percepção e o sentimento dos participantes da pesquisa mudam. Percepções estão sempre sujeitas a intervenções externas, portanto são expressões de relatividade. A percepção (sentimento) de um momento é muito efêmera e, às vezes, contraditória no momento seguinte, por isso não existe uma exatidão matemática na mensuração.

Os resultados estatísticos representam a fotografia de um momento e não uma situação concreta e constante, pois muitos outros fatores interferem nas repostas. Fatores estes que podem apresentar viés causado pelo momento situacional político-econômico-social, por inseguranças decorrentes de contratos de trabalho instáveis ou por possibilidade da mudança da chefia pela mudança ministerial.

A análise dos questionários será feita questão por questão. Como foi o comportamento das respostas, como foi distribuída na escala, após o que serão verificadas

as médias e modas<sup>11</sup>. Isso será feito para cada gestor (grupo de respostas de uma área) para identificar expressividades individuais do estilo de gerência e depois por área, nos casos de serem vários gestores para uma mesma área. Por isso, o método de análise será de *análise descritiva*, que é propício ao exercício de reflexão comparando, inclusive, o momento vivenciado. Não serão, por isso, verdades absolutas. O produto deste trabalho deverá ser considerado um ponto de partida para futuros estudos e reflexões por parte dos “gestores de gestores” e dirigentes da área de recursos humanos e valerá como ensaio e provocação para novas oportunidades de estudos.

### Sobre o estilo de gestão

Em uma primeira aplicação dos questionários, as sub-áreas da **área A** foram verificadas entre si, para melhor entender como os subordinados vêem suas chefias diretas, e logo a seguir foi feita uma comparação entre as sub-áreas para verificar se o resultado final das áreas estariam próximos entre si, influenciado, nesse caso, pelo ambiente da área, ou se seriam muito diferentes, evidenciando que a percepção do estilo de gerência está na pessoa do chefe.

O resultado obtido pela análise dos diversos setores da mesma área foi relativamente diferente entre si e não expressa o resultado geral para toda a **área A**. Isso pode significar, como explicado acima, que as relações com as chefias imediatas é que são determinantes e expressivas para o resultado desta pesquisa. A percepção de um chefe ou líder distante pode não ser clara e a média das percepções dos chefes diretos nada tem a ver com as percepções desses chefes em relação à chefia geral. É o dia-a-dia da proximidade e contato que traz a percepção das relações do trabalho

e do estilo de gerência. Não há nenhuma constância nos resultados que possa explicar um estilo de gestão generalizado para o setor público na saúde. A personalidade se mostra mais evidente do que características amplas ou genéricas da gestão. Para esse tipo de análise seria preciso entrevistar pessoas que tenham sido gerenciadas por dirigentes do setor público e do setor privado, para entender se haveriam diferenças substanciais ou particularidades na comparação. Ainda assim, é difícil porque, como mencionado, esse tipo de pesquisa proporciona a percepção no momento.

Nos resultados dos setores da **área A** é possível verificar que os itens em que se questionava sobre onde se dá mais ênfase diante dos problemas: na solução destes sem buscar quem é o responsável ou na punição de culpados. O item solução de problemas teve maior pontuação, por outro lado, a equipe sentiu-se desconsiderada quando analisada a questão que fala sobre a tomada de decisões da chefia.

Para esse grupo, um item que teve pontuação expressiva foi: “No meu local de trabalho há pessoas protegidas pelo chefe e outras ignoradas”.

De maneira geral, os itens tiveram moda entre três e quatro (escala até cinco). Observando-se, entretanto, algumas questões individualmente, percebe-se que alguns itens não tiveram registros centralizados (em 3 e 4), mas tiveram registros 1 e 5, indicando que as percepções estão opostas. Isso pode ser indicativo de conflitos.

É importante registrar que algumas questões com médias abaixo de 3 deveriam ser particularmente revistas e consideradas pelos chefes, porque podem significar pontos críticos no gerenciamento. Contudo,

não foram todas as chefias que procuraram saber se o resultado da pesquisa poderia ajudar sua gestão.

Na **área A**, foi solicitado aos chefes de setores que respondessem os questionários em relação às suas chefias (diretoria). É interessante a comparação dessas médias com as dos subordinados desses chefes, ou seja, dois níveis distintos na hierarquia gerencial no local.

No geral, os resultados dos questionários respondidos pelas chefias em relação aos seus chefes, os diretores e secretários (lembrando que eles também responderam os questionários) exprimem mais satisfação. A média de maior valor atinge 4,67, enquanto que para os subordinados chega a 3,93. Por outro lado, as insatisfações também são mais expressivas, enquanto para as chefias, o ponto médio mínimo de todo questionário fica em 3,17; para os subordinados esse índice é de 2,92. Os resultados são esperados e assim observados na maioria das organizações. É fácil de entender a partir do princípio que os dirigentes intermediários (média chefia) são na maioria das vezes indicados por seus chefes. O fato de todos os chefes intermediários terem agendas de despacho com a diretoria, além de reunião semanal de até quatro horas, pode ter sido fator de forte influência nas respostas, pois nesse local, os contatos das chefias com suas equipes não são tão assíduos e contínuos quanto para o grupo das chefias que têm constantes “despachos” com seus superiores. As questões nas quais foram verificadas, respectivamente, maior e menor avaliação, contudo, são coincidentes.

