

# Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança

*Erwin Schwella*

## **Introdução**

Governos e serviços públicos ao redor do mundo vêm enfrentando muitos desafios resultantes do próprio contexto de governar e de prestar serviços. É necessário, dessa forma, implantar políticas e processos inovadores a fim de enfrentá-los, o que requer estratégias e escolhas apropriadas do estilo de liderança, baseadas na compreensão e análise das abordagens de liderança. O propósito deste artigo é esboçar algumas diretrizes sobre as opções de liderança disponíveis, que conduzam a inovações no setor público, em meio às condições dos desafios contextuais.

Para isso, atentou-se para:

- a importância, a natureza e o escopo do contexto público atual, dinâmico, e os desafios que emanam dele;
- os aspectos de inovação no governo e no serviço público para o enfrentamento dos desafios identificados;

- as estratégias e as abordagens de liderança que podem ser funcionais na condução de políticas e processos inovadores e necessários, no sentido de fornecer diretrizes para a escolha da liderança mais apropriada para o atual contexto;
- um resumo e uma conclusão que reflitam as constatações mais importantes sobre o assunto.

### Desafios para a liderança pública

A partir do exame da literatura sobre o contexto da liderança pública (ROSENBAUM, 2003, DENHARDT; 1999) e da análise social, tecnológica, econômica, ambiental e política, emergem as seguintes tendências como áreas de desafio:

- *globalização* – é preciso aumentar a compreensão sobre a variedade de novos fenômenos, freqüentemente caracterizados como globalização;
- *complexidade* – deve-se reconhecer o aumento do número de problemas públicos com os quais os governos precisam lidar mais freqüentemente, e sua crescente complexidade; muitas vezes, parece não haver soluções simples ou respostas certas ou erradas para muitos deles;
- *desigualdade* – cresce a distância entre ricos e pobres, tanto em países desenvolvidos, industrializados, como em países em transição;
- *equidade de gênero* – é crítica a necessidade de tratar, em maior profundidade, das questões da igualdade de gênero, especialmente no que se refere às oportunidades educacionais, em todas as sociedades;
- *diversidade* – cresce a incorporação de normas em respeito à diversidade cultural em todos os setores da sociedade, com o conseqüente aumento das demandas de representação direta de interesses culturais e étnicos e de legados nos processos da administração pública e da governança;

- *boa governança* – verifica-se um movimento significativo no sentido da democratização política, com ênfase crescente no comportamento ético do governo, na transparência da administração pública e na *accountability*;

- *capacidade* – verifica-se o enfraquecimento gradual da capacidade do Estado e, em alguns casos, a sua desintegração real;
- *erosão da confiança* – vê-se, de um lado, a diminuição da confiança nas instituições do governo e, de outro, o crescimento da integração multinacional, conduzindo a uma maior desintegração da capacidade do Estado-Nação;

- *reforma administrativa* – devem-se buscar continuamente soluções ideais para as estruturas e o funcionamento dos sistemas de implementação de políticas e de prestação de serviços. Essa busca resultou, recentemente, na abordagem do *New Public Management*, que enfatiza opções provenientes do mercado, para atender às necessidades das políticas públicas, vinculadas a aumentos significativos na utilização de instituições privadas ou sem fins lucrativos, e/ou outras “soluções” para a execução de programas públicos;

- *empowerment e aumento da capacidade local* – cresce o interesse pela descentralização de instituições de governança e a expansão da capacidade local de governança;

Segue, agora, uma discussão mais aprofundada desses desafios.

### O desafio da globalização

David Held e Anthony McGrew, em *Entry for Oxford Companion to Politics*, 1999, oferecem a seguinte definição de globalização: “A globalização pode ser concebida como um processo (ou conjunto de processos) que incorpora uma transformação na organização *espacial* das relações e transações sociais, expressa em fluxos e

redes transcontinentais ou inter-regionais de atividade, interação e poder”.

Esses autores explicam suas características mais detalhadamente, afirmando que a globalização é caracterizada por quatro tipos de mudanças. Em primeiro lugar, envolve um *alongamento* de atividades sociais, políticas e econômicas para além de fronteiras, regiões e continentes. Em segundo lugar, é marcada pela *intensificação* ou magnitude crescente da interconectividade e dos fluxos de comércio, investimentos, finanças, migração, cultura, etc. Em terceiro lugar, pode ser associada a uma *aceleração* de interações e processos globais, visto que o desenvolvimento de sistemas mundiais de transportes e comunicações aumenta a *velocidade* da difusão de idéias, bens, informações, capital e pessoas. E, em quarto lugar, a crescente *extensão*, *intensidade* e *velocidade* das interações globais podem ser associadas ao seu *impacto* cada vez mais profundo, de modo que os efeitos de eventos distantes podem ser altamente significativos em outras partes, e o desenrolar de fatos em locais específicos podem vir a ter consequências globais consideráveis. Nesse sentido, os limites entre as questões domésticas e os assuntos globais tornam-se cada vez mais fluidos. Em suma, a globalização pode ser concebida como a expansão, a intensificação, a aceleração e o impacto crescentes da interconectividade mundial.

De acordo com Smith e Naim (2000), as lideranças públicas devem estar cientes de três conjuntos de questões cruciais a respeito da globalização, a saber: interesses, equidade e governança.

A globalização rende-se, às vezes, às poderosas forças da natureza, quando, por exemplo, forças naturais, tais como inundações, terremotos, secas ou doenças e fome, transcendem as fronteiras nacionais e geram resultados globais. Mais freqüentemente, entretanto, a globalização

está relacionada a ações e comportamentos deliberados e baseados em interesses, e não resultantes do acaso ou da natureza. Assim, muitas das forças mais significativas são impulsionadas por poderosos interesses públicos e privados, que terão de ser reconhecidos pelos dirigentes públicos nas ações de governança.

