

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Faculdade de Ciências Econômicas**  
**Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração**  
**Programa de Pós-graduação strito sensu em Administração (doutorado)**

Cristina Luiza Ramos da Fonseca

**LIDERANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:**

**Um estudo sobre seu papel na área da saúde em Minas Gerais no período 1999 a 2018**

Belo Horizonte

2020

Cristina Luiza Ramos da Fonseca

**LIDERANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:**

Um estudo sobre seu papel na área da saúde em Minas Gerais no período 1999 a 2018

**Versão Final**

Tese apresentada ao Centro de Pós-Graduação de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Administração

Linha de pesquisa: Gestão de Pessoas e Comportamento Organizacional

Orientador: Prof: Allan Claudius Queiroz Barbosa

Coorientador: Prof. Leandro Pinheiro Cintra

**Belo Horizonte**

**2020**

Ficha Catalográfica

F6761  
2020

Fonseca, Cristina Luiza Ramos da.

Liderança na administração pública [manuscrito] : um estudo sobre seu papel na área da saúde em Minas Gerais no período 1999 a 2018 / Cristina Luiza Ramos da Fonseca. – 2020.  
229 f.: il e tabs.

Orientador: Allan Claudius Queiroz Barbosa.

Coorientador: Leandro Pinheiro Cintra.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais,  
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.

Inclui bibliografia (f. 195-215) e apêndices.

1. Liderança – Teses. 2. Administração pública – Teses. I. Barbosa, Allan Claudius Queiroz. II. Cintra, Leandro Pinheiro. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração. IV. Título.

CDD: 658.403

Elaborado por Leonardo Vasconcelos Renault CRB-6/2211  
Biblioteca da FACE/UFMG – LVR/020/2021



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

**ATA DE DEFESA DE TESE**

ATA DA DEFESA DE TESE DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO da Senhora **CRISTINA LUIZA RAMOS DA FONSECA**, REGISTRO Nº 259/2020. No dia 09 de dezembro de 2020, às 14:30 horas, reuniu-se remotamente, por videoconferência, a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 23 de novembro de 2020, para julgar o trabalho final intitulado "**Liderança na Administração Pública: Um estudo sobre seu papel na área da saúde em Minas Gerais no período 1999 a 2018**", requisito para a obtenção do **Grau de Doutora em Administração**, linha de pesquisa: **Gestão de Pessoas e Comportamento Organizacional**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Allan Claudius Queiroz Barbosa, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra à candidata para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença da candidata, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

(X) APROVAÇÃO

O resultado final foi comunicado publicamente à candidata pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 09 de dezembro de 2020.

Prof. Dr. Allan Claudius Queiroz Barbosa

ORIENTADOR (CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Leandro Pinheiro Cintra

COORIENTADOR (FJP/MG)

Prof. Dr. Helvécio Miranda Magalhães Júnior

Fundação Oswaldo Cruz/MG

Prof. Dr. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz

CEPP/FJP

Profª. Drª. Juliana Goulart Soares do Nascimento

Depto. Administração/UFJF

Prof. Dr. Reginaldo de Jesus Carvalho Lima

UNIFEMM - Centro Universitário



Documento assinado eletronicamente por **Allan Claudius Queiroz Barbosa**, **Membro de comissão**, em 09/12/2020, às 17:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **H MAGALHAES JR**, **Usuário Externo**, em 09/12/2020, às 17:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz, Usuário Externo**, em 09/12/2020, às 17:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Juliana Goulart Soares do Nascimento, Usuário Externo**, em 09/12/2020, às 17:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leandro Pinheiro Cintra, Usuário Externo**, em 09/12/2020, às 17:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Reginaldo de Jesus Carvalho Lima, Usuário Externo**, em 09/12/2020, às 18:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0431258** e o código CRC **2E056911**.

À Alice, todo o meu amor e dedicação

## **Agradecimentos**

Ao Professor Allan, pela orientação, guia e conhecimento durante todo o processo.

Ao Professor Leandro, pelos insights e contribuições.

Aos Professores Helvécio, Reginaldo, Juliana e Marcus, por aceitarem participar na minha banca de defesa da tese.

A minha mãe, pela força, dedicação e auxílio no cuidado da Alice para eu poder me dedicar à tese.

A minha querida e amada filha, pelos risos e inspiração.

Aos Professores Juliana, Ivan e Henrique, pelas informações e sugestões apresentadas na banca do projeto da tese.

Aos Professores José Antônio Gomes de Pinho e Marcus Vinicius Gonçalves Cruz, pelas valiosas contribuições do ensaio teórico.

À Professora Raquel Brigatte, pela revisão do texto.

Aos colegas da turma do Doutorado de 2016, pela amizade.

A Cintia, Renata, Bárbara, Isabella, Glauco e Sâmara, pela parceria nas publicações.

A Zélia e Ivanete, pela compreensão e ajuda sempre que necessário.

A Raquel, pela dedicação e comprometimento com o trabalho.

Ao Dr. Roberto, por todo apoio, carinho e amizade.

Aos amigos e colegas da Fiocruz, pela constante parceria.

Ao corpo docente e aos funcionários do CEPEAD.

A minha família e amigos, pelo apoio e compreensão em todos os momentos.

A Deus, por me permitir acordar a cada dia.

*As novas teorias surgem do trabalho conduzido de acordo com as velhas teorias, e isso só acontece quando se observa alguma coisa que não está indo certa.*

*Thomas Kuhn*



## Resumo

O estudo discute a liderança administrativa na gestão pública, tendo como enfoque a correlação entre os modelos de administração pública e os principais agrupamentos das teorias de liderança clássicas. A relevância deste estudo advém da crescente importância da qualidade e agilidade dos serviços públicos exigidos pela sociedade, bem como do papel da liderança administrativa. Ademais, observa-se que existem poucos estudos de liderança na administração pública, especialmente abordando a correlação do exercício da liderança e do tipo de modelo de gestão pública adotado. O objetivo é “identificar as características primordiais que compõem um possível modelo de exercício de liderança mais adequado à aplicação dos modelos da administração pública na área da saúde no Estado de Minas Gerais, considerando limitadores e a necessidade de modificações que ressignifiquem o papel de líderes, visando fortalecer a qualidade dos serviços públicos prestados à população usuária e de direito. Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa descritiva, utilizando-se pesquisa bibliográfica, análise documental, entrevista semiestruturada com uso de algumas questões fechadas e análise de conteúdo. A partir da literatura estudada, foram determinados aspectos correlatos entre modelos de gestão pública (Burocracia, Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública) e os enfoques teóricos de liderança (Traços, Comportamental e Contingencial) que se transformaram em categoria de análise. Os pontos correlacionados foram: controle de recursos; perfil do líder; contexto organizacional; satisfação da equipe; estratégia organizacional; autonomia para organização da equipe. Observou-se que a correlação mais próxima foi entre a Nova Governança Pública e o enfoque contingencial. Em relação ao modelo burocrático, percebe-se que ele é o que mais dificulta o exercício da liderança, enquanto a Nova Gestão Pública é o que mais facilita. Entretanto, esses dados não foram validados nas entrevistas, ainda que a maioria dos entrevistados afirmasse que o modelo de gestão influencia na liderança, levando a várias suposições. A primeira se refere à possibilidade de os modelos não terem sido completamente implementados, havendo resquícios de modelos anteriores. A segunda é a de que, no setor saúde, é predominante um perfil específico, que se sobrepõe aos enfoques. Esse perfil se assemelha às características da área: descentralização, participação dos envolvidos nas decisões, promoção da emancipação dos indivíduos, possibilidade de planejamento ascendente e valorização da integralidade. Essa parece ser a representação que teve melhor desempenho frente aos liderados e que mais foi desejada. A outra hipótese é a de que, sempre que há um período em que a importância da

saúde pública é reforçada, entendendo que a motivação dos servidores públicos ocorre principalmente pela “causa”, a liderança que consegue enfatizar esse momento e valorizar a missão institucional é mais bem sucedida. A última e mais forte hipótese alude o perfil do secretário de saúde e a sua influência no demais líderes. Nesse caso, as características do secretário de saúde são determinantes para a forma de exercício da liderança pública.

**Palavras-chave:** Liderança. Administração Pública. Modelos de gestão pública.

## **Abstract**

The study discusses about administrative leadership in public management, focusing on the correlation between public administration models and the main groupings of classical leadership theories. The relevance of this study comes from the growing importance of the quality and agility of public services required by society, as well as the role of administrative leadership. Furthermore, it is observed that there are few studies of leadership in public administration, especially addressing the correlation between the exercise of leadership and the type of public management model adopted. The objective is "to identify the primordial characteristics that make up a possible model of leadership exercise more appropriate to the application of public administration models in health sector in the State of Minas Gerais, considering limitations and the need for modifications that signify the role of leaders, aiming to strengthen the quality of public services provided to the user and legal population ". For this, a qualitative descriptive research was carried out, using bibliographic research, document analysis, semi-structured interview with the use of some closed questions and content analysis. From the studied literature, correlated aspects were determined between public management models (Bureaucracy, New Public Management and New Public Governance) and the theoretical approaches of leadership (Traits, Behavioral and Contingency) that became an analysis category. The correlated points were: control of resources; leader profile; organizational context; team satisfaction; organizational strategy; autonomy for team organization. It was observed that the closest correlation was between the New Public Governance and the contingency approach. Regarding the bureaucratic model, it is the one that most hinders the exercise of leadership, while the New Public Management is the one that most facilitates. However, these data were not validated in the interviews, although most respondents stated that the management model influences leadership, leading to several assumptions. The first refers to the possibility that the models have not been fully implemented, with remnants of previous models. The second is that, in the health sector, a specific profile is predominant, which overlaps the approaches. This profile is like the characteristics of the area: decentralization, participation of those involved in decisions, promoting the emancipation of individuals, the possibility of bottom-up planning and valuing integrality. This seems to be the representation that had the best performance against the followers and that was most desired. The other hypothesis is that, whenever there is a period when the importance of public health is reinforced, understanding that the motivation of public servants it occurs mainly because of the "cause", the leadership that is able to

emphasize this moment and value the institutional mission is more successful. The last and strongest hypothesis alludes to the profile of the health secretary and his influence on other leaders. In this case, the characteristics of the health secretary are decisive for the form of exercising public leadership.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - <i>Grid</i> de gerenciamento.....	41
Figura 2 - Modelo Contingencial .....	44
Figura 3 - Modelo de Liderança Situacional II.....	46
Figura 4 - Pirâmide de Maslow .....	51
Figura 5 - Correlação entre os Modelos de Gestão e os Enfoques Teóricos de liderança.....	91
Figura 6 - Aspectos correlacionados dos construtos liderança e modelo de gestão pública ....	97
Figura 7 - Percurso metodológico .....	114
Figura 8 - Valores federais per capita.....	121
Figura 9 - Histórico do SUS .....	122
Figura 10 - Elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado .....	125

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Formas históricas de Estado e de Administração.....	19
Quadro 2 - Modelo de Liderança caminho-objetivo .....	50
Quadro 3- Quadro-resumo dos Enfoques Teóricos sobre Liderança .....	58
Quadro 4 - Características da burocracia enumeradas pelos principais autores.....	70
Quadro 5- Resumo das principais características dos modelos de gestão pública .....	86
Quadro 6 - Sumarização das características e elementos dos movimentos da Administração Pública Burocrática, da Administração Pública Gerencialista e de Governança Pública. ....	87
Quadro 7 - Síntese geral: articulando Gestão Pública e Liderança .....	94
Quadro 8 - Comparação de abordagens de estudo de caso.....	100
Quadro 9 – Formas de coleta e análise de dados para cada objetivo específico .....	103
Quadro 10 - Correspondência da afirmação .....	104
Quadro 11 - Aspectos dos construtos e as perguntas da entrevista .....	107
Quadro 12 - Gabarito para análise das perguntas fechadas da entrevista.....	111
Quadro 13 - Avaliação da Aderência dos modelos/ enfoques segundo as respostas fechadas dos entrevistados .....	113
Quadro 14 - Resumo dos enfoques e modelos segundo categorias de análise .....	133
Quadro 15 - Resultados: articulando Gestão Pública e Liderança .....	136
Quadro 16 - Resumo dos resultados (entrevistas 1 e 2) .....	148
Quadro 17 - Resumo dos resultados (entrevistas 3, 4, 5, 6 e 7) .....	155
Quadro 18 - Resumo dos resultados (entrevistas 8, 9, 10, 11 e 12) .....	166
Quadro 19 - Respostas predominantes por período.....	173
Quadro 20 - Principais achados da pesquisa .....	176
Quadro 21 - Respostas das questões fechadas da entrevista .....	221
Quadro 22 - Resumo das entrevistas .....	223

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Síntese dos resultados por aspecto: valoração da relação do modelo de Gestão Pública e o enfoque clássico de liderança .....	145
Tabela 2 - Resultados do Cruzamento por construto e categoria .....	182
Tabela 3 - Resumo do cruzamento dos enfoques teóricos de liderança e modelos de gestão pública .....	184

## Sumário

<b>1. Apresentação</b> .....	16
<b>2. Objetivos</b> .....	24
2.1. Objetivo geral .....	25
2.2. Objetivos específicos .....	25
<b>3. Referencial Teórico</b> .....	25
3.1. Liderança e suas diferentes abordagens teóricas .....	26
<b>3.1.1. O debate teórico sobre traços</b> .....	31
<b>3.1.1.1. Teoria do Grande Homem e dos Traços</b> .....	31
<b>3.1.2. O debate teórico comportamental</b> .....	35
<b>3.1.2.1. Teoria de Habilidades</b> .....	36
<b>3.1.2.2. Estilos de Liderança</b> .....	38
<b>3.1.2.3. Grid de Liderança</b> .....	40
<b>3.1.3. O debate teórico contingencial</b> .....	43
<b>3.1.3.1. Teoria Contingencial</b> .....	43
<b>3.1.3.2. Teoria Situacional</b> .....	45
<b>3.1.3.3. Teoria Caminho-Objetivo</b> .....	48
<b>3.1.3.4. Teoria das Trocas</b> .....	52
<b>3.1.3.5. Teoria da Liderança Transformacional e Transacional</b> .....	54
<b>3.1.4. Resumo dos principais enfoques teóricos</b> .....	57
<b>3.1.5. Debate atual da liderança na administração Pública</b> .....	59
3.2. Gestão Pública: Principais Modelos de Gestão Pública .....	66
<b>3.2.1. Burocracia</b> .....	66
<b>3.2.2. Nova Gestão Pública</b> .....	74
<b>3.2.3. Nova Governança Pública</b> .....	80
<b>3.2.4. Outros Modelos de Gestão Pós-NGP</b> .....	88
3.3. Articulando os Enfoques de Lideranças e os Modelos de Gestão Pública .....	90
<b>4. Metodologia</b> .....	97
4.1. Tipo de Estudo .....	97
4.2. Estratégia Metodológica .....	99
4.3. Coleta de dados .....	102
4.4. Análise dos dados .....	109
4.5. O <i>Locus</i> da Pesquisa: a Secretaria de Saúde de Minas Gerais.....	115
<b>4.5.1. História do Sistema Único de Saúde – SUS</b> .....	115
<b>4.5.2. A Gestão Pública de Minas Gerais no período do estudo</b> .....	123
<b>4.5.3. Principais Projetos de Saúde de Minas Gerais</b> .....	126
<b>5. Resultados e análise</b> .....	130



<b>5.1.</b>	<b>Aproximação entre os enfoques de liderança e modelos de gestão pública .....</b>	<b>130</b>
<b>5.2.</b>	<b>Resultados e Análise das Entrevistas .....</b>	<b>146</b>
<b>5.2.1.</b>	<b>Entrevistas referentes ao período de 1999 a 2002 – modelo de gestão burocrático .....</b>	<b>146</b>
<b>5.2.2.</b>	<b>Entrevistas referentes ao período de 2003 a 2014 - modelo de Nova Gestão Pública .....</b>	<b>151</b>
<b>5.2.3.</b>	<b>Entrevistas referentes ao período de 2015 a 2018 - modelo de Nova Governança Pública .....</b>	<b>163</b>
<b>5.2.4.</b>	<b>Contexto geral .....</b>	<b>172</b>
<b>6.</b>	<b>Conclusão .....</b>	<b>181</b>
	<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>195</b>
	<b>Apêndice A .....</b>	<b>216</b>
	<b>Apêndice B .....</b>	<b>218</b>
	<b>Apêndice C .....</b>	<b>221</b>
	<b>Apêndice D .....</b>	<b>223</b>
	<b>Anexo A .....</b>	<b>227</b>

## 1. Apresentação

Este estudo aborda a liderança no contexto da saúde na administração pública à luz de período recente da história do estado de Minas Gerais. O debate proposto encontra, no ambiente contemporâneo, relevância significativa, sendo possível perceber uma tendência mundial de alteração da postura da sociedade frente ao governo. Percebe-se que as pessoas estão exigindo, da administração pública, mais qualidade e agilidade nos serviços prestados (PINTO; DA SILVA, 2015; POLLITT; BOUCKAERT, 2017). Em décadas passadas, não havia nítida preocupação com a qualidade dos serviços públicos ou com a sua aderência à necessidade da população, uma vez que a postura da população era de passividade frente aos desígnios públicos. A crescente exigência da sociedade em relação ao papel do Estado, fomentada pela conscientização dos direitos do cidadão, e a instituição de competição entre cidades, estados e países, proporcionada pela elaboração de *rankings* utilizados para comparar a atratividade de negócios a fim de definir os investimentos do capital (TEIXEIRA; SALOMÃO, 2013; MELLO; AMANCIO FILHO, 2010), alteraram este quadro.

Neste contexto, desafios impactam diretamente o formato de liderança a ser adotado no setor público (VAN WART, 2013, p. 555). Os diversos modelos de liderança que podem ser definidos, conforme parâmetros estabelecidos por Van Wart (2013), são contestados pela atual conjuntura do setor público, cada um a seu modo:

- seja pela via da pressão para manutenção da redução de gastos e aumento de receitas, ao mesmo tempo que se deve atender à demanda da população, que se tornou mais crítica com o mercado globalizado e com o aumento da competição, exigindo qualidade nos serviços prestados, mantendo-se os custos baixos;
- seja pela descrença dos empregados e a redução dos mecanismos compensatórios (benefícios), utilizados como forma de manter o comprometimento das pessoas;
- seja pelo desenvolvimento tecnológico, exigindo o gerenciamento também de forma virtual, com a mudança na forma de liderar, além do redesenho organizacional para atender a essa alteração;
- seja pelas adversidades correlacionadas com as estruturas organizacionais, baseadas em equipes e no crescente dissenso social;

- seja pela falta de confiança no sistema político-administrativo e a indefinição sobre qual é o paradigma do seguidor (como hierarquia, colaboração ou retribuição).

O fato é que o debate sobre liderança ganha corpo e exige um novo olhar que possa indicar caminhos e alternativas que viabilizem mudanças positivas na gestão pública. Um dos *gaps* presentes nas pesquisas de liderança na Administração Pública é a pouca ênfase dada à definição de líder público (WRIGHT; PANDEY, 2010). Muito destaque é dado à liderança, utilizando-se modelos genéricos ou da administração privada para a pública, sem a efetiva discussão sobre as diferenças entre os dois setores (público e privado) que podem impactar a liderança (VAN WART, 2003). Nesse sentido, este estudo busca investigar a correlação existente entre o setor público e a liderança.

No Brasil, as duas últimas décadas do século passado encontravam um país com um perfil econômico e social diverso aos tempos atuais (MELO, 2017), o que levou a mudanças na administração pública. Esse fato pode ser comprovado, inicialmente, pelo surgimento de modelos alternativos de gestão no setor público, tais como a Nova Gestão Pública, e, posteriormente, pelo modelo de Governança Pública (SECCHI, 2009). Nota-se ainda uma alteração na forma de organização das instituições decorrente do aumento da velocidade da disseminação de informação e do acesso a essa, além de outras mudanças constantes, demandando que a administração pública implemente processos mais ágeis e impulse a inovação no seu meio (LEWIS; RICARD; KLIJN, 2017).

Essa nova realidade preconizou que sejam descentralizados processos e decisões, e que equipes se caracterizem por serem multitarefas e interdisciplinares (DUTRA, 2009). Para tanto, é preciso obter comprometimento das pessoas nas organizações, pois o *locus* de poder foi alterado, tornando o trabalhador autônomo no seu processo de trabalho, inovador, capaz de tomar decisões ponderadas e propor melhorias aos processos (DUTRA, 2009). Assim, se, no ambiente dito “clássico”, a dinâmica exigia um trabalhador obediente, que não questionasse o que fosse determinado pela organização. No atual ambiente, voltado ao conhecimento, com os processos de globalização e a busca por flexibilização, o perfil requerido para o trabalhador é outro: ser capaz de analisar cenários, decidir com base em dados e diretrizes organizacionais, e redirecionar as ações prontamente (MELLO; AMANCIO FILHO, 2010).

Nesse sentido, além da população como agente relevante na atuação das organizações públicas, o funcionário público, cliente interno, também deve ser considerado e incluído nos processos da instituição, incentivando-se o seu envolvimento nas ações para se atingirem as

metas organizacionais (OLIVEIRA, 2013). Nesse cenário, o papel do líder, especialmente impulsionando a mudança, é fundamental no serviço público, como evidenciou pesquisa em três cidades europeias: Barcelona, Rotterdam e Copenhagen (LEWIS; RICARD; KLIJN, 2017). Assim, o papel do gerente se altera de ‘apenas ser a pessoa que detém o poder e manda no grupo’ para o líder que é ‘a pessoa na qual a equipe confia e está disposta a seguir’. Carvalho (1995, p. 71) ressalta que “as pessoas só empregarão suas energias em favor da organização se estiverem profissionalmente motivadas”. Especialmente no serviço público, o engajamento dos servidores se tornou a chave-motriz para implementação de ações que melhorem a qualidade dos serviços, e o líder, nesse contexto, é preponderante para promover a motivação das pessoas (ANCARANI *et al.*, 2020).

O serviço público tem passado por estratégias de reorganização e redefinição de suas políticas que também influenciam a liderança (VAN WART, 2013). Segundo Pollitt e Bouckaert (2017), é possível identificar três ondas de reforma. A primeira, em meados dos anos 1960 a 1970, é caracterizada por um discurso racional, com planejamento hierárquico e indicadores de custo-benefício. Na segunda, do final de 1970 a 1990, há o surgimento da Nova Gestão Pública, com utilização de ferramentas e técnicas empresariais para resolução de problemas públicos, e a consagração de uma melhor administração para melhoria do serviço público. A terceira é do final de 1990 a 2010, em que não há modelo dominante, mas há a predominância de ideias como governança, governo em rede, colaboração, transparência e confiança.

No Brasil, segundo Marcelino (2003), ao longo do período de 1930 a 2003, foram feitas três reformas, completamente implementadas, a saber:

- primeira reforma é a que foi feita durante o governo de Getúlio Vargas, entre 1930 e 1940 - essa reforma teve como base a burocracia weberiana, com muita padronização dos processos, especialmente nas compras e nos recursos humanos;
- a segunda reforma foi a partir de 1964 - essa reforma teve o objetivo de promover o desenvolvimento com a expansão da intervenção do estado na economia, substituição de estatutários por celetistas, utilização e criação de órgãos descentralizados. A descentralização foi o principal ponto dessa reforma, transferindo parte das ações da administração direta para a indireta de direito privado e do governo federal para os governos locais;
- a terceira foi realizada após 1985, com ênfase no período pós-1995, que pretendeu substituir a burocracia de base e inspiração weberiana pela administração gerencial,

separando as atividades típicas de estado e subdividindo-as em atividades estratégicas do estado, especialmente quanto à formulação de políticas e atividades de implementação das estratégias.

Bresser-Pereira (2007) apresenta uma divisão semelhante em termos de categorias de análise à de Marcelino (2003), ainda que as datas sejam diferentes. Para Bresser-Pereira (2007), existe uma clara correlação entre a natureza da sociedade (conformação social e classe dirigente) e a forma de governo adotada no período (forma de administração pública e regime político), como é possível verificar no Quadro 1. Desse modo, podem-se relacionar as diversas formas de administração com o tipo de sociedade, determinadas pelas classes dirigentes e refletida no regime político escolhido. Com a predominância dos latifundiários e burocratas patrimoniais, entre 1821 a 1830, a sociedade se organiza de forma patriarcal-dependente, em um regime oligárquico que atende aos latifundiários e em uma administração patrimonial que abarca os burocratas patrimonialistas. A partir de 1830 até 1985, percebe-se o crescimento da industrialização com a predominância dos empresários e de uma burocracia pública, resultantes da implementação da burocracia weberiana. Para tanto, a administração pública se configura como burocrática, o regime político é o autoritário, e o tipo social é nacional-desenvolvimentista. Já a partir de 1990, presencia-se a ascensão dos agentes financeiros e rentistas, exigindo uma maior agilidade e capacidade dinâmica da administração pública que passa a ser gerencial, com o regime democrático em uma sociedade liberal-dependente. Todas essas etapas estão resumidas no Quadro 1 a seguir.

Quadro 1- Formas históricas de Estado e de Administração

Período	Administração	Estado/sociedade	Regime político	Classes dirigentes
1821-1930	Patrimonial	Patriarcal-dependente	Oligárquico	Latifundiários e burocracia patrimonial
1930-1985	Burocrática	Nacional-desenvolvimentista	Autoritário	Empresários e burocracia pública
1990- ...	Gerencial	Liberal-dependente	Democrático	Agentes financeiros e rentistas

Fonte: adaptado de Bresser-Pereira (2007, p. 11)

Pinho (1998), ao contrário dos autores anteriores, propõe outra forma de analisar as tentativas de mudança ocorridas. Segundo o autor, a primeira tentativa de reforma aconteceu em 1938, no Estado Novo, com a instituição do DASP – Departamento de Administração do Serviço Público. A tentativa foi a substituição do sistema patrimonialista, até no momento vigente, para a burocracia weberiana, capaz de atender às demandas sociais e compatível com o crescimento industrial pretendido para o período. Entretanto, essa proposta enfrentou a

barreira da orientação política populista-clientelista. Assim, o sistema acabou por ser constituído por um misto de patrimonialismo e burocracia.

Segundo Pinho (1998), as reformas posteriores propostas, como as presenciadas durante o governo Juscelino (1946/64) (descritas no Decreto-Lei n.º 200), as existentes durante o regime autoritário e as do Governo de Redemocratização, nos anos 80, ocorreram de forma semelhante à citada anteriormente, ou seja, não houve a substituição de um modelo por outro, mas sim a incorporação de características do modelo proposto ao modelo anterior. Dessa forma, Pinho (1998) não identifica fase com rupturas, mas um modelo sendo atrelado ao anterior e remodelado para parecer com outro completamente novo, como é possível ver nas camadas geológicas em que, ainda que a base seja uma, o que se vê é a superfície, ou seja, o pretense modelo vigente. De modo semelhante, outros autores também afirmam que os modelos de gestão pública, muitas vezes, coexistem (KOPPENJAN; KOLIBA, 2013; OSBORNE, 2006, p. 378).

No entanto, mesmo reconhecendo que afirmar que “cada modelo possui características únicas e exclusivas” determina uma abordagem reducionista, entende-se ser relevante para o estudo do fenômeno e para a compreensão do contexto essa simplificação (DIAS; CARIO, 2014a).

É possível considerar que, diante das mudanças propostas por essas reformas e por outras que ainda estão por vir, uma das questões que as perpassa é que a administração pública se percebe em um dilema em relação a como abordar a liderança nesses diversos contextos, especialmente ao se compreender que a liderança deve ser capaz de conduzir os diversos governos pelas mudanças pretendidas. Nesse sentido, Van Slyke e Alexander (2006) explicam que ainda é necessário conectar melhor as teorias de liderança, o contexto da administração pública, especialmente em relação às mudanças inerentes às democracias, e as diferenças setoriais. Os autores reconhecem que o desenvolvimento de teorias mais abrangentes e específicas, como o modelo compreensivo elaborado por Van Wart (2004), são passos relevantes, mas ressaltam a necessidade de incorporar e de perceber as diferenças setoriais e sua influência no exercício da liderança.

Liderança na administração é um ponto sensível não apenas pelas razões já citadas, pois é possível perceber também que os cargos de liderança podem não estar sendo ocupados por líderes no sentido pleno definido na literatura. O problema pode não estar apenas na seleção dos líderes para os cargos, mas nos requisitos para sua ocupação e nos mecanismos disponíveis para o exercício da liderança. Essa questão perpassa **pela** falta de política de pessoal estratégica, pelo legalismo e pelo corporativismo marcantes da área de Recursos

Humanos no setor público, obscurecendo possíveis soluções para a liderança administrativa e refletindo a crença de que o instituto do concurso público é impenetrável em relação a novas práticas de gestão de pessoas (COELHO; MENON, 2018). Esse quadro é particularmente mais grave ao se observar que, dos trabalhos apresentados em nove edições do Congresso Consad de Gestão Pública (2008-2016), apenas 9 (3,3%) tratam do tema liderança no setor público (COELHO; MENON, 2018).

As pessoas nomeadas para ocuparem cargos de liderança nem sempre o são por não apresentarem as características já definidas organizacionalmente para o exercício da liderança. É possível que a nomeação ocorra como uma barganha política (troca de favores), em especial considerando o grande número de cargos em comissão existente no governo, abrindo margem para a corrupção (ABRUCIO, 2007). Para além, a nomeação pode ser fruto de uma seleção que não soube definir quais as características que o líder deve possuir (COELHO; MENON, 2018), ou até mesmo não logrou encontrar alguém na instituição que atenda ao esperado, reconhecendo-se a importância da presença de profissionais de carreira em cargos, especialmente de alto escalão (ABRUCIO, 2007). É possível também que um processo seletivo transparente não tenha logrado trazer profissionais de fora da organização, especialmente aqueles que não são servidores públicos<sup>1</sup>, o que minimizaria a possibilidade de “oxigenação” e melhorias inovativas e incrementais na instituição (ABRUCIO, 2007).

É possível citar exemplos disso quando se observa a forma com que são selecionados os líderes na esfera pública ou o modo pelo qual foi composta a equipe ministerial do governo Temer, resultante de troca de favores do Executivo com o Legislativo, como foi, a todo o momento, noticiado na mídia:

- Ministro explica como funciona suposta troca de favores no governo Temer - <http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2017/02/15/ministro-explica-como-funciona-suposta-troca-de-favores-no-governo-temer/>
- Nove ministros deixam o governo para votar a favor de Temer na Câmara - <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/10/nove-ministros-deixam-o-governo-para-votar-favor-de-temer-na-camara.html>

---

<sup>1</sup> No Brasil, há uma diferença entre servidor público (aquele que fez o concurso e cuja carreira e benefícios são regidos pelo Regime Jurídico Único) e os funcionários públicos (aqueles vinculados às empresas públicas ou de economias mistas e cujos benefícios são regidos por um sistema híbrido da CLT). Entretanto, para fins deste estudo, os dois termos serão utilizados de maneira indistinta.

- Por reforma da Previdência, governo enquadra ministros e redistribui cargos - <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-faz-varias-mudancas-de-cargos-em-meio-as-negociacoes-da-previdencia,70002117472>
- Por reforma, governo cobra ministros e redistribui cargos - <https://exame.abril.com.br/brasil/por-reforma-governo-cobra-ministros-e-redistribui-cargos/>

Desenvolver nas pessoas habilidades de liderança seria uma alternativa aos problemas relacionados à seleção apresentados anteriormente, mas exigiria que as competências fossem bem definidas e que houvesse um considerável investimento, além da disposição dos ocupantes de cargos em absorver o conteúdo, assimilar o comportamento e implementar a nova postura. Um problema correlacionado a isso é a complexidade das competências requeridas para o líder público. Como ressaltado por Keinert (1994), o conjunto das competências para os líderes em organizações públicas é mais abrangente do que aquelas destinadas às organizações privadas, incluindo a competência pública, a política, a ética e o valor.

Ademais, há teorias que defendem que a liderança depende do contexto/situação, e, por isso, pode não ser exercida, em alguns momentos, pelo detentor do cargo. Lidar com essa alternância de poder nem sempre é algo encarado com tranquilidade pelas pessoas, no setor público. Finalmente, como as carreiras do poder executivo do setor público estadual e municipal no Brasil, em sua maioria, possuem salários mais baixos do que os demais poderes e âmbitos da federação (NAKAMURA; VAZ, 2020), especialmente considerando a diferença entre o setor privado e o público para cargos mais altos (BRASIL; MACEDO, 2017), assumir a chefia de uma área pode significar um complemento salarial. Esse é um extenso debate que pode não encontrar respostas generalizantes, apenas de caso a caso.

Para além, as diversas situações de liderança podem conduzir a conceitos dispares de líderes. Primeiramente, deve-se compreender que se trata de uma liderança pública, exercida de forma distinta do setor privado, cujos pontos de separação são o exercício da autoridade, o modelo decisório, a avaliação de performance e a recompensa para os funcionários (GETHA-TAYLOR *et al.*, 2011).

Por isso, para fins deste estudo, considera-se a definição de liderança administrativa como aquela capaz de operacionalizar as políticas, ou seja, a liderança capaz de unir a equipe aos processos de trabalho necessários para a realização dos serviços civis (VAN WART, 2013b).



É, assim, o oposto da liderança política, estando focada na implementação das políticas públicas e nos seus aspectos técnicos referentes. Portanto, este documento está voltado para a liderança mais afeta à administração, e não à política, por isso, as teorias que serão utilizadas para a análise serão as do campo de Recursos Humanos.

O estudo em voga torna-se ainda mais proeminente ao se perceber a crescente relevância da área de saúde em contraposição ao decrescente financiamento, especialmente federal, (SANTOS, 2013), levando a um quadro de aumento de escassez (MORETTI, 2020). Nessas situações, a liderança é mais necessária, a fim de conduzir a equipe na escassez de recursos (LAM, 2020).