Na **área B**, a questão que trata da comunicação da chefia em relação aos subordinados teve grande concentração de registros centrais. Os demais itens tenderam ao grau 4 e 5, o que elevou a média para

3,43. Isso não representa média na satisfação porque existem médias bem próximas a essas, como 3,46 e 3,42, que têm a distribuição de registros espalhada entre os cinco itens da escala, significando que existem percepções diferentes diante da mesma situação. Assim, no primeiro caso, todos estão se sentindo razoavelmente satisfeitos. No entanto, em outras abordagens que comentam sobre o reconhecimento do dirigente da competência do trabalhador, ou sobre a disposição da chefia em receber críticas, as opiniões são bem divergentes entre si.

Para as **áreas C e D** houve uma tendência favorável das percepções em relação à chefia, sendo que não houve nenhuma média de avaliação abaixo da média 3, com distribuição nos itens acima de três. Alguns casos isolados de insatisfação completa, isso é, trabalhadores que indistintamente registraram escala 1 para todo o questionário, ocorreu na **área D**, caso que deve ser atentado porque significa um trabalhador completamente insatisfeito. A identificação de pessoas descontentes pela abertura de diálogo deve ser realizada, para que se trate o problema, inclusive com a possibilidade de realocação do funcionário, de comum acordo, se sua insatisfação está ligada à área ou à chefia. Pois isso, contenta a todos e implica em melhoria do ambiente (clima) de trabalho. Pode ser também que seja um caso de depressão do funcionário, desajuste por desqualificação ou por se tratar de funcionário *over qualify* na função que se encontra totalmente desmotivado, repassando sua insatisfação para sua percepção em relação à chefia. Casos assim devem ser cuidados para se evitar “contaminação” no clima organizacional.

O ambiente de clima organizacional acaba tendo uma influência muito grande

do gestor. Na análise das pesquisas nos diversos setores da **área A**, percebe-se o quanto é diversificada a impressão que os trabalhadores têm de suas chefias.

Levando-se em conta que a maior parte da composição de fatores que influenciam a satisfação do cliente interno (funcionários) e, conseqüentemente a formação do clima organizacional, está diretamente ligada ao comportamento da chefia imediata (cerca de 60% a 80%). É possível deduzir que a chefia média (dirigentes que estão constantemente em contato com a grande massa de trabalhadores) é que define a situação (favorável ou não) do ambiente de trabalho.

As pesquisas voltadas para a opinião e a percepção de pessoas devem ser tratadas com muito cuidado. É consenso que não é possível concluir que um funcionário, extremamente insatisfeito, e outro, extremamente satisfeito, geram um ambiente de trabalho razoavelmente satisfatório. Pelo contrário, nesses casos, o ambiente de trabalho pode acabar sendo hostil a ambos, além de prejudicial para os demais colaboradores.

Esse é o motivo pelo qual pesquisas desse tipo devem ser de conhecimento, principalmente e até exclusivamente, dos dirigentes. Somente eles poderão, diante dos resultados, tomar atitudes para mudança de seu comportamento em relação à sua equipe e, conseqüentemente, provocar a melhoria do clima organizacional da instituição. De preferência, essas pesquisas devem ser requisitadas pelos gestores. Para isso, é preciso haver uma conscientização dos mesmos no sentido do entendimento de quanto suas atitudes são importantes aos seus subordinados. Eles devem saber o quanto este fator pode influenciar o ambiente de trabalho do grupo e os resultados do trabalho.

Se humanização tem sido um tema em destaque no Ministério da Saúde, a compreensão dessa palavra no que se refere ao tratamento dos chefes para com seus subordinados deveria ser enaltecida. Assim, em uma onda positiva, cada um deles, sobretudo no nível federal (e central) do Ministério, deveria ter atitudes humanas para compreender e atender a sua própria equipe.

### **Indicação ao cargo de dirigente – cruzamento de percepções**

A análise dos dados das características das chefias pesquisadas mostrou bastante heterogeneidade. O tempo de trabalho no Ministério da Saúde variou de três a 15 anos e na função de um a três anos. Não houve expressiva predominância de gênero na pesquisa realizada. As idades variaram entre 30 a 55 anos. Todos têm curso superior, embora não focado para a atividade ou área de chefia que atuam. Por exemplo, profissionais de jornalismo ou da área de saúde atuando em recursos humanos e auditoria. A maioria teve atuação em órgão público anteriormente ao cargo que ocupa no momento. Todos afirmaram ter feito cursos de aperfeiçoamento na área de recursos humanos. Alguns especificaram os cursos (licitação, consultoria ou, ainda, planejamento participativo), nenhum dos quais com foco em gestão de pessoas.

Todos tiveram uma conversa informal antes da aplicação da pesquisa. Alguns se mostraram surpresos com esse tipo de pesquisa e queriam saber quais seriam as conseqüências. Muitos contaram suas histórias e como aconteceu sua ascensão ao cargo; alguns ficaram com o questionário e não o devolveram ao pesquisador (2), por isso não foi possível a comparação direta da resposta da última questão com as respostas da equipe.