As questões em torno da equidade decorrem do fato de que a globalização carrega consigo uma distribuição altamente

**“Líderes devem,  
ao invés de tentarem  
dar respostas, fazer  
perguntas difíceis;  
ao invés de orientar  
para papéis usuais;  
‘desorientar’ ; ao  
invés de abrandar  
os conflitos, trazê-los  
à tona; ao invés de  
manter as normas,  
desafiar o tradicional.”**

desigual de custos e benefícios, resultando, de modo geral, numa exacerbação adicional das desigualdades em termos de riqueza, consumo e poder dentro dos países e entre eles. A interdependência criada pela globalização é significativamente assimétrica, permitindo que alguns se beneficiem e prosperem, enquanto outros sofrem. Os que se beneficiam tendem a abraçar os efeitos dela, enquanto os que ainda são prejudicados

opõem-se a ela desesperadamente. Parecem que a distância entre países ricos e pobres está aumentando – a África, em especial, parece estar continuamente do lado perdedor, enquanto os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) prosperam. Essa crescente disparidade é cada vez mais acompanhada de descontentamento e convulsão potencial e real à medida que ela afeta as pessoas de modo mais desigual. Isso cria novos e diferentes desafios para a liderança pública em busca da boa governança, que parecem não ser solucionáveis por meio de políticas e ações já adotadas.

A globalização tem impacto significativo sobre o Estado e a governança. Em relação ao primeiro, ela pode tanto prejudicar sua legitimidade e capacidade como conferir-lhe nova capacidade. Quando os Estados falham, o remédio é voltar-se para outros Estados para que estes intervenham, fornecendo ajuda na reconstrução e no desenvolvimento daqueles. De certa forma, a necessidade e as expectativas relativas à ação estatal estão aumentando, e a legitimidade para uma atuação fora de seu território pode aumentar. Um exemplo é a diplomacia sul-africana e suas iniciativas em missões de paz, juntamente com outros parceiros na África.

Também é uma realidade que distintos atores não estatais competem hoje por autoridade e influência que já pertenceram exclusivamente aos Estados. Entre eles encontram-se corporações multinacionais, bem como movimentos sociais globais de ONGs e instituições da sociedade civil. Existem também redes fluidas e em constante mutação, hoje, operando nas áreas da política pública (*policy*), da economia, na esfera socioambiental e tecnológica, bem como na arena do jogo político (*politics*) das instituições mundiais. A dinâmica entre esses aspectos da globalização sobrecarrega a

capacidade de os Estados administrarem sozinhos esse fenômeno ou controlarem unilateralmente os impactos decorrentes dele.

## O desafio da complexidade

Os problemas enfrentados pelos dirigentes públicos tornam-se cada vez mais complexos (ROSENBAUM, 2003). Alguns deles são altamente técnicos, como, por exemplo, entender e lidar com as causas do aquecimento global. Outros podem ser suscetíveis a diferentes interpretações ideológicas, como o possível impacto da redução de impostos na promoção do crescimento econômico, o que conduz a diagnósticos e a possíveis cursos de ação controversos.

Não há, afirma Rosenbaum (2003), solução fácil para problemas públicos complexos, considerando que se requer esforço conjunto e coordenado de grupos díspares e de atores diversos, muitas vezes distantes em termos concretos e ideológicos.

Smith (2002) enfatiza as dimensões da complexidade na liderança pública. Segundo ele, não é apenas a substância da política pública que é complexa. As questões são interligadas e as políticas são mais e mais difíceis de serem explicadas para o público. O poder é cada vez mais dividido e fragmentado entre os níveis mais altos de governança das organizações internacionais, entre os níveis subordinados do governo, que exigem maior voz e influência, e entre a sociedade civil e o setor privado. Isso se agrava pela simultaneidade dos fenômenos, gerando uma complexidade que parece insuperável, o que cria problemas para todos, especialmente para países em desenvolvimento e países pequenos.

## O desafio da desigualdade

No ano 2000, quando líderes mundiais se reuniram na Cúpula do Milênio das

Nações Unidas, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram aceitos como valores que devem nortear o desenvolvimento global. Os oito objetivos, que, por si só, já criam muitos desafios para a liderança pública, são:

- 1) erradicar a extrema pobreza e a fome;
- 2) atingir o ensino básico universal;
- 3) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;
- 4) reduzir a mortalidade infantil;
- 5) melhorar a saúde materna;
- 6) combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças;
- 7) garantir a sustentabilidade ambiental;
- 8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Todos esses objetivos também estão relacionados ao desafio da desigualdade. O foco nessa questão deve levar em conta duas dimensões. A primeira delas refere-se às desigualdades entre os países. A segunda, às desigualdades que existem dentro de determinado país.

Ademais, a igualdade de gênero está claramente associada ao aumento do desenvolvimento e à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Assim, a erradicação dessa desigualdade representa um sério e importante desafio à inovação na liderança pública.

### **O desafio da diversidade**

Há uma diversidade crescente em muitas sociedades e isso, em parte, é o resultado de deslocamentos populacionais e da migração global. Tal fato, por sua vez, vem estimulando a demanda pelo reconhecimento, por toda a parte, da diversidade étnica e cultural nas esferas política e econômica.

De acordo com Denhardt (1999, p. 4-5), ocorrem continuamente mudanças demográficas e socioculturais, ampliando a

diversidade e a possibilidade de conflitos potenciais. É necessário criar, manter e preservar um sistema em que todos os tipos de pessoas possam, dentro da lei, perseguir suas diversas visões do bem comum e, ao mesmo tempo, alcançar o tipo de acomodação mútua que torna um sistema social tolerável e viável. O jogo de interesses conflitantes, numa estrutura em que existe um fim comum e compartilhado, é parte do cenário essencial de uma sociedade livre.

É sempre mais difícil governar e conduzir uma sociedade plural do que uma sociedade homogênea, um desafio que dirigentes públicos enfrentarão cada vez mais no futuro, o que lhes demandará facilitar, de forma inovadora, a construção de grupos e redes de interesses variados que possam atuar efetivamente na resolução dos problemas públicos. Nesse processo, a liderança pública deverá promover o pluralismo, criar oportunidades para a discordância construtiva, preservar as especificidades de indivíduos e grupos e oferecer oportunidades para que grupos diversos compartilhem a definição dos caminhos futuros da comunidade.

### **O desafio da boa governança**

De acordo com a Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (UNECA, 1999), a governança é definida como o uso do poder e dos recursos políticos, econômicos e administrativos para gerir uma nação. Com base nessa definição, a boa governança refere-se à gestão eficiente e eficaz de recursos e problemas públicos e do atendimento às necessidades essenciais da sociedade.