Esse ponto se tornou mais grave com a pandemia de COVID-19 vivida intensamente no Brasil em 2020 e ainda não superada. Essa pandemia aprofundou a já grande diferença socioeconômica brasileira (DA SILVA *et al.*, 2020). Nesse sentido, o sistema único de saúde, como medida da proteção social, foi capaz de minimizar as diferenças sociais (SARTI *et al.*, 2020) e os efeitos da crise de saúde pública que poderia ser desastrosa. Entretanto, é preciso reconhecer que a crise trazida pela COVID-19 revelou um aumento da fragilidade do sistema em enfrentar a pandemia, causado, principalmente, pela errônea visão da oposição entre as dimensões econômicas e sociais, que deve ser combatido com políticas públicas sistêmicas e focadas nas demandas da sociedade (GADELHA, 2020).

Além disso, o complexo produtivo do setor saúde é relevante como fonte de “maior dinamismo, crucial para a economia do conhecimento”, considerando que é rico em inovação e possui impacto em parcela significativa do Produto Interno Bruto do Brasil (GADELHA, 2012, p. 12). É possível observar ainda o consumo de massa e a forte presença regulatória do Estado, articulando serviços e indústria em dimensões de inovação, base produtiva e bem estar social em uma dinâmica próxima da área (GADELHA, 2012). Assim, mais uma vez se verifica a importância da saúde pública, em especial do SUS, por isso o estudo resolveu focar nessa área.

Ademais, o SUS possui legislação própria, que determina seu modo de funcionamento, se constituindo em uma política contra hegemônica de estado e não de governo, evitando que a mercantilização da área da saúde (BRASIL, 2018). Isso define uma certa estabilidade ao modelo, garantidas e reforçadas pelas “diretrizes constitucionais da Universalidade, Igualdade e Participação da Comunidade” (SANTOS, 2013, p. 274). Ressalta-se que essa política não está totalmente instalada e sofre constantes oposições. Por isso, é necessário estudar e aprimorar as formas de liderança desse campo, a fim de impulsionar seu desenvolvimento.

Para alcançar a finalidade principal deste trabalho, pretende-se verificar a aderência das teorias da liderança clássica em relação à administração pública, conforme o formato da gestão pública e considerando a fragilidade de teorias especiais para essa temática, e, ainda, os poucos estudos sobre o assunto, como comprova pesquisa realizada por Van Wart (2003, 2013). Esse autor destaca que os aportes teóricos existentes têm se referido, com mais consistência, às empresas privadas. Assim, é preciso compreender em que medida é possível aplicar as teorias de liderança, criadas para o setor privado, na esfera pública (CHAPMAN *et al.*, 2016).

Entende-se que este propósito é um desafio que pode apontar para a necessidade de se elegerem princípios para uma teoria especial para a administração pública, ou de se buscarem formas de adaptar as teorias, ora vigentes, para um suporte mais conceitual à emergência e à prática de liderança no setor público.

Destacam-se, portanto, **os questionamentos** a seguir como guias para uma pesquisa que visa averiguar as ações concretas da administração pública em relação à liderança (pesquisa de campo, qualitativa, utilizando entrevistas semiestruturadas) e os aportes da literatura (análise da literatura sobre o tema: pesquisa bibliográfica) para uma teoria de liderança adequada a essa administração:

1. Quais são as características primordiais que compõem um possível modelo de liderança mais adequado à aplicação dos modelos da administração pública?
2. Como os gestores da saúde do governo do estado de Minas Gerais lidam com a liderança, considerando os três tipos básicos de modelos de gestão pública – burocracia, nova gestão pública e nova governança pública?

À luz desta argumentação inicial, a pesquisa pretende focalizar seu debate sobre a liderança na administração pública, visando compreender as nuances e características que compõem esta lógica no estado de Minas Gerais durante os anos recentes, especificamente no período 1998 a 2018. A estrutura deste estudo apresenta, inicialmente, seus objetivos, o referencial teórico, os procedimentos metodológicos, os resultados e a análise, a conclusão e as referências bibliográficas.

## 2. Objetivos

## **2.1. Objetivo geral**

Identificar as características primordiais que compõem um possível modelo de exercício de liderança mais adequado à aplicação dos modelos da administração pública na área da saúde no Estado de Minas Gerais, considerando limitadores e a necessidade de modificações que ressignifiquem o papel de líderes, visando fortalecer a qualidade dos serviços públicos prestados à população usuária e de direito.

## **2.2. Objetivos específicos**

1. Levantar as principais características das teorias de liderança clássicas e dos modelos de gestão pública, apontando as características que aproximam esses dois itens e aquelas que os afastam;
2. Analisar as características das lideranças pretendidas para condução das estratégias governamentais nos diferentes períodos de modelos de gestão pública vividos no estado de Minas Gerais, verificando se, no estudo de caso em voga, há correlação entre o modelo de gestão e o enfoque de liderança;
3. Apresentar as principais características das práticas de liderança, ou seja, do seu exercício para cada um dos modelos de gestão estudados, apontando a existência ou não de um enfoque teórico de liderança capaz de se enquadrar nos resultados verificados e as adequações que devem ser feitas nos modelos mais próximos para que sejam aplicáveis à Administração Pública.

## **3. Referencial Teórico**

Nesse capítulo, serão apresentados os principais enfoques das teorias de liderança clássicas e os modelos de gestão pública, tendo em vista a suposição de correlações entre tais construtos. Esta pesquisa busca verificar também se essa correlação pode ser percebida no estudo de caso sobre a gestão pública do estado de Minas Gerais. Para discussão dos enfoques das teorias de liderança (traços, comportamental e contingencial), serão apresentadas as respectivas teorias clássicas de liderança correlacionadas, seus principais autores e os artifícios metodológicos

existentes, iniciando a discussão sobre as semelhanças entre as características das teorias e os modelos de gestão. Será apresentado também como está a discussão atualmente da liderança na administração pública. Em relação à gestão pública, serão apresentados três modelos: burocracia, nova gestão pública e governança pública. Serão ainda apresentados outros modelos de gestão pública emergentes, pós-Nova Gestão Pública. Por fim, será apresentado um quadro com o cruzamento das características dos enfoques de liderança e dos modelos de gestão pública, estabelecendo suposições sobre esses cruzamentos que se conformam como hipóteses apenas, considerando não se tem, na literatura, esse tipo de interlocução, configurando-se esse o ponto principal de inovação da pesquisa sugerida.

### **3.1. Liderança e suas diferentes abordagens teóricas**

O tema da liderança, segundo Bergamini (2009), passou a existir desde o momento em que o homem começou a se organizar em grupos. Segundo esta concepção, a partir do momento em que duas pessoas se unem para um objetivo comum, uma delas assume a posição de liderança. Segundo Northouse (2013), liderança seria o processo pelo qual o líder influencia uma ou mais pessoas para sejam atingidos os objetivos comuns.

French e Raven (1959) também descrevem, como Northouse, liderança considerando o seu exercício, intermediada pelo poder. Esse poder é definido de forma semelhante a Weber (1991): poder como o exercício da influência sobre um indivíduo. A diferença em relação a Weber está na classificação desse poder e no fato de se entender que não somente um indivíduo exerce influência sobre outro, mas também o fazem as normas e as situações, entre outros. Para os autores, poder pode ser dividido em cinco tipos: de recompensa; coercitivo ou de punição; legítimo; de referência ou identificação; do especialista ou de conhecimento especializado.

Já Weber (1991) separa poder de dominação. Dominação, para esse autor, é a obediência a uma ordem, que pode estar baseada em uma relação de submissão, em avaliações utilitaristas, em costumes ou em puro afeto ou, ainda, em uma ideia de legitimidade. Para Weber (1991), portanto, há três tipos de dominação:

- dominação legal: é aquela em que se segue o que está descrito em uma norma/regra/lei; a liderança, nesse caso, se dá por meio de cargos, cujas descrições são claras,

sendo que os de hierarquia inferior obedecem aos de hierarquia superior; a base do funcionamento dessa dominação é a disciplina do serviço, e “a burocracia constitui o tipo tecnicamente mais puro da dominação legal” (WEBER, 1991, p. 130);

- dominação tradicional: é a que é exercida com base na tradição e na fidelidade dos “súditos”; muito correlacionada com a monarquia e o feudalismo, e, geralmente, o poder é passado ao sucessor por hereditariedade, mas também pode estar relacionada aos modelos de gestão patrimonial;
- dominação carismática: consiste no último tipo de dominação descrita por Weber (1991, p. 136), na qual se segue o líder pelo afeto devotado a ele ou pela crença em seus poderes sobrenaturais; entretanto, “em sua forma totalmente pura tem caráter eminentemente autoritário e dominador”.

Retomando o tema da liderança, Kirkpatrick e Locke (1991) afirmam que, antes de tudo, a centralidade da liderança reside na criação de uma visão. Nesse sentido, o líder é aquele que cria a visão e busca atingi-la, utilizando, para isso, as habilidades que possui. Kotter (2008) também enfatiza a necessidade do papel do líder em traçar um objetivo, definir rumos e mobilizar as pessoas em torno de ideias. Entretanto, ele afirma ainda que é possível entender liderança de um modo mais normativo; ou seja, como sendo pessoas que possuem posições formais de liderança ou chefia. Esse último tipo de liderança pode ser interpretado como similar ao descrito por Weber como sendo liderança racional-legal. No entanto, mesmo reconhecendo que é possível o exercício dessa vertente, entende-se que a liderança é aquela definida como influência sobre os demais em função de um objetivo.

Segundo Kotter (2008), a liderança no sentido de influência é possível apenas por meio de três funções: estabelecer a direção, alinhar as pessoas, motivar e inspirar. Esse autor distingue a liderança da gerência, sendo a primeira voltada para a influência e a segunda ao planejamento. Afirma, também, que as duas, por si só ou isoladas, produzem efeito maléficis na organização. A gerência sem liderança pode transformar a organização em burocrática e estática, primando a ordem pela ordem; a liderança com pouca gerência, por outro lado, cria a cultura messiânica do líder e prima pela mudança por si mesma, conduzindo a organização em qualquer direção, mesmo que ilógica. Assim, os dois papéis (a liderança e a gerência) devem existir em uma organização eficiente, ainda que seja objeto desse documento apenas o primeiro.

Kotter (2008) diferencia, ainda, o tipo de poder em poder de posição e poder da pessoa. O poder de posição está relacionado ao uso do cargo ou à posição na firma para o exercício da influência, seja por facilidade de retribuir e de punir comportamentos, seja pelo *status* que ele impõe. Quanto ao poder pessoal, ele está relacionado à pessoa que o exerce e à percepção que suscita perante os demais. Sua influência pode ser considerada legítima seja por seu conhecimento, por seu carisma ou pela sua admiração pelos demais.

Essa discussão é relevante para este estudo porque a forma de exercício de cada um desses poderes e, conseqüentemente, de cada uma dessas lideranças influencia a forma de estudo da liderança na administração pública, especialmente se for relacionada ao tipo de líder citado anteriormente. O poder de posição pode ser exercido por aqueles que possuem cargos comissionados<sup>2</sup>, dependendo do nível hierárquico e da distribuição de recursos, enquanto o poder de pessoa pode ser exercido pelos líderes de referência e líderes de carreira. Assim, ainda que o poder de posição seja discutido neste estudo, o foco principal residirá no poder de pessoa.

Ao longo da história, diferentes definições para liderança foram dadas, sempre atreladas a uma teoria sobre o exercício da liderança. A multiplicidade de teorias e a não existência de um consenso para a definição de liderança, para Rost (1993), deveria ser um aspecto constrangedor para o campo. Entretanto não o é, o que permite que existam múltiplas teorias, cada qual com sua própria concepção de liderança.

As teorias de liderança hoje existentes foram, em sua maioria, pensadas para a sua aplicação no setor privado (WART, 2003; HOOIJBERG; CHOI, 2001), haja vista que os aportes teóricos têm se referido, com mais consistência, às empresas privadas. Entretanto, antes de se concluir algo a respeito dessa afirmativa, é preciso refletir se seria realmente necessária a criação de uma teoria específica para o setor público, ou se as teorias existentes podem ser aplicadas em ambos os casos: para a liderança no setor privado e para a liderança administrativa pública.

Baldwin (1987) afirma que as teorias deveriam considerar as diferenças de competência que podem ser identificadas entre os líderes públicos e os privados. Os líderes públicos devem ser capazes de lidar e correlacionar entre si vários objetivos e interesses distintos que caracterizam a arena pública, enquanto os líderes privados possuem objetivos únicos e bem

---

<sup>2</sup> Cargo comissionado é uma forma de contratação na administração pública para o exercício de atividades de assessoramento ou liderança e podem ser exercidos por servidores públicos ou não concursados.

definidos pela organização, direcionados em atingir o lucro. Em relação ao ambiente público e privado, é possível perceber ainda que, em função dos objetivos difusos, é difícil a determinação, e até mensuração de indicadores, o que não se aplica ao setor privado, sempre medido em indicadores econômico-financeiros.

Outro ponto clássico de diferença entre os setores é o *turnover* dos líderes, que é mais frequente no setor público, marcado pela possibilidade de alternância de poder, que gera um efeito em cadeia nas lideranças organizacionais. Além disso, os funcionários públicos, em comparação com os privados, possuem características e motivações diferentes, que influenciam no tipo de líderes que serão (FURNHAM; HYDE; TRICKEY, 2014) e como ocorre o engajamento do servidor (FLETCHER *et al.*, 2020). Finalmente, no setor público, há ainda a estabilidade no emprego que poderia afetar a motivação dos funcionários e a facilidade do líder em liderar (na realidade, o autor encontra uma fraca correlação entre esses aspectos, mas o resultado pode ser justificado pela amostra da pesquisa: gerentes de níveis médio).

Os autores Hooijeberg e Choi (2001), ao realizar um estudo comparativo entre as lideranças no setor público e privado, conseguiram verificar que os líderes do setor público se percebem mais responsáveis pelo controle e auxílio do trabalho do que pela orientação para os objetivos e para se atingir a efetividade do que os líderes do setor privado. Segundo os autores, os resultados obtidos são consistentes com a hipótese de que os líderes públicos entendem que possuem menor discricionariedade para exercer o seu papel em função do nível de autonomia, amplitude de atividades, funções demasiadamente documentadas, prestação de contas complexas e baixo controle sobre os recursos para se atingir os objetivos. Os autores destacam ainda que seria relevante discutir/desenvolver uma teoria específica para a área pública, mesmo que algumas teorias gerais já contribuam para a discussão no campo.

Antes de se iniciar essa análise, é preciso apresentar as teorias existentes. O primeiro ponto a se destacar é que as teorias podem ainda ser classificadas de acordo com seus enfoques teóricos (LUSSIER; ACHUA, 2010):

- enfoque teórico dos traços (1930-1940): centrado nas características que os líderes possuem (nasceram com elas) e tornam sua liderança efetiva;
- enfoque teórico comportamental (1950): focado no comportamento, nas atitudes dos líderes e na sua correlação com a efetividade na liderança;

- enfoque teórico contingencial (1960): entendendo-se que os dois enfoques anteriores possam ser considerados como universais, pois supõem que há um comportamento ou um conjunto de traços excelentes que irão definir a eficiência da liderança em todas as situações, esses enfoques contrapõem-se ao contingencial que percebe a liderança como algo que deverá ser alterado conforme a característica da situação, dos liderados e do líder;
- enfoque teórico interativo: busca integrar todos os anteriores em relação a traços, comportamento e contingencialidade da liderança.

Além dos debates teóricos acima citados, é preciso considerar a cronologia de criação das teorias de lideranças, independentemente de sua aplicação em setor público ou privado. Nesse sentido, Rost (*apud* NORTHOUSE, 2013) afirma que, de 1900 a 1929, prevaleceu uma visão teórica de liderança baseada no controle e na centralização. A partir de 1930, a concentração das novas teorias se deu nos traços de personalidade do líder e em uma concepção de liderança como influência e não dominação. Já na década de 1940, prevaleceu a linha que pensa a liderança explicada pelo comportamento do líder. Na década de 1950, havia três temas relevantes: a continuidade da teoria de grupo, a liderança como exercício de influência para desenvolvimento de objetivos comuns e a capacidade do líder em influenciar a efetividade do grupo. Na década de 1960, as teorias abordavam a liderança como capacidade de influenciar as pessoas para um objetivo comum. Na década de 1970, nas teorias que apareceram sobre liderança, já se percebe o início do reconhecimento da importância do liderado, por meio do conceito de liderança como um processo recíproco de compartilhamento de valores para se obter um objetivo comum. A partir de 1980, houve um aumento da gama do conceito de liderança; então, os conceitos que ali surgiram podem ser divididos em: fazer o que o líder deseja, ressaltando o papel central do líder; influenciar as pessoas no sentido não coercitivo; valorizar traços, considerando esses como um ponto orientador; e focar a transformação, entendendo que a interação entre líder e liderados é benéfica para ambos e capaz de melhorar os níveis de motivação e moralidade.

Finalmente, outra forma de ser dividir as teorias de liderança é classificando-as em teorias clássicas e teorias contemporâneas. Para fins deste estudo, entender-se-á que as teorias clássicas são aquelas que surgiram antes do paradigma teórico interativo e, portanto, são as bases para seu surgimento. As teorias clássicas podem ainda ser definidas como aquelas que tiveram ampla adesão, estudos que buscaram verificar a sua validade e podem ter releituras contemporâneas. Ademais, são aquelas que estão presentes em todos os livros que tratam da



liderança e possuem maior tempo de existência, permitindo que já tenham sido extensamente analisadas. Essas teorias são: teoria dos traços, teoria de habilidades, teoria dos estilos, teoria do *grid* de liderança, teoria contingencial, teoria situacional, teoria caminho-objetivo, teoria das trocas, teoria da liderança transacional e teoria da liderança transformacional (NORTHOUSE, 2013; BERGAMINI, 2009; YUKL, 2010).

As teorias contemporâneas são aquelas mais recentes que buscam discutir outros aspectos não tratados nas teorias anteriores. Surgiram a partir de 2000 e podem ser baseadas nas teorias clássicas. Essas teorias são um campo em expansão e emergiram das críticas às falhas ou pontos obscuros das teorias clássicas e de seus problemas de implementação. Elas não serão tema deste documento, mas é possível citar algumas delas: liderança servidora, liderança autêntica, liderança da equipe, liderança feminina, liderança cultural, liderança ética, liderança dos sentidos e liderança espiritual (NORTHOUSE, 2013; BERGAMINI, 2009; YUKL, 2010).

Na apresentação de cada uma dessas teorias clássicas, ao final da sua caracterização formal, haverá um breve esforço teórico de conexão destas com o objetivo último deste trabalho — demonstrar as possibilidades de liderança em um serviço público, dadas suas características *sui generis*. Essas conexões funcionariam como hipóteses que poderiam ser verificadas. Entretanto, não serão, todas, objeto de aprofundamento, uma vez que o foco do trabalho está na interação dos enfoques da teoria de liderança e os modelos de gestão pública.

### **3.1.1. O debate teórico sobre traços**

O enfoque teórico sobre os traços tem como principal característica a ênfase no indivíduo que lidera. Os estudos concentram-se em verificar quais as características que garantem que indivíduo seja líder independentemente do contexto ou dos liderados. Esse é um dos grandes gargalos do estudo: definir qual o rol de características que definem um líder.

#### **3.1.1.1. Teoria do Grande Homem e dos Traços**

Uma das primeiras teorias da liderança refere-se à teoria do Grande Homem. Segundo essa teoria, a liderança era algo herdado a partir das características familiares. Às famílias aristocráticas (de poder aquisitivo, político ou militar elevado) era dado o papel de genitores

dos grandes líderes (NORTHOUSE, 2013). A teoria, assim, validava o direito de hereditariedade dos cargos da nobreza, como dos reis, e “explicava” reinos regidos por irmãos, entre outros. Focava, ainda, as características que definiam essas pessoas como líderes.

A teoria do Grande Homem foi ampliada posteriormente para a teoria dos traços, surgida em 1904. Essa predominou entre 1904 a 1950. Na teoria dos traços, os líderes possuem características observáveis que fazem deles tais líderes. Inicialmente, os traços foram definidos a partir da observação do comportamento de adolescentes durante o período de lazer e, posteriormente, a observação foi ampliada para os líderes efetivos. Somente após o término da Segunda Guerra Mundial, foram realizados estudos sobre a liderança nas empresas.

Stogdill foi um dos primeiros a compilar os trabalhos disponíveis na época e a evidenciar um total de 34 características (BERGAMINI, 2009). Stogdill (1948) utilizou como categorias de análise: idade cronológica, peso, altura, nível energético, aparência, fluência verbal, inteligência, escolaridade, conhecimento, capacidade decisória, adaptabilidade, criatividade, *insights*, introversão e extroversão, dominância, responsabilidade, ambição, convicção, autoconfiança, otimismo, controle emocional, popularidade, *status* social e financeiro, mobilidade social, habilidade social, prestígio, entre outros. Entretanto, o autor conclui que as características que mais possuem correlação com a liderança são: originalidade, popularidade e sociabilidade, enquanto as características mais relacionadas com a aparência são as que possuem menor correlação. Por fim, o autor classifica as características encontradas em cinco grandes grupos, a saber, capacidade, conquistas, responsabilidade, participação e *status*; e conclui que a liderança não possui correlação com os traços, mas com um conjunto de características que irão variar de acordo com o contexto, que é fluido e está em constante mudança.

Ainda sobre o enfoque de traços, as características são natas, ou seja, acreditava-se que a pessoa nasce com pré-disposição para ser um líder. Bryman (1999) afirma que é possível dividir as características em termos de três grandes grupos:

- Traços físicos, tais como altura, peso, aparência, idade, entre outros;
- Traços de personalidade inatos (habilidades), como inteligência, fluência verbal;
- Traços de personalidade, como extroversão, autoconfiança, dominância, controle emocional, empatia.

Cattell também buscou sintetizar os traços em categorias, primeiramente, em 60 grupos (CATTELL, 1943) e, posteriormente, em 35 grupos (CATTELL, 1945). Entretanto, Goldberg (1990) apresenta um conjunto mais resumido, de apenas cinco categorias: extroversão; consciência (comprometimento); socialização (amabilidade); estabilidade emocional; cultura ou inteligência e abertura à experiência. Ao final do seu artigo, Goldberg (1990) conclui que as categorias descritas resumem diversos traços que são resultados da combinação das mesmas categorias e que podem ser definidas ainda como: poder, amor, intelecto, trabalho e afeto. A partir dessas cinco categorias, foi criada a teoria dos cinco fatores. Essa teoria, no entanto, não foi capaz de explicar todos os casos de liderança, o que pode ser comprovado pela alta variabilidade na correlação da teoria dos cinco fatores e o exercício da liderança (DE HOOGH; DEN HARTOG; KOOPMAN, 2005). Assim, os comportamentos, ainda que influenciados pelos traços, podem mudar consideravelmente dependendo da situação, alterando o formato do exercício da liderança.

É possível, no entanto, encontrar, ainda, uma vertente que estabeleceu uma versão mais moderna da teoria do grande homem ou da teoria dos traços. Esse grupo determina que os traços comuns, se identificados, podem contribuir para que a pessoa desenvolva a sua capacidade em liderança (FAIRHOLM; FAIRHOLM, 2009). Pode-se associar ainda a teoria dos traços a criação de líderes heróis, que buscam inspirar e deixar legados duradouros (BOSE, 2020). Associa-se, ainda, a teoria dos traços à liderança carismática, no entanto é necessário fazer a ressalva de que, nesse caso, a liderança é um “presente” dos seguidores, ou seja, concedido pelos liderados e não inerente ao líder (PARRY; KEMPSTER, 2014). Por essa teoria, a liderança não vem dos líderes, e sim dos liderados.

Nos estudos sobre essas teorias acima citadas, observou-se que os traços definidos nem sempre eram compatíveis entre si, especialmente na intensidade preconizada. Desse modo, por mais que se buscasse sujeitar os líderes a baterias de testes, não se conseguia obter um denominador comum que fosse definidor da liderança, ou seja, não se encontravam traços universais. Ademais, a teoria de traços centrou-se, em geral, apenas na figura do líder e em suas possíveis características, ignorando o contexto da liderança e a interação entre líder e liderados, relegando aos liderados um papel passivo e secundário.

Kirkpatrick e Locke (1991) compartilham da ideia de que há certa importância em relação aos traços, porque esses podem facilitar ou dificultar o exercício da liderança; mas é preciso considerar o uso feito dessas características no contexto, bem como a capacidade de definir objetivos e implementá-los. Os autores destacam como principais grupos de traços: a

motivação, o desejo de liderar, a integridade, a autoconfiança, a habilidade cognitiva e o conhecimento do negócio. Essas não são características exclusivamente inatas e podem variar conforme a situação (em relação ao conhecimento do negócio, por exemplo). Assim, mesmo defendendo a relevância dos traços, esses autores, assim como fez Stogdill, fornecem *insights* para o surgimento de uma nova teoria, que alinha o comportamento, a situação e os objetivos; teoria esta que será apresentada mais à frente.

A teoria dos traços apresentou, como vantagem, o tempo de existência (mais de 100 anos) o que implica um grande número de estudos que tentaram comprovar a correlação dos traços com a liderança. Entretanto, mesmo com os numerosos estudos, ainda não se conseguiu chegar a um consenso sobre quais seriam os traços característicos do líder. É possível que isso se deva ao fato de não se considerar, nessa teoria, a situação, como destaca Stogdill (1948). Ademais, ainda que essa referida teoria seja muito intuitiva e de “fácil” aplicação, é também muito subjetiva, o que dificulta sua comprovação. Finalmente, tal teoria considera apenas o líder, ignorando o liderado, o contexto e como os traços influenciam no exercício da liderança (NORTHOUSE, 2013).

Na administração pública, a teoria dos traços é popular na vertente bibliográfica, valorizando-se as características do líder em detrimento da sua interação com os liderados (WRIGHT; PANDEY, 2010). Se esse enfoque for aplicado à administração pública, cabe um comentário: uma vez que se preconizam os traços como pontos principais para o exercício da liderança, faz-se necessário que os processos seletivos não estejam restritos apenas a provas de conhecimento e títulos, como definido na burocracia, mas que possam contar com recursos mais sofisticados e apropriados ao que se quer selecionar. Seria importante, por exemplo, o uso de testes psicológicos de aptidões e, talvez, avaliações de aspectos de habilidades sociais e físicas. No entanto, os resultados de tal seleção poderiam ser considerados muito subjetivos e incompatíveis com os cargos, abrindo margem a recursos administrativos contra essa forma de triagem sob a alegação de se tratar de práticas segregativas. Destaca-se, entretanto, que parte dessas provas é hoje usada nos concursos de militares e de forma embasada na legislação. Assim, talvez seja possível utilizar esses recursos, desde que sejam justificados, considerando a correlação com as atividades inerentes ao cargo objeto de seleção. Por outro lado, processos seletivos internos para exercer cargos de liderança tendem a ter regras mais flexíveis do que as de concurso e, por isso, tendem a ser mais compatíveis com o processo seletivo de líderes que possuam traços importantes para a liderança.

Com o estabelecimento da Nova Gestão Pública, ainda que se tenham sido incorporadas práticas privadas no setor público, o concurso permaneceu com as mesmas limitações. No entanto, o estado de Minas Gerais buscou, para os cargos comissionados de livre nomeação e exoneração, criar um processo seletivo baseado em competências. O processo seletivo, em teoria, seria baseado apenas em competências, e não nos traços. No estado em voga, não apenas o processo seletivo de cargos comissionados deveria se basear em competências, e sim toda a política de Recursos Humanos, definindo o perfil das pessoas necessárias para desempenhar as funções necessárias para se atingir os objetivos estratégicos, bem como os líderes para isso. A partir dessas definições, seria possível inclusive dimensionar a mão de obra necessária, bem como avaliá-la em relação a sua competência (SILVA; FERREIRA, 2006). Para além, o estado de Minas Gerais, durante o Choque de Gestão<sup>3</sup> implementou ainda outras atividades que os autores Silva e Ferreira (2006) entendem como correlacionadas à Gestão por Competência: a avaliação de desempenho, a certificação ocupacional, a reestruturação das carreiras, alinhada à Política de Remuneração Meritocrática (prêmio de produtividade) e a implementação de ações de capacitação, abarcadas sobre o nome de Universidade Corporativa.

Esbarra-se em um problema, na administração pública, para implantação da gestão por competências: a falta de clareza sobre quais os traços de um candidato são necessários para o exercício de liderança, muitas vezes em decorrência do fraco planejamento estratégico, ineficaz em identificar os objetivos organizacionais de forma clara, não permitindo que esses sejam traduzidos em competências organizacionais que se correlacionam com as competências individuais. São as competências individuais que determinaram o que se espera do líder.

### **3.1.2. O debate teórico comportamental**

O debate teórico comportamental se consolidou a partir da preocupação da influência do ambiente organizacional, em especial, do componente psicossocial, no comportamento das pessoas nas organizações. O enfoque deixou de ser nos traços do líder e passou para seu estilo ou comportamento (BRYMAN, 1999). Os estudos voltaram-se, então, para o comportamento

---

<sup>3</sup> Esse modelo tem como base o reequilíbrio fiscal, com a redução da máquina pública e o redirecionamento da estratégia usando a técnica de Mapa Estratégico, Balance Scorecard e Gestão de Projeto (VILHENA *et al.*, 2006).

do líder e suas consequências no aumento da eficácia dos resultados (TOLFO, 2010), ainda que nem sempre essa correlação seja linear ou facilmente identificável, considerando os pressupostos das principais teorias comportamentais de liderança (YUKL, 1971).

### **3.1.2.1. Teoria de Habilidades**

Ineficiente para definir quais as características que os líderes deveriam ter, uma vez que funcionários comuns, algumas vezes, apresentavam as mesmas características de liderança, sem exercê-la; e com a crescente necessidade de ampliar o número de líderes para comandarem o grande contingente de novos funcionários contratados, depois da Segunda Guerra Mundial, a teoria dos traços foi substituída pela Teoria das Habilidades. A Teoria das Habilidades determina que as características dos líderes seriam comportamentais, e que estas poderiam ser desenvolvidas com treinamento. Deste modo, as empresas que contrataram considerável contingente de pessoas puderam enviar os selecionados para que se formassem como líderes em treinamentos (BERGAMINI, 2009; BRYMAN, 1999).

A partir do artigo escrito por Katz, em 1955, impulsionaram-se os estudos sobre os comportamentos e as habilidades necessárias para os diferentes níveis de liderança (NORTHOUSE, 2013). Katz (1974) inicia o seu artigo explicando que traços/características se referem àquilo que é inato ao indivíduo, enquanto as habilidades são comportamentos exibidos no momento do exercício da liderança, conforme a situação. Assim, conceituando líder<sup>4</sup> como aquele que dirige as atividades dos demais e assume responsabilidade pela execução dos objetivos, esse autor divide a liderança em três grupos de habilidades: técnico, humano e conceitual. Ele demonstra, ainda, que, conforme o nível hierárquico e a complexidade da situação, a liderança exigirá diferentes graus de combinação e profundidade de cada um dos grupos de habilidade. A habilidade técnica é mais requerida nos níveis mais baixos da hierarquia e, à medida que se sobe, essa habilidade é substituída por habilidade conceitual. A habilidade humana é requerida em todos os níveis, mas com ênfases diferentes, assim como pela apresentação de diversos níveis de complexidade.

O texto de Katz introduziu novos aspectos na discussão de liderança, lançando luz sobre a complexidade do cargo e sua consequência para o desenvolvimento das competências. Nesse aspecto, é possível comparar o descrito por Katz à teoria descrita por Dutra (2001), que define

---

<sup>4</sup> Katz se refere à líder como sinônimo de administrador.

competências como a mobilização de conhecimentos, habilidades e atitudes, dentro de um contexto, conforme o nível de complexidade, para realizar uma entrega. Assim, é possível entender as habilidades definidas por Katz como competências necessárias à efetivação da liderança que devem ser exercidas de diferentes modos, conforme o contexto a que se aplica.

Posteriormente, Mumford, Zaccaro, Harding, Jacobs e Fleishman desenvolveram pesquisas focadas na busca de solução de problemas e que foram financiadas pelo departamento de defesa dos Estados Unidos (NORTHHOUSE, 2013). Com base nos resultados obtidos, os pesquisadores desenvolveram um modelo de mensuração da potencialidade que aliava o conhecimento, a habilidade e a performance do líder. Mumford *et al.* (2000) diferenciam essa teoria em relação à do Grande Homem, explicando que as habilidades e os conhecimentos inerentes ao modelo não são considerados como existentes, mas se configuram como uma potencialidade manifestada e desenvolvida pela experiência individual. Explicam, ainda, que as experiências profissionais e o ambiente, combinados com as habilidades cognitivas gerais e cristalizadas — a motivação e a personalidade —, determinam o conhecimento e a capacidade de resolver problemas e de realizar um julgamento social. Isso tudo fornece uma solução ao problema e influencia a performance do líder.

Ademais, Mumford *et al.* (2000) afirmam que o líder não nasce ou é criado, mas possui potencial inerente para desenvolvimento das capacidades para solucionar problemas. Esse desenvolvimento é possível em longo prazo e de maneira lenta. Entretanto, observa-se que as organizações, muitas vezes, não possuem um corpo de trabalhadores com potenciais de liderança suficientes para realizar as atividades necessárias para se atingirem os objetivos organizacionais. Esse dilema é superado pela diferenciação entre os requisitos para a liderança conforme a complexidade e o nível do cargo. Finalmente, os autores declaram que o desempenho do líder em resolver o problema depende da sua habilidade em solucionar problemas e em realizar o julgamento social e de seu conhecimento.