Na entrevista informal, apenas um dirigente afirmou categoricamente que ele havia sido indicado pelo diretor, que todos sabiam disso, e que caso seus subordinados respondessem algo diferente, seria de se estranhar. É interessante registrar que embora a maioria dos seus funcionários tenha respondido que ele havia sido indicado pelo diretor (25 registros), cinco responderam que se tratava de reconhecimento pela competência e um que era questão de promoção na carreira.

Este último caso requer uma reflexão sobre a percepção dos subordinados. Em uma abordagem mais próxima de alguns deles, houve comentários escritos como: “Todos sabemos que ele foi indicado ‘lá de cima’, mas o importante é que ele tem competência, apesar de ser muito exigente”, ou ainda, “Está aqui há pouco tempo, mas achamos que conseguirá fazer alguma coisa pela gente”. Ao assim se expressarem, os subordinados estavam, de certa forma, legitimando a liderança.

A atitude da maioria das chefias foi diferente. Apesar de admitirem que haviam sido indicados e fazerem esse registro no questionário, na conversa informal, logo afirmavam que tinha sido uma escolha por reconhecimento de sua competência e chegavam a reproduzir frases do dia em que foram convidados a assumir o posto. Todos, de fato, foram indicados e a maioria dos subordinados sabia disso, contudo, algumas das respostas dos subordinados vinham acompanhadas de explicações do por que da indicação, e, nesses casos, era para justificar (legitimar) a liderança.

Muitos subordinados não responderam a questão de múltipla escolha sobre a indicação ao cargo, o que poderia ser interpretado como “não sei”, uma vez que não tinha essa alternativa para escolha. Houve considerável apontamento para “indicação política”

e a maior distribuição da percepção aconteceu na **área B**. Esse fato pode ter ocorrido porque os respondentes visualizaram pessoas diferentes ao responder a questão, pois havia chefias intermediárias e os questionários não foram separados por sub-chefias. Isso pode ter causado viés nas respostas, pois na folha de rosto da pesquisa constava a seguinte instrução: “Nas questões que se referem a chefe ou chefia, imagine o seu chefe imediato”. Os chefes imediatos, contudo, não foram identificados e separados os questionários para análise por setor, como aconteceu na **área A**.

Na **área D** existem três subsetores (coordenações de área) entre a coordenação geral e os subordinados, mas foi solicitado verbalmente a todos que imaginassem a chefia geral ao responder a questão. Aqui, o desvio de percepção foi bem menor, assim como as repostas em relação à chefia.

Como existem estruturas formais e informais, seria preciso que a aplicação da pesquisa tivesse um apontamento por parte do respondente a quem ele estava se referindo ao responder, mas buscou-se evitar identificações. Em pesquisas futuras seria preciso contornar a situação, pois existem subordinados que estão bastante afastados da chefia formal e ligados à chefia informal devido à natureza do trabalho.

Observa-se que, as situações estruturais devem ser consideradas quando da aplicação de uma pesquisa. A percepção que os trabalhadores têm da chefia vem do contato direto e do contato indireto (opinião dos intermediários que vai se alastrando pela instituição), mesmo porque, muitos líderes não têm seus liderados próximo a eles, mas suas idéias e atitudes são divulgadas por “discípulos”.

Esta pesquisa, que procura entender a percepção dos subordinados em relação

ao estilo de gestão, tem como cliente os gestores. Espera-se que eles demonstrem interesse no resultado com intuito de aprimorar sua gestão. Alguns chefes, quando perguntados, demonstraram curiosidade, entretanto, nenhum solicitou o retorno dos resultados.

O feedback, que tem como significado o retorno ao indivíduo observado das impressões identificadas por uma pessoa ou grupo, deveria ser uma arma preciosa para os dirigentes em seu gerenciamento de grupo. Os líderes, normalmente, alimentam-se das informações sobre sua performance, se interessam e procuram entender as aspirações dos seus comandados. Parece que esse hábito na cultura brasileira não passa por contínuas pesquisas e avaliações de desempenho, sistematizadas e formais. As avaliações e informações a respeito das chefias circulam informalmente por meio de expressões orais dos trabalhadores, o que geralmente é apelidado de “rádio-corredor”. As questões sobre como as chefias recebem críticas e como é aceita minha opinião deveriam ser objeto de grupo focal para se apurar quais são as expectativas dos trabalhadores em relação a oferecer críticas e participar da gestão. Afinal, um dos princípios básicos apregoados para a inovação na gestão é que ela seja participativa.

A pesquisa não demonstrou uma tendência única em todas as áreas pesquisadas, isso é, não houve uma questão que para todas as chefias estivesse nos extremos superiores ou inferiores. Questões que num determinado setor tiveram a mínima pontuação média, no setor ao lado (outra chefia) expressavam a pontuação máxima. Enquanto o gráfico de médias da **área B** tendia a uma moda entre 3 e 3,50, o gráfico das chefias para a **área A** apresentava menores variações. A distribuição entre os

registros das questões também teve expressão acentuada na **área B** (talvez pelo provável viés anteriormente comentado), enquanto a distribuição na **área D** foi menos evidente.

De modo geral, não houve nenhum caso de grave insatisfação por descon sideração, falta de comunicação, ou percepção de injustiças em relação à chefia (exceção a um único caso já citado).