A boa governança e a gestão pública saudável representam importantes mecanismos de transformação social e formam a base das economias bem-sucedidas. São seus indicadores:

- o empenho do Estado no sentido de minimizar a incidência de conflitos sociais e da violência da comunidade, contendo e reduzindo seus impactos e instituindo mecanismos de promoção da paz, estabilidade política e segurança. As medidas preventivas incluem: acesso equitativo ao poder político e a oportunidades econômicas para todos os cidadãos, tratamento justo e equitativo para todas as regiões e grupos populacionais no que se refere a questões de interesse público, bem como a descentralização da autoridade e a “devolução” (*devolution*) do poder dentro do sistema;

- o estabelecimento e o fortalecimento dos fundamentos jurídicos e institucionais do direito e do constitucionalismo: até que ponto as instituições-chave da governança – o Judiciário, o Legislativo e o Executivo – estão funcionando de forma eficaz, exercendo seu papel de pesos e contrapesos;

- a eficácia, a equidade e a capacidade de resposta das agências públicas às necessidades de todos os cidadãos, indicador que avalia o quanto o sistema de gestão pública é percebido como eficaz, *accountable*, transparente e íntegro.

- a participação popular nos processos políticos, econômicos e sociais, que inclui a liberdade de associação e de expressão, a existência de ambientes que viabilizem iniciativas e atividades dos cidadãos e o incentivo ao desenvolvimento de organizações viáveis da sociedade civil;

- a pronta disponibilidade e o livre fluxo de informações para a promoção da discussão pública de questões e políticas nacionais. Isso possibilitará a prática da *accountability* e a correta e mais justa aplicação da lei, de modo a possibilitar o livre funcionamento das instituições sociais de vigilância.

A busca pela boa governança é uma das atuais “megatendências” e um dos

desafios da liderança pública. O mero desejo de melhorar a governança, contudo, não significa que ela simplesmente emerge ou seja implantada, tratando-se, pois, de um processo complexo e difícil.

Rosenau (1997) argumenta que tal dificuldade pode ser decorrente do fato de os Estados terem perdido parte de sua dominância anterior sobre o sistema de governança e de haver reduzido sua capacidade de evocar o cumprimento [da lei] e de governar de forma eficaz. Estados em desenvolvimento são especialmente limitados em relação a recursos ou instituições necessárias para a governança em si – e mais ainda em relação à boa governança – ou seja, estabelecer e sustentar uma boa governança pode ser ainda mais difícil nos Estados em desenvolvimento, que dispõem de recursos limitados, do que nos Estados mais ricos e desenvolvidos.

## O desafio da capacidade

Estados-Nação são cada vez mais questionados em relação a seu poder, a sua autoridade e até mesmo a sua soberania. Rosenau (1997, p. 58-65) argumenta que isso pode ser parcialmente atribuído às transformações mundiais. Os Estados estão sofrendo perda de autoridade, o que não significa que não mais detenham seu papel: eles atuam, adaptam-se e podem até adquirir novas competências para lidar com as questões globais transnacionais.

As circunstâncias globais manterão a tendência à diminuição da capacidade de os Estados serem decisivos e eficazes. Não sairão do cenário global, mas tornar-se-ão mais e mais vulneráveis. Se menos eficazes, contribuirão para maior e mais difundida turbulência.

Essa mudança perturba continuamente a política mundial e infunde, no cenário

global prevalecente, uma aura de grande incerteza em relação à capacidade dos Estados. Eles ainda existem, mas não mais são os atores-chave; têm de competir e cooperar com os demais atores que operam no complexo contexto multiinstitucional vigente. Portanto, não é de estranhar que a capacidade dos Estados esteja minguando.

O desafio da liderança pública é muito bem captado por Smith (2002, p. 6), que afirma que o “murchar” dos Estados ainda não é iminente ou próximo: ele continuam sendo os atores-chave nas negociações e instituições internacionais. Estados e líderes públicos, contudo, têm de operar, de forma significativamente diferente, em redes compartilhadas, com outros atores. Os líderes públicos devem levar isso em consideração e adaptar sua liderança de modo a lidar com essa realidade.

### **O desafio da erosão da confiança**

Denhardt (1999, p. 4) afirma que há uma erosão da confiança nas instituições tradicionalmente estruturadas, incluindo as do Estado, que estão alcançando proporções de crise em todo o mundo. Esse autor suspeita que parte do problema seja uma questão de alienação. As pessoas sentem que as instituições sociais estão fora de controle – elas seriam lideradas por pessoas não qualificadas, com valores muito diferentes dos das pessoas “de fora”. As instituições não pareceriam autênticas e, do ponto de vista de seus eleitores e clientes, “a ficha parece não lhes cair”. Esse juízo de não-autenticidade recai sobre indivíduos e sobre as regras que orientam seus comportamentos, bem como sobre todas as instituições, tais como o trabalho organizado, a mídia, a igreja, as empresas, os governos e os órgãos da administração pública.

É importante ressaltar que a decrescente confiança nas instituições sociais, inclusive as públicas, é apenas parcialmente explicada pela deficiência de seu desempenho, real ou percebida. Assim, uma melhora no desempenho não necessariamente representará uma melhorara nos níveis de confiança nas instituições e nas ações públicas. Isso complica o desafio da liderança, na medida em que os líderes públicos têm de lidar também com questões que vão além do desempenho e são avaliados com base em expectativas e percepções, ao invés de medidas estritamente objetivas.

### **O desafio da reforma administrativa**

A citação seguinte, retirada de um texto de Woodrow Wilson<sup>1</sup>, publicado em junho de 1887, no *Political Science Quarterly*, mostra que a reforma administrativa é um desafio antigo.

“[...] Devemos considerar a reforma do serviço público civil, em sua fase atual como um simples prelúdio a uma reforma administrativa mais completa. Estamos agora retificando formas de nomeação; devemos prosseguir para melhor ajustar as funções executivas e prescrever melhores métodos de ação e organização do Executivo. A reforma do serviço público não é, assim, senão uma preparação de espírito para o que se deve seguir. Ela está limpando a atmosfera moral da vida oficial pelo estabelecimento da santidade do serviço público como uma responsabilidade cívica, e tornando o serviço sem faccionismo político, está abrindo caminho à assemelhação com os serviços da iniciativa privada.