O modelo de habilidades, como o modelo anterior, também é focado no líder e possui um caráter explicativo e não preditivo. Além disso, essa teoria define que as competências requeridas para ser um líder podem ser aprendidas e devem ser desenvolvidas ao longo dos anos, permitindo que a liderança seja uma atividade acessível a todos. Entretanto, o modelo não é capaz de mensurar como as competências influenciam no desempenho do líder. Ademais, possui pouca aplicabilidade, afinal a maior parte dos estudos foi realizada em equipe militares (NORTHHOUSE, 2013).

A exemplo da teoria anterior, a Teoria das Habilidades também depende da clareza em relação às competências requeridas para o exercício do cargo. No entanto, na administração pública, no Brasil, nas descrições de cargos, são relatadas funções genéricas que abarcam todas as atividades existentes na organização, de forma a permitir a mobilidade do funcionário público, se assim for necessário. Destaca-se, ainda, a iniciativa anteriormente citada do estado de Minas Gerais em estabelecer um processo seletivo por competência para o cargo comissionado denominado empreendedor público. Na prática, muitas vezes, a seleção da pessoa para o cargo pode ser tendenciosa se não levar em consideração os traços ou competências necessárias para a realização das funções esperadas, validando apenas pessoas já escolhidas previamente por motivos diversos.

Há também a limitação de que, no concurso público, existe a impossibilidade da mensuração de competência por meio de dinâmicas de grupo ou entrevistas por competências. Nesse ponto, é possível citar novamente a tentativa do estado de Minas Gerais em mapear as competências que poderiam ser relevantes para o exercício de alguns cargos de chefia, em áreas específicas, instituindo os processos de certificação ocupacional. Destaca-se que o foco dessa tentativa reside, ao nosso ver, mais no conhecimento requerido e no comportamento específico descrito por pessoas-chave, e não nas competências específicas esperadas da liderança.

Quanto a essas competências, buscou-se defini-las para que fossem desenvolvidas no Programa de Desenvolvimento Gerencial, que se tratava de um conjunto de capacitações que pretendia “ensinar” aos gestores a como serem líderes. Iniciativa semelhante, também desenvolvida pela Fundação Dom Cabral, foi implementada na Fiocruz, no ano de 2014/2015. Desse modo, talvez seja possível afirmar que essas instâncias acreditavam que a Teoria das Habilidades deveria ser incorporada às práticas organizacionais.

### **3.1.2.2. Estilos de Liderança**

A teoria dos estilos é uma alternativa às teorias até então focadas nas características dos líderes, estudando como seus comportamentos podem influenciar na satisfação e no desempenho da equipe (BOWERS; SEASHORE, 1966). Foi primeiramente sintetizada a partir do experimento realizado por White e Lippit, em 1939, com um grupo de crianças de 10 anos, às quais foram dadas as mesmas tarefas, considerando diferentes estilos de líderes: o



líder autocrático, o *laissez faire* e o democrático (LEWIN; LIPPITT; WHITE, 1939). O estilo autocrático é determinado pela concentração na tarefa, em que o líder determina o quê, como e quando fazer; estabelece datas-limites sem ouvir ou confiar na equipe; e não busca conhecer os subordinados, suas necessidades e suas habilidades. O estilo *laissez faire* é caracterizado pelo foco excessivo no relacionamento, não se importando com a tarefa e sem nenhum tipo de estruturação dos indivíduos em equipe. Finalmente, o estilo democrático é caracterizado pela procura em desenvolver as características do grupo; o líder aceita as contribuições do time, gerando uma relação de confiança mútua e uma comunicação fluida.

Nesse experimento, concluiu-se que o estilo de liderança autocrático levou à execução do trabalho em um menor tempo, com maior produtividade, mas com um maior nível de *stress* e agressividade entre os participantes. O estilo *laissez faire* não conseguiu atingir o objetivo definido. Já o estilo democrático atingiu o objetivo com uma melhor qualidade e menor *stress*; no entanto, no maior tempo em relação ao primeiro. Em função dessa experiência, alguns autores sugeriram que o melhor estilo de liderança seria o democrático em longo prazo, pois, ainda que a produtividade não seja a maior, o *stress* provocado na equipe é menor, gerando menor desgaste e melhor qualidade do trabalho (LEWIN; LIPPITT; WHITE, 1939).

Outra abordagem da teoria dos estilos é o tipo de ênfase dada pelo gestor — ou nas pessoas ou nas tarefas —, e como essa ênfase influenciava o comportamento da equipe e o produto obtido. Outra denominação possível, dada pela Universidade de Ohio (YUKL, 2010), é a de “consideração” e “Estrutura-início”. A primeira refere-se à atuação amigável do líder para com os seus subordinados, demonstrando preocupação com o bem-estar deles. Na segunda, o foco está na estrutura e no papel do líder em obter os objetivos definidos para o grupo. Essas duas perspectivas, de acordo com essa corrente, não são extremos de uma escala e podem ocorrer de forma concomitante.

Foi desenvolvido um questionário de descrição do comportamento do Líder por Stogdill para verificação dessa teoria (NORTHOUSE, 2013). O documento possuía 100 questões e, além das categorias de consideração e estrutura-início, apresentava subcategorias que estariam distribuídas no documento. A junção da soma de cada resposta, conforme a subcategoria, é que define a ênfase comportamental do líder. Stogdill (1963) ressalta que o questionário tem como propósito apenas a pesquisa, e não um processo de recrutamento e seleção; mesmo podendo ser respondido por pares e chefia, geralmente é aplicado a subordinados. A conclusão a que se chega é que, em diferentes situações, os estilos apresentam diferentes

desempenhos. Há que se destacar que as características apresentadas, como demonstra Likert (*apud* BERGAMINI, 2009), são extremos de um contínuo gradual. Os estudos desse autor apontam que o estilo mais recomendado é aquele que mais se aproxima do focado nas pessoas ou democrata.

Já a escola de Michigan define o comportamento do líder em termos de “orientação para o trabalhador” e “orientação para a produção”. Essa teoria é muito similar à anterior, mas, nessa corrente, os dois comportamentos são dois extremos que se auto eliminam. Ademais, a definição de orientação para o trabalhador é mais ampla que a de estrutura-início, incluindo mais comportamentos (YUKL, 2010). O mesmo pode ser dito a respeito do comportamento “orientação para produção”. Entretanto, essa corrente possui ainda o comportamento de liderança participativa, em que o líder se preocupa mais com a coordenação do grupo em vez das atividades de cada um, individualmente.

Bowers e Seashore (1966) apresentaram, em um artigo, as diversas e similares classificações do comportamento do líder. Entretanto, eles inovaram ao falar não somente da liderança formal, apresentando, também, a liderança informal por pares. Segundo esses autores, é possível que os líderes formais solicitem, em algum caso específico, a liderança de um membro da equipe, ou que o próprio membro da equipe assuma a liderança. Verificaram, ainda, que não é o fato de o líder ser formal ou informal que determina a influência no grupo, porque isso varia consideravelmente.

Essa é uma abordagem interessante para o setor público, uma vez que nem sempre o gerente da área exerce o papel de líder, emergindo, algumas vezes, lideranças informais. Entretanto, com a implementação de mensurações de desempenho rígidas, baseadas em produtos ou resultados, os líderes podem ter desfocado do bem-estar dos funcionários públicos e depositado sua energia na execução da tarefa. Dessa forma, o líder deixou de buscar o equilíbrio e variar o seu comportamento conforme necessário para focar apenas a tarefa. O outro extremo poderia ser afirmado quanto à burocracia patrimonialista, em que o líder estaria apenas preocupado com o bem-estar dos servidores, em um processo de troca de favores.

### **3.1.2.3. *Grid de Liderança***

Desenvolvida por Blake e Mouton, a teoria do *Grid* de liderança ou gerencial, à semelhança das anteriores, baliza o comportamento dos líderes em termos de preocupação com a produção e preocupação com as pessoas. Preocupação com a produção se refere a toda e

qualquer ação para atingir os objetivos da firma, enquanto a preocupação com as pessoas se refere ao modo pelo qual o líder se interessa pelos funcionários responsáveis por realizar as ações a fim de se atingirem as metas (NORTHHOUSE, 2013). Os autores entendem essas variáveis como independentes, o que permite que se estabeleçam uma série de composições, de modo a permitir compreender diversos comportamentos dos líderes e não apenas dicotômicos como proposto na teoria de estilos (BLAKE; MOUTON, 1981).

Para tanto, os autores elaboraram um *grid*, no qual, quando as diferentes preocupações são cruzadas, demonstram diferentes comportamentos, como pode ser observado na Figura 1.

Figura 1 - *Grid* de gerenciamento

Alto	9	1,9							9,9	
8	<b>Gerência de clube recreativo:</b> através da atenção à necessidade das pessoas para relacionamentos satisfatórios, a liderança leva a um confortável e amigável ambiente organizacional				<b>Gestão de equipe:</b> o trabalho é conseguido por meio de pessoas comprometidas. Interdependência em bases comuns nos objetivos organizacionais leva ao relacionamento de confiança e respeito					
7										
6										
5					5,5					
4	<b>Gerência meio-termo:</b> desempenho adequado da empresa com o balanço entre o trabalho que precisa ser feito e a moral das pessoas em nível satisfatório									
3										
2	<b>Gerência empobrecida:</b> mínimo esforço para se conseguir manter a existência da empresa				<b>Gerência Autoridade-obediência:</b> eficiente para obter os resultados que não envolvem interação humana					
1	Baixo	1,1							1,9	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
		Preocupação com as tarefas								Alto

FONTE: Adaptada e traduzida de Northouse (2013)

Esse *grid* possui categorias semelhantes à teoria anterior, estabelecendo cruzamentos dos parâmetros que resultaram em cinco possíveis combinações:

- Gerência empobrecida (1,1): quando há baixa preocupação com as pessoas e com a produção. Nesse caso, o líder é descomprometido com os resultados e é indiferente, apático, em relação às pessoas;
- Gerência de clube recreativo (1,9): quando há baixa preocupação com a produção e alta preocupação com as pessoas. Nesse quadrante, o líder busca criar um ambiente

agradável e atender às demandas das pessoas, mas sem se preocupar com os objetivos organizacionais;

- Gerência autoridade-obediência (9,1): quando há baixa preocupação com as pessoas e alta preocupação com a produção. O líder, com esse comportamento, é muito eficiente nas ações que não necessitam da ação de outra pessoa;
- Gerência de meio-termo (5,5): líderes que possuem preocupações imediatas com as pessoas e com a produção, buscando estabelecer um balanço, evitando o conflito e estabelecendo o nível moderado de produção;
- Gerência em equipe (9,9): focada tanto na produtividade em longo prazo quanto nas pessoas, essa liderança possui uma postura participativa e trabalho de equipe.

Northouse (2013) destaca que tanto a posição (1,9) quanto a posição (9,1) desassocia a tarefa das pessoas, o que exige que se reflita se essas posições efetivamente se referem às ações de líderes, contrariando as definições descritas nesse documento, em que o líder é conceituado como a pessoa que influencia as demais para realizar os objetivos organizacionais. Assim, se o gerente desconecta a tarefa das pessoas, ele não precisa influenciá-las para realizar as atividades, permitindo que se adote tanto a postura de apenas foco na tarefa quanto apenas foco nas pessoas, uma vez que uma ação não repercutirá na outra. Esse pode ser um comportamento observado no gerente burocrata, considerando que as normas determinam o caminho e as atividades que os servidores devem desempenhar, permitindo que o gerente se preocupe menos em motivar e liderar, pois as regras já estão estabelecidas. Além disso, no ambiente público, especialmente com a Nova Gestão Pública, o gestor diminuiu o seu poder sobre a estrutura organizacional, sobre a alocação dos recursos, distribuição de cargos e ações de reconhecimento, reduzindo a possibilidade de se premiar o bom comportamento, ao mesmo tempo que há proliferação e empoderamento dos órgãos de controle.

Prosseguindo com as teorias comportamentais, essas não apresentam um grupo fechado de ações, características ou situações que tornam a pessoa um líder. Elas analisam o comportamento do líder em termo de atividades e pessoas, e como se essas duas ênfases pudessem ser ou não combinadas em cada situação. Entretanto, as teorias também não explicam ou demonstram precisamente como o comportamento do líder influencia nos resultados obtidos (NORTHOUSE, 2013). Ainda assim, os autores desse enfoque ressaltam que não há comportamento certo ou errado, mas que as ênfases devem ser balanceadas para

cada situação, estabelecendo, portanto, que não há um comportamento universal a ser seguido. A percepção de que a situação pode influenciar o comportamento do líder, ainda que de forma muito enfática na figura do mesmo, abre espaço para as próximas teorias que consideram a situação posta. Essas teorias estão abarcadas no enfoque teórico contingencial.

### **3.1.3. O debate teórico contingencial**

O enfoque teórico contingencial pressupõe que o líder adapte seu estilo de liderança conforme o contexto no qual está inserido, considerando os aspectos internos e externos (FAIRHOLM; FAIRHOLM, 2009). Assim, o comportamento do líder dependeria da sua capacidade de perceber o contexto e interagir com ele. O sucesso da liderança estaria intimamente ligado a essa capacidade e a forma de sua inserção no meio.

#### **3.1.3.1. Teoria Contingencial**

De forma muito similar às teorias comportamentais, a teoria contingencial considera a posição do líder como voltada para a tarefa ou voltada para a relação. Entretanto, não foca apenas o líder, reconhecendo a situação como um elemento relevante na equação de sucesso da liderança. Fiedler é um dos principais autores dessa teoria (BERGAMINI, 2009; NORTHOUSE, 2013). Para Fiedler (1981), há dois tipos de personalidade de liderança:

- motivada pela tarefa: o líder foca cumprir a tarefa, atingir o sucesso, mesmo que isso signifique sacrificar os relacionamentos;
- motivada pelo relacionamento: o líder busca se relacionar com as pessoas de forma positiva, construindo boas relações pessoais.

Fiedler (1981) explica que, ao contrário do que se estabelecera nas teorias comportamentais, o líder não conseguiria mudar abruptamente de orientação conforme o contexto. Esse fato pode ser especialmente comprovado ao se observar que a autopercepção do líder em relação ao seu comportamento é, em geral, diferente da percepção dos seus subordinados e até mesmo dos observadores em relação ao comportamento (MITCHELL, 1970).

Fiedler (1981) destaca, entretanto, que o sucesso da liderança é fruto da combinação da personalidade do líder com a situação entendida em termos de relações líder-membro,

estrutura das tarefas e as posições de poder (BERGAMINI, 2009; NORTHOUSE, 2013). As relações líder-membro são determinadas pela aparente lealdade e pelo apoio do grupo, podendo ser boas ou ruins. A estrutura da tarefa mensura o quanto ela está bem definida e estabelecida, permitindo o seu controle, podendo ser alta, baixa ou moderada. Por último, a posição de poder define o quanto o líder tem de liberdade para punir e recompensar os liderados; e tal posição pode ser forte ou fraca. A situação pode ser resumida em termos de controle, poder e influência sobre os resultados (FIEDLER, 1981). Northouse (2013) apresenta uma figura para resumir os achados de Fiedler em relação à compatibilidade da personalidade do líder e à situação posta. Esse resumo foi traduzido e está disponível na Figura 2 a seguir:

Figura 2 - Modelo Contingencial

Relação líder-membros	Boa				Ruim				
	Alta		Baixa		Alta		Baixa		
Estrutura da Tarefa	Forte	Fraca	Forte	Fraca	Forte	Fraca	Forte	Fraca	
Tipos	1	2	3	4	5	6	7	8	
Estilo de Liderança Adequado	Motivado pela tarefa Meio-termo				Motivado pela relação				Motivado pela tarefa
Situação	Favorável				Intermediária				Desfavorável

Fonte: Traduzido de Northouse (2013) com adaptações referentes à conclusão de Fiedler (1981) e Ashour (1973)

Desse modo, é possível observar que, em situações favoráveis e desfavoráveis, a atuação do líder motivado pela tarefa é mais eficiente do que do líder motivado pelo relacionamento (FIEDLER, 1981; ASHOUR, 1973). Entretanto, a pesquisa feita por Ashour (1973) apontou que as conclusões ainda são incipientes e é preciso mais estudo, com uma população maior, ao longo dos anos, controlando melhor as variáveis da situação e do perfil do líder que podem influenciar na motivação da liderança.

Northouse (2013), por outro lado, entende que essa teoria possui uma boa capacidade de predição em relação ao sucesso do líder, conforme a análise da situação sob os três aspectos definidos por Fiedler (relação líder-membros, estrutura da tarefa e posição de poder), ao mesmo tempo que permite que as pessoas não sejam eficientes em todas as situações de liderança. No entanto, a avaliação do contexto ainda é limitada a três elementos; já o comportamento do líder, a dois pontos antagônicos, o que prejudica a análise. Há, porém, autores que entendem que o cenário com três itens e duas possibilidades de comportamento de liderança complexificam a sua aplicação na firma (NORTHOUSE, 2013).

No setor público, na burocracia weberiana, criou-se um ambiente em que o gestor público está sujeito às leis, ficando muito limitada a sua influência sobre a estrutura da tarefa (descrita na

norma) e sobre o poder (também limitado à norma, sendo que as punições passam muitas vezes pela avaliação de comissões que devem dar o seu parecer sobre a sanção cabível em cada caso). Quanto às relações entre líderes e liderados, essas são muitas vezes forjadas e simuladas, estabelecendo-se um jogo em que o líder evita confrontos com o liderado e vice e versa, buscando-se manter o *status quo*.

Essa situação pouco se alterou com a implementação da Nova Gestão Pública, pois houve a separação entre os formuladores da política e seus executores, descolando-se, assim, a capacidade do gestor em influenciar nos resultados, ao mesmo tempo que as recompensas e punições ficaram atreladas às metas e aos indicadores que nem sempre refletem o real benefício da população. As relações entre líderes e liderados passaram a ser mediadas por esses mesmos indicadores, e as práticas de motivação importadas do setor privado ficaram adstritas aos limites da lei.

Em relação à Governança Pública, o controle sobre as tarefas e sobre a estrutura torna-se difuso, e, por isso, o líder tem menos controle sobre o uso desses artifícios. Ademais, a decisão sobre as ações passa a ser compartilhada e não exclusiva do líder. Assim, essa também pode não ser uma teoria ideal para o setor público.

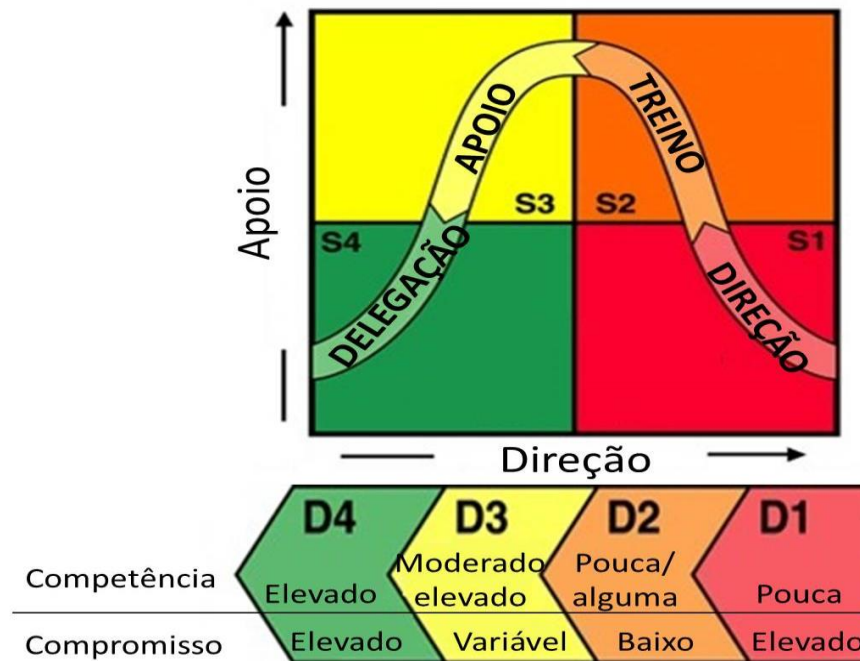
### **3.1.3.2. Teoria Situacional**

Considerando ainda a situação como um item preponderante para o sucesso da liderança, Hersey e Blanchard desenvolveram a teoria situacional (NORTHOUSE, 2013). Essa teoria define que o líder deve avaliar o grau de motivação e a competência da equipe para a situação a fim de utilizar, conforme o caso, um grau proporcional de direção/controlar e apoio. Portanto, nessa teoria, é assumido que o líder é capaz de alterar constantemente seu estilo de liderança a partir da avaliação do ambiente, incluindo a capacidade da sua equipe. Como citado anteriormente, há autores que criticam essa posição e que, inclusive, evidenciam a incapacidade do líder de ter a mesma percepção dos seus liderados em relação às suas posturas. Mesmo assim, essa teoria é utilizada em diversos momentos.

Os autores estabeleceram, para tanto, quatro possíveis formas de liderança que irão variar conforme a necessidade de comportamento diretivo e de comportamento de apoio. Os quatro estilos da Liderança Situacional, como podem ser observados na Figura 3, a seguir, são: determinar, persuadir, compartilhar e delegar, que foram posteriormente revistos para:

direcionamento, *coaching*, apoio e delegação (BLANCHARD; ZIGARMI; NELSON, 1993; NORTHOUSE, 2013). Cada um desses tipos de estilos de liderança deve ser empregado conforme a análise da situação que considera a maturidade da equipe em relação à atividade ou o nível de desenvolvimento das habilidades necessárias para a realização da função, tendo como base o comprometimento com o serviço e a competência.

Figura 3 - Modelo de Liderança Situacional II



Fonte: <http://objetivolua.com/lideranca-situacional/>

Com base nessas categorias, os autores da referida teoria elaboraram quatro possíveis posições de desenvolvimento, cada uma correspondente a um estilo de liderança. Para o estilo de liderança de direcionamento, a equipe está no nível 1 de desenvolvimento em que os liderados estão muito comprometidos com a tarefa (pois acabaram de ser contratados ou promovidos), mas com baixa competência de execução (BLANCHARD; ZIGARMI; NELSON, 1993). Nesse caso, o líder deve ser diretivo, (liderança de direcionamento) com baixo apoio à equipe, definindo, de forma detalhada, como a tarefa deve ser realizada e controlando de forma próxima o que está sendo feito. O estilo de liderança de direcionamento estabelece o caminho a ser seguido, com prazos e atividades bem estruturados (NORTHOUSE, 2013).

No nível de desenvolvimento 2, a equipe já desenvolveu parte das competências necessárias para a realização da atividade, mas está descomprometida com a tarefa porque está mais consciente do esforço que ainda precisa fazer para se tornar plenamente competente.



Ademais, treinamento, supervisão e reconhecimento insuficientes podem ter influenciado no seu descomprometimento (BLANCHARD; ZIGARMI; NELSON, 1993). Nesse estágio, o líder deve funcionar como um *coaching*, com alto direcionamento e apoio. Deve continuar direcionando os liderados a como realizar a tarefa, acompanhando o desempenho deles ao mesmo tempo que ouve a equipe, promove sua participação nas decisões e demonstra empatia para com os problemas apresentados. Esse estilo de liderança é caracterizado como o de persuadir, em que há alto direcionamento e alto suporte do líder para a execução da tarefa. Nesse caso, os liderados possuem uma maturidade moderada, e o líder busca desenvolver a maturidade da equipe para a tarefa, dando suporte; mas, ainda é ele quem toma a decisão final (NORTHOUSE, 2013).

No nível de desenvolvimento 3, os liderados já conseguiram obter as competências necessárias para a realização da tarefa, mas a sua motivação pode estar ou ficar abalada, seja porque eles têm medo de assumir uma nova responsabilidade, seja porque a tarefa passou a parecer desmotivadora, seja porque a sua autoconfiança pode variar conforme o dia (BLANCHARD; ZIGARMI; NELSON, 1993). Independentemente da causa, nesse nível, o líder deve fornecer muito apoio social e ser pouco diretivo, ouvindo, acolhendo e dando retornos sobre o desempenho ao liderado. O liderado, nesse ponto, tem liberdade e controle a respeito das decisões diárias (NORTHOUSE, 2013).

No nível de desenvolvimento 4, os liderados apresentam a competência e o comprometimento requerido para a realização da tarefa; por isso, o líder adota o estilo de delegação: o líder fornece baixo suporte e pouca direção. A equipe se torna responsável pelos resultados e pela forma pela qual a atividade será realizada, fazendo com que o líder interfira o mínimo possível (NORTHOUSE, 2013).

A teoria situacional, por ser prescritiva, de fácil entendimento e aplicação intuitiva, é bem utilizada em treinamentos e enfatiza que os liderados podem melhorar o seu desempenho com a contribuição da liderança para isso. Ainda que seja utilizada em treinamentos, não há estudos contundentes que comprovem as hipóteses e a efetividade dessa teoria, o que deveria limitar o seu uso. Outro ponto negativo da teoria é que ignora quais são os pontos que podem influenciar na capacidade de realização da tarefa e no comprometimento de quem a realiza (NORTHOUSE, 2013). Quanto a sua aplicabilidade no serviço público, ela apresenta os mesmos limites da Teoria Contingencial, mesmo que seu enfoque seja outro.

### 3.1.3.3. Teoria Caminho-Objetivo

Ampliando mais as variáveis de análise em relação às teorias anteriores, a teoria caminho-objetivo leva em consideração o comportamento do líder, o ambiente de trabalho (situação) e as características e a motivação dos subordinados (NORTHOUSE, 2013; YUKL, 2010). Segundo essa teoria, o líder busca concretizar os desejos dos subordinados para garantir e direcionar a motivação da equipe para a obtenção do objetivo traçado pela organização. De acordo com Fairholm e Fairholm (2009), o foco dessa teoria é a reação dos liderados às ações do líder. “Os seguidores estarão dispostos a fazer aquilo que desejar seu líder quando compreenderem que também chegarão aos seus próprios objetivos ao mesmo tempo que trabalham a favor dos objetivos propostos pelo seu líder” (BERGAMINI, 2009, p. 47 e 48).

Destaca-se que a motivação não é algo perene, ou seja, uma vez que o colaborador foi motivado, isto não significa que ele permanecerá para sempre assim, sem que haja uma ação constante do líder. O líder, portanto, deve, sistematicamente, observar os objetivos dos liderados e traçar formas de atingi-los. Essa ideia surgiu a partir das conclusões da teoria da expectativa<sup>5</sup>, que é considerada uma das bases da teoria caminho-objetivo. Na expectativa, a percepção dos liderados em relação ao custo-benefício é o item mais preponderante da disposição para a execução das metas pretendidas (BERGAMINI, 2009). Essa percepção pode ser alterada pelo líder na medida em que ele desenvolve as habilidades da equipe. A demonstração pelo líder de consideração pelo outro e a descentralização do processo decisório motivariam a equipe e melhorariam as capacidades dos seguidores (YUKL, 2010). Indvik (1986) complementa afirmando que o líder é capaz de contribuir para se atingir os objetivos por meio de esclarecimentos sobre o quê fazer, por recompensas e reconhecimentos do trabalho realizado, auxiliando na superação de barreiras e compensando possíveis insatisfações.

Essa teoria, como algumas anteriores, divide a possibilidade de comportamento do líder em quatro tipos que, em alguns casos, são semelhantes às definições prévias. Segundo House e Mitchell (1974), ao se analisar os aspectos relativos à tarefa e aos subordinados, o líder pode adotar, basicamente, quatro posturas, conforme a configuração dos elementos: liderança diretiva, liderança de apoio, liderança participativa e liderança orientada ao resultado.

---

<sup>5</sup> Essa teoria foi primeiramente proposta por Vroom, em 1964, e determinava que o comportamento das pessoas seria estabelecido pela avaliação que faziam entre a pertinência da adoção dos resultados, que seriam obtidos com o comportamento definido, e a sua percepção em relação à probabilidade de conseguir atingir os resultados pretendidos (WAHBA, HOUSE, 1972).

Na liderança diretiva, à semelhança da liderança de direção (Liderança Situacional II) e à postura voltada para tarefa (teorias comportamentais), o líder define atividades a realizar, prazos e padrões de desempenho esperados para que se atinja a meta, bem como o caminho a seguir para obtê-la (HOUSE; MITCHELL, 1974). Alguns achados evidenciam que cargos de alta complexidade, de maior nível hierárquico, tendem a ter melhores resultados com uma chefia desse tipo. Segundo House (1971), isso pode ser justificado pela ambiguidade presente na descrição dos cargos e nas tarefas realizadas, o que pode representar uma relação negativa com a expectativa de realização da tarefa percebida pela equipe. Assim, uma liderança diretiva tende a reduzir a incerteza e a aumentar, conseqüentemente, a disposição dos funcionários em realizar as atividades. A liderança diretiva também é preferida pelos subordinados que têm necessidade de estrutura e que têm baixa autopercepção a respeito da sua capacidade para a realização da tarefa. Quanto maior a percepção a respeito da capacidade pessoal de cada um em realizar a tarefa, menor a disposição para a liderança diretiva.

Outra possibilidade é a liderança de apoio que também guarda similaridades com conceitos das teorias anteriores, a saber, com a liderança de apoio (Liderança Situacional II) e com o comportamento orientado ao relacionamento (teorias comportamentais). Nessa categoria, o líder está preocupado em apoiar o liderado, gerando um ambiente propício para que ele realize a tarefa. O líder busca criar um ambiente amigável, preocupando-se com o bem-estar e com as necessidades dos subordinados (HOUSE; MITCHELL, 1974). Alguns estudos apontam que as equipes mais operacionais, com muita rotina, tendem a ser mais produtivas e com rotatividade menor se o líder adotar essa postura, o que pode ser justificado pela compensação pelo trabalho repetitivo e enfadonho com um ambiente mais amigável. Ademais, como a tarefa é simples e repetitiva, o fato de o líder emitir comandos detalhados pode ser interpretado como um excessivo controle e desconfiança em relação ao trabalho da equipe (HOUSE, 1971). Além disso, as pessoas que possuem necessidade de afiliação (associação à empresa, ao grupo e ao líder) tendem a preferir a liderança participativa (NORTHOUSE, 2013).

A liderança participativa pode ser definida como o comportamento em que o líder busca sugestões dos liderados e considera suas ponderações no processo decisório. As pessoas, com *locus* de controle interno, ou seja, que acreditam que podem influenciar o ambiente de forma sistemática, preferem esse tipo de liderança. Entretanto, as pessoas que apresentam *locus* de controle externo, ou seja, aquelas que acreditam que influenciam pouco no ambiente, preferem o estilo de liderança diretiva (HOUSE; MITCHELL, 1974).

Finalmente, na liderança orientada para a realização, o líder estabelece altos padrões de qualidade e estimula a equipe a atingi-los, ao mesmo tempo que transmite confiança no trabalho e na capacidade dos subordinados (HOUSE; MITCHELL, 1974).

Além das características dos subordinados, que influenciam na postura do líder, as características da tarefa também exercem um papel importante. Os aspectos analisados são: clareza da tarefa; sistema formal de autoridade, traduzido em regras claras para o grupo em relação à decisão; e coesão do grupo. Todos esses itens são inversamente proporcionais ao nível requerido de direção (NORTHOUSE, 2013). A aplicabilidade da teoria pode ser traduzida no Quadro 2, a seguir, que descreve quando se poderia utilizar cada tipo de gestão.

Quadro 2 - Modelo de Liderança caminho-objetivo

Comportamento do líder	Características do Subordinado	Característica da Tarefa
Diretivo	Dogmático Autoritário	Ambígua Sem regras de autoridade claras Complexa
De apoio	Insatisfeito Com necessidade de afiliação Com necessidade de toque humano	Repetitiva Sem desafios Mundana
Participativo	Autônomo Precisa de controle Precisa de clareza	Ambígua Não é clara Desconstruída
Orientado para a realização	Alta expectativa Precisa de realizações	Ambígua Desafiadora Complexa

Fonte: traduzido e adaptado de NORTHOUSE, 2013

A teoria caminho-objetivo, ainda que seja bem prática, é confusa, uma vez que incorpora diversos elementos que complexificam a sua análise (NORTHOUSE, 2013). Essa teoria estabelece ainda que o líder deve ser capaz de alterar constantemente seu estilo de liderança, pois precisa adaptá-lo a cada subordinado e a cada situação, o que pode mudar significativamente a cada momento. Grande responsabilidade é depositada no líder e ele, como nas teorias anteriores, continua sendo o ponto central, minimizando a influência dos demais elementos.

Para exercer plenamente a liderança determinada por essa teoria, é preciso que o líder disponha de mecanismos que possam funcionar como impulsionadores da motivação da equipe, ou seja, além de ser capaz de identificar o que motiva a equipe, é necessário que o líder possua recursos para auxiliar o liderado na obtenção do objeto da motivação, à semelhança da pirâmide de Maslow. O autor elaborou uma teoria que define hierarquias de necessidades que satisfeitas motivariam as pessoas a buscarem novos patamares (BRIDGMAN; CUMMINGS; BALLARD, 2019). A teoria é de fácil aplicação e intuitiva, por

isso muito utilizada na administração, mas a representação gráfica de pirâmide começou a ser utilizada a partir de um texto de McDermid, publicado em 1960 (BRIDGMAN; CUMMINGS; BALLARD, 2019). A base da pirâmide representa as demandas humanas mais básicas, que se tornam mais elaboradas e complexas a medida que se sobe na estrutura, como pode ser observado na Figura 4.