Casos isolados de registros “1” em todas as questões (explícita demonstração de insatisfação frente ao gestor) é um sinal de alerta para o gestor, que, por sua vez, deve procurar o porquê e saná-lo o mais rapidamente possível. Por fim, é possível verificar que ainda há muito que se trabalhar em nível de gestão voltada ao clima e satisfação dos servidores para se atingir um grau de excelência por parte dos dirigentes.

## Conclusão

A gestão pública, sobretudo na área da saúde, vem sofrendo nas últimas décadas muitas transformações. Fatos históricos, como as guerras mundiais, o incontornável desenvolvimento tecnológico e o advento da comunicação *on-line*, que coloca todos a par de tudo que acontece no mundo, interferem nas formas de comando e na transparência dos acontecimentos que regem a gestão.

As pessoas têm mais liberdade de expressão e as informações chegam mais rápido. Os avanços científicos são tantos em todas as áreas de conhecimento que é praticamente impossível acompanhar as novidades. O homem chegou à lua e dividiu o átomo, enviou foguete a Plutão no escape do seu sistema planetário e criou a Nanociência, capaz de dividir e alcançar o que sequer é capaz de ver.

Diante de tantas evoluções, como se desenvolve o gerenciamento e como se encontra a liderança? Como se pode ver pelos comentários feitos no início deste estudo, os avanços das ciências que tratam das relações de trabalho provavelmente não acontecem no mesmo ritmo e abrangência que outras ciências.

Trata-se do comportamento dos seres humanos em grupos, de desejos e vontades, de disputas de poder e de organização dos processos de trabalho, da distribuição ou contenção de recursos, da capacidade de observar e entender todos esses parâmetros sem que se utilize um computador para lançar todas as “*n*” equações com “*n*” incógnitas que definem o comportamento humano. Os líderes não têm tempo de equacionamento ou processamento de respostas, que na maioria das vezes, devem ser imediatas.

A ciência do gerenciamento deveria então dar conta de captar e entender todas essas informações de inúmeras áreas do mundo exterior, dos seus comandados e seus superiores e atender aos anseios multidiversificados. Parece, todavia, que a fórmula mágica da gestão perfeita para se criar um líder ainda faz parte de uma culinária universal que mantém seus segredos e temperos muito bem guardados. Enquanto isso, aventureiros escrevem livros de poções miraculosas para transformar “chefias-sapo” em “líderanças-príncipes”.

A quantidade de material bibliográfico sobre gestão e gestão no serviço público é vasta. Poucas análises alcançam os dirigentes em sua individualidade, como atores do processo de gestão, olhados de perto com uma lupa de criticidade. Da mesma forma, referências sobre administração no serviço público são generalizadas, amplas e superficiais no que se refere ao gestor como indivíduo. Os trabalhos na área de saúde,

por sua vez, são mais voltados aos temas técnicos, específicos da saúde.

Nas abordagens mundiais, o gerenciamento é visto como um assunto sistemático e calculista, e por vezes, aspectos de liderança nem são tangenciados. Alguns textos, porém, não mencionam o termo liderança de forma direta, falam mais de chefias e de formas de organização da gestão. Em outros, as práticas gerenciais do serviço público parecem seguir um manual. Contudo, seria interessante citar quatro valores que são considerados por alguns como fundamentais para o sucesso na administração pública: coerência, coragem, clareza, consideração.

Alguns estudiosos explicam que cada gerente deve encontrar o seu estilo, explicando que essa questão tem destaque importante na literatura gerencial, embora eles acreditem que se trata de algo próprio de cada indivíduo. Em suma, eles estariam falando de liderança e, mais ainda, fazendo subentender que liderança é nata (própria de cada indivíduo).

Na maioria das vezes, o levantamento bibliográfico mostra que existe uma tendência em se ver o tema de forma isolada (chega a ser até redundante: gestão pela gestão). Um sentido vertical de análise, e quase sempre impessoal, toma conta do tema e as explicações baseiam-se em processos e acontecimentos analisados com o distanciamento típico das ciências exatas.

Quando os estudos de gestão se ampliam, estes são feitos sob perspectivas da História, Sociologia, Administração e Economia, levando em conta todas as adversidades impostas pelo tempo e espaço em que são analisadas, mas poucas vezes fazem uma aproximação das pessoas envolvidas. Não existem estudos sob o ponto de vista do gestor e estes não são questionados sobre o que lhes falta, quais

as capacitações de que precisam ou como se prepararam para chegar aonde chegaram. Deles se espera execução, planejamento e coordenação de equipe. Muitos se limitam somente à execução. São meros “conferidores” do trabalho da equipe, como nos primórdios da administração, nada mais.

Ademais, alternâncias de governo e a reforma do Estado, por exemplo, devem ser levadas em conta como intervenientes para a o entendimento do *status quo* em que se encontra o gerenciamento no Brasil. A gestão do trabalho no contexto da reforma do Estado provocou reajustes e, com certeza, muitos desses reajustes influenciaram nas relações de trabalho entre dirigentes e servidores públicos. Os servidores começam a ampliar seus conhecimentos e esperam mais do que um “conferencista-assinador-de-papel” de sua chefia. A participação é elemento novo que vem modificar a forma de comunicação e a exigência dos processos de trabalho. As rotinas, a repetição mecânica, a execução inconsciente são ligadas aos computadores. Hoje, os chefes passaram de conferencistas para coordenadores de idéias. A nova administração requer que cada trabalhador seja responsável pelo seu processo de trabalho (erros e acertos). Ao gestor, cabe orientar e capacitar sua equipe, prezar por novas formas criativas de trabalho competitivas com o mercado e com a exigência de sua clientela. Deve estar de mãos dadas com sua equipe, sem perder a visão sistêmica da instituição e dos avanços do mercado.