Serenando os seus estímulos, torna-o capaz de aperfeiçoar seus métodos de trabalho.”

No mesmo artigo, encontra-se outra citação famosa: “Está-se tornando cada vez mais difícil administrar uma Constituição do que formulá-la”.

O *New Public Management (NPM)* não é nada mais do que a manifestação mais recente desse fenômeno duradouro, que é a reforma administrativa. A descrição conceitual e a justificativa intelectual da abordagem *NPM* como tentativa de prescrever sobre como liderar e administrar os interesses do público de acordo com os interesses públicos encontram-se no trabalho *Reinventando o governo* como o espírito empresarial está transformando o governo (*Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming government*), de autoria de Osborne e Gaebler e publicado em 1992. Trata-se de retrato intelectual da vontade política e das ações executivas e administrativas tomadas durante a administração Reagan e o governo Thatcher nos EUA e no Reino Unido, respectivamente. O *NPM* também tornou-se muito próximo a um paradigma mundial dominante – apesar de sujeito a uma crítica intelectual crescente – em termos de teoria e prática das liderança e administração públicas.

De modo geral, essa abordagem afirma que o público será mais bem atendido por sistemas de governança e de prestação de serviços que introduzam noções de mercado e de gerenciamento em suas estruturas e funcionamento. Há preferência por metodologias e ações do setor privado que exijam estratégias de privatização, terceirização (*outsourcing*) e comercialização, no lugar da prestação de serviços operada pelo Estado ou pelo governo.

Ela foi cuidadosamente analisada e também criticada por diversos autores, incluindo Frederickson (1996), Denhardt e Denhardt (2000) e Pollitt e Bouckaert (2000). As críticas questionam a funcionalidade, a aplicabilidade, a transferibilidade e a pretensão de universalidade da *NPM*, com base na suposta falta de fundamentação teórica, para que a abordagem seja bem-sucedida em contextos públicos, bem como na deficiência de evidências empíricas do sucesso alegado por seus defensores.

A manifestação da reforma administrativa sob forma da *NPM* ilustra os contínuos e complexos desafios de inovação, que se apresentam na busca pela melhor forma de liderar, organizar e prestar serviços em nome do interesse público.

### **O desafio do *empowerment* e da capacidade local**

Rosenbaum (2003) mostra que há exemplos, em toda parte, de que se exerce hoje maior pressão para se construir ou fortalecer instituições locais e sistemas de governança e de prestação de serviços descentralizados. Essa tendência pode ser explicada pelo que Rosenau (1997) denomina de “subgrupismo”.

O “subgrupismo” reflete as afinidades profundas que as pessoas mantêm em relação a associações, comunidades, organizações e subculturas às quais elas já estiveram vinculadas. Os subgrupos, tais como partidos políticos, grupos étnicos, sindicatos, sociedades profissionais e congregações religiosas, podem evocar e utilizar forças significativas de afiliação e criar tendências em direção à descentralização.

A existência de governos descentralizados e a prestação de serviços também descentralizados geram sentimentos de responsabilidade pela coisa pública, a

percepção de que há oportunidades locais e a possibilidade de *accountability* da liderança mais próxima. Contudo, também levanta questões sobre a disponibilidade e a qualidade dos recursos locais, inclusive a existência de lideranças competentes e experientes, o desafio à liderança pública em termos de suprimento e alocação de recursos, sem falar no desenvolvimento de líderes públicos de qualidade, de modo a aumentar a descentralização.

### **Aspectos selecionados da inovação no setor público**

A inovação e a liderança para a inovação atualmente são duas constantes quando o assunto é governança e administração. Há vários motivos para tanto: fatores de pressão interna e externa, tais como o desenvolvimento de novos conhecimentos e tecnologias, como, por exemplo, as novas tecnologias de informação, e a necessidade de inovação e mudança gerada pelos desafios contextuais já mencionados. Esse ponto de vista é bem resumido por Owusuansah e outros (s.d., p. 1), que afirmam:

“[...] a organização do setor público hoje enfrenta demandas sem precedentes por parte da sociedade, que se torna dia a dia mais complexa e interdependente. O setor público numa sociedade moderna é cada vez mais afetado pelo ambiente no qual opera, transformando-se em um sistema aberto com contínuas relações de troca, no qual também se testemunham mudanças rápidas nas relações entre funcionários públicos e seus clientes. O ambiente externo das organizações do setor público agora pode ser caracterizado como altamente turbulento, o que implica um

conjunto de condições cada vez mais dinâmicas, hostis e complexas”.

Os autores ainda argumentam que tentativas anteriores de lidar com tais complexidades e turbulências focaram a reforma como estratégia. Contudo, a natureza e o escopo dos atuais – e complexos – desafios passaram a exigir novo enfoque na inovação, um processo de criar algo novo que seja significativo

***“Daniel Goleman  
relata que o QE é duas  
vezes mais importante  
do que as habilidades  
técnicas e o QI para um  
desempenho excelente  
em cargos de todos os  
níveis. Há, portanto,  
um vínculo entre o  
sucesso organizacional  
e o nível de QE da  
liderança da  
organização.”***

para um indivíduo, um grupo, uma organização, uma empresa ou uma sociedade. Na atual sociedade, baseada no conhecimento, as soluções inovadoras tornam-se imperativas e freqüentemente oferecem vantagens competitivas ao inovador.

Disso emerge a seguinte questão: quais as abordagens e as estratégias de liderança que irão melhor atender às necessidades óbvias de inovação?

## Abordagens e estratégias de liderança para a inovação no setor público

A inovação é um imperativo para lidar com os desafios do contexto atual e, nesse sentido, a liderança deve ser exercida de modo a incrementá-la.

Nesta seção, tratar-se-á do conceito de liderança pública e far-se-á uma descrição e uma classificação das abordagens de liderança. A partir desse pano de fundo, procurar-se-á retratar as que podem ser ideais para a liderança em contextos que exigem soluções inovadoras.