Figura 4 - Pirâmide de Maslow



FONTE: MCDERMID, 1960

No entanto, no setor público, é sabido que o líder possui pouca influência sobre a remuneração, benefícios, promoções, infraestrutura física, distribuição de recursos e tarefas, ou definição de capacitações. A política de recursos humanos é limitada pela legislação, buscando manter a equidade dentro da máquina pública, o que acaba premiando aqueles que possuem comportamentos desviantes uma vez que as equipes de processos disciplinares algumas vezes não punem os servidores. Mesmo com a instituição da Nova Gestão Pública, a política de Recursos Humanos, de forma geral, se manteve a mesma, apenas com a separação e a valorização das carreiras consideradas carreiras estratégicas de estado. Os mecanismos de remuneração variada foram desviados de seus propósitos, sendo pactuadas metas que não estão sobre a governabilidade do órgão, como a redução da mortalidade infantil, ou que são rotineiras e facilmente realizadas, gerando, nos dois casos um ambiente favorável à desmotivação. Já no caso do modelo de Nova Governança Pública, é preciso que o líder

disponha de liberdade para poder definir os processos de trabalho conforme o nível de maturidade da equipe, gerando um ambiente propício à realização da tarefa, ao mesmo tempo que garanta a manutenção da motivação. Entretanto, nesse modelo, o líder é mais um que participa do processo decisório, mas não é o único. Desse modo, o papel do líder é desafiador nesse cenário, e é preciso avaliar se essa teoria pode ser aplicada aos modelos de gestão pública.

#### **3.1.3.4. Teoria das Trocas**

Em contraposição às teorias anteriormente apresentadas, a teoria das trocas não foca apenas o líder ou no seu comportamento/estilo frente às características dos subordinados e da situação. Essa teoria considera a interação ou relação do líder com os liderados e conceitua, portanto, a liderança em termos de processo (GRAEN; UHL-BIEN, 1995).

A teoria das trocas evidencia troca entre os benefícios esperados pelos liderados em relação ao trabalho e aos resultados esperados pelo líder. Assim, as expectativas dos liderados passam, nessa teoria, a exercer um importante papel e são elas que determinam as características do líder para o grupo. Hollander é um dos precursores dessa concepção, ao associar as chamadas “trocas sociais” com o exercício da liderança (BERGAMINI, 2009). Para o teórico, a aceitação do líder se correlaciona com a sua capacidade em facilitar a obtenção dos objetivos do grupo, respeitando os seus valores e as suas regras. A troca ocorre com o líder recebendo a aprovação dos liderados por meio de *status*, estima e capacidade de influenciar os demais e com o liderado recebendo o esforço do líder em atender as expectativas dele, favorecendo o grupo (HOLLANDER, 1980).

Hollander (1980) correlaciona a concepção de trocas sociais à liderança transacional. Essa concepção terá, em teorias mais atuais, uma releitura por meio da ideia do líder servidor. Bergamini (2009, p. 40) destaca que os líderes, eleitos pelo grupo, têm, de início, maior apoio por parte dos seguidores, sendo por isso mais inovadores. Eles são, porém, mais vulneráveis à rejeição quando forem malsucedidos. Esse insucesso, na maioria das vezes, tem origem num comportamento que se desviou daqueles padrões comportamentais implícitos nas normas e nos valores do grupo. Pode-se considerar a coerência entre aquilo que o líder faz e aquilo que ele diz como um dos fatores mais importantes na construção da sua credibilidade. Entretanto,

a criação de dois tipos de grupos, como o exposto por alguns autores, também pode significar a redução da aceitação da liderança (NORTHOUSE, 2013).

Os estudos iniciais dessa teoria afirmavam que, conforme a relação estabelecida entre o líder e o subordinado, haveria dois grupos: aqueles mais próximos ao líder e aqueles mais distantes. No primeiro grupo, foram criados laços de confiança, e o liderado realiza mais atividades do que apenas as formais, contratuais, e, por isso, o líder está mais disposto a ser flexível em diversos aspectos e a conceder benefícios adicionais do que apenas os estabelecidos no contrato. O outro grupo apenas realiza as atividades previstas na descrição do cargo, e não há disposição do liderado e/ou líder em ampliar as suas responsabilidades. Nesse caso, os benefícios e restrições são aquelas previstas formalmente (NORTHOUSE, 2013).

A teoria, no entanto, não explica como se constrói ou como foi construído o grupo e como foram selecionados os membros dos dois grupos. Ainda assim, essa é uma realidade que muitas pessoas observam nas organizações, e a vantagem dessa teoria, nesse caso, é que ela relembra que os privilégios devem ser concedidos àqueles que correspondem e contribuem de forma mais ampliada para se atingir os objetivos organizacionais (NORTHOUSE, 2013).

Assim, como não havia a clareza a respeito do modo pelo qual são constituídos os dois grupos, Graen e Uhl-Bien, em 1991, propõem uma nova maneira de tratar essa teoria, prescrevendo a forma com que o líder deve se portar para buscar e trazer o maior número possível de liderados para o grupo mais próximo e, com isso, poder obter os benefícios inerentes a essa ação: redução da rotatividade, melhoria do desempenho da equipe, com a ampliação do comprometimento das pessoas, entre outros. Esse tipo de liderança pode ser associado, no setor público, à inovação, mesmo com o ambiente pouco favorável a esse comportamento (MATHAFENA; GROBLER, 2020). Essa vertente, dentro da teoria das trocas, pode ser considerada uma evolução, e o próximo passo seria a agregação desses diversos laços estabelecidos entre líderes e liderados em um grupo maior (GRAEN; UHL-BIEN, 1995).

Graen e Uhl-Bien (1991) sugerem que o líder deve buscar estabelecer um relacionamento mais próximo com todos os membros da equipe e deve encorajá-los a fazer o mesmo entre si e com outras unidades. O líder deve desenvolver uma relação madura com a equipe, reconhecendo que, para tanto, há três etapas: a fase de estranhamento, a fase de concordância e a fase de parceria madura (GRAEN; UHL-BIEN, 1995, 1991). Cada uma dessas fases possui características específicas.

O problema possível dessa teoria é reforçar preconceitos e discriminações com o estabelecimento de grupos mais próximos e grupos mais distantes com base em outro critério que não o de nível de disposição para assumir novos desafios e no grau de confiança. Além disso, como dito anteriormente, as pessoas que não estão no grupo mais próximo podem se sentir excluídas da organização e, por isso, rejeitarem a liderança.

Quanto à aplicação da teoria à administração pública, existem poucos trabalhos que valorizem a interação entre líderes e liderados, ou que caminhem para uma teoria sobre seguidores (followership), portanto essa vertente é pouco explorada (WRIGHT; PANDEY, 2010). Em tese, essa teoria não poderia ser utilizada no serviço público, pois feriria o princípio da igualdade entre os pares, ou seja, o líder não pode tratar de forma diferente seus pares ou subordinados. Entretanto, o que se percebe na prática é que é possível verificar a aplicação dessa teoria à administração pública, reforçando a possibilidade de que, no Brasil, se tenha instalada uma burocracia patrimonialista em que imperam os “amigos do rei” sobre seus inimigos. Apesar disso, esse modelo desvia dos princípios da administração pública preconizados, em especial o princípio da impessoalidade definido como um dos pilares. Essa afirmação também se encaixa à Nova Gestão Pública e à Governança Pública, uma vez que os princípios independem do modelo de gestão adotado.

### **3.1.3.5. Teoria da Liderança Transformacional e Transacional**

Finalmente, entre as teorias clássicas, existem, ainda, a transacional e a transformacional. Tais teorias tiveram origem na abordagem behaviorista cujos principais autores são Bass e Burns (BERGAMINI, 2009). A primeira versão dessa teoria ressaltava a liderança transformacional como um “processo de transformação e de mudança das pessoas”, por meio de uma liderança carismática e visionária (NORTHOUSE, 2013, p. 185, tradução nossa). Segundo essa teoria, a liderança transformacional ocorre quando o líder promove o empoderamento dos seguidores para que consigam atingir os objetivos definidos pela organização, os seus próprios e os do líder. Já a liderança transacional é caracterizada pela troca social existente entre subordinados e líder, construída com base em um sistema de recompensa (WASHINGTON, 2007; NORTHOUSE, 2013). Os comportamentos, portanto, seriam condicionados pela forma com que o líder reage a eles, oferecendo recompensas àqueles considerados positivos. Como se trata de uma relação clara, a forma de liderança transacional tem mais facilidade e rapidez em atingir os objetivos pretendidos (BERGAMINI, 2009). Burns considerava a liderança



transformacional como dicotômica em relação à liderança transacional, ou seja, o líder adota ou uma ou a outra postura (WASHINGTON, 2007). Esse foi o principal ponto alterado pela revisão feita por Bass à teoria transacional/ transformacional. O autor passou a entender os tipos de liderança como um contínuo, dividido em diversos graus, que variavam conforme quatro dimensões: consideração individual, carisma, motivação e estímulo intelectual (NORTHOUSE, 2013).

Bass (1990) destaca que a eficiência da liderança transacional depende do controle que o líder possui sobre os mecanismos de punição e recompensa — ou se os empregados temem a punição ou desejam a recompensa. Por isso, ele acredita que a liderança transformacional é mais eficiente do que a transacional. Segundo o autor, a liderança transformacional se refere à capacidade do líder de ampliar os interesses dos liderados de forma a que eles abracem os interesses que são importantes para a missão ou para o grupo; ou seja, o líder deve gerar nos liderados a aceitação dos valores e da missão da equipe por meio da inspiração aos liderados.

A inspiração pode ser obtida pelo líder por meio do estímulo intelectual à equipe e do atendimento às necessidades emocionais, utilizando o seu poder carismático e considerando a individualidade de cada um. Esses quatro fatores conectados potencializam a ação do líder, uma vez que o carisma do líder estimula os liderados a se esforçarem mais para conseguirem grandes resultados, promovendo um senso de orgulho e respeito pela coletividade. Ao mesmo tempo, o líder pode agir como mentor, estimulando os liderados intelectualmente, apresentando novas formas de olhar um problema, de modo a buscar solucioná-lo da maneira mais racional, criativa e inovadora, sem medo das possíveis dificuldades. O líder pode, ainda, comunicar a missão e os propósitos de forma simples para os liderados, apresentando a eles os altos níveis de expectativa de seu desempenho e elevando, ao mesmo tempo, a moral e a confiança da equipe para a realização dos objetivos (BASS, 1990).

Para Bass (1990), a liderança transacional apresenta, ao contrário da transformacional, as seguintes características: recompensas contingenciais, ou seja, com base no desempenho e resultados; gerenciamento pela exceção ativa, significando que aos comportamentos pesquisados e identificados que se desviam são aplicadas ações corretivas; gerenciamento pela exceção passiva, em que ações intervenientes ocorrem apenas quando o padrão definido não é atingido; e *laissez-faire*, em que o líder abdica das suas responsabilidades e não toma decisões. A liderança transacional pode ser favorecida por forte autoridade, com baixa comunicação entre os níveis hierárquicos, pontos típicos da burocracia, ao mesmo tempo que

a utilização de medidas de mensuração de performance no setor público estimula a adoção de comportamentos conexos à liderança transformacional ( WRIGHT; PANDEY, 2010).

De forma geral, evidências apontam que a liderança transformacional atinge melhores resultados do que a liderança transacional, mas ela é mais difícil de ser estabelecida em curto prazo e exige um esforço maior do líder, além do desenvolvimento de características específicas, ainda que essas características, como a do carisma, possam ser aprendidas (BASS, 1990). Por isso, Bass entendeu que se tratava de um processo evolutivo da liderança transacional para a liderança transformacional que poderia regredir para transacional, dependendo da pessoa ou do problema com o qual o líder deveria enfrentar (NORTHOUSE, 2013).

A teoria transformacional apresenta diversas vantagens, entre elas, a não dissociação entre os objetivos dos líderes e os dos liderados; portanto, o peso da liderança não está apenas sobre o líder. Ademais, como citado anteriormente, a liderança transformacional pode ser aprendida, trazendo diversos benefícios para a organização. É uma teoria largamente estudada, trazendo bases empíricas para o estudo. Apresenta, ainda, a vantagem de ser baseada na elevação do conceito moral da equipe e dos líderes (NORTHOUSE, 2013).

Destaca-se que a liderança transformacional é a mais utilizada para o estudo de liderança na administração pública e é associada positivamente com realização profissional, comprometimento com o trabalho, esforço adicional, motivação e melhoria dos resultados, ao mesmo tempo que é negativamente relacionada ao *turnover* e à ausência (VOGEL; MASAL, 2015). Nada obstante, para a correta aplicação das teorias e para possibilitar a comparação da liderança na administração pública com a administração privada, Jensen *et al.* (2019) sugeriu uma alteração no conceito de liderança transformacional. Segundo os autores, há um problema conceitual na liderança transformacional, pois esse é baseado no efeito da liderança sobre os liderados, e não no comportamento do líder. Isso dificulta a mensuração de relações entre variáveis, como liderança e motivação, e obscurece a avaliação da liderança. Por isso, eles propõem um novo conceito, na tentativa do líder em clarear a visão da organização, dividindo-as com a equipe e buscando a perpetuação da visão em médio e longo prazo. Reconhecendo o ponto levantado pelos autores, ainda assim, resta a dúvida a respeito de até que ponto esse conceito não é um retorno a enfoques anteriores que levavam em consideração a figura do líder, desconsiderando a sua interação com o ambiente e com a equipe. É preciso recordar que, nesse enfoque, apenas é líder aquele que é validado pela equipe e pela situação.

A teoria transformacional, no entanto, é, algumas vezes, usada como sinônimo da liderança carismática (NORTHOUSE, 2013). Entretanto, as teorias apresentam diferenças, sendo as principais o fato de o carisma ser apenas uma das características possíveis da liderança transformacional e o fato de que o enfoque dado pela liderança transformacional é na moralidade das ações. Ademais, não há clareza de como a liderança transformacional influencia psicologicamente a equipe ou de como definir que a influência do líder é moralmente positiva.

Os dois tipos de liderança citados dependem de um sistema de punição e recompensa e autonomia do líder para utilizá-lo que pode não está presente na administração pública. De forma geral, há pouco espaço na legislação para diferenciações positivas, com recompensas, para aqueles que apresentaram um comportamento acima do esperado ao mesmo tempo que há punições previstas para os servidores que descumprem a legislação ou exercem suas funções de forma insubordinada, mas a sua aplicação exige um processo complexo, o processo administrativo. Na prática, muitas vezes, os processos administrativos são arquivados, desincentivando a denúncia ao comportamento desviante.

Destaca-se, ainda, que a legislação limita o empoderamento dos funcionários públicos, visto que os processos de trabalho, em geral, estão descritos e devem ser seguidos de forma rígida. Além disso, na administração pública, o servidor deve fazer o que está descrito nas normas e leis (devido processo legal), ao contrário do setor privado, que pode fazer tudo o que não está proibido na legislação. Dessa forma, os liderados já possuem um limitado escopo de atuação e não possuem a autonomia presente no setor privado. Mesmo, na Nova Gestão Pública, a autonomia dos servidores permaneceu muito limitada ao descrito nas normas e leis.

Ademais, mesmo na Nova Governança Pública, há alternância da liderança em função de questões políticas, o que dificulta o exercício da liderança transformacional, uma vez que essa requer que o líder seja capaz de desenvolver um relacionamento tal com a equipe de confiança e identificação que é obtido apenas por meio de um longo período de exercício da liderança. Assim, a constante alteração do líder não propicia esse cenário.

#### **3.1.4. Resumo dos principais enfoques teóricos**

De forma geral, estes são, para fins deste estudo, os principais enfoques teóricos de liderança a serem considerados. Para facilitar a análise, os enfoques foram sintetizados no Quadro 3 a seguir.

Quadro 3- Quadro-resumo dos Enfoques Teóricos sobre Liderança

Enfoques	Premissa	Período	Características e proposições	Principais Teorias	Principais Autores utilizados
Enfoque teórico dos traços	Grande Homem	Antes de 1900 e continua sendo popular na biografia	Ênfase na emergência de uma grande figura como Napoleão, George Washington ou Martin Luther, que tiveram um efeito substancial na sociedade	Grande homem Liderança carismática	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Judge, Bono, Ilies, and Gerhardt</li> <li>• Kirkpatrick and Locke</li> <li>• Zaccaro, Kemp and Bader</li> </ul>
	Traços	1900–1948, corrente surgiu do reconhecimento da importância do talento natural	Ênfase nos traços individuais (físico, pessoal, motivacional, atitudes) e habilidade (comunicação e capacidade de influenciar) que os líderes utilizam	Teoria dos Traços	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stogdill</li> <li>• Mann</li> <li>• Cattell</li> <li>• Goldberg</li> </ul>
Enfoque teórico comportamental	-	1950	Ênfase no comportamento do líder, em suas atitudes e como contribuem para a efetividade na liderança	Teoria de habilidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Katz</li> <li>• Mumford, Zaccaro, Harding, Jacobs e Fleishman</li> </ul>
				Estilos de Liderança	<ul style="list-style-type: none"> <li>• White e Lippit</li> <li>• Universidade de Ohio</li> <li>• Likert</li> <li>• Bowers e Seashore</li> </ul>
				Grid de Liderança	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Blake e Mouton</li> </ul>
Enfoque teórico contingencial	Contingência	1948–1980; continua como base para modelos mais rigorosos, mas com um repertório situacional vastamente expandido	Ênfase nas variáveis situacionais com as quais os líderes devem lidar; Alteração da ênfase em traço e habilidades para os comportamentos (por exemplo, de “níveis de energia” e “habilidades de comunicação” para o “papel de clareamento” e “motivação da equipe”); Era influenciada pelo crescimento da teoria das relações humanas, ciência comportamental (nas áreas como teorias motivacionais) e a utilização da configuração de pequenos grupos na psicologia	Teoria Contingencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiedler</li> <li>• Ashour</li> </ul>
				Teoria Situacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hersey e Blanchard</li> </ul>
				Teoria Caminho-Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vroom</li> <li>• Indvik</li> <li>• House e Mitchell</li> </ul>
	Transformacional	1978–presente	Ênfase nos líderes que desafiam as estruturas arraigadas, os principais processos e a cultura	Teoria da liderança transacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bass</li> </ul>

Enfoques	Premissa	Período	Características e proposições	Principais Teorias	Principais Autores utilizados
			organizacional. Os mecanismos de liderança podem ser visão convincente, <i>insight</i> técnico brilhante e/ou qualidades carismáticas; Era influenciada pela perda da dominância da América nos negócios, finanças e ciências e a necessidade de reenergizar várias indústrias que tinham caído na complacência.	Teoria da liderança transformacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Burns</li> </ul>

FONTE: Elaborado pela autora com base em Van WART, 2003 (tradução nossa)

Como se pôde observar pelo Quadro 3, desde o momento em que se percebeu o liderado como parte ativa no processo, a teorias tenderam a enfatizar a necessidade de os líderes concederem, de forma geral, a possibilidade de participação dos liderados no direcionamento das atividades e, também, buscar satisfazer as necessidades dos liderados. Entretanto, cabe a pergunta se isso é possível no serviço público, considerando a cultura do setor, a legislação vigente e o sistema hierárquico existente. E mais, há que se perceber que nem todas as teorias de liderança consideraram as características existentes no serviço público atualmente, especialmente o existente no Brasil.

### 3.1.5. Debate atual da liderança na administração Pública

Diante de toda a variedade de teorias possíveis, voltadas para o setor privado, é preciso compreender como está o debate da liderança na arena pública. Mais de uma década e meia após Van Wart (2003) chamar a atenção para a necessidade do aumento dos estudos sobre o fenômeno da Liderança no setor público, diversas pesquisas foram realizadas, a maioria focada nos resultados dessa liderança para a esfera pública, na teoria da liderança transformacional, nas teorias de liderança clássicas, na ética de liderança pública e na nova gestão pública (VOGEL; MASAL, 2015), mas Chapman *et al.* (2016) reforçam que ainda é pequena a porção de artigos sobre liderança pública em relação à grande base de conhecimentos já desenvolvidos para a administração pública.

Apesar do fato de que os estudos tenham se alargado especialmente nos últimos anos (CHAPMAN *et al.*, 2016), Vogel e Masal (2015) ainda verificam *gaps* remanescentes como a necessidade de estudos que compreendam as diferenças entre a liderança no setor público em relação ao setor privado, que percebam que é incompatível o uso de conceitos universais de liderança para a esfera pública e que o seu uso não contribui para o debate. Os autores

enumeram, criticando o universalismo, a importância do reconhecimento do contexto em que a liderança é exercida, em especial a compreensão do efeito da cultura para a efetivação do líder. Nesse sentido, a terceira necessidade de pesquisa se refere a entender que o fenômeno da liderança é mais complexo do que simples, ou seja, pesquisas que analisam de forma unilateral e sequencial esse fenômeno não conseguem apreender a complexidade existente. Por isso, os autores sugerem o uso de estudo de caso em pesquisas sobre liderança. Finalmente, o último ponto destacado foi o estudo do papel do liderado, percebendo a interação entre líderes e liderados, e abdicando os estudos excessivamente focados na figura do líder.

Complementando a análise de Vogel e Masal (2015), Chapman *et al.* (2016) demonstram que o método quantitativo continua predominante nas publicações sobre liderança em detrimento do método qualitativo e poucas são as pesquisas publicadas que empregam os dois métodos. Ademais, os autores ressaltam que, nos últimos anos, as pesquisas enfatizaram, majoritariamente, a esfera municipal e federal, com pouca atenção dada à esfera estadual. A forma de tratamento das lideranças, nesses estudos, revela, ainda, que se compreende que a liderança é uma forma de se atingir os objetivos da administração pública, e não uma consequência da conjuntura (CHAPMAN *et al.*, 2016).

Além dos *gaps* apresentados anteriormente, Ohemeng e Huque (2017) ressaltam que a maioria das pesquisas sobre liderança administrativa são localizadas em países desenvolvidos, reforçando a necessidade de estudos cujo *locus* seja países em desenvolvimento, ponderando que são locais em que as organizações não são fortes e estáveis, dependendo muito da burocracia para continuidade dos serviços públicos.

Ressaltando a importância do estudo da liderança pública, Getha-Taylor *et al.* (2011) reforçam que a complexidade, a dinâmica, a necessidade de solução de problemas críticos e a nova governança pública demandam informações que contribuam para o exercício da liderança e formação dos líderes na esfera pública. Os autores apontam até que faltam estudos que assinalam como os líderes criam ambientes favoráveis e despertam a motivação nos servidores públicos; que auxiliem as pessoas nos desafios de liderar dentro da organização e, para além, de modo a gerar valor público para a população; e que identifiquem concepções e princípios duradores, em uma abordagem de longo prazo (GETHA-TAYLOR *et al.*, 2011).

Getha-Taylor *et al.* (2011) evidenciam também que os estudos podem ser divididos nas seguintes óticas:

- caráter da liderança pública, avaliado sob os componentes éticos, o compromisso com as normas e os comportamentos do líder;
- função do líder público em liderar de modo a minimizar os erros políticos, garantindo a implementação das políticas públicas e as reformas necessárias;
- jurisdição da liderança, ou seja, onde ela atua, identificando as barreiras políticas e geográficas, compreendendo sua influência.

Quanto às teorias de liderança estudadas no campo da administração pública, Chapman *et al.* (2016) afirmam ter encontrado em torno de 20 teorias nos artigos estudados, com predominância da liderança transformacional e colaborativa. Liderança colaborativa se refere à parceria, com crescimento mútuo, compartilhamento de poder e busca por soluções de ganhos mútuos (MORSE, 2008). Ela se descola da liderança tradicional, cuja ênfase estava na autoridade e no poder hierárquico para motivar os servidores e se atém ao processo e às práticas que permitem a existência da liderança e não necessariamente do líder (OSPINA, 2017). Por isso, essa liderança, na administração pública, exige muito mais uma autoconstrução da imagem do que apenas a posição formal (PEDERSEN; HARTLEY, 2008).

Outra teoria, considerada emergente, associada à liderança pública, em especial liderança política, é a liderança pacificadora, cuja definição reside no uso de linguagem não agressiva, no processo de conciliação (*peacebuilding process*) e em uma perspectiva integrativa para liderar de forma a criar um futuro pacífico e com condições de vida melhores globalmente (ALOMAIR, 2016).

Outra teoria que pode ser citada é “*E-leadership*” cujas ações são exercidas com o uso de tecnologia para modificar comportamentos ou estados mentais dos seguidores de modo a gerar mais efetividade e produtividade, reduzindo o *turnover* e aprimorando o bem-estar da equipe na era do governo digital (ROMAN *et al.*, 2018). O uso da tecnologia em si não é o determinante para a “*E-leadership*”; esse tipo de liderança ocorre quando o líder é capaz de escolher a melhor forma de interação (virtual ou presencial), reduzindo os problemas da interação virtual, utilizando a tecnologia de maneira otimizada e escolhendo a tecnologia apropriada para a situação (VAN WART *et al.*, 2019). Para tanto, Roman *et al.* (2018) sugerem seis competências essenciais na *E-leadership*:

- *e-communication skills*: capacidade de comunicação virtual;
- *e-social skills*: habilidade para desenvolver a interação social virtualmente;

- *e-change management skills*: capacidade de promover mudanças no ambiente virtual ou na disposição das informações existentes;
- *e-team skills*: habilidade de formar, organizar, manter a coesão e o comprometimento da equipe, controlando as tarefas e demonstrando responsividade perante o grupo;
- *e-tech savvy*: ser capaz de operar diversas tecnologias;
- *e-trustworthiness*: demonstrar, no mundo virtual, ser honesto, justo e consistente nas atitudes.

Pode-se destacar ainda o modelo compreensivo de liderança (VAN WART, 2004). Esse modelo poderia ser classificado como um enfoque interativo, porque reconhece a importância do ambiente, ao mesmo tempo que entende que o líder possui traços e comportamentos que contribuem para a liderança. Essa teoria define cinco grupos básicos para o líder (VAN WART, 2004):

1. avaliação do contexto interno e externo, identificando as limitações e traçando estratégias para superá-las;
2. desembaraço ou preparo da pessoa para exercer a liderança, muito ligada à existência de traços que podem ser desenvolvidos ou inatos em algumas pessoas, como autoconfiança e capacidade de comunicação;
3. estilo de liderança, padrões de comportamentos dominantes e alternativos, dependendo da situação, traduzidos em ações concretas;
4. ação da liderança, seja por meio da ação do próprio líder, de sua equipe ou da cooperação com outras áreas para obtenção do melhor resultado para a instituição;
5. autoavaliação, ajustando os planos para atingir o resultado mais apropriado para a organização.

A utilização da Teoria da Liderança Ética também vem crescendo no campo da administração pública. Ela pode ser definida como sendo a conduta normativamente apropriada (na percepção dos liderados) do líder em suas ações e em suas relações interpessoais, instigando comportamentos semelhantes nos seguidores (BROWN; TREVIÑO; HARRISON, 2005). Ressalta-se, todavia, que esse conceito, amplamente utilizado nos artigos sobre liderança pública, é inapropriado para a administração pública, uma vez que faltam nele elementos relevantes para esse setor (SHAKEEL; KRUYEN; THIEL, 2020). A utilização da liderança ética, combinada com outro tipo de liderança, criando um modelo mais compreensivo, a



exemplo de Van Wart (2004), talvez seja uma solução para esse ponto (SHAKEEL; KRUYEN; THIEL, 2020).

Outra teoria é a de liderança baseada em princípios (KLESHINSKI *et al.*, 2020). Segundo Kleshinski *et al.* (2020), essa é uma teoria integrativa, cuja definição reside em uma liderança ética, com o líder aderente e coerente às regras justas e com uma supervisão não abusiva. A teoria é sustentada por seis princípios éticos: competência principal da liderança, domínio específico do campo de atuação, práticas integrativas, apoio por meio de mentoria, constante autorreflexão e crescimento contínuo (BLISS; PECUKONIS; SNYDER-VOGEL, 2014).

Recentemente, buscou-se avaliar a aderência da pessoa à liderança baseada em princípios, com o intuito de criar uma escala que facilitasse a seleção, o treinamento e a avaliação do líder (HENDRIKZ; ENGELBRECHT, 2019). Essa escala, ainda que utilize seis grupos, não se correlaciona com aqueles apresentados por Bliss, Pecukonis e Snyder-Vogel (2014). A escala validada por Hendrikz e Engelbrecht (2019) envolve 81 afirmações baseadas em diversos questionários aplicados na teoria da liderança ética, na liderança servidora e na liderança autêntica, e se divide em seis grupos: valores internalizados, autoconsciência, estratégia baseada em princípios, centralização no outro, administração (*stewardship*) e agente de mudanças.

Ademais, a teoria da liderança baseada em princípios pode ser correlacionada à liderança ética (já citada), à liderança servidora e à liderança autêntica. As duas últimas teorias também são estudadas no setor público, mesmo que em número menor. A liderança servidora, muitas vezes, é definida como a liderança por meio do serviço, por meio do cuidado ao outro para que suas necessidades prioritárias sejam atendidas. Ressalta-se, todavia, que esse conceito se refere mais às consequências da liderança do que as características da liderança, o que pode levar a falhar no estudo da efetividade do líder (LEMOINE; HARTNELL; LEROY, 2019). Por isso, Lemoine, Hartnell e Leroy (2019) sugerem que os comportamentos que devem ser avaliados no líder-servidor são: comportamento ético; criação de valor para a comunidade; priorização das necessidades dos outros; contribuição no crescimento e sucesso alheio, empoderando-lhes; habilidades conceituais e promoção do equilíbrio emocional dos envolvidos.

Quanto à liderança autêntica, a teoria afirma que o líder age de acordo com as suas crenças e seus valores, apresentado uma atitude coerente, capaz de inspirar confiança nos liderados (BORDEI *et al.*, 2019). Para tanto, o líder deve ter um bom autoconhecimento e controle, deve ter internalizado perspectivas morais ao mesmo tempo que desenvolve relacionamentos

transparentes e toma decisões balanceando as diversas informações (WALUMBWA *et al.*, 2008). Essas atitudes, em especial com o uso de processos decisórios justos, aumentam a motivação dos servidores e a lealdade ao líder (BORDEI *et al.*, 2019). Ademais, a transparência promovida pela liderança autêntica amplia o comprometimento dos liderados (KALAY; BRENDER-ILAN; KANTOR, 2018).

Por último, é possível descrever ainda estudos com a liderança carismática, definida como aquela em que o líder é capaz de compartilhar uma visão de futuro idealizada e inspiradora de um futuro melhor, demonstrando seu desejo pela mudança conforme oportunidades e ameaças internas, respeitando as necessidades dos subordinados (TUAN; THAO, 2018). Assim, apresenta um comportamento desviante, criativo, que demonstra alto risco pessoal, devoção, sacrifício e é capaz de lidar com os riscos políticos, ao mesmo tempo que promove a implementação de mudanças necessárias (LUU *et al.*, 2019). Esse é um dos motivos pelos quais Luu *et al.* (2019) entendem que a liderança carismática é relevante para a administração pública, ainda que os estudos sobre essa teoria ocorram, predominantemente, em outros tipos de organização.

Ademais, o líder carismático é capaz de promover a criatividade do time em organizações de saúde pública (LUU *et al.*, 2019), ao mesmo tempo que a sensibilidade em relação ao ambiente e em relação às necessidades da equipe e a visão e a articulação estratégica são comportamentos correlacionados positivamente com a coordenação do trabalho do time (EKMEKCIOGLU; AYDINTAN; CELEBI, 2018). Entretanto, a liderança carismática pode ainda encobrir conflitos existentes tanto em níveis horizontais e verticais que podem comprometer a sustentabilidade da organização (HADDAD; BONNET; TABCHOURY, 2018).

Em geral, como é possível notar, as teorias atualmente utilizadas na administração pública estão divididas em estudos de liderança transformacional, coletiva e ética (CHAPMAN *et al.*, 2016). Essas teorias mais estudadas também podem ser chamadas de teorias de liderança positivas (KALAY; BRENDER-ILAN; KANTOR, 2018). As teorias de liderança positiva surgem a partir do comportamento organizacional positivo, fruto da psicologia positiva (BLANCH *et al.*, 2016). Na categoria de teorias de liderança positiva, se encaixam aquelas que promovem a alta performance do indivíduo por meio de um ambiente positivo, preocupando-se com o bem-estar e saúde do indivíduo e do coletivo (BLANCH *et al.*, 2016). Por meio da liderança positiva, é possível promover a inclusão e o respeito mútuo em toda a organização, uma vez que os liderados se espelham nas atitudes positivas do líder e as

replicam no relacionamento com os demais membros (ADAMS; MEYERS; SEKAJA, 2020). Essa abordagem tem sido predominante desde o surgimento da psicologia positiva, no final do século passado (BLANCH *et al.*, 2016).

É possível destacar ainda três teorias citadas que foram desenvolvidas especialmente para a administração pública, ressaltando as características únicas que separam o público do privado (VAN WART, 2003). São elas:

- a liderança compreensiva, devolvida por Van Wart, em 2004, mas pouco explorada por outros autores;
- a teoria *E-leadership*, desenvolvida de forma muito imbricada com o modelo de gestão pública do *e-governance*; e
- a liderança pacificadora que se encaixa mais na categoria de liderança política e não administrativa.

As teorias aqui apresentadas não são consideradas clássicas (YUKL, 2010). Nesse sentido, Van Slyke e Alexander (2006) explicam que ainda é necessário testar os modelos emergentes para verificar sua validade, ao mesmo tempo que, quando mais integrativo, mais aplicável e mais complicada é sua validação perante a realidade. Ademais, é importante reconhecer os constrangimentos vivenciados pelos líderes públicos, especialmente comparando-os com os do setor privado, que impossibilitam mudanças drásticas, mesmo diante da pressão do contexto. Pesquisas capazes de evidenciar esse ponto são relevantes para o avanço das teorias de liderança pública, principalmente para uma mudança de perspectiva de mensuração da eficácia do líder para verificar como o ambiente público afeta a avaliação da liderança (VAN SLYKE; ALEXANDER, 2006).