Existem ainda muitos fatos que poderiam ser significativos para um estudo da gestão-liderança e do desenvolvimento e necessidades dos gestores no serviço público de saúde, como a mudança da capital para Brasília (miscigenação de

culturas); a interferência do desenvolvimento exponencial de novas tecnologias em saúde; as mudanças e coalizões nos governos, etc.

O importante, porém, é que nesses estudos uma lupa especial esteja direcionada aos gestores para se entender como as relações de poder se ajustam a essas interferências externas e como atuam nos jogos que definem indicações aos cargos e, por fim, como minimizar os impactos negativos dessas interveniências no sentido de promover a melhoria nos serviços de saúde pública.

### Sugestões de rumos

Os subordinados percebem a gestão por meio de seu chefe imediato. Ele, o dirigente, é o portador de todas as informações e sensações que podem ser repassadas da “cabeça” aos “tentáculos” das instituições, sobretudo à gerência média, por estar diretamente e ativamente ligada àqueles que executarão as fases finais (muitas vezes decisivas) dos produtos e serviços. Eles fazem a ponte que permite que as informações transitem do planejamento estratégico, no mais das vezes, definido pela cúpula, aos executores.

Embora nesta pesquisa percebe-se que o nível intermediário sofreu várias intervenções e mudanças para dar conta do atendimento de conchavos esperados em governos de colisão, em outras situações, e na maioria das vezes, eles são pouco alterados, ficando as chefias intermediárias (DAS 1, 2 e 3) a cargo de servidores de carreira. Assim, os chefes podem dar continuidade e serem portadores das idéias iniciadas em outros governos, para que os que ingressarem, oriundos de atendimentos político-partidários, possam dar continuidade e atender ao mesmo tempo



necessidades técnicas e negociações interpartidárias.

Com exceção da área A, em que as chefias são ocupadas por funcionários contratados (consultores), todas as outras áreas têm a maioria dos cargos de chefia média ocupada por servidores. A partir daí, a idéia é, se o investimento na capacitação dos servidores de carreira para se tornarem líderes tiver um avanço substancial, os serviços terão uma melhora significativa. Se, contudo as verbas destinadas à capacitação forem extremamente restritas, então que se invista no nível intermediário de dirigentes, pois como foi constatado no trabalho de Freitas (2005), ao se investir no crescimento do gestor, “por tabela”, se investirá no crescimento da equipe.

A dúvida surge quando se quer definir o campo de educação que deve ser focado para os gestores, e talvez a resposta mais apropriada fosse: todos. Deve existir uma programação e um esforço concentrado dos dirigentes e responsáveis pela área de capacitação para se trazer novos conhecimentos e habilidades, seja em área de comunicação (redação), informática, gestão, ou conhecimentos específicos voltados para legislações, farmácia ou biomedicina, tudo se tornará fértil para a área na qual se semeará conhecimento para colher desenvolvimento.

Além disso, oficinas em serviço ou tratando do desenvolvimento de habilidades são sempre bem-vindas. Rodas temáticas, círculos de leitura, cursos em grupo natural de aprender-fazendo, palestras e *chats* de troca de informações são fundamentais para não perder o moto contínuo de conhecimento e habilidades.

Atitudes de mais comunicação e entrosamento devem ser incentivadas e premiadas, nesse sentido, deve-se investir mais em trabalho em equipe, grupo de

trabalho multidisciplinar (GTM), repasse de conhecimento, enfim, em ações de conhecimento e, ao mesmo tempo, de estímulo à motivação dos trabalhadores. Aplausos devem ser dirigidos àqueles que se destacam pelo companheirismo na execução de tarefas difíceis e pelo compartilhamento de informações. Dedicção especial dos colegas deve ser dada aos que sentem dificuldades por nunca terem se deparado com um computador ou que, transferidos para área muito diferente da de sua formação, devido à extinção de seu órgão de origem se sentem excluídos. Lembrando: tudo isso compete ao gestor direto, chefia imediata.

Acima de tudo, os dirigentes devem ser bem selecionados. O gestor deve ser um bom planejador, ter conhecimento técnico dos processos de trabalho de sua equipe ou ao menos ter a visão sistêmica dos processos e serviços de sua área, saber orientar seu grupo, incentivando-o para capacitação constante e levando-o ao crescimento pela possibilidade de participação em bons cursos ou por sua presença constante e amiga no repasse de conhecimentos e habilidades. Suas ações devem ser tomadas como exemplo a ser seguido. Ele deve, ainda, demonstrar uma atitude justa em relação aos subordinados: estar atento para reconhecer e recompensar os mais dedicados e os melhores técnicos e agindo com maior cobrança os menos comprometidos, mostrando claramente (*feedback*) qual o desempenho esperado e nos casos em que não há atendimento das expectativas, oferecer ajuda para recuperação do desempenho (ex.: cursos) ou ter outras atitudes positivas, mas sendo sempre justo nas avaliações e retornos.