O que se trará primeiramente é o que se encontra na atual literatura sobre o tema. Todas as abordagens tentam fornecer prescrições para comportamentos e ações de liderança, e mais detalhes são fornecidos por Dubrin (2004). A discussão que se segue é uma versão adaptada.

Em segundo lugar, serão apresentados dois modelos analíticos, utilizados para fornecer algumas diretrizes sobre como lidar com desafios em face dos elementos contextuais. O primeiro deles utiliza a natureza do problema como base para a análise e oferece diretrizes para a ação de liderança. O modelo baseia-se no trabalho de Heifetz (1994), que faz uma distinção entre problemas técnicos e adaptativos. O segundo é o sugerido por Aardema (2004), que elabora um modelo para a ação do líder, que depende dos desafios: se emanam do exterior ou do interior e se exigem manifestações mais duras ou suaves.

A literatura sobre liderança traz muitas tentativas de sistematização dos vários estudos sobre o tema, geralmente classificadas como “abordagens da liderança”. Normalmente cada uma delas fornece análise e explicações sobre liderança a partir de perspectiva focal, bem como

algumas recomendações sobre o tipo ou o estilo que deve ser seguido pelos líderes a fim de serem bem-sucedidos. Para os fins deste trabalho, foram identificadas as abordagens de liderança que se seguem.

*A abordagem dos traços ou das características de liderança* – Segundo essa abordagem, os líderes nascem com certas características que os tornam líderes. Inicialmente, são vinculadas a aspectos físicos, tais como ser ou não atraente, e/ou a traços de personalidade, tais como a inteligência.

A tentativa mais atual de encontrar, prescrever e cultivar tais características relaciona-se à busca pela inteligência emocional. Daniel Goleman, tido como um dos principais especialistas na aplicação do quociente emocional (QE) no trabalho, relata sua pesquisa sobre o assunto na edição de janeiro de 2004 do *Harvard Business Review*. Ele constatou que, nos cálculos da proporção de habilidades técnicas, de QI e de QE necessários para um excelente desempenho, o QE demonstrou ser duas vezes mais importante do que os demais para cargos de todos os níveis. Portanto, há um vínculo entre o sucesso organizacional e o nível de QE da liderança da organização.

Os líderes podem desenvolver seu QE nas seguintes áreas:

- *auto-consciência*: requer o cultivo de profundo entendimento de suas próprias emoções, forças, fraquezas, necessidades e impulsos;
- *auto-regulação*: requer o controle e a administração de seus impulsos normais, de modo a não se tornar prisioneiro deles;
- *motivação*: requer a vontade de realizar pelo prazer da realização;
- *empatia*: requer levar cuidadosamente em conta os próprios sentimentos juntamente com outros fatores, ao serem tomadas as decisões;

• *habilidades sociais*: requerem habilidades para relacionar-se com outros, essencial para o estabelecimento de redes bem-sucedidas.

De acordo com Goleman (2004), o QE pode e deve ser aprendido pelos potenciais líderes por meio da dedicação e, feito isso, sólidas recompensas virão para o indivíduo e a organização.

*A abordagem comportamental de liderança* – Os líderes deveriam pensar e agir de modo a assegurar que a equipe que realiza o trabalho funcione bem como equipe e, ao mesmo tempo, garantir a realização do trabalho em si. Motivar a equipe constitui um comportamento orientado para as relações, enquanto realizar o trabalho é tido como um comportamento orientado para a tarefa. Recomenda-se a um líder bem-sucedido que não negligencie nenhum desses aspectos.

*A abordagem situacional ou contingencial de liderança* – Por essa abordagem, o líder utiliza a abordagem comportamental de liderança como ponto de partida, mas argumenta posteriormente ser desnecessário focar as relações e as tarefas em toda e qualquer circunstância ou em todos os momentos. A recomendação é que, dependendo das variáveis situacionais – a natureza da tarefa, o relacionamento entre o líder e os membros e o poder que a posição ocupada pelo líder lhe confere –, o líder pode deslocar o foco ou sobre a tarefa, ou sobre os relacionamentos, ao invés de ser em ambos ao mesmo tempo.

*A abordagem transformacional ou neo-carismática de liderança* – Essa abordagem exige, segundo Anderson (1992), que os líderes se preocupem continuamente com um processo no qual o destino organizacional, os produtos e o trabalho ocorram:

• pela criação e pelo compartilhamento de uma visão poderosa da organização e para ela;

• pela inspiração da organização como um todo, por meio, entre outros, da comunicação persuasiva em direção àquela visão;

• pelo planejamento concreto dos meios para a realização da visão e de sua implementação de modo eficaz e eficiente;

• pela formação de equipes, de modo a criar e manter equipes fortes;

• pela motivação de todos;

• pela reciclagem de informações e conhecimento após uma avaliação do esforço organizacional, de forma a assegurar a melhora contínua do desempenho por meio de processos de mudança, adaptação e revisão.

*A abordagem do aprendizado social de liderança* – Vinculada à etapa de reciclagem da abordagem transformacional, essa abordagem exige que as organizações continuamente aprendam e experimentem a fim de melhorar sua capacidade e seu desempenho. Os líderes não devem, portanto, ser diretivos e autoritários, mas facilitadores, criando espaços para a experimentação e a aprendizagem. O pressuposto é que alguns dos problemas enfrentados pelas organizações são tão complexos que não há respostas fáceis ou simples para eles – são problemas de caráter adaptativo e não exatamente técnico. Os líderes devem, assim, facilitar a aprendizagem de sistemas, grupos, equipes e indivíduos, possibilitando a aquisição de novas competências que a organização e seus membros não possuíam inicialmente. Heifetz (1994) denomina esse tipo de liderança de “liderança sem autoridade”.

Tais abordagens provêm os líderes de algumas visões sobre a liderança como modelos analíticos e trazem alguns elementos prescritivos, que podem ser utilizados como orientação. Assim, em princípio, aqueles que seguem as recomendações

deveriam, sendo válida a abordagem, ser líderes mais competentes do que os líderes que não as seguem.

Melhorar o comportamento de uma liderança competente com base na reflexão e na análise necessárias à inovação também é o foco dos trabalhos de Heifetz (1994), Heifetz e Laurie (1997) e Aardema (2004).