É importante destacar ainda que, adotando-se os preceitos de cada uma das principais teorias/modelos de gestão da administração pública, seria possível perceber alterações significativas na dinâmica organizacional que poderiam afetar o exercício da liderança, especialmente o grau de autonomia do líder e da gestão dos recursos e da equipe pelo líder. Dessa maneira, seria interessante proceder a um cruzamento entre os diversos enfoques de liderança e os modelos de gestão pública. Desse modo, neste estudo, questiona-se se haveria aplicabilidade dos enfoques teóricos clássicos expostos, anteriormente, no setor público mineiro. Para tanto, propõe-se um estudo aprofundado do governo mineiro, pois se entende que este já passou ou está passando pelos três principais modelos de gestão da administração pública, discutidos mundialmente. São eles: burocracia, nova gestão pública ou gerencialismo e nova governança

pública (SECCHI, 2009). As principais características dessas abordagens serão apresentadas nos capítulos a seguir.

### **3.2. Gestão Pública: Principais Modelos de Gestão Pública**

Os modelos de Gestão Pública são aqueles que determinam a forma de organização e funcionamento da gestão dos serviços e ações públicas. Cabe destacar que serviços ou ações públicas não se referem somente a funções consideradas inerentes ao Estado, como segurança pública, mas também às ações promovidas pelo estado de bem-estar social, como é o caso da saúde ou educação. Neste estudo, consideram-se serviços e ações públicas todas as funções sob a responsabilidade, ou com participação significativa, do Estado, sem julgamento de valor a respeito da sua pertinência. Assim, em cada país ou esfera de governo, as funções, as ações e os serviços realizados pelo governo mudam conforme o estabelecido nos regramentos, variando em cada situação e considerando-se a organização da sociedade.

O modelo adotado na gestão pública, como será apresentado em seguida, altera sensivelmente a filosofia dessa gestão e a dinâmica organizacional, podendo indicar, ainda, a teoria de liderança que possuiria semelhanças e diferenças em relação a tal modelo adotado. Destaca-se, porém, que os modelos apresentados são modelos ideais e não encontrados em sua totalidade na prática, especialmente considerando que, no Brasil, como afirma Pinho (1998), não é possível presenciar a completa superação do modelo anterior, mas a sua adaptação para uma realidade mais próxima dos princípios definidos pelo modelo de gestão pública em voga. Assim, é possível presenciar práticas não condizentes com os princípios do modelo usado, como a manutenção do concurso público ou da lei de licitação, mesmo buscando a superação do modelo burocrático. Não obstante, para análise desta pesquisa, entender-se-ão os modelos para fins de separação dos períodos didaticamente. Desse modo, serão apresentados a seguir os três principais modelos de gestão pública discutidos na era moderna: burocracia, nova gestão pública e nova governança pública (SECCHI, 2009).

#### **3.2.1. Burocracia**

A primeira forma de gestão pública a ser discutida, nesse documento, é a Burocracia weberiana. Weber pode ser considerado como um dos maiores defensores da utilização da

Burocracia como forma de governo, ainda que o surgimento da Burocracia seja anterior à sua manifestação (SECCHI, 2009). Weber é assim considerado, porque a maior disseminação da Burocracia ocorreu após os seus escritos sobre esse modelo. O autor, preocupado com o surgimento dos chamados “políticos profissionais” e com a forma pela qual esses profissionais buscavam obter vantagens pessoais, ao mesmo tempo que deveriam defender o interesse do soberano a quem serviam, propõe a adoção de um modelo em que o funcionário desempenhe sua “missão *sine ira et studio* ‘sem ressentimento e sem preconceito’ ” (WEBER, 2004, p. 79).

Weber (1978a) descreveu a Burocracia como uma alternativa racional e mais apropriada ao modelo patrimonialista, prevalente até então. No patrimonialismo, o estado era utilizado como meio de obtenção de vantagens pessoais, e não havia uma distinção clara e respeitada entre o que seriam os bens públicos e os privados. Weber, então, apresenta uma alternativa que crê ser capaz de solucionar esses problemas, uma vez que o funcionário público deveria observar as leis, ser imparcial e ser um profissional altamente especializado e capacitado (SECCHI, 2009).

Weber (1978b) destaca ainda que o desenvolvimento da Burocracia também foi fruto do papel que o governo deveria desempenhar no sistema capitalista. O Capitalismo, impulsionando o consumo de massa, exigiu uma administração também de massa, obtida por meio da administração burocrática: que deveria ser “estável, rigorosa, intensiva e incalculável” (WEBER, 1978b, p. 26). A estabilidade, rigidez e a replicação dos processos no âmbito de toda a administração pública, regulada pela legislação, determinaram um ambiente promissor para a ampliação e consolidação do capitalismo.

Segundo Weber (1978a), as ações dos profissionais deveriam ser governadas por regras específicas, elaboradas por uma instância diferente daquela que deveria executá-las. O sistema de hierarquia organizacional e os diversos canais de apelação garantiriam o controle e a supervisão do trabalho que estaria sendo feito pelos trabalhadores públicos, também chamados de servidores. Ao mesmo tempo, o formalismo, caracterizado pelo registro por escrito dos procedimentos de gestão, é outro item que visa impedir o império da personalidade em cada caso, como ocorria com o patrimonialismo. O emprego de leis, que sejam universais e que deveriam ser aplicadas a todos os casos, também busca ampliar o controle sobre as ações dos servidores e minimizar a possibilidade de gestão patrimonial, individualizada, personalista e utilizada de forma a beneficiar a pessoa que a pratica.

O autor apresenta ainda a análise da burocracia sobre o ponto de vista do *status* social que proporciona a estabilidade e a forma de seleção dos servidores. Quanto ao *status* social dos servidores públicos, Weber (1978a) afirma que esse depende da oportunidade de emprego existente em outras instâncias e suas condições no país. Para sociedades com a economia mais madura, baixo crescimento e poucas oportunidades de emprego, os servidores públicos tendem a ter um *status* social maior e grande estabilidade no cargo. Alguns exemplos disso são os países europeus mais antigos. Nos casos em que há um crescimento econômico considerável, com valorização do emprego privado, o *status* dos servidores públicos é baixo. Os Estados Unidos são um país citado por Weber (1978a) como exemplo dessa situação. Independentemente do *status*, os funcionários recebem um valor fixo, em dinheiro, que é ajustado conforme a antiguidade no cargo, e, em geral, eles possuem estabilidade, ou seja, apenas em casos específicos, o funcionário pode ser demitido (WEBER, 1978a).

O autor discute também a forma de seleção das pessoas para ocuparem os cargos e conclui que o melhor seria que os funcionários públicos fossem selecionados com base nas competências que apresentam, e não em indicações políticas, que levam em consideração apenas a influência ou afinidade do selecionado. Expõe ainda que a seleção feita com base na votação não garante que sejam contratados profissionais já treinados e capacitados, o que permitiria à administração a redução dos custos com ensino/treinamento da função para os servidores. Ademais, caso haja a contratação de profissionais com baixa capacitação, é possível que exista um quadro geral mais amplo de funcionários a fim de compensar tal deficiência, uma vez que o funcionário não capacitado possui mais dificuldade para a execução das atividades e, por isso, é mais lento no seu desempenho, exigindo mais pessoas para a realização das ações necessárias (WEBER, 1978a).

Em relação à estabilidade, Weber (1978a) destaca que esta não deve ser tratada como um direito legítimo dos trabalhadores públicos, mas deve ser entendida como uma forma de se evitar a discriminação que culminaria na dispensa da pessoa ou na sua transferência infundada por um político ou administrador de corrente oposta ao seu antecessor que contratou originalmente o servidor. Busca-se, com isso, garantir que a lealdade do servidor esteja no respeito aos processos, às leis e às organizações públicas, e não aos políticos. Entretanto, no Brasil, Motta (2013) identifica evidências contrárias dessa lealdade, que implica uma descontinuidade dos serviços e das políticas públicas. Assim, por esse estudo, a estabilidade do servidor, no Brasil, não garante a continuidade das políticas públicas eficientes.

Segundo Weber (1978), o sistema burocrático teria como base a norma racional ou utilitária, que deveria ser obedecida durante os processos administrativos de trabalho, restritos aos próprios limites das normas. Além disso, na Burocracia, haveria uma organização de cargos limitada por uma ordem impessoal, hierárquica, determinada pela autoridade racional legal, cujas obrigações e âmbito de atuação seriam claramente definidos, e a seleção seria realizada por meio de um processo que avaliaria a competência do candidato, dando-se preferência ao seu conhecimento, necessário ao cargo e à função, de modo a minimizar os custos para a administração pública em capacitações, como o que foi discutido anteriormente.

Além disso, Weber (1978a) destaca ainda que há uma dissociação entre a Burocracia e a propriedade dos meios de produção. Assim, os funcionários públicos não são proprietários dos bens com que trabalham e não podem utilizá-los para proveito próprio, marcando a completa separação entre o escritório, o *bureau*, e a casa, o domicílio. Para tanto, o cargo público deve ser a principal ocupação do servidor.

Em linhas gerais, é possível ainda perceber que o modelo proposto por Weber possibilitava a minimização do risco de corrupção, pois determinava que a lei fosse restritamente seguida, estabelecendo a imparcialidade e a possibilidade de *accountability*. Ao mesmo tempo, o modelo propõe a separação do político e do técnico, sendo o último selecionado com base no mérito, aumentando a eficiência e o controle da corrupção ( PEDERSEN; JOHANNSEN, 2018).

Buscando sintetizar o modelo burocrático descrito por Weber, Hall (1978) resume as características da Burocracia em seis dimensões: trabalho especializado, hierarquia de autoridade, normas definidoras de direitos e deveres, conjunto de procedimentos que definem a forma de atuação da pessoa no cargo, impessoalidade e promoção e seleção segundo competência técnica. Entretanto, Hall (1978) destaca que cada autor que trata desse tema apresenta diferentes características do modelo em voga. Tais diferenças podem ser observadas no Quadro 4, a seguir. Como é possível perceber no quadro, cada autor entende que a Burocracia é definida por diferentes características, sendo as mais recorrentes: a prevalência da hierarquia de autoridade, a existência de uma nítida divisão do trabalho, a valorização da competência técnica e a determinação das normas e procedimentos para o desempenho das funções no cargo. Ainda que essas sejam as características mais recorrentes, o ponto central da pesquisa de Hall é verificar a existência da Burocracia está atrelada à presença de todas as características descritas pelos diversos autores. Hall (1978) conclui que não se trata de presença e ausência das características, mas de um grau observável da característica. Assim, a

característica pode ser mais forte ou mais fraca, e essa intensidade não descarta a existência da burocracia na organização. O Quadro 4, todavia, demonstra a diversidade do campo e ilustra as diversas características possíveis.

Quadro 4 - Características da burocracia enumeradas pelos principais autores

Dimensões da Burocracia	Autores								
	Weber	Friedrich	Merton	Udy	Heady	Parsons	Berger	Michels	Dimock
Hierarquia de autoridade	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Divisão do Trabalho	X	X	X	X	X	X		X	X
Competência Técnica	X	X	X	X		X	X		X
Normas de procedimento para atuação no cargo	X	X	X		X		X		X
Normas que controlam o comportamento dos empregados	X	X	X				X	X	
Autoridade limitada do cargo	X		X		X	X			
Gratificação diferencial por cargo	X			X					
Impessoalidade dos contatos pessoais			X						
Separação entre propriedade e administração	X								
Ênfase nas comunicações escritas	X								
Disciplina racional	X								

FONTE: HALL (1978, p. 34)

Ao contrário de Hall, Udy (1978) discute a presença ou ausência de características na burocracia e busca dividi-las entre variáveis burocráticas e variáveis racionais. Segundo esse autor, há uma correlação positiva entre si das variáveis burocráticas e entre si das variáveis racionais, o que não acontece entre as variáveis burocráticas e as variáveis racionais, cuja correlação é negativa. No entanto, o autor observa ainda que, para a existência da burocracia, é preciso que haja um nível mínimo de variáveis burocráticas e de variáveis racionais, bem como deve haver um espaço de acomodação entre essas duas vertentes. Assim, a combinação entre esses diversos níveis gera características que não estão descritas no modelo ideal de Weber, mas que podem ser, na prática, observadas e entendidas como possíveis na burocracia.

Considerando essas características apresentadas pelo tipo ideal weberiano, pode-se questionar qual é o papel do líder nesse contexto e se realmente a sua figura se faz necessária. Se a liderança é definida como a influência sobre outras pessoas para se atingir um objetivo e o escopo de atuação do líder na administração é muito limitado pelas normas e especialmente pela prescrição que os servidores possuem a respeito de como realizarem suas atividades, é



preciso pensar em que ponto o líder pode atuar, questionando-se se essa liderança, na burocracia, não seria meramente o exercício da dominação racional-legal como preconizado por Weber, descartando-se, portanto, a necessidade de aplicação de teorias de liderança em sua maioria pensada e pesquisada para o setor privado no setor público. Pode-se pensar ainda que, se apenas a liderança racional-legal, alinhada aos preceitos da Burocracia, fosse suficiente para garantir a execução das funções inerentes à administração pública, não se observaria a apatia que se nota no serviço público no Brasil, conseqüente, talvez, de mecanismos psicológicos compensatórios (CARBONE, 1995). Em relação a essa situação, Saraiva (2002) explica que a racionalidade impessoal aliada à rigidez das regras formais transforma os padrões descritivos das normas em padrões prescritivos, tornando a burocracia incapaz de responder ao dinamismo das situações, esquecendo o componente humano existente na ação pública (SARAIVA, 2002) e tornando-se um sistema autorreferenciado, incapaz de perceber que não atende mais as demandas da sociedade à qual deveria servir (MEDICI; SILVA, 1993).

É curioso observar que, no Brasil, como ressalta Faoro (2001), há um tipo peculiar de Burocracia, definida pelo autor como Burocracia Patrimonialista. Faoro (2001) explica que seu surgimento se deu com a emergência do capitalismo e a erosão do feudalismo. Relata ainda que o patrimonialismo, ao contrário do feudalismo, foi capaz de se adaptar e de se moldar às novas características determinadas pelo capitalismo. Com o fim do feudalismo, a dominação direta dos senhores foi substituída pela ideia de propriedade, e o estado deveria deixar de ser senhor para ser servidor. Entretanto, o que foi possível observar é que os “senhores feudais” que, no Brasil, eram os coronéis, apossaram-se da máquina estatal, já em seu início, quando não havia ainda um corpo funcional formado, e utilizaram-se disso para obter vantagens como concessões, cargos, manipulações financeiras, controle de crédito, regulamentação do mercado, entre outros. Dá-se então a transição do patrimonialismo pessoal para o patrimonialismo estamental.

Faoro (2001) apresenta também a discussão do papel do Estado enquanto instrumento de dominação de uma classe dominante sobre o restante da sociedade. Ele traz, para isso, a afirmação de Marx e Engels (*apud* FAORO, 2001, p. 871–872) em que se indica que o estado é independente apenas “(...) nos países em que os estamentos ainda não se transformaram inteiramente em classes, onde aqueles ainda desempenham certo papel, já eliminado nos países adiantados (...)”. Entretanto, Faoro (2001) explica que, no Brasil, o que se percebe é que não há uma diferenciação entre a burocracia e a elite dominante, pois a última está

presente na primeira. Assim, a dissociação da dominação de uma classe da burocracia, ainda que essa seja a melhor alternativa ao patrimonialismo, como descrito nos tipos ideais de Weber, no Brasil, não passa de uma ilusão. Ilusão alimentada por um ciclo em que a população, pouco letrada, busca proteção incondicional no estado, ao mesmo tempo que a elite burocrática forja uma participação da sociedade e simula a proteção estatal que nada altera o real *status* da sociedade vigente. Dessa forma, o ciclo se perpetua, com uma grande parte da população pouco letrada, sem interesse em participação política e esperando direção do estado. Simultaneamente, as classes sociais mais abastadas estão penetradas no âmago da burocracia e de lá constroem um enredo em que perpetuam sua posição e simulam uma ação protetora do estado. Ressalta-se, nesse processo, que, ao contrário do disposto no modelo ideal de Weber, não há uma separação entre o que é pessoal do que é público, desviando a burocracia do seu propósito inicial.

Até a própria forma da construção do poder que, na burocracia deveria ser a racional-legal, no patrimonialismo é a tradicional. Assim, a mistura dessas duas formas, que deveriam ser extremos, criou um misto resultante na burocracia estamental, transvestida de formalidades características da burocracia, que foram construídas não de forma racional, mas manipuladas de modo a atender o interesse da classe estamental.

Weber (*apud* PEREIRA, 2016) afirma que o patrimonialismo é oposto à burocracia, mas admite a burocracia patrimonialista como uma etapa no caminho da superação do patrimonialismo. Para Weber, a burocracia patrimonialista é comum a todos os países e inerente ao processo. Já Faoro (*apud* Pereira, 2016) associa a burocracia patrimonialista ao processo histórico luso-brasileiro, considerando o patrimonialismo como compatível ao racionalismo-legal da administração pública, velando o personalismo e o clientelismo por trás da meritocracia e do profissionalismo.

Pereira (2016, p. 141) destaca que há outras definições para o patrimonialismo, dadas por outros autores e que é possível perceber uma série de características no sistema brasileiro compatíveis com o patrimonialismo:

a combinação de racional-legal com pessoal, autoridade tradicional, o uso da força e da lei como instrumentos de dominação do governante, a apropriação de recursos públicos por atores privados privilegiados, a existência de redes de clientelismo conectadas a esses atores privilegiados, e o fraco senso de bem público e de civilidade universal

Assim, Pereira (2016) reconhece que existe o patrimonialismo não superado no Brasil; entretanto, entende — da forma que Weber define — que o patrimonialismo não é compatível

com a Burocracia. Ademais, ele destaca que há uma supervalorização da ideia de patrimonialismo no Brasil, levando a errôneas conclusões que superdimensionam a sua existência e desconsideram as evoluções que ocorreram até hoje no país. Nesse ponto, cabe lembrar os escândalos de corrupção vividos em 2015, 2016 e 2017 em que foram evidenciados esquemas de tráfico de influência, favorecendo o enriquecimento de políticos e evidenciando que o patrimonialismo, como a corrupção, continuam sendo sistêmicos no país (PINHO; SACRAMENTO, 2018).

Em relação à liderança, nesse modelo, ao contrário da Burocracia, evidencia-se o maior controle e, portanto, poder do líder público sobre os bens e serviços, mesmo que de forma ilegal ou não descrita na lei. Assim, nessa situação, ele pode utilizar, de forma mais contundente, as situações e meios disponíveis para influenciar os liderados ou, de outra forma, para o seu próprio benefício, o que se constitui um desvio no propósito inicial do conceito de líder, atrelado a um objetivo organizacional. Numa via contrária, é possível pensar que, na plena burocracia, o nível de liberdade dos líderes é tão baixo que se pode entender que o sistema é guiado por forças além do controle de líderes, pelas leis, procedimentos e suas determinações, o que justificaria o baixo número de estudos sobre a liderança administrativa burocrática no serviço público (VAN WART, 2003).

Retomando as evoluções citadas por Pereira (2016), Roett (1999) considera que é possível observar mudanças que culminarão na alteração da relação da sociedade com o governo. Segundo Faoro (2001), essa relação é de dependência em que a população transfere o poder para o estado e espera dele uma postura protetora, ao mesmo tempo que, o Estado, comandado por grupos, manipula a sociedade, criando uma falsa ideia de democracia e de proteção à população, e atendendo apenas ao interesse da classe no poder. Essa dinâmica, segundo Roett (1999), tende a mudar, ainda que lentamente, findando assim com o patrimonialismo. O autor percebe o constante movimento de se blindar o governo às mudanças, buscando a segurança em candidatos de postura de centro; entretanto, recebe com grande esperança o movimento iniciado com Bresser Pereira para redução da burocracia central e a sua reorganização em um corpo mais profissional e com a organização similar à do setor privado. Esse movimento foi chamado de Nova Gestão Pública e seguiu, no Brasil, as premissas internacionais. Essa organização de governo será mais bem estudada no capítulo a seguir.

### 3.2.2. Nova Gestão Pública

Desde 1970, se observam profundas críticas ao modelo burocrático weberiano. Afirma-se que o modelo é ineficiente (ainda que os servidores sejam escolhidos com base nos méritos) e que as decisões são baseadas na rígida hierarquia e no excessivo controle, levando à superburocracia e ao inchaço da máquina governamental (PEDERSEN; JOHANNSEN, 2018). Por isso, nos últimos anos, foram propostas reformas do estado, em resposta à crescente demanda da população por resultados e motivadas principalmente pela ideia da nova gestão pública (NGP) importando-se da esfera privada diversos modelos e teorias que tais reformas buscaram aplicar na sua realidade. Assim, a Nova Gestão Pública busca melhorar a eficiência do governo, com menos custos (DENHARDT; DENHARDT, 2000). Um exemplo disso é o chamado “Choque de Gestão”, modelo aplicado em Minas Gerais.

A teoria da NGP surgiu na década de 80 e foi inicialmente descrita por Ferlie (1996). Segundo o autor, ao contrário do que se imagina, a administração pública exerce um significativo papel na economia, compreendendo que grande parte dos países, que compõem a OCDE, possuem gastos públicos expressivos, a exemplo da Suécia, da Alemanha e do Reino Unido cujos valores representavam, em 1994, 67,4%; 48,9%; 43,2% do PIB, respectivamente. Atualmente, de acordo com dados da OCDE (2019), esses valores são, respectivamente, de 49,3% (2017), 43,9% (2017), 40,8% (2017).

Ferlie (1996) se propôs a estudar a Nova Gestão Pública a partir da perspectiva das reformas ocorridas no Reino Unido, considerado um dos exemplos mais emblemáticos da implantação das diretrizes desse modelo. Observou-se, no estudo, que as características predominantes, nesse modelo, eram:

- a privatização e o afastamento da administração pública do exercício direto na atividade econômica;
- a alteração na forma de provimento de bens sociais, que passam a ser financiados pelo dinheiro público, mas providos à sociedade por agências quase autônomas, ou pelo mercado, contratadas pela administração pública; ao mesmo tempo, observam-se novas formas de regulamentações, aparentemente para compensar a saída direta da interferência do Estado;
- a performance e a eficiência passam a ser medidas sob a filosofia de se fazer mais com menos;

- a busca por Gerentes, promotores da mudança, que se assemelhem aos executivos existentes na iniciativa privada.

Caracterização semelhante é proposta por Mathiasen (1999), ao afirmar que o modelo trouxe novo paradigma baseado na orientação para a cultura de resultados, em termos de eficiência, eficácia e qualidade, estabelecimento de metas de produtividade e criação de ambientes competitivos intra e interórgãos públicos. Com isso, houve a descentralização do ambiente organizacional, permitindo que as decisões referentes à alocação de recursos e ao provimento de bens e serviços ficassem mais próximas do cliente, possibilitando o *feedback*. Ademais, o modelo promoveu a flexibilidade nas formas de prover os bens e serviços públicos, e regulamentá-los, visando ao custo-efetividade dos resultados. Em compensação, a Nova Gestão Pública determina o fortalecimento do núcleo central, responsável pela definição das estratégias governamentais, respondendo a mudanças externas.

Holmes e Shand (1995) completam que a autoridade e responsabilidade são pontos centrais que devem estar pactuados em contratos de performance. Além disso, os autores apontam como pilar o aumento da transparência e responsabilização dentro da Administração Pública e a definição de sistema de gerenciamento e distribuição de orçamento para permitir e encorajar as mudanças.

Outra característica de destaque é a importação de modelos da iniciativa privada para a pública, como observado por Pollitt (*apud* FERLIE, 1996), além da percepção, na teoria da escolha pública, de que o governo não está voltado para a efetividade do mercado, apenas foca na maximização do gasto do recurso público, gerando, assim, desperdício.

Hood, em 1995, já ressaltava o descrito por Ferlie (1996) e afirmava que uma das características de destaque da Nova Gestão Pública é a aproximação ou a busca da igualdade entre o setor público e o setor privado. Também, à semelhança de Ferlie (1996), Hood (1995) percebia que há grandes variações nos modelos implantados até o momento que poderiam ser considerados como nos moldes da Nova Gestão Pública, mas algumas características são consenso entre os estudiosos: a ênfase nas habilidades gerenciais em detrimento das políticas; o foco no resultado; estabelecimento de competição para o provimento dos serviços públicos; pagamento segundo o desempenho; provimento de serviços contratados, ao invés de universais.

Kettl (1997) também sugere que existem vertentes de Nova Gestão Pública. Ele divide a teoria em duas vertentes: uma que tem como filosofia “deixe o administrador administrar”, e

outra, “faça o administrador administrar”. Segundo Kettl (1997), a primeira vertente está correlacionada com crença na cultura cívica, na confiança no administrador, entendendo-se que esse pensará no bem comum e, por isso, devem ser retiradas as barreiras que impedem o administrador de administrar. Já a segunda coaduna-se com a teoria da escolha racional, punindo e premiando o comportamento desejado.

Outra possível divisão, mas que não é feita em toda a teoria e sim apenas na forma de contratualização, é a de Pacheco (2010) que divide em minimização do custo e em maximização dos resultados. Pacheco (2010) entende que a primeira divisão, da minimização de custos, é similar à filosofia de “fazer o administrador administrar”, utilizando a teoria da escolha racional e da firma e estabelecendo um sistema de punição e recompensa. A segunda abordagem, da maximização de resultados, é igual à filosofia de “deixe o administrador administrar”, em que se acredita que os administradores são capazes de aprender e corrigir as próprias ações para melhoria dos resultados para a sociedade.

Junquillo (2004) destaca os preceitos da Nova Gestão Pública que levou à sua criação nos termos citados anteriormente:

- o gasto público não é visto como um investimento coletivo e social, mas um custo inútil do poder público;
- os servidores não contribuem para a sociedade e são improdutivos, detentores de privilégios e focam em seus interesses particulares;
- a interferência do Estado no mercado é considerada negativa e o mercado é capaz de se autorregular;
- o Estado deveria ter um papel de promotor da produção, e não o provedor de bens;
- a importação de práticas e conceitos do setor privado é importante;
- a mudança no papel do gerente, de supervisor, de controlador, para orientador e empreendedor deve ser levada em conta;
- a privatização dos itens produtivos do setor econômico deve ser considerada;
- a desregulamentação dos mercados de trabalho e o comercial é um ponto importante.

No Brasil, as diretrizes para a implantação da Nova Administração Pública foram descritas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) e seguiram as definições de duas grandes escolas: a nova economia institucional e o gerencialismo (SEABRA, 2001).

O gerencialismo busca a flexibilidade e a implementação de medidas de controle de resultados, ao contrário da burocracia, que foca no controle do processo para evitar desvios,

como a corrupção; entretanto, isso pode gerar processos ineficientes. As ferramentas que deveriam ser empregadas, nesse modelo, seriam aquelas importadas do setor privado. O principal problema com esse modelo é o de desconsiderar as características das organizações do setor público e implementar as medidas propostas como uma receita de bolo e como solução para todos os problemas de qualquer setor público. “Em muitos casos, esta opinião é manifestada na forma de modelos prescritivos ou normativos, espalhados mundo afora por meio de best-sellers de renomados consultores e autores” (SEABRA, 2001, p. 26).

Em relação a esse modelo, na reforma proposta no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, houve a promoção de redução dos quadros, objetivando-se ajuste fiscal, alteração nos moldes da aposentadoria e alteração no sistema de remuneração (BRESSER PEREIRA, 1996). Ademais, buscou-se estabelecer dois nichos, um composto por um núcleo estratégico forte, responsável por atividades exclusivas de estado e outro por agências autônomas descentralizadas às quais cabe a produção de bens e serviços para o mercado e serviços não exclusivos. Apenas as atividades exclusivas de estado deveriam ser exercidas por um núcleo estratégico forte.

O papel dos gerentes nesse modelo seria voltado para diversificação e flexibilização, delegação, resultado e desenvolvimento efetivo de equipe. Assim, cliente e mercado e as unidades teriam estruturas organizacionais ágeis e menores (JUNQUILHO, 2004). O gerente, com as ditas características afetas à burocracia, deveria deixar de existir, dando lugar, de modo suave, ao modelo preconizado pela Nova Gestão Pública. O problema é que não se consideraram, nesse processo, as características e o contexto da Administração Pública no Brasil.

A chamada Nova Gestão Pública tenta adaptar/importar os preceitos e modelos da administração privada para a esfera pública. Bresser Pereira e Spink (2005) são os principais autores dessa proposta no Brasil. Segundo os autores, as organizações públicas podem ser igualadas às empresas, desde que se atente para o fato de que os propósitos dessas duas entidades são distintos: uma se refere ao lucro e ao valor gerado para os seus acionistas (empresa privada), enquanto a outra busca o bem-estar social da sua população como sua missão e objetivo primordial (instituição pública). Entretanto, para atingir os objetivos das duas instituições, elas precisam atender ao seu cliente ou à população, no caso da administração pública. Por isso, a forma de condução da chamada “nova gestão pública” pode ser muito parecida àquela do setor privado, adaptando-se, para tanto, os modelos já existentes no último. Esses autores destacam, também, que não só é possível esse intercâmbio como é,

também, desejável, percebendo-se que a globalização propõe novos desafios ao Estado, fazendo com que esse adote novas posturas:

[a] abordagem gerencial, também conhecida como “nova administração pública”, parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas formulam e implementam políticas estratégicas para suas respectivas sociedades tanto na área social quanto na científica e tecnológica. E para isso é necessário que o Estado utilize práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública. “Gerenciar” difere de “controlar” quase da mesma forma que “fazer acontecer” difere de “evitar que aconteça”. Essa perspectiva, desenvolvida na administração das empresas, é também válida para as organizações públicas. Não se trata, porém, da simples importação de modelos idealizados do mundo empresarial, e sim do reconhecimento de que as novas funções do Estado em um mundo globalizado exigem novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2005, p. 7).

Junquilha (2004) discute a dicotomia entre o que os modelos buscam implementar e o que é a realidade do setor público. Ele destaca que a proposta do novo gerente se assenta na objetividade, ignorando a subjetividade presente nas práticas cotidianas dos sujeitos organizacionais. Assim, existe uma distância entre o prescrito/teórico e o real/prático. Segundo o autor, esse distanciamento se justifica por se desconsiderar o contexto durante o desenvolvimento econômico e a implantação dos modelos de gestão; e isso é um dos preceitos da Nova Gestão Pública, à medida que o perfil do gerente orgânico é definido como “voltado à racionalidade, à competição, ao sucesso” (JUNQUILHO, 2004, 144), obcecado pela eficiência, pela produtividade e pelo retorno de curto prazo.

Segundo Junquilha (2004, 147-148), as principais características da administração pública que influenciam a atuação dos gerentes públicos são:

- “a boa vizinhança” – as relações profissionais entre as unidades dão lugar às relações pessoais, a fim de permitir uma boa comunicação entre as áreas;
- “o sincretismo casa/rua” – significa a dificuldade de distinção entre o contexto pessoal e patriarcal e o profissional, o que torna as relações e o ambiente de trabalhos dicotômicos, sendo que o local de trabalho é definido como uma segunda casa e, ao mesmo tempo, como um espaço de sobrevivência e luta pelos cargos;
- “o controle cordial” – busca evitar situações conflituosas, controlando os subordinados por meio do desenvolvimento de relações afetuosas e evitando a aplicação de regras para a punição;
- “a contemporização” – indica a busca pelo não enfrentamento de conflitos, gerando uma tolerância exacerbada ao problema;



- “o plantador de coco” – significa que as ações são projetadas para curto prazo e não para um prazo maior do que a vigência do mandado, e os frutos devem ser colhidos durante a gestão;
- “o faz-de-conta” – artifício utilizado para não mensuração de metas e resultados (faz de conta que você faz e faz de conta que eu avalio);
- “o manda-chuva” – demonstra que a relação entre os subordinados e os gerentes é autoritária e centralizadora, em que manda quem pode e obedece quem tem juízo;
- “o dar a volta por cima – [refere-se à] situação em que se torna comum o uso do "jeitinho" como recurso indispensável para a convivência com os excessos de normas e decretos formais.

Como foi possível indicar acima, o modelo burocrático e até mesmo o modelo patrimonialista não foram efetivamente superados na aplicação da Nova Gestão Pública no Brasil. Observa-se ainda que houve a busca da incorporação, no setor público, de modelos do setor privado, sem necessariamente, haver a efetiva adaptação ou até mesmo o estudo da efetividade da importação de modelos privados para o público, o que pode ter gerado ações inócuas. Essa é uma das críticas feitas a esse modelo. Como afirma Motta (2013), a tentativa de aproximação dos modelos privados com a gestão pública é anterior à Nova Gestão Pública. Entretanto, a implantação de práticas privadas obteve resultados moderados. A pressão por resultados levou a mais *stress* e desmotivação do que melhoria, afinal a lógica pública difere da privada em termos de autonomia de decisão, que no setor público é limitada pelos órgãos de controle, estimulando a lealdade política em detrimento da lealdade organizacional.

Outras críticas podem ser acrescidas, como evidencia Pacheco (2000). Ele aponta que as formas de mensuração dos resultados e/ou impactos causam polêmicas entre os estudiosos e entre os administradores. Assim, uma das perguntas que pode ser feita é “Qual ênfase a se dar à mensuração ou contratualização?”. “Como se definir as formas de apuração?” é outra. Outra questão é a relação entre o modelo de Nova Gestão Pública e a democracia, que é demonstrada por muitos autores como uma relação inversa (PACHECO, 2000; OSBORNE, 2006). Argumenta-se que, com a incorporação dos modelos privados, com a separação dos administradores dos formuladores das políticas e com a anexação da ideia de que o setor público deve funcionar como uma empresa, é possível que haja perda da essência da administração pública, afastando-se a população da concepção das estratégias governamentais.

Ademais, Motta (2013) argumenta ainda que a implantação da NGP para os cidadãos alterou pouco a qualidade e o acesso aos serviços. Isso acontece porque, mesmo que o discurso do NGP seja de autonomia para os gestores, concretamente, os dirigentes possuem baixo nível de poder e governabilidade sobre os objetos dos órgãos que dirigem. Assim, os dirigentes, se motivados, pouco podem agir para melhorar o provimento do serviço público (MOTTA, 2013). Além disso, o serviço público foi, muitas vezes, delegado ao mercado, descolando a sua lógica das políticas públicas e alinhando-as às de mercado, nem sempre preocupado com a igualdade social (DICKINSON, 2016).