A seleção de gestores, à exceção dos concursos esporádicos para gestor de programa, não é prática habitual. Não há

descrição profissiográfica do perfil do gestor com o registro claro dos predicados acima citados e se há, não se leva em conta na hora da designação de dirigentes. Diante dessa realidade, a saída, administrativa-mente possível, seria a habilitação dessas chefias por determinação, mesmo sabendo que alguns traços exigidos façam parte da personalidade.

Por fim, resta a esperança de que a preocupação e o entendimento de que o *gestor-líder* pode gerar melhoria no resultado

produtivo do grupo, e por consequência nos serviços prestados pelo Ministério da Saúde venha à tona como tema a ser abordado e considerado nas próximas ações administrativas para o desenvolvimento institucional. Afinal, a prática da gestão competente é fundamental para o Ministério da Saúde no caminho incansável da busca da melhoria nos serviços da saúde pública no Brasil.

(Artigo recebido em fevereiro de 2007. Versão final em junho de 2007).

---

## Notas

\* Este texto originou-se da monografia *A legitimidade da liderança no Serviço Público com foco para o Ministério da Saúde em Brasília* - um ensaio, apresentada como trabalho de conclusão do curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Estratégica da Saúde, para servidores do Ministério da Saúde e dos núcleos estaduais, favorecendo a consolidação do Sistema Único de Saúde, realizado em parceria pela ENAP, pela Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) e pelo Ministério da Saúde.

<sup>1</sup> Portaria GM nº 1.121, de 23 de maio de 2006, do Ministério da Saúde, que institui o Programa de Educação Permanente e aprova critérios gerais para participação dos profissionais em eventos de capacitação do Ministério, em seu art. 9º: Cada servidor poderá participar de, no máximo, três eventos que exijam contratação de vagas no mercado, durante o exercício orçamentário-financeiro, podendo apenas um deles, ser de longa duração. (É entendido por eventos de longa duração: aquele com carga horária superior a 80 horas (dez dias úteis).

<sup>2</sup> Conceito utilizado para descrever o fenômeno da privatização do setor público, ou seja, a formação de grupos de pressão em torno do aparelho estatal, buscando vantagens pessoais ou para suas respectivas classes.

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

<sup>4</sup> Programa criado pelo Ministério da Saúde para constituir um espaço de discussão e análise acerca do SUS, identificando-o como um processo histórico e socialmente construído. Para mais informações: <[http://portal.saude.gov.br/portal/saude/Gestor/area.cfm?id\\_area=1056](http://portal.saude.gov.br/portal/saude/Gestor/area.cfm?id_area=1056)>.

<sup>5</sup> Projeto de Lei Orçamentária e Plano Plurianual

<sup>6</sup> No texto, “Carreiras Públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial”, Clóvis Bueno de Azevedo e Maria Rita Loureiro (2003) comentam sobre o assunto.

<sup>7</sup> Muitos estudiosos do assunto apresentaram teorias próprias baseadas em análises das características dos tipos de poder e tipos ou estilos de liderança, como os *tipos puros* mencionados por Weber. O interessante é que, mesmo com distintos nomes, as diversas teorias mantêm semelhanças entre si e muitas delas deram novas denominações para os mesmos tipos de liderança observados.

Numa comparação mais detalhada do conteúdo, é possível se constatar que são apresentadas apenas diferenças semânticas, recaindo, a análise essencial, nos mesmos três princípios geradores de características básicas.

Weber fornece uma boa noção de seu pensamento central sobre dominação ou poder, ele comenta que os tipos puros são apenas três, mas menciona a alternância e entrelaçamento deles com as estruturas sociológicas adjacentes, provocando uma reflexão sobre essas influências na administração.

Apenas para uma idéia, eis os tipos de dominação de Weber:

- *Dominação Legal*

*Palavra-chave:* estatuto

*Tipo mais puro:* dominação burocrática (eleita ou nomeada) e súditos: funcionários (cidadãos, “camaradas”).

- *Dominação Tradicional*

*Palavra-chave:* crença

*Tipo mais puro:* dominação: senhoril e súditos: servidores.

- *Dominação Carismática*

*Palavra-chave:* devoção afetiva

*Tipo mais puro:* a dominação: líder e súditos: apóstolos

<sup>8</sup> A diferença pode ser percebida, inclusive, em ditos populares que alertam sobre os estigmas de poder temerário para o chefe. Quando que, em relação à liderança, não apresentam esse temor. Frases como: “Chefe é aquele que manda...obedece quem tem juízo”, ou textos em livretos como o de Gehringer (2003) que satirizam a chefia na organização em que vemos pérolas como:

“Se seu chefe lhe disser que sua idéia já foi tentada antes e que não funcionou, ele pode ser: a) incompetente, b) ultrapassado, ou c) invejoso. De qualquer forma, não insista nem reclame. O fato de seu chefe ainda estar na empresa significa que já tentaram contrariá-lo antes, e não funcionou.” (MOTTA, 2003, p. 17).

Ou ainda:

“Entender um organograma é simples:

*Chefe* é o que conta uma piada sem graça.

*Subordinado* é o que ri dela.

e *potencial* é o que pede para o chefe contar outra’.”

<sup>9</sup> “O líder responsável é o homem de frente; é o que preenche essa função formalmente na organização; é o que tem de prestar contas à autoridade superior quando requerido.