Heifetz (1994, p. 2) apresenta o seguinte *insight* no prefácio ao seu trabalho:

“[...] em uma crise, tendemos a buscar o tipo errado de liderança. Buscamos alguém com respostas, decisões, força e um mapa para o futuro, alguém que saiba aonde deveríamos estar indo, em suma, alguém que possa transformar problemas difíceis em fáceis. Porém, os problemas, como os dos distúrbios de Los Angeles, não são simples. Ao invés de buscar salvadores, deveríamos buscar lideranças que nos desafiem a enfrentar os problemas para os quais não há soluções simples e indolores –

problemas que exigem que aprendamos novas formas de agir”.

Em oposição a esses tipos de problema – que podem ser denominados problemas adaptativos –, os líderes enfrentam, muitas vezes, problemas técnicos. Enquanto aqueles são difíceis de descrever e de definir, e, portanto, não são facilmente solucionáveis, estes são geralmente bem definidos e podem ser abordados com base na experiência anterior.

Lidar com problemas adaptativos pede diferentes ações e utiliza diferentes competências: ao líder exigem-se reflexão e análise, associadas a competências de facilitação, que permitam o aprendizado, ao invés de atitudes diretivas ou de comando.

Heifetz e Laurie (1997, p. 128) estabelecem uma diferença no trato de problemas adaptativos e de problemas técnicos/rotineiros, conforme se vê no Quadro 1, ligeiramente adaptado.

De acordo com esses autores, os problemas adaptativos são, portanto,

**Quadro 1** – Tratamento, pelas lideranças, de problemas técnicos/rotineiros em contraste com tratamento de problemas adaptativos

Responsabilidades	Situação-problema	
	Técnico/rotineiros	Adaptativo
Direção	Definir problemas e fornecer soluções	Identificar o desafio de adaptação e identificar questões-chave
Proteção	Proteger a organização de ameaças externas	Permitir que a organização sinta as pressões externas, dentro de amplitude que ela possa suportar
Orientação	Esclarecer os papéis e as responsabilidades	Desafiar papéis atuais e resistir à pressão para definir novos papéis rapidamente
Administrar conflitos	Restaurar a ordem	Expor o conflito ou deixá-lo emergir

problemas sistêmicos, para os quais não existem respostas prontas. Em face deles, as pessoas e as organizações precisam ser mobilizadas para um processo de aprendizagem pelo qual irão adaptar seus comportamentos a fim de progredir sob condições de incerteza e turbulência. Isso exige real competência de liderança por parte dos líderes e não simplesmente capacidade autoritária. Exercer essa competência de efetiva liderança não é fácil, por dois motivos:

a) Para que a mudança aconteça, os líderes devem quebrar padrões antigos de comportamento, ou seja, oferecer liderança na forma de solução. Os líderes acham difícil, na medida em que eles, muitas vezes, conquistaram suas posições com base em suas competências, assumir responsabilidades e fornecer soluções. Ao se depararem com problemas adaptativos, o foco precisa ser transferido para as pessoas: as soluções não estão nas mãos dos líderes, mas na inteligência coletiva das pessoas, em todos os níveis. Elas precisarão uns dos outros como recursos, ultrapassando suas fronteiras, na medida em que aprendem seus próprios caminhos em direção às soluções.

b) Mudanças adaptativas são angustiantes para as pessoas que estão passando por elas, um aspecto que merece atenção ao se lidar com problemas adaptativos. Tais situações exigem assumir novos papéis, relacionamentos, comportamentos e abordagens em relação ao trabalho. As pessoas não devem esperar que seus líderes lhes apresentem soluções, como costumam fazer, e a expectativa de que eles devem sempre fornecer as respostas precisa ser desaprendida. Os líderes, por sua vez, ao invés de esforçarem-se para atender à expectativa de dar respostas prontas, devem fazer perguntas difíceis; ao invés de proteger as pessoas de ameaças externas, devem expor as pessoas às pressões da

realidade, a fim de estimulá-las a se adaptarem; ao invés de orientar as pessoas para seus papéis usuais, devem desorientá-las, de modo que novos relacionamentos funcionais possam desenvolver-se; ao invés de abrandar os conflitos, devem trazer os problemas à tona; ao invés de manter as normas, devem desafiar o tradicional e ajudar os outros a fazerem a distinção entre valores imutáveis e meros processos históricos, aos quais é necessário renunciar.

Heifetz e Laurie (1997) ditam seis “princípios” para o exercício da liderança em meio a problemas adaptativos. São eles:

- *ir para fora* refletir e ver os padrões sistêmicos mais amplos da organização e a sua dinâmica, ao invés de agir de forma diretiva;

- *identificar o desafio adaptativo*. facilitar o processo de descrever, definir e analisar as reais ameaças enfrentadas pela organização, ao invés de meramente perceber os sintomas óbvios;

- *moderar a angústia*. liderar e facilitar um equilíbrio delicado, de modo a fazer com que as pessoas sintam as pressões que exigem mudanças, sem que sejam sufocadas por elas;

- *manter atenção disciplinada*. focar o esforço do grupo em relação ao problema e limitar possíveis manobras de absentismo, tais como a busca de bode expiatório, a negação, os ataques pessoais e a tendência de focar meramente as questões técnicas em detrimento do problema adaptativo;

- *devolver o trabalho às pessoas*. assegurar que todos – e não apenas os líderes e gestores – assumam a responsabilidade de engajar-se e de estar às voltas com problemas adaptativos, a fim de desenvolverem novas competências e a confiança para lidar com elas;

- *proteger as vozes de liderança vindas de baixa*. deve-se dar voz a todas as pessoas