Nesse modelo, como evidenciado anteriormente, o líder possui também baixa autonomia como na burocracia, limitando, portanto, a sua atuação. Entretanto, o ponto mais crítico do modelo em voga é o descolamento entre a formulação da política e da sua implementação. Isso pode fazer com que os líderes não tenham clareza dos objetivos organizacionais e, por isso, não saibam como influenciar os liderados para os caminhos relevantes. Assim, o papel do líder pode ser considerado secundário, pois, de forma semelhante à burocracia, a estrutura é mais forte do que as especificidades inerentes ao ambiente atual. Talvez, mais do que analisar a pertinência do papel do líder, nesse contexto, é preciso questionar se os modelos até então propostos atendem às demandas não estruturadas da população e à necessidade de mudança constante da administração pública, ao mesmo tempo que garantam a execução de suas funções inerentes. O próximo modelo busca solucionar essas questões.

### **3.2.3. Nova Governança Pública**

A Nova Gestão Pública, assim como a burocracia weberiana, encontrou uma série de críticas que culminaram na proposição de um novo modelo de gestão. A primeira é que a NGP desestimula a imparcialidade da administração pública, politizando o cenário que deveria ser técnico (AUCOIN, 2012, p. 178). Esse ponto leva a questionar se o foco estrito em eficiência e efetividade estaria ofuscando os objetivos primordiais do governo de equidade, transparência (VON MARAVIC; REICHARD, 2003), desconsiderando a preferência da população (TEICHER; ALAM; VAN GRAMBERG, 2006, p. 86). Assim, esses questionamentos impulsionaram o surgimento de um novo modelo de gestão: a Nova Governança Pública (PEDERSEN; JOHANNSEN, 2018).

Há alguns autores que entendem que a Nova Governança Pública é uma evolução da Nova Gestão Pública, sendo a última apenas uma fase intermediária após a burocracia (OSBORNE, 2006, 2010). Há outros que afirmam que a Nova Governança Pública foi criada em paralelo a Nova Gestão Pública (DIAS; CARIO, 2014a, KICKERT, 1997) por aqueles que acreditavam que o governo deve ser percebido a partir de um projeto democratizante (LYNN, MALINOWSKA, 2018). Há autores ainda que entendem a Nova Governança Pública como um movimento, e não um modelo, uma vez que ainda está em construção e não possui bases muito bem delimitadas (DIAS; CARIO, 2014b). Corroborando esse argumento, Kissler e Heidemann (2006) questionam até se é possível definir a Governança Pública como um novo modelo de gestão, citando que Weber diria que esse é um conceito socialmente amorfo. Apesar disso, reconhecem que há uma tendência à adoção de autogestão da sociedade, aliada a políticas participativas que precisam, necessariamente, envolver confiança, comunicação e negociação entre as partes. Assim, a Administração Pública, na Nova Governança Pública, deveria ter um enfoque pluralista, guiado pelo consenso e cooperação, equilibrando os extremos: um da regulação do estado e outro da autorregulação do mercado (DIAS; CARIO, 2014b).

Nesse sentido, governança pode ser definida em termos de resolução de problemas por meio da interação entre os diferentes atores (KOPPENJAN; KOLIB, 2013), considerando seus diferentes interesses, valores, modelos mentais e relações de poder (KOENIG-ARCHIBUGI, 2003), ou seja, a construção coletiva para atender os interesses da coisa pública (DIAS; CARIO, 2014b). É, portanto, o gerenciamento de redes complexas composta por atores nacionais, provinciais, governos locais, grupos políticos e sociais, instituições privadas e econômicas (KICKERT, 1997).

Nesse novo modelo, o governo é apenas um dos atores políticos, cujo poder e autoridade foram progressivamente reduzidos (BEVIR, 2010), minimizando as diferenças de papéis ou limitações entre o governo, a sociedade e suas organizações (KENNETT, 2010). A Nova Governança Pública denota, portanto, que diferentes atores possuem o direito de influenciar as políticas públicas, alterando o papel do estado e “diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão, (...) [reforçando os] mecanismos participativos de deliberação na esfera pública” (SECCHI, 2009, p. 359).

Löffler (2001), em contraposição, afirma que a governança pode ser entendida como um conjunto de reformas administrativas e de Estado que busca soluções inovadoras em conjunto com as empresas e sociedade civil, com vistas à sustentabilidade futura. Finalmente, é

possível ainda compreender a governança pública em termos de um *framework* analítico, ou seja, um campo de estudo interdisciplinar, em que são consideradas não apenas as ações do estado, mas as dos governos, da sociedade civil e das associações não governamentais que buscam se organizar em rede para atingir os objetivos da comunidade e interesses públicos (LYNN; MALINOWSKA, 2018).

Para o modelo em voga, considerando a crescente complexidade da sociedade, os melhores resultados e aumento da capacidade de resolução de problemas poderiam ser obtidos por meio da flexibilidade dos processos, inclusão dos cidadãos e confiança na administração pública (PEDERSEN; JOHANNSEN, 2018). Ao mesmo tempo, esses princípios permitiram uma maior discriminação<sup>6</sup> por parte dos servidores públicos, que, aliada ao monopólio do poder sobre os serviços e ao fraco controle, permitiriam o aumento da corrupção (KLITGAARD, 1988).

Diversas podem ser enumeradas como as causas para a criação desse novo modelo de gestão pública além das citadas anteriormente. Há aqueles que afirmam que sua criação é consequência da percepção negativa da sociedade em relação à Nova Gestão Pública. A sociedade passou a questionar a baixa transparência e *accountability*; a falta de participação das pessoas, culminando no déficit da democracia; a fragmentação das políticas e suas consequências negativas, especialmente para os países mais pobres e em desenvolvimento; os princípios econômicos pregados pela Nova Gestão Pública (KENNETT, 2010; KISSLER, HEIDEMANN, 2006).

A fragmentação das políticas, identificada como outra causa da criação da NGP, é entendida por diversos autores como consequência da mercantilização do provimento de bens e serviços, antes restritos ao poder público (DICKINSON, 2016). Assim, o provimento de bens e serviços, além de ter sido delegado ao mercado durante a ascensão da Nova Gestão Pública, também passou a seguir as normas de mercado, reduzindo a influência do estado na determinação das políticas públicas (ainda que haja uma contratualização dos serviços que medeiam a relação do mercado e a sociedade). Dickinson (2016) afirma ainda que é preciso compreender as consequências desse modelo nas interações que se tornaram complexas e autônomas em relação ao governo. Desse modo, Newman (2004) propõe uma terceira via, que

---

<sup>6</sup> Discriminação aqui entendida como “capacidade de discriminar ou distinguir; discernimento” ou ainda “ato contrário ao princípio de igualdade” (MICHAELIS, s/d, Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/discrimina%C3%A7%C3%A3o/>. Acesso em: 09/01/2020).

fosse diversa da centralidade do papel do estado, característica da Burocracia; e que fosse diferente da fragmentação e mercantilização da coisa pública do gerencialismo. Dessa forma, o modelo pretende, sem deixar de lado o propósito e os princípios da coisa pública<sup>77</sup>, oferecer uma alternativa à supremacia do governo sobre a regência de toda a vida social, criando-se respiradouros que permitam mais atuação e participação da sociedade. Essa alternativa proposta poderia minimizar a burocracia estamental descrita por Faoro (2001) porque o governo em rede busca reduzir o sistema governamental controlado de cima por atores políticos (NEWMAN, 2004).

Nesse modelo proposto, há um crescimento da coordenação das atividades conjuntas entre governo, sociedade e mercado, estimulada pela parceria de público-privado (NEWMAN, 2004). Assim, as lacunas inerentes à democracia representativa poderiam ser superadas por meio da utilização de tecnologia que permitiriam a participação direta da população em alguns temas, exercendo-se, desse modo, o governo em rede.

Uma experiência que pode ser ilustrativa é o orçamento participativo de Belo Horizonte (PIRES *et al.*, 2011) que, em teoria, é um exemplo do governo em rede, ainda que não utilize de tecnologias para o seu funcionamento, uma vez que se trata de uma iniciativa local, dividida por bairros. A possibilidade de as pessoas das comunidades da região decidirem a forma de alocação de recursos destinados a eles é uma maneira de garantir a colaboração da população e um exercício da democracia direta, ainda que mediada pela administração pública, responsável por assegurar que as leis vigentes sejam respeitadas nas decisões. Esse é um perfeito exemplo do que Newman (2004) explica a respeito da diferença entre consultar a população sobre um tema e torná-la responsável por suas decisões e engajada em fazer com que os serviços funcionem de forma adequada. A responsabilização e engajamento da população é um ponto positivo e pode ser uma alternativa à apatia política crescente no Brasil, recentemente, e no mundo, conseqüente da crise de confiança entre os cidadãos e os políticos (NEWMAN, 2004). Entretanto, ao contrário do que afirma o autor, ao dizer que esse é um desafio para a implementação do governo em rede, entende-se que o governo em rede é uma alternativa à desconfiança da população, permitindo que ela participe mais ativamente nas políticas públicas.

---

<sup>77</sup> Segundo Fontes Filho (2014), inexistente compatibilidade entre os princípios da administração pública e a importação dos modelos privados. Assim, o uso da lógica privada no setor público significou necessariamente o sacrifício dos princípios da administração pública.

Cabe destacar ainda outros desafios que o governo em rede pode enfrentar, tais como custos transacionais e a questão da inclusão e representatividade dos atores que podem alterar os custos de cooperação (KOPPENJAN; KOLIB, 2013). Em relação à questão da representatividade, Kickert (1997) destaca, ao citar a perspectiva instrumental da cooperação, que ainda que não haja hierarquia na rede, há assimetria de poder entre os atores, que determina um ator focal, geralmente o governo, com maior capacidade de influenciar a rede, de modo a que se atinjam os objetivos pretendidos. Para o autor, o ator focal desempenha o papel similar a um intermediador e um facilitador do processo.

Koppenjan e Kolib (2013) destacam ainda outros pontos que podem determinar o fracasso do processo de rede e que estão sendo pouco estudados em relação à Nova Governança Pública. São eles: a possibilidade de escolha irracional; a existência de “*rent-seeking*”; a efetiva vontade dos atores em participar do processo de cooperação de forma confiável e colaborativa; e a inexistência de garantias de que os resultados obtidos de uma cooperação legítima serão positivos. Finalmente, o comportamento colaborativo dos atores pode ser consequência de fenômenos como captura regulatória, pensamento em grupo, redes escuras e sindicatos do crime.

No modelo em apreço, o governo é considerado como plural, e todos os cidadãos são chamados para assumirem um papel no processo decisório. O governo que se utiliza de redes colaborativas multissetoriais para processo decisório tem maior possibilidade de direcionar os atores para as atividades em comum (CONSIDINE; LEWIS, 2003), sendo uma alternativa ao mercado e à hierarquia (POWELL, 1991). Nesse sentido, o setor privado é um parceiro, e não uma alternativa ao governo, ainda que permaneça a existência de agências externas provendo bens públicos por meio de uma forte parceria entre consumidores, fornecedores e produtores, todos considerados coprodutores (CONSIDINE; LEWIS, 2003). Essa seria, então, uma “terceira via” com a sinergia entre o mercado e o setor público, em que prevalece o dinamismo do mercado com a preocupação da coisa pública (GIDDENS, 1998).

Segundo a pesquisa de Cosidine e Lewis (2003), os fatores-chaves para a existência da governança pública seriam: liberdade para decisão de acordo com a demanda dos clientes, obtenção de importantes auxílios, confiança do cliente, manutenção dos registros, esforço de time e inclinação para ajudar a outras organizações.

Ademais, o comprometimento dos servidores seria obtido pela sua própria participação na formulação das políticas públicas. Já a condução do caminho para obtenção dos objetivos organizacionais seria uma construção coletiva. Novamente, é preciso pensar o papel do líder

no modelo. Aparentemente, ele não seria necessário, pois o processo de construção seria capaz de despertar o engajamento dos envolvidos. Entretanto, há ainda a necessidade da figura de um articulador e mediador das discussões em rede, papel esse que poderia ser assumido pelo líder. Além disso, deve-se compreender que não são todas as situações que permitem que haja uma construção coletiva das decisões, pois se trata de um processo lento que não garante que o objetivo governamental seja atendido. Uma liderança esclarecida pode ser mais eficaz do que a coletividade amadora. Não significa que a população não deva participar das decisões políticas, mas as decisões técnicas podem ser delegadas aos líderes públicos. Em resumo, é possível observar as características principais dos modelos de gestão no Quadro 5 e Quadro 6.

Quadro 5- Resumo das principais características dos modelos de gestão pública

Modelos de gestão ou elementos-chave	Bases teóricas	Natureza do estado	Foco	Ênfase	Relação com os parceiros organizacionais externos (não-governamentais)	Mecanismos Governamentais	Valor-base	Resumo das principais características
Administração Pública (burocracia)	Ciências Políticas e Políticas Públicas	Unitária	Sistema Político	Política de Implementação	Elementos potenciais do Sistema político	Hierarquia	Ethos do setor público	Enfoque ou busca central do cumprimento das leis; Administrar como definir regras e diretrizes; Papel central da burocracia na formulação e implementação de políticas; Separação política-administração no âmbito das organizações públicas.
Nova Gestão Pública	Teoria da Escolha Racional/ pública; Gerencialismo	Desagregada	Gestão Intraorganizacional	Produtos e Resultados dos serviços	Contratados Independentes dentro do Mercado competitivo	Mercado e a contratação clássica e neoclássica	Eficiência da competição e do mercado	Atenção ao aprendizado em gestão do setor privado; Implementação de políticas organizacionalmente distanciadas dos elaboradores de política; Foco na liderança empreendedora nas organizações públicas; Ênfase em controle de entradas-saídas, avaliação, gestão do desempenho e auditoria; Crescimento no uso de mercados, competição e contratos para alocação de recursos e entrega de serviços.
Nova Governança Pública	Sociologia Organizacional e teoria de redes	Plural e Pluralista	Gestão Interorganizacional	Processo dos serviços e impactos	Fornecedores favoritos e geralmente agentes interdependentes com relacionamentos contínuos	Confiança ou contratos relacionais	Neocorporativista	Processo de fortalecimento dos relacionamentos institucionais com a sociedade; Redes interorganizacionais interna e externamente ao governo para prover serviços públicos; Apoiada por relações de confiança ou contratos relacionais; Estado entendido como organismo plural; Baseada em teorias sociológicas e redes

FONTE: Adaptado de OSBORNE, 2006 (tradução nossa)



Quadro 6 - Sumarização das características e elementos dos movimentos da Administração Pública Burocrática, da Administração Pública Gerencialista e de Governança Pública.

Variáveis	Administração Pública Burocrática	Administração Pública Gerencialista (Base no NPM)	Governança Pública
<b>Objetivo central</b>	Eficiência (processo)	Eficácia (resultado)	Eficiência e eficácia
<b>Valor buscado</b>	Igualdade social	Equidade Social	Equidade Social e Responsividade (administrar o público para o público)
<b>Relação com ambiente</b>	Fechada	Aberta	Aberta
<b>Poder do Estado</b>	Rigidamente centralizado	Descentralizado <i>downward</i>	Descentralizado <i>downward, upward e outward</i>
<b>Processo de Policy Making</b>	Momentos distintos: elaboração pela dimensão política e execução pela dimensão administrativa	Distinção atenuada: trabalham juntos sob comando político	Distinção superada: reunificação entre política e administração
<b>Funções administrativas enfatizadas</b>	Controle e previsibilidade.	Controle e planejamento. Adota a participação de outros atores, mas na lógica da racionalidade instrumental, ou seja, para melhorar os resultados.	Enfatiza a coordenação do processo cooperativo e das redes. Adota a participação de outros atores, mas na lógica da racionalidade também substantiva. Adota mecanismos de democracia (representativa e direta) para corresponder à ideia de multicentrismo social. Mantém funções de controle e planejamento, mas insere, neste último, a aderência ao contexto específico da região administrativa que deve ser pensada como território.
<b>Elementos</b>	Elementos são adotados, mas adequados ao contexto; ênfase na coordenação a partir do ideal weberiano como forma de atingir o que foi deliberado como prioridade pela sociedade; intenção de garantia da eficiência enfatizando o processo de produção do serviço público.	Elementos são adotados na perspectiva intraorganizacional; adoção com vistas ao <i>accountability</i> e à avaliação do desempenho por meio de indicadores; intenção de garantia da eficácia enfatizando o resultado do processo de produção dos serviços públicos.	Elementos são adotados para garantir a representatividade (sociedade civil, mercado e Estado) na decisão das prioridades na perspectiva multicêntrica; adoção conjunta de mecanismos de democracia direta e deliberativa, mais fortemente em nível local; sua adoção conjunta e associada com os anteriores visa à efetividade do processo, ou seja, a garantia de um processo com resultados responsivos.
<b>Formas de organização econômica</b>	Hierárquica	Mercado	Rede
<b>Forma de comunicação</b>	Rotina	Preços	Relacionamentos
<b>Resolução de Conflitos</b>	Pechinchar - recorrer a contagens para fiscalização	Ordem administrativa - supervisão	Normas de reciprocidade – preocupação com a reputação
<b>Grau de flexibilidade</b>	Baixo	Alto	Médio
<b>Comprometimento entre as partes</b>	Médio a alto	Baixo	Médio a alto
<b>Tom ou clima</b>	Formal	Precisão e/ ou suspeita constante	Benefícios mútuos, abertura para fins comuns
<b>Preferência dos atores ou escolhas</b>	Dependente	Independente	Interdependente

FONTE: adaptado de DIAS (2012) e POWELL ( 1991)

### 3.2.4. Outros Modelos de Gestão Pós-NGP

Com o declínio da NGP, começaram a surgir propostas ou descrições de modelos alternativos que foram chamados modelos pós-NGP. À semelhança do mito “convergência dos países para o modelo da NGP”, é possível afirmar que se trata também de mito a ideia de que modelos pós-NGP foram capazes de se firmar de forma consistente e igual nos países ao redor do mundo (GOLDFINCH; WALLIS, 2010). Isso significa que, na realidade, não existe modelo de gestão único, apenas um conjunto de princípios, como defendido por Cavalcante e Camões (2017).

Ainda que essa afirmação seja tentadoramente atraente e alinhada com o que é defendido por Pinho (1998), é preciso compreender que, no campo teórico-metodológico, utilizam-se tipos ideais para investigar as mudanças contemporâneas, identificando proximidades entre o que é observado e o modelo ideal construído (LARROUQUÉ, 2018). Esses arquétipos são relevantes para os estudos, e, por isso, é interessante que sejam caracterizados, classificados e tipificados, permitindo-se que as pesquisas utilizem padronizações para inferências sobre os modelos. Tendo isso em mente, este estudo apresentará demais os modelos descritos como sendo pós-NGP não citados anteriormente: estado neweberiano, governança na era digital e gestão por valor público (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017).

O estado neweberiano (ENW) foi descrito por Pollitt e Bouckaert (2017) a partir das características observadas nos governos europeus no século XXI. Segundo os autores, esse modelo é orientado para resolução das necessidades dos cidadãos, utilizando-se de consulta pública. O modelo está focado na qualidade do serviço e no resultado, alterando, se necessário, a legislação para permitir que os servidores mirem nos objetivos ao invés de meramente seguirem procedimentos sem impactos. Desse modo, o controle está na performance e em indicadores *ex-post*. O ENW preconiza ainda o investimento na profissionalização do serviço e dos gerentes a fim de garantir bons efeitos para a sociedade. Ao contrário da NGP, o ENW busca fortalecer o estado para que as demandas da população sejam atendidas (POLLITT; BOUCKAERT, 2017).

Adverte-se que ENW, antes de ser um modelo prescritivo, é descritivo (RAMOS; MILANESI, 2020) e está embebido em um contexto político, econômico e cultural que é determinante para suas características (POLLITT; BOUCKAERT, 2017); por essa razão, sua replicação em outros lugares pode ser falha, como aconteceu no Uruguai, gerando um sistema misto (RAMOS; MILANESI, 2020).

O outro modelo de gestão pública é a governança na era digital, GED, que pode ser percebida como um modelo capaz de promover transparência e *accountability* por meio de tecnologias modernas de informação (LINDQUIST; HUSE, 2017). É um modelo que possui a digitalização no seu âmago, tornando o uso de informações mais eficiente, de modo a melhorar a administração dos serviços, em especial, de modo virtual (TASSABEHJI; HACKNEY; POPOVIČ, 2016). É importante observar que o modelo GED não é o mesmo da e-governança, que tem como base a visão limitada e linear da relação de informações *on-line* com a maior participação da população na democracia (TASSABEHJI; HACKNEY; POPOVIČ, 2016). O GED compreende uma série de mudanças paralelas e complexas, baseadas na tecnologia da informação e no uso de informações em várias dimensões que impactam a organização e a cultura organizacional, gerando efeitos indiretos no provimento de políticas públicas (DUNLEAVY *et al.*, 2005).

O modelo GED busca atuar nas fragilidades do NGP, promovendo a reintegração, a visão holística das necessidades básicas e mudanças digitais (DUNLEAVY *et al.*, 2005). A reintegração consiste em acabar com a segregação dos serviços promovida pela fragmentação estabelecida na NGP, permitindo o acesso mais amplo e consistente do cidadão aos serviços públicos. A visão holística das necessidades básicas busca prover respostas mais ágeis, retirando etapas desnecessárias, flexibilizando e otimizando os processos. Finalmente, as mudanças digitais agenciarão ganhos de produtividade com o uso da tecnologia. A tecnologia, nessa lógica, deixa de ser subsidiária, para ser o principal veículo de transformação governamental (DUNLEAVY *et al.*, 2005).

Por último, há o modelo de gestão por valor público, GVP. O modelo tem como base a entender as expectativas da população, traçando estratégias para obtê-las (LIDDLE, 2018). Foca, portanto, nos resultados apresentados para a sociedade em relação à sua perspectiva (ONGARO, 2017), por meio do engajamento público, contrastando com a competição e ênfase no consumidor predominante na NGP (SHAW, 2013). Nesse sentido, o GVP busca (re)integrar o estado e o provimento de serviços, diluir o controle, promovendo a participação da população através da abertura para o diálogo, a participação na definição da distribuição do orçamento, o provimento de serviços descentralizado por meio de uma rede envolvendo o setor público, o privado e o não governamental (SHAW, 2013).

Outro ponto enfatizado é que o valor público não é um conceito abstrato e se concretiza nas ações atuais que impactarão e são fruto das demandas das futuras gerações e que gerem valor para a sociedade (LIDDLE, 2018). Por isso, o setor público deve ser capaz de definir

proposições de valor público, que precisam ser legitimadas e apoiadas tanto internamente quanto externamente, e que possam ser implementadas considerando a capacidade instalada ou criada (ALFORD *et al.*, 2017).

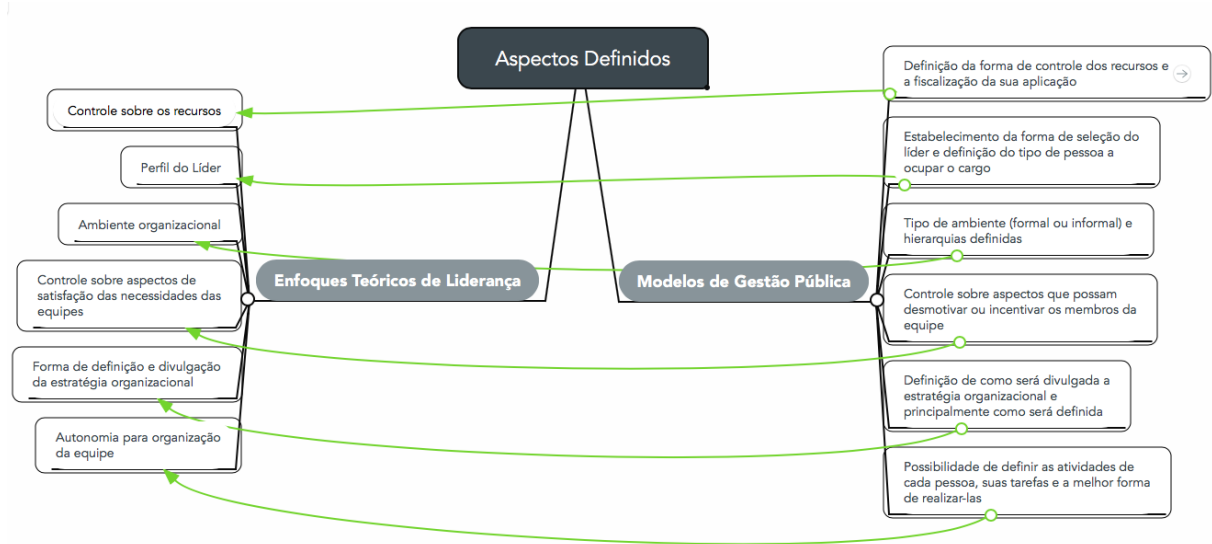
De modo geral, é possível notar que os modelos convergem para uma maior participação da sociedade e reintegração do governo fragmentado após a implementação da NGP. As diferenças entre os modelos apresentados não são tão significativas. São, em geral, modelos pouco prescritivos em termos de procedimentos para a sua implementação e destacam a importância de ser considerado o contexto.

No Brasil, Cavalcante e Camões (2017) sustentam que as inovações no serviço público, ao nível federal, foram incorporadas de forma independente do modelo, o que levou o Brasil a um modelo híbrido. O mesmo não pode ser afirmado em relação ao estado de Minas Gerais. Assim, o reconhecimento da existência de modelos pós-NGP que divergem da Nova Governança Pública é importante e valida a escolha da Nova Governança Pública, uma vez que evidenciam que os demais modelos não são tão robustos teoricamente quanto o escolhido. Para além, como será demonstrado posteriormente, há uma maior aderência do modelo de Nova Governança Pública ao último período de governo de Minas Gerais estudado do que em relação aos demais modelos.

### **3.3. Articulando os Enfoques de Lideranças e os Modelos de Gestão Pública**

Apresentadas as características dos enfoques de Liderança e os Modelos de Gestão Pública, faz-se relevante apresentar os pontos de intercessão que levaram à suposição da correlação entre esses pontos. Para isso, foi elaborada a Figura 5.

Figura 5 - Correlação entre os Modelos de Gestão e os Enfoques Teóricos de liderança



FONTE: Elaborada pela autora

A Figura 5 demonstra os itens que influenciam e são influenciados pelos diversos enfoques e teorias de liderança, ao mesmo tempo que apresenta os pontos que são determinados pelos Modelos de Gestão Pública, alterando-se a depender do modelo adotado. O controle sobre os recursos é um dos itens destacados nos enfoques de liderança, em especial no contingencial (LAM, 2020; CHAPMAN *et al.*, 2016; ANTONAKIS; HOUSE, 2014; ANCARANI *et al.*, 2020), que, aliado ao controle sobre aspectos de satisfação das necessidades da equipe (NIELSEN *et al.*, 2019; MATHAFENA; GROBLER, 2020; ANTONAKIS; HOUSE, 2014) e a autonomia para organização da equipe, é preponderante para a capacidade de exercer a liderança. Ao mesmo tempo, cada modelo de Gestão Pública determina como será a utilização dos recursos disponíveis, o grau de liberdade do líder para definição das atividades e a forma de executá-las da sua equipe (DIAS, CARIO, 2014b). Um bom exemplo dessa questão é a Administração Burocrática, com alto controle e baixa flexibilidade na aplicação dos recursos e na definição da dinâmica da equipe (WEBER, 1978b), em contraposição à Nova Gestão Pública que define que o administrador deve ter autonomia para que seja capaz de atingir as metas com a eficiência que lhe foi solicitada (MATHIASSEN, 1999). Portanto, o modelo de gestão pode influenciar no controle sobre os recursos diretamente e no exercício da liderança indiretamente.

Outro ponto, apontado na Figura 5, é o perfil do líder, que possui grande destaque no debate teórico sobre os traços e o comportamental, em que se considera características inatas ou comportamentos, respectivamente, como preponderantes para a liderança (VAN WART, 2003). A definição de como se darão o recrutamento e a seleção da pessoa para que seja o

líder do grupo é determinante e essa dependerá, sobremaneira, do modelo de gestão adotado no ambiente público: na burocracia, o concurso público com prova de conhecimento é a principal forma (WEBER, 1978a); já a Nova Gestão Pública busca trazer profissionais do mercado para assumirem essa atividade (OSBORNE, 2006), enquanto a Nova Governança Pública, por acreditar na importância da aceitação do grupo, chama este para participar dessa definição (OSBORNE, 2006).

Prosseguindo, o ambiente organizacional se correlaciona com o tipo de ambiente e hierarquia predominante, determinando o exercício da liderança (CHAPMAN *et al.*, 2016). Enquanto o primeiro influencia de forma decisiva a liderança contingencial, o último varia conforme o modelo de gestão adotado, desde uma hierarquia forte, centralizada e ambiente formal na burocracia, até hierarquia descentralizada na Nova Gestão Pública (POWELL, 1991). Além disso, o controle sobre aspectos de satisfação das necessidades da equipe, tais como as recompensas e outros itens, que possam ser estimulantes, são um ponto diferenciador dependendo do enfoque de liderança presente e do modelo de gestão, portanto, também é um ponto de intercessão (ANTONAKIS; HOUSE, 2014).

A definição e divulgação da estratégia de priorização são pontos altamente influenciados pelo modelo de gestão, haja vista a forma de tomada de decisão da administração burocrática em contraposição à Nova Governança Pública, e esses itens também são aspectos contemplados nos enfoques teóricos de liderança, em especial pelo enfoque contingencial (DIAS, 2012). A maior participação ou não na elaboração da estratégia organizacional e da sua divulgação é um ponto relevante para os dois: tanto para a liderança organizacional (ANTONAKIS; HOUSE, 2014) quanto para o modelo de gestão, por isso, há um destaque para a definição da estratégia organizacional e a sua forma de divulgação. Finalmente, a autonomia do líder e a possibilidade de poder definir livremente como serão executadas as atividades para a obtenção dos objetivos organizacionais também é um ponto sensível em ambos os construtos (enfoques de liderança e modelos de gestão pública). Para o enfoque de liderança, essa autonomia é que permite que o líder exerça seu papel de resolução de problemas organizacionais (ANTONAKIS; HOUSE, 2014). Para o modelo de gestão, o grau de autonomia é definido conforme o modelo adotado.

Assim, tendo em mente que se consideram como líderes efetivos aqueles capazes de entender o contexto para estabelecer cenas e momentos que façam sentido para os liderados (JAN VERHEUL; SCHAAP, 2010), deve-se avaliar a aderência dos enfoques teóricos de liderança anteriormente apresentados para o exercício da liderança na administração pública. Por isso,

foi elaborado o Quadro 7 que traz algumas perguntas que buscam verificar a compatibilidade dos pontos da Figura 5 sobre os enfoques de liderança e os modelos de gestão.

De tal modo, inicia-se a análise pela burocracia e o enfoque de traços. No caso do modelo burocrático, uma questão que perpassa todos os enfoques de liderança é a limitação, pelas normas e regras, da atuação do líder sobre o controle da equipe, o que influencia o processo de trabalho e é afetado pelo controle sobre os recursos, pela autonomia para organização da equipe e pelo controle sobre aspectos de satisfação das necessidades da equipe presentes na Figura 5, levando, inclusive, ao questionamento se, no caso do modelo burocrático, haveria a real necessidade de um líder.

Nesse primeiro cruzamento, o item mais preponderante é o perfil do líder e como realizar a sua seleção, considerando que os determinantes da burocracia indicam que deve prevalecer a isenção da seleção, a ser conduzida com base nos conhecimentos, e não nas demais características da pessoa. São, desse modo, no serviço público, os servidores capazes de passar nas provas de conhecimento aplicadas, e não nas seleções com base em traços? Ademais, questiona-se ainda se os traços, entendidos como universais tais como extroversão, autoconfiança e dominância relacionados ao poder, atenderiam a expectativa da burocracia em termos de obediência às normas e regras e à impessoalidade, o que pode conflitar com a empatia.

Análise semelhante foi feita em relação ao enfoque comportamental, já que a burocracia determina, dentro das normas, o comportamento das pessoas, inclusive o dos líderes; por isso, questionou-se se o líder possuiria espaço para exercer seu comportamento de liderança dentro desse ambiente organizacional fechado e limitado. Novamente, nessa análise, os itens de controle sobre os recursos e a autonomia para organização das equipes foram colocados como intercessões relevantes que podem limitar a aplicação das teorias comportamentais.

Finalmente, em relação ao Modelo Burocrático, foi feita a correlação com o enfoque contingencial, analisando-se a baixa influência que o líder possui nesse modelo em relação à conformação da equipe e de suas atividades, aos objetivos que lhe são determinados (autonomia para organização das equipes) e ao baixo controle que possui sobre aspectos de satisfação das necessidades da equipe, manifestado pela baixa capacidade de utilização de mecanismos de recompensa e punição. Além disso, como o poder na burocracia não está nas pessoas, mas nas normas e regras, seria possível o empoderamento da equipe, uma vez que é limitado pelo próprio modelo de gestão?