O líder efetivo é o mais importante na estrutura individual; é ele quem realmente decide; é a ele que se recorre em situações difíceis; suas perguntas são sempre respondidas.

O líder psicológico é o mais poderoso na estrutura privada de cada um dos membros. Estes requerem certas qualidades do seu ídolo e, por isso, é o que tem chance de sobreviver como um patriarca (euhemerus).

<sup>10</sup> Faça um X (e apenas um) para cada questão e não deixe de ler os dois lados da questão para bem situar-se. Quanto mais para a direita você anotar o número (5) mais você concorda com a frase da direita e quando mais à esquerda você anotar (1) mais você concorda com a frase da esquerda.

<sup>11</sup> Conceitos de estatística. Moda é o valor que ocorre mais vezes em uma mesma freqüência; média é o valor calculado a partir de uma distribuição, segundo regra previamente definida, e que representa essa distribuição em valores.

## Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na Administração Pública*. Brasília: Cadernos ENAP, volume 10, 1997.
- ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. *Guia de gerenciamento no setor público*. [CAVALCANTI, Márcia, tradução] – Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.
- AZEVEDO, Clovis B.; LOUREIRO, Maria Rita. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. COHN, Gabriel (trad.). *Revista do Serviço Público*, ano 54, nº 1 – Jan - mar/2003 – Brasília: ENAP, 2003.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Gestão por competências em organizações do governo – Mesa-redonda de pesquisa-ação – relator: Sideni Pereira Lima*. Brasília: ENAP, 2005.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Executiva. Coordenação de apoio à gestão descentralizada. Diretrizes operacionais para os pactos pela vida, em defesa do SUS e de gestão. Série: *Pactos pela Saúde 2006 – volume I – Documento pactuado na reunião da Comissão Intergestores Tripartite do dia 26 de janeiro de 2006 e aprovado na reunião do Conselho Nacional de Saúde do dia 09 de fevereiro de 2006*.
- \_\_\_\_\_. *Proposta Preliminar para Discussão das Diretrizes Nacionais para a Instituição de Planos de Carreiras, Cargos e Salários no Âmbito do Sistema Único de Saúde*. PCCS-SUS, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Regulação e Gestão de Recursos Humanos em Saúde na Perspectiva da Reforma do Estado*. Relatório final – 1998. Brasília: MS/UnB, Organização Pan-Americana da Saúde, 1998.
- CHAMPY, James. *Reengenharia da gerência: o mandato da nova liderança* Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- COHN, Gabriel (org.). *Max Weber – sociologia*. FERNÁNDEZ, Florestan (trad.). extraídos dos textos originais, 2004.
- FREITAS, Isa Aparecida de. *Impacto de treinamento nos desempenhos do indivíduo e do grupo de trabalho: suas relações com crenças sobre o sistema de treinamento e suporte à aprendizagem contínua*. – [Tese de mestrado] – Brasília: UnB/Instituto de Psicologia, 2005.
- GEHRINGER, Max. *Máximas e mínimas da comédia corporativa* – São Paulo: Gente, 2003.
- GOW, Ian. *Um modelo canadense de administração pública*. Cadernos ENAP 26, Brasília: ENAP, 2004.
- HALL, Donald. *Desenvolvimento gerencial no setor público: tendências internacionais e organizações líderes*, Cadernos ENAP 21, Brasília: ENAP, 2002.
- LAPIERRE, Laurent. (coord) *Imaginarário e liderança na sociedade, no governo, nas empresas e na mídia – Vol. I*. Organização da edição brasileira e revisão técnica de Ofélia de Lanna Sette Tôrres, - São Paulo: Atlas, 1995.
- LONGO, Francisco. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. *Revista do Serviço Público*, vol. 54, nº 2 – Abr/jun 2003, Brasília: ENAP, 2003.
- MATUS, Carlos. *Estratégias políticas: chimpanzé, Maquiavel e Gandhi*. SAUVEUR, Giselda Barroso (trad.). São Paulo: FUNDAP, 1996.

- MORGAN, Gareth. *Imagens da organização* – BERGAMINI, Cecília; CODA, Roberto (trad.). São Paulo: Atlas, 1996.
- MOTTA, Paulo Roberto. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente – 10 ed.* Rio de Janeiro: Record, 1999.
- . *O líder sem Estado-Maior.* SAUVEUR, Giselda Barroso (trad.). São Paulo: FUNDAP, 2000.
- NURENBERG, Bárbara. *Gerência de recursos humanos no setor público: lições das reformas em países desenvolvidos.* Brasília: ENAP, 1998.
- PACHECO, Regina Silvia. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações período 1995-2002. *Revista do Serviço Público*, ano 53, nº 4 – out/dez 2002. Brasília: ENAP, 2002.
- ROBBINS, Harvey; FINLEY, Michael. *Por que as equipes não funcionam: o que não deu certo e como torná-las criativas e eficientes.* Rio de Janeiro: Campus Ltda, 1997.
- SILVA, Adélia Cristina Zimbrão da. SUS: avanços e obstáculos no processo de descentralização e coordenação intergovernamental. *Revista do Serviço Público*, ano 55, nº 4, out/dez 2004. Brasília: ENAP, 2004.
- SOUZA, Antonio Ricardo; ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994/2002). *Revista do Serviço Público*, vol. 54, nº 2, Abr/jun 2003. Brasília: ENAP, 2003.
- SOUSA, Edela Lanzer Pereira de. *Clima e cultura organizacionais: como se manifestam e como se manejam.* São Paulo: Edgard Blücher; (Porto Alegre): Programa de pós-graduação em Administração/PPGA, 1978.