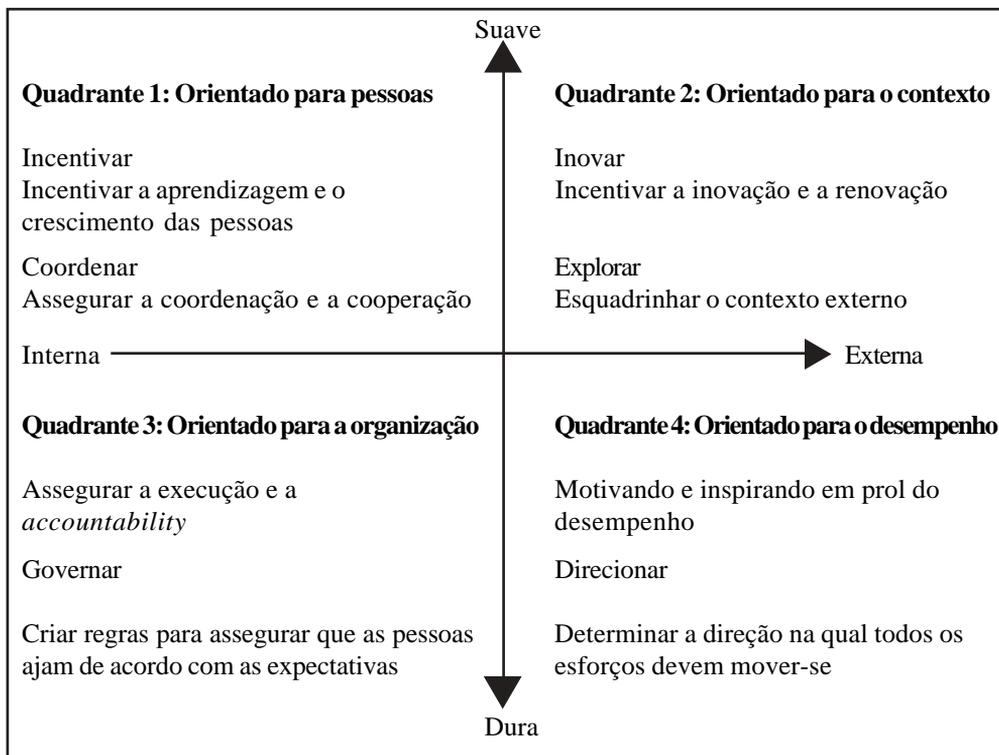
dispostas a experimentar e a aprender, incluindo vozes “originais”, ou seja, aquelas pessoas criativas que costumam desviar a atenção, e os alardeadores, que normalmente são ignorados ou intimados ao silêncio. É também necessário dar cobertura às pessoas que apontam falhas e contradições na organização.

Ao liderar em contextos de problemas adaptativos, muitas vezes comete-se o clássico erro de tratá-los como técnicos. A melhor alternativa é perceber que, nessas situações, à liderança requer-se uma estratégia de aprendizagem: o papel do líder é envolver as pessoas no enfrentamento do desafio, proceder a ajuste de valores ao mudar perspectivas e aprender novos hábitos. É difícil, crêem os líderes, realizar a mudança de um estilo ativo e diretivo para um estilo direcionado para a facilitação da

aprendizagem, mas trata-se de um imperativo, a fim de cultivar, em conjunto, novas competências para lidar com problemas adaptativos e, com o tempo, transformá-los em problemas técnicos.

As competências para liderar com sucesso, utilizando-se essa abordagem, são, portanto, de natureza facilitadora e não diretiva. Os líderes devem cultivá-las conscientemente, caso pretendam lidar com problemas adaptativos.

Aardema (2004) propõe esquema analítico complementar e útil, que indica diferentes ações e competências necessárias aos líderes. Ele afirma que os líderes necessitam, às vezes, envolver-se em questões “suaves” (*soft issues*) e “duras” (*hard issues*), que emanam da organização, interna ou externamente. Ele combina esses quatro elementos em uma tipologia de quatro



**Figura 1** – Atividades dos líderes baseadas em competências

células, especificando as competências em cada célula. Essa tipologia é apresentada de forma adaptada e resumida na Figura 1.

Para aumentar a contribuição das pessoas, os líderes devem incentivar a aprendizagem e o crescimento, bem como a coordenação e o controle. Exigem-se também leitura e análise do contexto externo e incentivo à inovação e à renovação. Para fins organizacionais, devem criar controles adequados para assegurar a execução e a *accountability*, bem como prever meios para assegurar a ação, em observância às expectativas legais e legítimas. Devem também motivar, inspirar e dirigir todos os esforços e recursos em direção ao desempenho ótimo da organização. São ações que formam a base das competências de liderança necessárias.

## Conclusão

Deve-se ressaltar que a inovação consiste geralmente de uma série de problemas adaptativos. Em face desse conjunto de questões geradas pelos fenômenos complexos e dinâmicos associados à inovação, exige-se uma abordagem de aprendizagem social da liderança. Nesse sentido, a aplicação do modelo defendido por Heifetz (1994) e por Heifetz e Laurie (1997) pode fornecer diretrizes úteis para as ações de liderança que dizem respeito à reforma administrativa, e uma análise das ações necessárias também pode valer-se do trabalho de Aardema (2004).

(Artigo recebido em julho de 2005. Versão final em agosto de 2005)

---

## Nota

<sup>1</sup> O texto, intitulado “O estudo da Administração”, foi publicado na RSP, ano 9, 2(2), de maio de 1946, que republicamos, neste número, na seção *RSP Revisitada* (nota da editora).

---

## Referências bibliográficas

- AARDEMA, H. *Verbindend Leiderschap*. Elsevier Owerheid, 2004.
- DENHARDT, R. B. The future of public administration: challenges to democracy, citizenship, and ethics. 1999. Disponível em: <<http://pamij.com/99>>.
- DENHARDT, R.; DENHARDT, J. The new public service. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.
- DUBRIN, A. J. *Leadership research findings, practice, and skill*. New York: Houghton Mifflin Company, 2004.
- GOLEMAN, D. What makes a leader. *Harvard Business Review*, v. 82, n. 1, p. 82-91, 2004.
- HEIFETZ, R. *Leadership without easy answers*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University, 1994.