Quadro 7 - Síntese geral: articulando Gestão Pública e Liderança

<b>Categorias</b>	<b>Debate teórico dos traços</b>	<b>Debate teórico comportamental</b>	<b>Debate teórico contingencial</b>
Administração Pública (burocracia)	<p>Considerando a busca da burocracia em minimizar as influências individuais na gestão, será que as regras e leis não limitariam o exercício da liderança? Será que a forma de seleção da burocracia não iria reduzir a possibilidade de se instituir um modelo de liderança baseado nos traços?</p> <p>Será que a falta de clareza de quais são os traços universais da liderança impediriam a seleção interna de profissionais para o cargo de liderança?</p> <p>Seriam os traços definidos como universais aplicáveis ao perfil requerido pela Administração Pública burocrática?</p>	<p>Considerando que a administração burocrática determina a forma de comportamento que as pessoas devem ter, o comportamento do líder não seria limitado?</p> <p>As normas poderiam assumir o papel de determinação da forma pela qual as atividades devem ser realizadas, retirando dos líderes o papel de organização da equipe e controle sobre os resultados?</p> <p>Considerando que a hierarquia na burocracia é muito forte, haveria uma limitação do líder na administração dos recursos para a realização das atividades e melhoria de condições de trabalho?</p> <p>Considerando que o detentor do cargo de liderança possui pouca influência sobre os mecanismos de punição e recompensa, poderiam as teorias comportamentais serem aplicadas ao ambiente público?</p>	<p>Entendendo que o modelo possui fortes definições de papel, comportamento e atitude, e determina a estabilidade dos processos, poderia a liderança transformacional atuar nesse contexto, considerando a baixa flexibilidade que possui para atuação fora dos parâmetros já determinados?</p> <p>Considerando o ambiente de forte hierarquia, em que a liderança administrativa possui pouca liberdade de atuação, como seria possível, ainda assim, uma atuação contingencial de liderança ou até mesmo transacional?</p> <p>Considerando que o detentor do cargo de liderança possui pouca influência sobre os mecanismos de punição e recompensa, poderia a teoria transacional ser aplicada?</p>
Nova Gestão Pública	<p>Entendendo que a Nova Gestão Pública, no Brasil, de modo geral, permaneceu atrelada aos processos seletivos convencionais, teria esse modelo limitado a aplicação do enfoque teórico dos traços, uma vez que a NGP foca seleção por meio de métodos da área privada?</p> <p>É possível que os processos seletivos internos viabilizem a aplicação desse paradigma teórico?</p> <p>Seria necessário clareza em relação a quais traços do líder deveriam ser valorizados?</p>	<p>Considerando a vertente cuja filosofia é “deixe o gestor administrar”, o líder poderia adotar a postura mais adequada ao caso em voga, obtendo melhores resultados da equipe?</p> <p>Se a filosofia fosse “faça o gestor administrar”, controlando de forma excessiva o seu comportamento e inibindo-o, teria aplicabilidade a teoria comportamental?</p> <p>Reconhecendo os processos criados em Minas Gerais para recrutamento interno e alguns externos, seriam eles capazes de atrair e fixar a liderança com comportamento e forma de atuação condizentes com o enfoque teórico comportamental?</p>	<p>Considerando que um dos preceitos desse modelo é a liderança empreendedora, a liderança transformacional poderia ser aplicada?</p> <p>Seria a liderança transacional aplicável levando em conta a baixa influência do líder sobre os insumos e mecanismos de recompensa?</p>
Nova Governança Pública	<p>Considerando a forma de estabelecimento das políticas e de sua operacionalização, haveria espaço para um líder com características únicas, independente da configuração da equipe?</p> <p>Seria possível a aplicação de uma teoria centrada apenas na figura do líder, desconhecendo ou não considerando a interação entre líderes e liderados?</p>	<p>Novamente, cabe questionar, nessa interação, se é possível, considerando os preceitos da Nova Governança Pública, a aplicação de uma teoria focada no líder e no seu comportamento, ainda que avalie o comportamento frente aos liderados.</p> <p>Ademais, seria possível que o líder apresentasse comportamentos que não considerassem o bem-estar da equipe?</p>	<p>Considerando que o líder possui pouco ou nenhum controle sobre o ambiente e as condições que podem promover a motivação dos liderados, as teorias contingenciais seriam adequadas à Nova Governança Pública?</p> <p>Seriam o processo decisório e o sentimento de corresponsabilidade, suficientes para motivar e alinhar os funcionários públicos, dispensando assim o papel do líder?</p>

Fonte: elaborado pela autora



Em relação à Nova Gestão Pública, NGP, ela apresenta, a princípio, a mesma limitação do modelo burocrático, considerando-se que não houve alteração da forma de ingresso no serviço público, que é, ainda, por meio da realização do concurso, restringindo-se o perfil possível de líderes ao conhecimento apresentado nas provas de ingresso. Entretanto, no estado de Minas Gerais, criaram-se diversos cargos comissionados, especialmente de empreendedores públicos (VILHENA *et al.*, 2006) para os quais foram determinados processos que iriam selecionar as pessoas com base em suas características e os comportamentos definidos para o cargo. Além disso, foram elaborados ainda outros processos, como de certificação ocupacional, que visam selecionar aqueles que teriam o perfil requerido pela administração para exercer a liderança. A atuação desses processos é limitada a alguns cargos. Cabe destacar que os perfis definidos nesses processos nem sempre obedecem às características universais definidas pelo enfoque teórico dos traços.

Com relação ao enfoque teórico comportamental, o seu cruzamento com o NGP gerou dúvidas a respeito dos processos de seleção e recrutamento, tanto internos quanto externos, no estado de Minas Gerais, indagando-se se seriam capazes de atrair e fixar profissionais que poderiam atuar, considerando os comportamentos definidos nas teorias comportamentais; ou mesmo interrogando-se se esses processos teriam como enfoque características das pessoas, ignorando possíveis modelos de gestão da equipe.

Quanto ao enfoque teórico contingencial, na NGP, é necessário verificar se o controle e autonomia para uso dos mecanismos de punição e recompensa são suficientes para apoiar a forma de exercício da liderança coerente com a teoria transacional. A mesma questão reside quanto à compatibilidade da liderança empreendedora<sup>8</sup> e as teorias contingenciais, afinal o primeiro pode estimular atitudes incompatíveis com as teorias contingenciais, como comportamento egoísta e competitivo do líder (MEYNHARDT; DIEFENBACH, 2012).

Em relação ao modelo de governo de Governança Pública, sua base está na participação de todos no processo; mas, é possível questionar a adequação dos enfoques que enfatizam, preponderantemente, a figura do líder como central, como é o caso das teorias dos traços e comportamentais, em relação ao exercício da liderança coerente com os preceitos do modelo de Governança Pública. Ademais, quanto à correlação do enfoque dos traços ao modelo de

---

<sup>8</sup> Liderança empreendedora estaria ligada à melhoria da *performance* do setor público, entretanto, pode representar ameaças à democracia à medida que pode estimular a competição, rompimento com as regras e atitudes autorreferenciadas, até mesmo egoístas dos líderes (MEYNHARDT; DIEFENBACH, 2012).

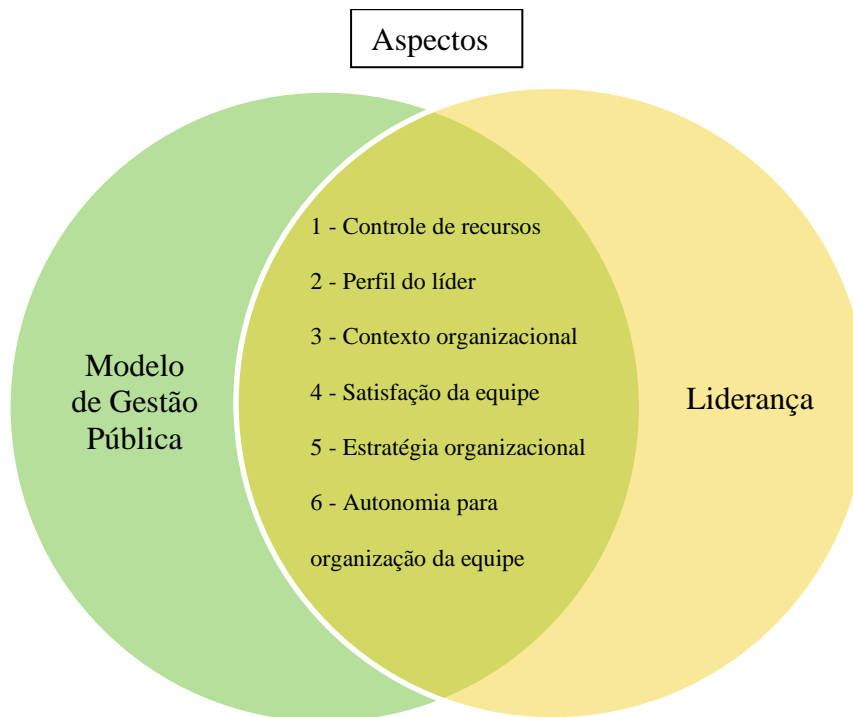
gestão pública citado, é relevante ainda pensar se o perfil universal de líder seria suficiente para lidar com as particularidades e dinâmicas estabelecidas na equipe, e, principalmente, no contexto organizacional e ambiental, uma vez que, em teoria, o lócus de poder não é exclusivo da liderança, sendo as decisões divididas com a equipe e com os demais atores envolvidos no processo. Assim, o líder deveria ser mais um mediador e facilitador de consensos do que uma pessoa com capacidade de dominação.

Correlacionando a Governança Pública ao debate teórico comportamental, além da dúvida apresentada anteriormente quanto à compatibilidade entre a forma de definição e divulgação das prioridades organizacional que, na governança, é compartilhada, enquanto, no enfoque comportamental, é centrada no líder, há outro ponto que é a possibilidade de o líder adotar um comportamento centrado exclusivamente na tarefa, uma vez que o modelo determina a participação e, portanto, o bem-estar da equipe para a plena realização dos preceitos.

Finalmente, entende-se que, na Nova Governança Pública, o líder continua sem ter controle sobre o ambiente e sobre os aspectos que possam satisfazer as demandas da equipe, visto que as decisões de alocação dos recursos são compartilhadas entre os diversos envolvidos. Assim, as estratégias de recompensa e punição podem ser ineficazes nesse contexto. Além disso, pode-se questionar se a participação no processo decisório não promoveria o alinhamento organizacional e a motivação necessária para a equipe ser capaz de obter os objetivos, não sendo necessário o papel do líder.

Em resumo, a partir das correlações estabelecidas, é possível compreender que a pesquisa abordará os construtos liderança e modelos de gestão considerando os aspectos já citados e resumidos na Figura 6 a seguir.

Figura 6 - Aspectos correlacionados dos construtos liderança e modelo de gestão pública



FONTE: elaborada pela autora

## 4. Metodologia

Para a realização deste estudo, foi adotada uma pesquisa qualitativa descritiva, com uso de estudo de caso e entrevistas semiestruturadas como serão apresentados a seguir.

### 4.1. Tipo de Estudo

Para atender aos objetivos propostos nesta pesquisa, adotou-se a abordagem qualitativa descritiva, realizada por meio de estudo de caso. Para Bryman e Bell (2011), a pesquisa qualitativa enfatiza as palavras, e não a coleção de dados para análise, ou seja, a ênfase está no que foi dito (BRYMAN, 2006). A pesquisa quantitativa, em contraposição à qualitativa, busca a quantificação para garantir a possibilidade de generalização, partindo de uma

hipótese-guia, de observações objetivas e dados estatísticos, seguindo o caminho indutivo para determinar leis que regerão o fenômeno estudado (CHIZZOTTI, 2003).

Godoy (1995) afirma ainda que a pesquisa qualitativa é útil para estudos de objetos que devem ser entendidos no seu contexto e, portanto, analisados sob uma ótica holística. Para tanto, a autora sugere utilização de três tipos de metodologias: a pesquisa documental, o estudo de caso e a etnografia. Em uma pesquisa qualitativa, o problema é descrito de forma detalhada para ser entendido. Ademais, o problema de estudo da pesquisa qualitativa pode ser definido como conceitualmente imaturo em função da falta de teorias que o subsidie ou a existência de teorias não sejam precisas, corretas ou isentas o suficiente para explicar o fato em voga, sendo necessário descrever um fenômeno ou desenvolver uma teoria para isso (CRESWELL, 2017).

Em função da sua natureza, Bryman e Bell (2011) classificam a pesquisa qualitativa como construtivista, interpretativista e inducionista, ainda que reconheçam que as estratégias qualitativas não estejam adstritas apenas nesse método.

A pesquisa descritiva pode ser utilizada tanto na pesquisa quantitativa quanto na qualitativa e, quando é utilizada na última, busca métodos que aprofundam a dimensão e a importância do problema, destacando suas variáveis (POLIT, HUNGLER, 2004). Para Gil (2008), a pesquisa descritiva enumera as características do problema, estabelecendo a correlação entre as variáveis, e seus principais métodos de coleta de dados são questionário e observação sistemática.

Além disso, a pesquisa descritiva é capaz de construir um conceito operatório isolado (QUIVY, CAMPENHOUDT, 2005), que é aquele elaborado empiricamente e indutivamente, utilizando a observação direta e informações recolhidas sobre o fenômeno. Assim, a pesquisa descritiva é útil para entendimento detalhado do fenômeno, ainda que apresente fragilidades inerentes às falhas de observação e de obtenção de informações. Essas fragilidades não são observadas no conceito sistêmico, definido a partir da dedução, combinada com paradigmas já desenvolvidos por outros autores, cujo resultado é passível de ser testado (QUIVY, CAMPENHOUDT, 2005).

Desse modo, a pesquisa proposta neste estudo foi qualitativa, pois focou a percepção das pessoas sobre o contexto da liderança em cada modelo da administração pública; e descritiva, pois foram descritos os contextos e sua influência sobre o exercício da liderança e correlacionando-se o modelo de gestão pública e o exercício da liderança.

## 4.2. Estratégia Metodológica

Em termos de estratégia metodológica, foi definido o estudo de caso. Segundo Creswell (1998), o estudo de caso, como abordagem qualitativa, se aplica a um caso específico da vida real, contemporâneo ao estudo ou a múltiplos casos ao longo dos anos, com análise detalhada por meio de múltiplas fontes de informação. Para o estudo de caso, é preciso a existência de um objeto, não um processo, específico e complexo que justifique a pesquisa e cuja pergunta se remeta a um “como” ou “por quê” (STAKE, 1995). Mais do que isso, o objeto, para se configurar como um caso, deve ser específico, delimitado por tempo e espaço, por um evento ou uma atividade, que permita uma coleta definida de informações (LUCK, JACKSON, USHER, 2006). Assim, o estudo de caso proposto é um estudo de caso instrumental que tem como objetivo apresentar *insights* que esclareçam as características da liderança na administração pública frente aos modelos de gestão pública existentes (STAKE, 1995). A escolha do estudo de caso considerou a sua relevância e sua capacidade de responder à pergunta proposta, demonstrando que o caso ilustra a questão definida (CRESWELL, 1998). Para esta pesquisa, o estudo de caso se demonstrou adequado, pois Minas Gerais, como será apontado mais à frente, apresentou os três tipos de gestão pública, mesmo que em tempos distintos, permitindo sua comparação ao longo dos anos. Assim, optou-se por estudo de caso por se tratar de um só setor definido (setor saúde) que possui uma base estrutural que perdura ao longo do tempo, o que minimiza influências que poderiam comprometer o resultado apresentado pela comparação entre a liderança nos diversos tipos de gestão pública.

Ademais, o estudo de caso permite que se verifique a aplicação da teoria a um caso específico, analisando as proximidades e as diferenças (YIN, 2001) entre o observado e o descrito na teoria. Como busca-se verificar a aplicabilidade dos enfoques teóricos de liderança aos tipos de gestão pública, como descritos anteriormente, pretende-se utilizar a estratégia de estudo de casos múltiplos, que envolve, primeiramente, a descrição detalhada do caso e, depois, a análise temática dos estudos de caso, cruzando-os (CRESWELL, 1998).

A escolha do estudo de caso também visa minimizar um dos *gaps* encontrado por Wright e Pandey (2010) que se refere à necessidade de realização de estudos mais aprofundados que analisem os diversos elementos, como contexto, liderados, processos e resultados, como interagem entre si e influenciam e são influenciados pelo exercício da liderança.

O estudo de caso tende a ser contemporâneo, uma vez que as principais estratégias metodológicas adotadas são a observação, que demanda que o caso esteja em curso, e a entrevista, que, preferencialmente, não deve ser feita em período muito diferente do fato, para que não ocorra a omissão de pontos causados pelo esquecimento dos participantes (BRYMAN; BELL, 2011). No entanto, essas não são as únicas estratégias que podem ser aplicadas, entendendo-se que a pesquisa bibliográfica, os arquivos documentais, os artefatos, a observação participativa ou direta também podem ser aplicados para garantir uma visão holística sobre o fenômeno (BAXTER; JACK, 2008).

Destaca-se, ainda, que há predominantemente duas abordagens distintas preconizadas por Stake e Yin que influenciam fortemente a escolha e a condução da pesquisa de estudo de caso (BAXTER; JACK, 2008). A diferença entre os autores citados reside, de forma simplista, na sua orientação epistemológica que determina toda a forma e a condução da pesquisa. Enquanto Yin pode ser identificado como positivista, Stake se autodetermina construtivista e existencialista (BAXTER; JACK, 2008; YAZAN, 2016). Um quadro-resumo (Quadro 8) é apresentado a seguir com as principais diferenças entre os autores.

Quadro 8 - Comparação de abordagens de estudo de caso

Dimensão de interesse	Case Study Research: Design and Methods (Robert Yin)	The Art of Case Study Research (Robert Stake)
Compromissos epistemológicos	Positivismo	Construtivismo e existencialismo (não determinismo)
Projeto do estudo de caso	O projeto se refere “à sequência lógica que liga os dados empíricos às questões iniciais de investigação de um estudo e, finalmente, às suas conclusões” (p. 20). Quatro tipos de projeto de estudo de caso incluem o único holístico; o único integrado; o “múltiplos” holístico e o “múltiplos” integrado O projeto de estudo de caso tem cinco componentes: questões de um estudo; suas proposições, se houver; sua(s) unidade(s) de análise; a lógica que liga os dados às proposições e os critérios de interpretação dos resultados	Projeto flexível que possibilita aos investigadores fazer grandes alterações, mesmo após a sua concepção. Os pesquisadores precisam de um conjunto de duas ou três perguntas afiadas (questões de investigação), o que ajudará a “estruturar a observação, as entrevistas e a análise de documentos” (p. 20) Ele se baseia na noção de “foco progressivo”, em Parlett e Hamilton (1972), que se espelha no pressuposto de que “o curso do estudo não pode ser traçado com antecedência” (STAKE, 1998, p. 22)
Coleta de dados	Fontes de evidências quantitativas e qualitativas devem ser combinadas	Uso exclusivo de fontes de dados qualitativos
	Pesquisadores do estudo de caso fazem uso de seis ferramentas de coleta de dados: documentação, registros em arquivo, entrevistas, observações diretas, observação participante e artefatos físicos	Pesquisadores do estudo de caso qualitativo exploram a observação, a entrevista e a análise de documentos como ferramentas de coleta de dados
Análise de dados	A análise de dados “consiste no exame, na categorização, na tabulação, no teste ou de outra forma na recombinação de evidências quantitativa e qualitativa para abordar as proposições iniciais de um estudo” (p. 109)	A análise de dados é “uma questão de dar significado às primeiras impressões, bem como às compilações finais” (p. 71)

Fonte: adaptado de Yazan (2016)

Diante das duas vertentes, optou-se pela adotada por Stake, por entendê-la ser mais coerente com o estudo descritivo qualitativo proposto nesta pesquisa. A abordagem de Stake reconhece que não há determinismo na pesquisa, permitindo que os caminhos inicialmente pensados para a pesquisa sejam remodelados conforme os resultados obtidos no percurso, aplicando o foco progressivo de Parlett e Hamilton (1972). Finalmente, o objetivo no estudo é dar sentido à questão da liderança na administração pública na Secretaria de Estado de Saúde, não sendo estritamente necessária a proposição de suposições para a generalização das questões. Para tal generalização, entende-se que seria necessário não apenas um estudo de caso, mas um estudo utilizando estratégias quantitativas que abordassem a administração pública como um todo, e não apenas a Secretaria de Estado de Saúde. Ressalta-se ainda que o estudo de caso em voga compreende três períodos distintos de modelos de gestão pública, conforme divisão a seguir, que será detalhada no item 4.5. O *Locus* da Pesquisa: a Secretaria de Saúde de Minas Gerais:

- Burocracia (1999 a 2002): caracterizado pelo reforço da atuação do Estado (MINAS GERAIS, 1999), redução das privatizações (DULCI, 2000) e intervenção do governo estadual na economia, com reafirmação das estruturas burocráticas (CHEVITARESE, 2009);
- Nova Gestão Pública (2003 a 2014): em que houve a implantação do “Choque de Gestão”, caracterizado pela reforma do estado, implementando ações de cunho gerencial (lógica empresarial) que deveriam promover eficácia e eficiência (QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010), com busca de resultados instrumentais, promoção da inovação e modernização da administração pública, utilizando o modelo de nova gestão pública (BRULON; VIEIRA; DARBILLY, 2013);
- Nova Governança Pública (2015 a 2018): instituição da participação popular como ator relevante no processo de governança por meio, dentre outros, dos Fóruns Regionais de Governo, que foram efetivos (DA SILVA, 2020) apesar de suas limitações (BRASIL *et al.*, 2019), caracterizando-se por um período em que se busca a implementação de uma governança mais colegiada e negociadora.

Nota-se que há uma discrepância entre os anos compreendidos em cada período, decorrentes da história vivida em Minas Gerais. Entende-se, entretanto, que essa questão não prejudica a análise, ainda que o período de Nova Gestão Pública seja o mais longo no estudo e que o período da Burocracia contemple apenas uma parte de todo o intervalo existente desse tipo de gestão. A Nova Governança Pública poderia ser considerada como modelo que teve menor

tempo para sua consolidação, percebendo que a administração pública brasileira é marcada pela implementação paulatina de mudanças (FLINK, 2017<sup>9</sup>). Essa questão foi observada na análise dos resultados.

Optou-se por utilizar Minas Gerais como estudo de caso, mesmo com as diferenças entre os períodos porque, percebeu-se que, dessa forma, o contexto interferiria menos nos resultados, em contraposição à alternativa de se investigar, com o mesmo lapso temporal, diversos *loci* que tiveram os modelos implementados. Nesse último caso, a análise estaria sujeita a mais variáveis intervenientes do que apenas a diferença de tempo, tais como cultura organizacional, âmbito de atuação (municipal, federal e estadual), pessoas envolvidas, dentre outros.

### 4.3. Coleta de dados

Para se responder às perguntas norteadoras do estudo que culminaram no objetivo geral e atender aos objetivos específicos, foram adotadas diversas formas da coleta de dados tratadas no Quadro 9.

Para responder à pergunta sobre as características da liderança na administração pública, foi adotada a pesquisa bibliográfica, sendo realizada uma profunda revisão, que destacou as características dos aspectos correlacionados, definidos na Figura 6 e sintetizados no Quadro 14. Para a análise desses dados, foram combinados os construtos, elaborando-se o Quadro 15.

Quanto à pergunta que visa verificar como ocorre, na prática, a correlação entre os modelos de gestão e os enfoques de liderança, foram traçados dois objetivos, como é possível ver no Quadro 9, e também foram utilizadas para a coleta de dados entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental, além dos achados obtidos no objetivo específico anterior<sup>10</sup>. A análise de dados dessa pergunta englobou a análise de conteúdo e comparação com os resultados obtidos no primeiro objetivo específico.

---

<sup>9</sup> A autora, utilizando a teoria do Equilíbrio Pontuado na administração pública, para demonstrar que, em ambientes de grande exigência de performance e de baixa instabilidade de pessoal, as mudanças ocorrem, no governo, de forma acelerada, especialmente as incrementais. Como no Brasil, há grande estabilidade dos servidores públicos, as mudanças tendem a ocorrer de forma lenta e gradual, como defendido na teoria, as mudanças ocorrem de forma lenta e gradual.

<sup>10</sup> Durante a execução da pesquisa, verificou-se a possibilidade de realização de complementação das entrevistas realizadas por meio de aplicação de questionários para todas os servidores da SES/MG a fim de observar a perspectiva dos liderados, mas, infelizmente, não foi possível à SES/MG autorizar a ação, dado o avanço da pandemia Covid-19 no estado.



Quadro 9 – Formas de coleta e análise de dados para cada objetivo específico

Pergunta Norteadora	Objetivo específico	Coleta de Dados	Análise dos dados
Quais são as características primordiais que compõem um possível modelo de liderança mais adequado à aplicação dos modelos da administração pública?	Levantar as principais características das teorias de liderança clássicas e dos modelos de gestão pública, apontando as características que aproximam esses dois itens e aquelas que os afastam.	Pesquisa Bibliográfica	Correlação das características encontradas na literatura sobre o tema
Como os gestores da saúde do governo do estado de Minas Gerais lidam com a liderança, considerando os três tipos básicos de modelos de gestão pública — burocracia, nova gestão pública e nova governança pública?	Analisar as características das lideranças pretendidas para condução das estratégias governamentais nos diferentes períodos de modelos de gestão pública vividos no estado de Minas Gerais.	Entrevista semiestruturada e pesquisa documental	Análise de conteúdo
	Apresentar as principais características práticas de liderança para cada um dos modelos de gestão estudados, apontando a existência ou não de um enfoque teórico de liderança capaz de se enquadrar nos resultados verificados e as adequações que devem ser feitas nos modelos mais próximos para que sejam aplicáveis à Administração Pública.	Dados coletados nos objetivos anteriores	Análise de Conteúdo e comparação com as conclusões do estudo bibliográfico

Fonte: Elaborado pela autora

A escolha da metodologia de coleta de dados considerou o tipo de pergunta definida, o controle do pesquisador sobre o objetivo e a atualidade do tema (STAKE, 1995), por isso foi escolhida a entrevista semiestruturada. Na entrevista semiestruturada, ao contrário da não estruturada, o pesquisador tem uma lista de perguntas e não precisa seguir exatamente o roteiro como é feito na entrevista estruturada, possuindo flexibilidade para conduzir a entrevista de forma a abordar os tópicos definidos (BRYMAN; BELL, 2011). Godoi e Mattos (2006) chamam a atenção para a importância de o entrevistador deixar o entrevistado se expressar, em suas próprias palavras, de forma esclarecedora para a pesquisa, sem que a ordem ou forma das perguntas conduzam a uma resposta desejada. Por isso, durante a construção do instrumento de coleta de dados, foram realizadas entrevistas-teste que determinaram três versões do questionário até que se obteve a versão final. Durante as entrevistas-teste, foram avaliadas: a clareza da pergunta, a pertinência das respostas para a pesquisa e a sequência lógica do questionário, evitando qualquer tipo de condução de resposta e facilitando encadeamento lógico dos fatos. Os entrevistados-teste eram gestores públicos que não faziam parte da amostra.

Destaca-se que essa técnica exige que sejam estabelecidos temas ou pontos a serem abordados na pesquisa, ainda que não o sejam definidos em forma de perguntas (BRYMAN, BELL, 2011), mas que tragam coerência para a pergunta definida e a estrutura teórica da pesquisa.

Portanto, considerando a pergunta central deste trabalho, bem como seus objetivos, os pontos abordados na entrevista serão os seguintes (instrumento de coleta de dados no Apêndice A e B):

- Forma de seleção das pessoas para os cargos de liderança;
- Existência de perfil de líder definido no governo;
- Perfil de líder valorizado;
- Grau de autonomia e controle dos líderes;
- Aspectos que facilitaram e dificultaram o exercício da liderança;
- Adequação do papel do líder ao modelo da gestão pública;
- Influência do modelo de gestão pública no exercício da liderança;
- Diferenças entre os modelos de gestão pública para o exercício da liderança.

Além desses temas da entrevista semiestruturada, foi aplicado, durante a entrevista um questionário de escala Likert (LIKERT, 1932) adaptada com afirmações que remetiam aos enfoques de liderança. Optou-se pela adaptação da escala Likert, utilizando-se 5 pontos por compreender que seria mais fácil para o participante definir uma alternativa, ao mesmo tempo que o obrigava a analisar o conteúdo e a intensidade, sem comprometer significativamente a confiabilidade da resposta (DA SILVA JÚNIOR; COSTA, 2014). Buscou-se balancear as afirmações trazendo elementos de todas as teorias de liderança, algumas vezes, combinadas com o modelo de gestão. Para isso, elaborou-se o Quadro 10 em que constam as afirmações e a correspondência do enfoque ou modelo de gestão ou dos dois.

Quadro 10 - Correspondência da afirmação

<b>Aspectos</b>	<b>Correspondência</b>
No momento da escolha do líder, valorizavam-se as características inatas, ou seja, que a pessoa nasceu com elas, tais como capacidade de influenciar, aparência, habilidade de comunicação.	Enfoque dos traços
Os líderes eram formados por meio de treinamentos e cursos, de modo a desenvolverem atitudes e habilidades consideradas relevantes para o exercício da liderança.	Enfoque comportamental
O líder deveria modificar o seu comportamento, considerando o perfil da equipe.	Enfoque comportamental
Para haver liderança, seria necessário que os liderados aceitassem o líder como tal.	Enfoque contingencial
O líder deveria ser capaz de mobilizar a equipe independentemente da vontade consciente das pessoas.	Enfoque dos traços
O líder deveria ser capaz de alterar suas atitudes conforme a situação, avaliando o contexto e reação da equipe	Enfoque contingencial
O líder promovia o empoderamento dos seguidores para que conseguissem atingir os objetivos definidos pela organização, os seus próprios e os do líder.	Enfoque contingencial

<b>Aspectos</b>	<b>Correspondência</b>
A relação entre líderes e liderados era marcada pela troca, ou seja, por recompensas pelo comportamento adequado.	Enfoque contingencial
Na administração pública, não seria necessário líder, posto que a legislação determinaria tudo o que deve ser feito.	Burocracia
O líder possuía todos os meios para promover um ambiente motivador para a sua equipe.	Nova Gestão Pública
O líder era capaz de efetivar as estratégias definidas nos planos de governo ou nos Planos Estatuais de Saúde.	Nova Gestão Pública
As determinações da legislação reduziam a atuação do líder em termos de possibilidade de empoderamento da equipe e estímulo a questionamento.	Enfoque contingencial
Existem traços universais que definem quem tem o perfil de líder.	Enfoque dos traços
O líder era um profundo conhecedor das estratégias organizacionais, sendo capaz de traduzi-las para a equipe por meio de metas.	Enfoque dos traços
O líder possuía pleno controle e autonomia sobre os meios e recursos.	Nova Gestão Pública
O líder poderia escolher a sua equipe.	Nova Gestão Pública
A seleção do líder levava em consideração os conhecimentos e habilidades adquiridos em treinamentos, portanto era possível formar um líder, mesmo que a pessoa inicialmente apresentasse poucas/ nenhuma característica de liderança.	Enfoque comportamental
O líder deveria ser focado na tarefa ou nas pessoas, não sendo possível focar nos dois.	Enfoque comportamental
O líder obtinha a cooperação da equipe por meio de sua atuação carismática.	Enfoque dos traços
A equipe realizava as atividades definidas de forma independente da liderança.	Burocracia; Nova Governança Pública
A equipe realizava as atividades desde que recebesse do líder algo em troca.	Enfoque comportamental
As regras, leis e normas da administração pública limitavam o exercício da liderança.	Burocracia
A seleção por meio de concurso público reduzia a possibilidade de definir um líder conforme as características e comportamentos inerentes a essa figura.	Nova Gestão Pública
O líder possuía pleno controle sobre os mecanismos de punição e recompensa, obtendo a cooperação da equipe por meio desses mecanismos.	Enfoque comportamental; Nova Gestão Pública
Existem traços que podem ser identificados em todos os líderes que os definem como tal.	Enfoque dos traços
Os processos ainda existentes da burocracia, como concurso público, limitavam a escolha de uma pessoa capaz de exercer sua liderança.	Burocracia
As ações e comportamento do líder eram limitados pelas normativas do serviço público.	Burocracia
O perfil do líder independia do modelo de governo adotado.	Enfoque dos traços; Enfoque comportamental
O perfil do líder dependia das características da equipe e dos envolvidos nas decisões.	Enfoque contingencial
A interação entre o líder e os liderados dependia unicamente do perfil do líder.	Enfoque dos traços
As normas eram capazes de definir como as atividades deveriam ser realizadas, retirando dos líderes o papel de organização da equipe e controle sobre os resultados.	Burocracia
As características/ comportamento do líder eram suficientes para motivar a equipe e obter a cooperação da comunidade para se atingir objetivos e metas institucionais.	Enfoque dos traços; Enfoque comportamental; Nova Governança Pública
A forte hierarquia poderia restringir a atuação do líder.	Burocracia
O líder promovia a aceitação dos valores e da missão institucional por meio da inspiração aos liderados.	Enfoque dos traços; Enfoque comportamental
A forma de governança compartilhada com os diversos atores externos e internos limitava as ações dos líderes.	Nova Governança Pública
A participação do processo decisório e o sentimento de corresponsabilidade eram	Nova Governança

Aspectos	Correspondência
suficientes para motivar e alinhar os funcionários públicos, sem a necessidade de uma liderança.	Pública
Não era possível ao líder sempre considerar ou colocar em primeiro lugar o bem-estar da equipe.	Enfoque comportamental
O líder deveria ser capaz de definir qual a postura e uso de recursos mais adequado para a obtenção dos resultados, independentemente das restrições externas e de legislação, posto que ele poderia avaliar sozinho os cenários.	Enfoque dos traços; Nova Gestão Pública
O controle, interno ou externo, observado no período, inibiu o exercício da liderança.	Burocracia
Os processos seletivos internos, se existentes, eram capazes de atrair e fixar líderes com o perfil/ comportamento ideal/ desejado.	Nova Gestão Pública
Os processos seletivos externos, se existentes, eram capazes de atrair e fixar líderes com o perfil/ comportamento ideal/ desejado.	Nova Gestão Pública
A seleção do líder era feita a partir de negociações políticas, sem considerar a capacidade da pessoa em exercer a liderança.	0

Fonte: elaborado pela autora

Além disso, de modo a compatibilizar os aspectos definidos na Figura 6 - Aspectos correlacionados dos construtos liderança e modelo de gestão pública (página 97) e as entrevistas, as perguntas dessas entrevistas foram elaboradas com base nos elementos que correlacionam os construtos que, a partir desse momento, serão considerados como categorias de análise para a pesquisa. As relações entre os referidos aspectos e as perguntas estão descritas no Quadro 11 a seguir.