---

## Referências complementares

- CHEIBUB, Zairo B.; LOCKE, Richard M. *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público.* Cadernos ENAP 18, Brasília: ENAP, 1999.
- CHRISTENSEN, Tom; LOEGREID, Per. La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa. *Revista do Serviço Público*, ano 52, nº 2, abr/jun 2001. Brasília: ENAP, 2001.
- FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. *The new public management in action.* OLIVEIRA, Sara Rejane de Freitas (trad.). Brasília: Ed. UnB/ENAP, 1999.
- HERMAN, Bakvis; JUILLET, Luc. *O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança.* Cadernos ENAP 27. Brasília: ENAP, 2004.
- HUSENMAN, Samuel. *Relações organizacionais no serviço catalão de saúde.* Cadernos ENAP, volume 13.
- \_\_\_\_\_. *Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha, Canadá e Estados Unidos.* Brasília: ENAP, 2003.

MARCONI, Nelson. A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990. *Revista do Serviço Público*, vol. 54, nº 1, jan/mar 2003. Brasília: ENAP, 2003.

NININGER, James R.; ARDITTI, Marilyn J. *A renovação das organizações: gerenciando transições na força de trabalho*, Cadernos ENAP 28. Brasília: ENAP, 2002.

PETRUCCI, Vera; DSHWARZ, Letícia (org). *Administração pública gerencial: a reforma de 1995 – ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: Ed UnB/ENAP, 1999.

Rey, Fernando Luis González. *Pesquisa qualitativa em psicologia – caminhos e desafios*. SILVA, Marcel Aristides Ferrada (trad.). São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

SCHWELLA, Erwin. Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. *Revista do Serviço Público*, vol. 56, nº 3, jul/set 2005. Brasília: ENAP, 2005.

STOYKO, Peter; FUCHS, Annette. *Aprendizagem ao alcance de todos: a experiência do governo canadense em educação por meio eletrônico*. Cadernos ENAP, 29. Brasília: ENAP, 2005.

## Resumo – Resumen – Abstract

### **Legitimidade da liderança no Ministério da Saúde – um ensaio**

*Rose Marie Caetano*

O presente artigo procura mostrar como a liderança dos dirigentes pode melhor conduzir os trabalhadores e como isso pode aprimorar o serviço público, com destaque para a área da saúde. Para isso, faz-se uma análise bibliográfica sobre as transformações da gestão ocorridas no serviço público e no Brasil, bem como das relações de poder e liderança, e uma pesquisa qualitativa junto aos trabalhadores em áreas administrativas do Ministério da Saúde, em Brasília. A conclusão deste trabalho é um convite à reflexão sobre a intersecção desses planos de estudo e o entendimento de que o gestor-líder pode gerar melhoria no resultado produtivo do grupo e, por consequência, nos serviços públicos prestados.

**Palavras-chave:** liderança; serviço público; clima organizacional

### **Legitimidad del liderazgo en el Ministerio de la Salud – uno ensaio**

*Rose Marie Caetano*

El actual artículo intenta mostrarnos como el liderazgo de los dirigentes puede conducir los trabajadores de la mejor forma y como esto puede perfeccionar el servicio público, enfatizando el campo de la salud. Por esto, fue hecho un análisis bibliográfico de los cambios de la gestión que ocurrieron en el servicio público y en Brasil, e incluso de las relaciones de poder y liderazgo. Hay también una investigación cualitativa de los trabajadores en campos administrativos del Ministerio de la Salud ubicado en Brasília. La conclusión a la que la investigación llegó es una invitación a reflexionar sobre la intersección de estos planes de estudio y inclusive un entendimiento de que el gestorlíder puede regir mejorías en el resultado productivo del equipo y, en consecuencia, en los servicios públicos.

**Palabras-clave:** liderazgo; servicio público; organización

### **Authenticity of leadership in the Brazilian Ministry of Health – a case study**

*Rose Marie Caetano*

The present article aims to show how senior manager leadership may best lead civil servants and thus improve public service, especially the public health care system. In order to confirm that statement, the article presents a theoretical analysis about the management transformations in the Brazilian public service, as well as relations of power and leadership and also a qualitative research on administrative workers of the Brazilian Ministry of Health. As a conclusion, the article invites a reflection be made on the intersection of case studies and the understanding that the leader manager can actually improve and ameliorate the team's results and therefore the delivery of public services.

**Keywords:** leadership; public service; organization

Rose Marie Caetano

É especialista em administração de recursos humanos e políticas e gestão de serviços de saúde pública. Foi instrutora e participou da construção de treinamentos em comunicação empresarial, desenvolvimento humano e modernização, tendo colaborado, nas áreas de DSTs e AIDS e Modernização do Ministério da Saúde e responsável pelo módulo de administração do curso de pós graduação da Fiocruz. Atualmente trabalha como consultora para o Ministério da Saúde em áreas de desenvolvimento institucional, clima organizacional (arquitetura organizacional, modelagem de processos e controles internos) e planejamento.

Contato: <rosemariecaetano@uol.com.br>.