- HEIFETZ, R. ; Laurie, D. L. The work of leadership. *Harvard Business Review*, v. 77, n. 1, p.124-134, 1997.
- HELD, D ; McGrew, A. *Entry for Oxford Companion to Politics*.1999. Disponível em: <<http://www.polity.co.uk/global/executiv.htm#whatis>>.
- DECLARAÇÃO DO MILÊNIO. 2000. Disponível em: <<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>>.
- OSBORNE, D. ; GAEBLER, T. *Reinventing government*. how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Reinventando o governa*. como o espírito empreendedor está transformando o setor publico. Tradução de Sergio Fernando Guarischi Bath. Brasília: MH Comunicação; ENAP, 1994. 435 p.
- OWUSUANSAH, W.; COONEY, T. M. ; URQUHART, J. *How innovative is the public sector?* A critical debate. Dublin 2, Irlanda: Faculty of Business/Dublin Institute of Technology (s.d.). Disponível em: <[www.thomascooney.com/publications.htm](http://www.thomascooney.com/publications.htm)>.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public management reform*. a comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- ROSENBAUM, A. New challenges for senior leadership enhancement for improved public management. In : UNITED NATIONS. *Leadership and social transformation in the public sector*: moving from challenges to solutions. New York: United Nations/Department of Economic and Social Affairs/Division for Public Administration and Development Management, 2003. Disponível em: <<http://www.unpan1.org/intradoc/groups/public/documents>>.
- ROSENAU, J. N. *Along the domestic-foreign frontier*: exploring governance in a turbulent world. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- SMITH, G. *New challenges for high level leadership training in public management and governance* 2002. Disponível em: <<http://www.globalcentres.org/html/docs/>>.
- SMITH, G.; NAIM, M. *Altered states*. globalization, sovereignty, and governance. Ottawa: DRC, 2001.
- SOUTHERN AFRICAN REGIONAL NETWORK. *Global Monitoring Report. 2004*. Policies and actions for achieving the MDGs and related outcomes (elaborado pela equipe do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional). Disponível em: <<http://www.sarpn.org.za/documents/d0000797/index.php>>.
- WILSON, W. The study of administration. *Political Science Quarterly*, 1887. Disponível em: <<http://teachingamericanhistory.org/library/index.asp?document=465>>.
- UNECA. Progress in good governance since the Social Summit (ECA) East and Southern Africa Subregional Follow-up Conference to the World Social Summit, 15-17 março de 1999, Nairobi, Kenya. Disponível em: <[http://www.uneca.org/eca\\_resources/Major\\_ECA\\_Websites/summit/govkenya.htm](http://www.uneca.org/eca_resources/Major_ECA_Websites/summit/govkenya.htm)>.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT FUND FOR WOMEN (UNIFEM). *Progress of the world's women*. v. 2: Gender equality and the millennium development goals. 2002. Disponível em: <[http://www.unifem.org/index.php?f\\_page\\_pid=10](http://www.unifem.org/index.php?f_page_pid=10)>.

## Resumo - Resumen - Abstract

### **Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança**

*Erwin Schwella*

Políticas de inovação no governo e no setor público são necessárias por muitas razões. As instituições de governança, incluindo-se aí as organizações de serviço público, vêm enfrentando atualmente inúmeros desafios e devem exercer suas atribuições a partir desse contexto. São desafios que requerem abordagens novas e inovadoras para dar conta de sua complexidade. É preciso, portanto, que governos e serviços públicos se envolvam em processos contínuos de inovação: soluções convencionais e conhecidas parecem simplesmente não mais atender e somente se conseguirá fazer frente aos novos desafios com sucesso por meio de respostas criativas. Surge, então, uma questão: quais as abordagens e as estratégias de liderança mais indicadas em um contexto de necessária inovação? Este artigo trata dos desafios que surgem a partir desse contexto e dos aspectos de inovação necessários para enfrentá-los. Apresenta ainda algumas abordagens de liderança e possíveis estratégias para aumentar a capacidade de liderança pública e a habilidade dos líderes, para que enfrentem os desafios de inovar e de implementar políticas e processos inovadores.

**Palavras-chave:** inovação, desafios contextuais, liderança pública

### **Innovación en el gobierno y en el sector público: desafíos e implicaciones para el liderazgo**

*Erwin Schwella*

Políticas de innovación en el gobierno y en sector público son necesarias por muchas razones. Las instituciones de gobernanza, incluyéndose las organizaciones de servicio público, enfrentan numerosos desafíos e deben ejercer sus atribuciones desde este contexto. Son desafíos que requieren abordajes nuevos e innovadores para dar cuenta de su complejidad. Es necesario, por lo tanto, que gobiernos e servicios públicos se envuelvan en procesos contínuos de innovación: soluciones convencionales e conocidas parecen simplemente no más atender e sólo se conseguirá hacer frente a los nuevos desafíos con éxito por medio de respuestas creativas. Surge, entonces, una cuestión: ¿Cuáles los abordajes e las estrategias de liderazgo más indicadas en un contexto de necesaria innovación? Este artículo trata de los desafíos que surgen de este contexto e de los aspectos de innovación necesarios para enfrentarlos. Presenta también algunos abordajes de liderazgo e posibles estrategias para aumentar la capacidad de liderazgo público e la habilidad de los líderes, para que enfrenten los desafíos de innovar e de implementar políticas e procesos innovadores.

**Palabras clave:** innovación, desafíos contextuales, liderazgo público

### **Government and public sector innovation: selected leadership implications**

*Erwin Schwella*

Government and public sector innovation policies and processes are necessitated by many factors. Governance institutions, including public service organizations, are currently facing many challenges from the contexts within which they have to exercise their governance and public service tasks. The challenges which they face require new and innovative approaches to deal with the complexities of these challenges. It is therefore necessary that governments and their public services should involve themselves with continuous processes of innovation. Conventional and well-known solutions just do not seem fit the new challenges confronting governments and public services across the world any more. Governments can probably only successfully deal with the new challenges that they face by means of creative and innovative solutions. A question then arises, namely, which

leadership approaches and strategies will be optimal to deal with the challenges from the context managed by means of the required innovation. This article focuses on the challenges arising from the context, aspects of innovation which are required to deal with these contextual challenges and introduces some leadership approaches and possible strategies that may enhance the capability of public leadership and leaders to deal with the challenges to innovation and innovative policies and processes.

**Key words:** innovation, contextual challenges, public leadership

---

Erwin Schwella

Professor de Liderança Pública da Escola de Planejamento e Administração Pública da Universidade de Stellenbosch (África do Sul). Conta to: E-mail: <erwin.schwella@sopmp.sun.ac.za>