A definição de respondentes foi baseada na capacidade destes de escolher livremente os líderes que estavam subordinados a eles sem necessariamente considerar a influência política. Por isso, foram selecionados os subsecretários, terceiro nível hierárquico<sup>11</sup>, subordinado ao secretário e secretário adjunto e hierarquicamente superiores a superintendentes e diretores. Além disso, apenas os níveis inferiores a subsecretários passam por avaliação de desempenho. Ademais, a ideia era que o entrevistado falasse sobre o outro, de forma livre, sem precisar avaliar as próprias práticas, o que poderia gerar respostas distorcidas. Os subsecretários selecionados foram os que estiveram na Secretaria de Estado da Saúde do governo de Minas Gerais, SES/MG, durante o período de 1999 a 2018. Destaca-se, porém, que o nível de subsecretário foi criado apenas em 2003, com Lei Delegada n.º 64, de 29/1/2003 (MINAS GERAIS, 2003) que alterou a estrutura organizacional da SES/MG, e, por isso, para o período anterior, foram selecionados os superintendentes da época, pelo fato de se entender que seriam o nível hierárquico mais próximo do subsecretário.

<sup>11</sup> O primeiro nível hierárquico é o governador e vice-governador, o segundo o secretário de saúde e o secretário adjunto e depois os subsecretários e assessorias. Destaca-se que os Assessores, chefes das Assessorias não foram selecionados por não possuírem estrutura formal no nível hierárquico inferior, assim, não deveriam selecionar líderes.

Quadro 11 - Aspectos dos construtos e as perguntas da entrevista

Aspectos dos construtos	Perguntas
Aspecto 1: controle de recursos	Considerando ainda o período em que o(a) senhor(a) esteve como subsecretário(a) e as suas respostas anteriores, como o(a) senhor(a) avalia o grau de autonomia e controle sobre os inputs e ambiente de trabalho que possuía o líder? Afirmativas questionário: 8, 15, 19, 24
Aspecto 2: perfil do líder	Por essa forma de seleção ou por outro fato ou dado que o(a) senhor(a) conheça, é possível dizer se havia algum perfil de líder definido no governo? Se sim, qual? No convívio e nas avaliações, mesmo que informais, quais eram as características/perfil dos líderes que eram valorizados, ou seja, quais as características deveriam ser identificadas durante o exercício da liderança para que o responsável por um setor fosse considerado um bom líder? Afirmativas questionário: 1, 2, 13, 17, 23, 25, 26, 27, 40, 41 e 42
Aspecto 3: contexto organizacional	Ainda refletindo sobre as respostas anteriores, quais os aspectos que mais contribuíram para o exercício da liderança nesse período? Quais os aspectos que mais dificultaram o exercício da liderança? O(a) senhor(a) acha que o modelo de governo adotado limitou ou contribuiu ou não influenciou no exercício da liderança? Por quê? Caso o(a) senhor(a) tenha participado de mais de um período de governo, mesmo não sendo subsecretário(a), o(a) senhor(a) percebeu alguma diferença no exercício da liderança? Quais? Afirmativas questionário: 6, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 38 e 39
Aspecto 4: satisfação da equipe	Considerando ainda o período em que o(a) senhor(a) esteve como subsecretário(a) e as suas respostas anteriores, como o(a) senhor(a) avalia o grau de autonomia e controle sobre os <i>inputs</i> e ambiente de trabalho que possuía o líder? Afirmativas questionário: 3, 5, 8, 10, 18, 21, 24, 37 e 38
Aspecto 5: estratégia organizacional	Afirmativas questionário: 7, 11, 14, 32, 35, 36 e 38
Aspecto 6: autonomia na organização da equipe	Afirmativas questionário: 9, 12, 15, 16, 20, 22, 31 e 38
Informações adicionais	O(a) senhor(a) entende que é necessário que haja uma modificação no papel dos líderes para sua plena atuação no serviço público? Como? O(a) senhor(a) gostaria de acrescentar mais algum ponto em relação ao tema da liderança nos diversos modelos de governo?

Fonte: elaborado pela autora

Para conseguir identificar os ocupantes dos cargos na época, primeiramente, foram solicitados os dados via atendimento ‘fale conosco’ do portal da transparência do estado de Minas Gerais. A Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais respondeu que não possuía essas informações e que proceder tal levantamento iria demandar muito da estrutura de Recursos Humanos, sendo impossível a sua realização. Em resposta ao fale conosco, foi sugerida a busca no SISAP, Sistema Integrado de Administração de Pessoal, no entanto a resposta continuou negativa, afirmando que o sistema fornecia apenas o cargo comissionado ocupado pela pessoa, e não a posição hierárquica.

Então, foi iniciada uma busca pelo site da Imprensa Oficial (<http://jornal.iof.mg.gov.br/>). Infelizmente, o link possuía conexão instável e não continha os dados anteriores a 2011. Assim, foi feito outro contato, diretamente com a Superintendência de Gestão de Pessoas e

Educação em Saúde da SES/MG, solicitando os dados anteriores a 2011. Nesse contato, foi informado que esses dados não se encontravam mais na SES/MG e que foram movidos para o arquivo central, sendo sua recuperação impossível. Por isso, a pesquisadora foi até a biblioteca pública e buscou, nos jornais da época, manualmente, as informações sobre nomeações e exonerações ocorridas na SES desde 1998.

Foram consideradas, para determinação da população desta pesquisa, as pessoas que permaneceram mais de quatro meses no cargo de subsecretário(a) ou de superintendente (no caso do período de 1999 a 2002). Entende-se que esse é o período mínimo para adaptação ao cargo e efetivo início da liderança. Ademais, no serviço público, é muito usual, durante a transição de governos, uma pessoa assumir temporariamente a posição de secretário até a definição permanente do titular da pasta e do *staff*. Durante esse período, o secretário temporário manterá, minimamente, o funcionamento do órgão, mas sem grandes avanços.

Esse foi um ponto observado durante a pesquisa em relação à composição do subsecretariado. Em geral, vice-governador ou secretário adjunto assumia provisoriamente esse cargo, seja no início do mandato, seja no final ou em ocasiões em que o secretário titular da pasta se afastava para concorrer a algum cargo público legislativo e depois retornava. Durante tais períodos, observavam-se mudanças nos titulares dos cargos de subsecretários, e, após a definição do titular do cargo de secretário, havia novas nomeações de subsecretários. Por isso, foi definido o critério de eliminação de pessoas que ocupavam temporariamente (por quatro meses ou menos) o cargo em voga.

Ressalta-se que, no período de 1999 a 2008, a SES/MG promoveu três alterações de estruturas. A primeira com a Lei Delegada n.º 64, de 29/1/2003 (MINAS GERAIS, 2003) que criou as Subsecretarias de Políticas e Ações de Saúde e a Subsecretaria de Inovação e Logística em Saúde. Essa lei foi revogada pela Lei Delegada n.º 127, de 25/1/2007 (MINAS GERAIS, 2007), que incluiu a Subsecretaria de Vigilância em Saúde. Finalmente, a Lei Delegada n.º 180 de 20/1/2011 revogou a lei anterior e instituiu mais duas Subsecretarias: Subsecretaria de Gestão Regional e Subsecretaria de Regulação em Saúde (MINAS GERAIS, 2011). Assim, desde o início de 2011, a SES/MG é constituída por 5 subsecretarias.

Durante o período delimitado para esta pesquisa, foram 35 subsecretários ou superintendentes que se enquadraram no perfil determinado para fazer parte da população deste estudo. Entretanto, por ter havido três óbitos neste total, a população do estudo se reduziu para 32 pessoas.

Quanto ao tamanho da amostra, ressalta-se que não há, no âmbito da pesquisa qualitativa, uma fórmula para se determinar a amostra do grupo pretendido, e a teoria afirma que a quantidade de entrevistas dependerá da quantidade necessária para se obterem as respostas pretendidas de forma consistente, sem repetição de dados (GODOI, MATTOS, 2006).

Para o período burocrático (1999 a 2002), foram entrevistadas duas pessoas que serão denominadas entrevistado 1 e entrevistado 2. Como as entrevistas foram realizadas durante o período de isolamento social da pandemia de coronavírus de 2020, uma delas foi feita por telefone, sendo a ligação gravada, já na outra, a pessoa entrevistada optou por dar o consentimento via e-mail e responder as perguntas enviadas anteriormente por correio eletrônico por mensagem de whatsapp, colocando-se à disposição para outros esclarecimentos. As demais pessoas não responderam ao convite e duas delas morreram.

Em relação ao período de Nova Gestão Pública (2003 a 2014), foram realizadas cinco entrevistas, sendo três pessoalmente (entrevistado 3, entrevistado 4 e entrevistado 6) e gravadas, e duas por e-mail por terem ocorrido durante o período de isolamento social (entrevistado 5 e entrevistado 7).

Quanto ao período de Nova Governança Pública (2015 a 2018), foram realizadas também cinco entrevistas: três pessoalmente e gravadas (entrevistado 8, entrevistado 9 e entrevistado 10), e duas por e-mail (entrevistado 11 e entrevistado 12).

#### **4.4. Análise dos dados**

A análise de dados foi dividida em duas: a análise das respostas abertas das perguntas realizadas na entrevista semiestruturada e a outra referente às respostas às perguntas fechadas, utilizando-se a adaptação da escala de Likert (1932).

Quanto às entrevistas, os dados coletados gravados e as falas transcritas permitiram, juntamente com a observação do entrevistador, nos casos possíveis, entender qual o sentido pragmático da entrevista (MATTOS, 2006). Em seguida, essas transcrições foram lidas para que delas fossem revalidadas as categorias de análise descritas anteriormente em contraposição aos achados da pesquisa bibliográfica, determinando uma apresentação mais consistente e ilustrada pelas falas dos respondentes. Godoy (1995, p. 25) sugere que a análise das entrevistas seja feita por meio da análise de conteúdo, o que possibilita que “as

características, estruturas e/ou modelos que estão por trás dos fragmentos de mensagens [sejam] tomados em consideração”. Segundo Chizzotti (2006), a análise de conteúdo auxilia na definição de estruturas lexicais ou temáticas de um texto, estabelecendo categorias estruturadas em indicadores que ocasionam a sua enumeração e, futuramente, a sua generalização. Essas categorias permitiram verificar o significado da mensagem, avaliando o peso de cada aspecto nela contido por meio da sua frequência. Entretanto, é possível ainda analisar para além do texto, considerando o seu contexto e mensagens implícitas, como omissões. Por isso, a escolha das categorias de análise é tão relevante para a análise em si (CHIZZOTTI, 2006).

Assim, nesta pesquisa, a análise e a apresentação dos dados foram feitas com base na análise de conteúdo de Bardin (1977), estabelecendo-se, portanto, categorias de análise. Para a autora, devem ser seguidas as seguintes etapas:

- pré-análise: sistematização das ideias iniciais, organizando e familiarizando-se com o material disponível;
- exploração do material: verificação dos padrões de repetição, buscando sentido nas correlações possíveis e determinando a representação de cada categoria de codificação;
- tratamento dos resultados: releitura do material, estabelecendo classificações de análise, de modo a ser possível o tratamento dos resultados, sua inferência e sua interpretação.

Assim, a pré-análise aconteceu antes das entrevistas, por meio da pesquisa bibliográfica e se estendeu até a transcrição das entrevistas, momento em que foi finalizada a organização do material disponível. Todo esse esforço teve como norteadores as categorias de análise ou os aspectos que correlacionam os construtos como explicado no item anterior.

A exploração do material aconteceu com a releitura da transcrição e sem a utilização de software, uma vez que os períodos de cada modelo de gestão foram analisados em separado e utilizando como parâmetro as categorias definidas anteriormente, que já estão identificadas nas perguntas. Esta etapa visou demonstrar se há coerência entre os resultados obtidos pelo cruzamento dos enfoques de liderança e dos modelos de gestão, e se há homogeneidade em relação ao exercício da liderança dentro do período em questão.

Para o tratamento dos resultados, todas as respostas foram comparadas entre si, independentemente do período e da pergunta correspondente. Os resultados dessa etapa



evidenciam se há pontos em comum nos diversos períodos, indicando características de exercício da liderança perenes, perpassando os diversos modelos de governo.

Para análise das respostas das questões fechadas, utilizando-se a adaptação da escala Likert, foi elaborado o Quadro 12 a seguir que apresenta o escore que representa a existência das características dos modelos ou enfoques. Esse quadro, comparado com o Quadro 10 - Correspondência da afirmação (página 104), define o escore para cada afirmação, possibilitando inferências sobre a força da afirmação perante a percepção dos entrevistados. Note-se que, para as afirmações que abarcam mais de um construto, há a sua repetição e o escore referente.

Quadro 12 - Gabarito para análise das perguntas fechadas da entrevista

	<b>Afirmativa</b>	<b>Validação</b>
Traços	No momento da escolha do líder, valorizavam-se as características inatas, ou seja, que a pessoa nasceu com elas, tais como capacidade de influenciar, aparência, habilidade de comunicação.	1 ou 2
	O líder deveria ser capaz de mobilizar a equipe independentemente da vontade consciente das pessoas.	1 ou 2
	Existem traços universais que definem quem tem o perfil de líder.	1 ou 2
	O líder era um profundo conhecedor das estratégias organizacionais, sendo capaz de traduzi-las para a equipe por meio de metas.	1 ou 2
	O líder obtinha a cooperação da equipe por meio de sua atuação carismática.	1 ou 2
	Existem traços que podem ser identificados em todos os líderes que os definem como tal.	1 ou 2
	A interação entre o líder e os liderados dependia unicamente do perfil do líder.	1 ou 2
	O líder deveria ser capaz de definir qual a postura e uso de recursos mais adequado para a obtenção dos resultados, independentemente das restrições externas e de legislação, posto que ele poderia avaliar sozinho os cenários.	1 ou 2
	O perfil do líder independia do modelo de governo adotado.	1 ou 2
	As características/ comportamento do líder eram suficientes para motivar a equipe e obter a cooperação da comunidade para se atingir objetivos e metas institucionais.	1 ou 2
	O líder promovia a aceitação dos valores e da missão institucional por meio da inspiração aos liderados.	1 ou 2
Comportamental	O líder promovia a aceitação dos valores e da missão institucional por meio da inspiração aos liderados.	1 ou 2
	O perfil do líder independia do modelo de governo adotado.	1 ou 2
	As características/ comportamento do líder eram suficientes para motivar a equipe e obter a cooperação da comunidade para se atingir objetivos e metas institucionais.	1 ou 2
	Os líderes eram formados por meio de treinamentos e cursos, de modo a desenvolverem atitudes e habilidades consideradas relevantes para o exercício da liderança.	1 ou 2
	O líder deveria modificar o seu comportamento, considerando o perfil da equipe.	1 ou 2
	A seleção do líder levava em consideração os conhecimentos e habilidades adquiridos em treinamentos, portanto era possível formar um líder, mesmo que a pessoa inicialmente apresentasse poucas/ nenhuma característica de liderança.	1 ou 2
	O líder deveria ser focado na tarefa ou nas pessoas, não sendo possível focar nos dois.	1 ou 2
	Não era possível ao líder sempre considerar ou colocar em primeiro lugar o bem-estar da equipe.	1 ou 2
	A equipe realizava as atividades desde que recebesse do líder algo em troca.	1 ou 2
O líder possuía pleno controle sobre os mecanismos de punição e recompensa, obtendo a cooperação da equipe por meio desses mecanismos.	1 ou 2	

	<b>Afirmativa</b>	<b>Validação</b>
Contingencial	Para haver liderança, seria necessário que os liderados aceitassem o líder como tal.	1 ou 2
	O líder deveria ser capaz de alterar suas atitudes conforme a situação, avaliando o contexto e reação da equipe	1 ou 2
	O líder promovia o empoderamento dos seguidores para que conseguissem atingir os objetivos definidos pela organização, os seus próprios e os do líder.	1 ou 2
	A relação entre líderes e liderados era marcada pela troca, ou seja, por recompensas pelo comportamento adequado.	1 ou 2
	A forma de governança compartilhada com os diversos atores externos e internos limitava as ações dos líderes.	1 ou 2
	As determinações da legislação reduziam a atuação do líder em termos de possibilidade de empoderamento da equipe e estímulo a questionamento.	1 ou 2
	O perfil do líder dependia das características da equipe e dos envolvidos nas decisões.	1 ou 2
Burocracia	Na administração pública, não seria necessário líder, posto que a legislação determinaria tudo o que deve ser feito.	1 ou 2
	A equipe realizava as atividades definidas de forma independente da liderança.	1 ou 2
	As regras, leis e normas da administração pública limitavam o exercício da liderança.	1 ou 2
	Os processos ainda existentes da burocracia, como concurso público, limitavam a escolha de uma pessoa capaz de exercer sua liderança.	1 ou 2
	As ações e comportamento do líder eram limitados pelas normativas do serviço público.	1 ou 2
	As normas eram capazes de definir como as atividades deveriam ser realizadas, retirando dos líderes o papel de organização da equipe e controle sobre os resultados.	1 ou 2
	As determinações da legislação reduziam a atuação do líder em termos de possibilidade de empoderamento da equipe e estímulo a questionamento.	1 ou 2
	A forte hierarquia poderia restringir a atuação do líder.	1 ou 2
Nova Gestão Pública	O controle, interno ou externo, observado no período, inibiu o exercício da liderança.	1 ou 2
	O líder possuía todos os meios para promover um ambiente motivador para a sua equipe.	1 ou 2
	O líder possuía pleno controle e autonomia sobre os meios e recursos.	1 ou 2
	O líder era capaz de efetivar as estratégias definidas nos planos de governo ou nos Planos Estaduais de Saúde.	1 ou 2
	O líder possuía pleno controle sobre os mecanismos de punição e recompensa, obtendo a cooperação da equipe por meio desses mecanismos.	1 ou 2
	O líder deveria ser capaz de definir qual a postura e uso de recursos mais adequado para a obtenção dos resultados, independentemente das restrições externas e de legislação, posto que ele poderia avaliar sozinho os cenários.	1 ou 2
	Os processos seletivos internos, se existentes, eram capazes de atrair e fixar líderes com o perfil/ comportamento ideal/ desejado.	1 ou 2
	Os processos seletivos externos, se existentes, eram capazes de atrair e fixar líderes com o perfil/ comportamento ideal/ desejado.	1 ou 2
	O líder poderia escolher a sua equipe.	1 ou 2
Governança Pública	A seleção por meio de concurso público reduzia a possibilidade de definir um líder conforme as características e comportamentos inerentes a essa figura.	1 ou 2
	A equipe realizava as atividades definidas de forma independente da liderança.	1 ou 2
	As características/ comportamento do líder eram suficientes para motivar a equipe e obter a cooperação da comunidade para se atingir objetivos e metas institucionais.	1 ou 2
	A forma de governança compartilhada com os diversos atores externos e internos limitava as ações dos líderes.	1 ou 2
	A participação do processo decisório e o sentimento de corresponsabilidade eram suficientes para motivar e alinhar os funcionários públicos, sem a necessidade de uma liderança.	1 ou 2

	<b>Afirmativa</b>	<b>Validação</b>
Foco Político	A seleção do líder era feita a partir de negociações políticas, sem considerar a capacidade da pessoa em exercer a liderança.	1 ou 2

Fonte: elaborado pela autora

Cada uma das respostas foi comparada a esse gabarito para obtenção do enfoque e do estilo do governo predominante. Primeiramente, procedeu-se à análise 1 que consistia em verificar se a afirmativa era pertinente, considerando a percepção do entrevistado. Era considerada pertinente a afirmativa cuja resposta correspondia a algum dos valores descritos no Quadro 12. Cada afirmação pertinente foi somada e comparada com o número total de afirmativas, obtendo-se o percentual de afirmativas positivas dentro do universo total de afirmativas de cada enfoque ou modelo de gestão. Assim, obteve-se a pertinência relativizada de cada enfoque ou modelo de gestão pública.

Posteriormente, aplicou-se a análise 2. Na análise 2, foram somados os escores de cada enfoque e modelo de gestão para verificação do predominante em cada período. Adicionalmente, antes de realizar as somas, para evitar distorções, as afirmações negativas foram transformadas em positivas, ou seja, as afirmações negativas com pontuação 4 ou 5, tiveram os escores positivados para 2 ou 1 respectivamente. Neste momento, os escores, divididos por enfoques de liderança e modelos de gestão, tiveram seus pontos somados, e foi aplicado o quadro comparativo de força (Quadro 13).

Quadro 13 - Avaliação da Aderência dos modelos/enfoques segundo as respostas fechadas dos entrevistados

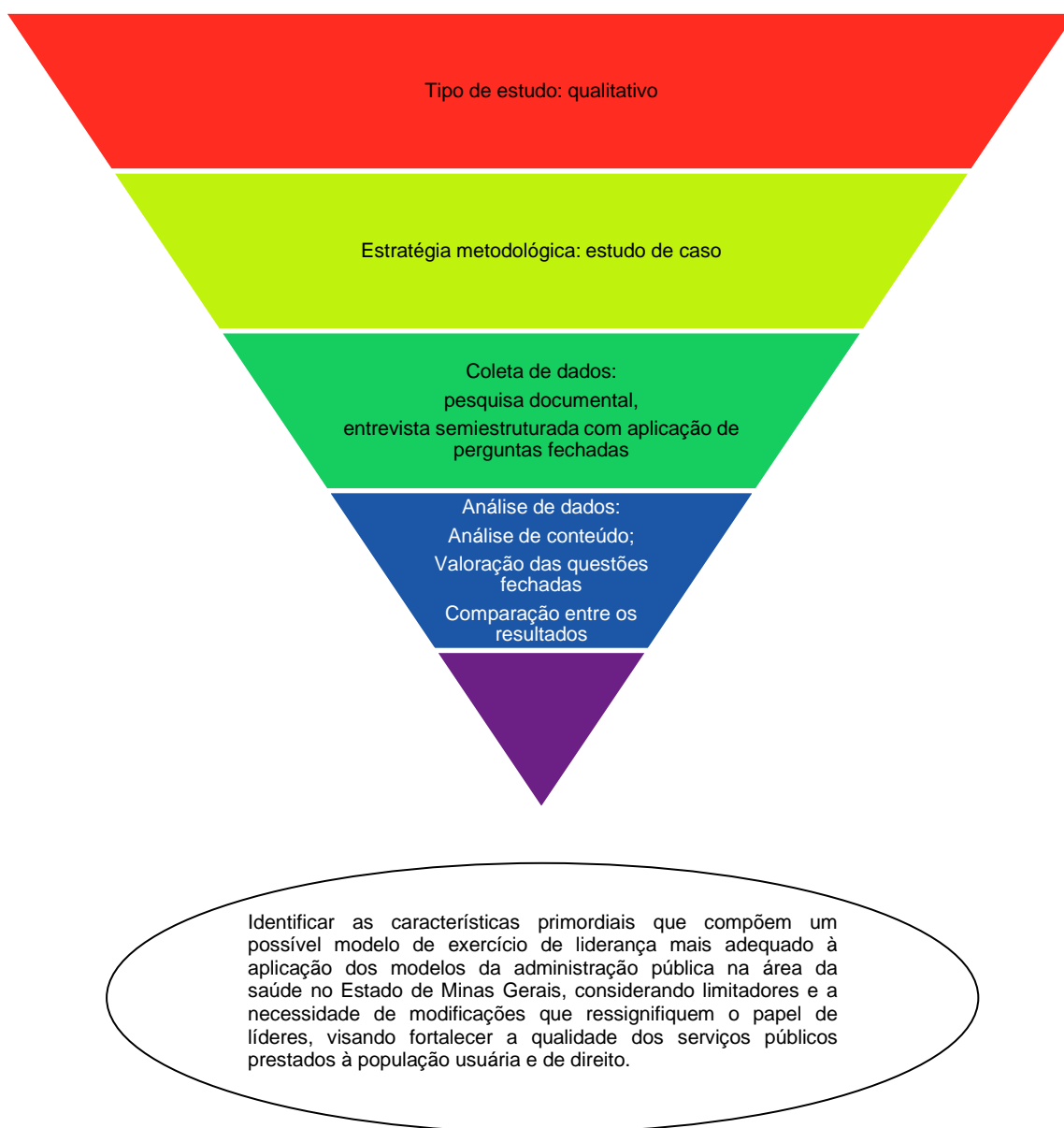
Aderência/força dos enfoques ou modelos	Intervalo
Perfeita	20%
Forte	20 - 40%
Média	40 + 60%
Fraca	60 + 80%
Muito fraca	80 + 100%
Inexistente	100%

Fonte: elaborado pela autora

Foram considerados dominantes os enfoques e os modelos com a maior quantidade de afirmações positivas combinada (análise 1) com menor percentual de escore (análise 2), sendo o resultado compilado no item 5. Resultados e análise (página 130).

Em resumo, como está apresentado na Figura 7, trata-se de um estudo qualitativo, descritivo, utilizando a estratégia de estudo de caso. Para a coleta dos dados, além da pesquisa bibliográfica, foi feita uma pesquisa documental dos documentos disponíveis na internet e foi aplicada entrevista semiestruturada com aplicação de questionário com questões fechadas. Para a análise dos resultados, foi utilizada a análise de conteúdo, com técnica de análise categorial, e comparação entre as inferências feitas pela pesquisa bibliográfica e os resultados das entrevistas. Realizadas essas etapas, foi atingido o objetivo do estudo.

Figura 7 - Percurso metodológico



FONTE: Elaborada pela autora

## **4.5. O *Locus* da Pesquisa: a Secretaria de Saúde de Minas Gerais**

Um dos principais desafios colocados pela estratégia de estudo de casos é a identificação do caso, limitando o seu escopo e verificando se é adequado para o fenômeno estudado (CRESWELL, 1998). Por isso, o objeto de estudo escolhido para esta pesquisa, por se tratar de um estudo de caso, foi a área de saúde do governo do estado de Minas Gerais, considerando o período de 1999 a 2018, pois essa é umas das secretarias de maior orçamento, de grande impacto na população, relevante em termos de determinação de políticas públicas, de considerável relevância na gestão governamental e alinhamento próprio com uma política nacional.

Para melhor compreensão da dinâmica da Secretaria, este subcapítulo irá apresentar, de forma simplificada, a história do Sistema Único de Saúde (SUS) o resgate dos modelos de gestão pública adotados no período em questão; e os principais projetos de saúde pública vigentes no período, considerando as funções estaduais no SUS.

### **4.5.1. História do Sistema Único de Saúde – SUS**

O Sistema Único de Saúde (SUS) foi criado em 1988, por meio da Constituição Federal, e regulamentado pelas leis 8.080, lei Orgânica da Saúde e 8142, de 1990. A criação do SUS foi resultado do movimento sanitário, surgido nos anos 1970, que buscava o fim da privatização da saúde e a sua democratização (SANTOS *et al.*, 2019). O movimento pode ser definido, por alguns autores, como inovador, buscando estabelecer um projeto contra hegemônico que determinaria a reformulação da dinâmica social em novas bases; enquanto outros estudiosos afirmam que se tratou de uma ação da uma elite esclarecida, de ideário progressista, que não foi capaz de promover as reformas pretendidas e, por isso, o movimento pode ser classificado como inacabado, ainda em andamento (PAIVA; TEIXEIRA, 2014).

O movimento sanitário surgiu no período de maior repressão da ditadura, dentro dos departamentos de medicina preventivas e teve, como marco divisor, as defesas de tese de Sérgio Arouca (O Dilema Preventivista) e de Cecília Donnangelo (Medicina e Sociedade). Entretanto, somente com a eclosão dos movimentos sociais, foi possível, ao movimento sanitário, romper os limites da academia e se tornar robusto a ponto de propor mudanças

profundas que foram, em certa maneira, timidamente implementadas, mas representaram grande ruptura em relação ao modelo anterior (ESCOREL, 1999).

Esse movimento ganhou forças com a divulgação da Carta de Montes Claros, que reforçava a saúde como produto das demandas da sociedade e incentivava a participação da população nas políticas públicas de saúde (LOBATO, 2000). Na Carta, ressaltava-se a necessidade da universalização do acesso com a municipalização do serviço; a importância da saúde ser um bem público complementado pelo setor privado, referendando o imperativo de uma reforma fiscal progressiva e redistributiva para fazer face ao orçamento indispensável para a saúde; e estabeleceu-se a atenção primária como prioridade na rede municipal (Carta de Montes Claros: Muda saúde, 1985).

Foi a VIII Conferência Nacional de Saúde que determinou a formação de um consenso em torno do projeto de reforma para a saúde pública e permitiu que o movimento sanitário, nesse momento institucionalizado e distante das bases populares, pudesse, juntamente com a atuação da Plenária Nacional de Entidades de Saúde, aprovar a Lei Orgânica da Saúde do SUS e incluir, na Constituição Federal, a saúde como direito (ESCOREL, 1999).

Assim, a partir de 1988, a saúde foi considerada como “direito de todos e dever do Estado” (art. 196, Constituição Federal) (BRASIL, 1988), rompendo com o caráter meritocrático persistente até o momento na assistência à saúde no Brasil, corroborando a ideia de uma democracia substancial, presente na concepção da Constituição cidadã instituída na época (GONÇALVES MENICUCCI, 2014). Além disso, nesse período, foi garantida a participação da comunidade por meio dos Conselhos de Saúde, como uma forma de permitir que a sociedade civil tenha suas necessidades atendidas, atuando ativamente nas discussões do SUS (DOS SANTOS; GABRIEL; MELLO, 2020).

Também foi definido, na legislação, que o financiamento do SUS seria tripartite, ou seja, feito com contribuições “federais, estaduais e municipais” (art. 198, Constituição Federal) (BRASIL, 1988); mas, percebe-se ainda hoje um grave problema de subfinanciamento do sistema desde sua raiz, seja por meio do não repasse de verbas do Ministério da Previdência, anteriormente responsável pela assistência à saúde, ao Ministério da Saúde, seja pela desconcentração dos serviços e a não desconcentração proporcional orçamentária (GONÇALVES MENICUCCI, 2014). Ademais, apenas recentemente foi regulamentada a emenda 29, EC 29, que determina o percentual mínimo das receitas orçamentárias que deve ser gasto por cada esfera para a área da saúde. Essa emenda definiu que os gastos da União devem ser iguais aos do ano anterior, sempre corrigidos pela variação nominal do Produto

Interno Bruto, ao mesmo tempo que os estados deveriam aplicar 12% das suas receitas, e os municípios, 15% (DA SILVA *et al.*, 2015). Entretanto, há evidências de que, em várias esferas, não são cumpridos tais percentuais (CAMPELLI; CALVO, 2006; DA SILVA *et al.*, 2015).

Nova tentativa de garantir os gastos mínimos foi aprovada em 2012, pela Lei Complementar 141, que regulamenta a EC29. A lei definiu o que pode ser considerado gastos em saúde e manteve os gastos mínimos definidos na EC29 (BRASIL, 2012). Todavia, a legislação aprovada não foi capaz de implementar grandes avanços no sentido de proporcionar o financiamento adequado para o SUS, indicando a sua baixa importância para o Legislativo, pressionado pelo Executivo em determinar soluções mais duradouras e eficientes para o problema de subfinanciamento do SUS (GOMES, 2014).

Algumas pessoas discordam da EC 29, relatando que é preciso melhorar o gasto em saúde antes de aumentar o recurso total, mas, segundo Carvalho (2013), essa afirmação é uma falácia. O autor apresenta diversos argumentos sobre o tema, entre eles: a comparação entre a média dos gastos per capita dos planos de saúde e a do SUS (o primeiro é mais que o dobro); a demonstração do gasto médio do PIB dos países da OMS (5,5%) em contraposição ao do Brasil (3,3%); o valor médio gasto pelos países desenvolvidos e até mesmo pelos países latino-americanos com a saúde, que é consideravelmente superior ao do Brasil (CARVALHO, 2013).

Além do financiamento, a legislação de criação e de funcionamento do SUS elenca os seus princípios: universalidade de acesso, integralidade, equidade, regionalização e hierarquização, descentralização, municipalização e controle social (BRASIL, 1990). Foi realizada ainda a descentralização do sistema por meio da lei 8.080. Anteriormente, a saúde era exclusivamente de responsabilidade da União e, depois da lei, passou a ser de responsabilidade das três instâncias, divididas como a seguir:

- Gestor municipal:
  - Organizar e executar as ações de atenção básica de saúde;
  - Planejar, organizar, controlar e avaliar os serviços de saúde públicos e privados;
  - Executar os serviços de vigilância epidemiológica, vigilância sanitária, vigilância ambiental e saúde do trabalhador;

- Gerenciar a política de Recursos Humanos e de financiamento em âmbito local.
- Gestor Estadual:
  - Exercer a gestão do SUS no âmbito estadual;
  - Incentivar os municípios para que assumam a gestão de saúde, promovendo condições para que essa atenção seja integral;
  - Assumir em função provisória a gestão de saúde em populações de municípios que não se responsabilizaram por essa questão;
  - Harmonizar, integrar e modernizar os sistemas municipais, coordenando o SUS estadual;
  - Participar do financiamento do SUS, juntamente com os governos federal e municipal.
- Gestor Federal:
  - Exercer a gestão do SUS no âmbito nacional;
  - Incentivar gestores estaduais e municipais, ampliando o desenvolvimento dos sistemas municipais, criando condições para que isso ocorra;
  - Compor o SUS nacional por meio da harmonização, modernização e integração de seus sistemas em nível estadual;
  - Normalizar e coordenar as funções ligadas à gestão nacional do SUS;
  - Participar do financiamento do SUS juntamente com os Estados e municípios.

Destaca-se a necessidade de cooperação entre os entes descritos a fim de garantir o funcionamento do SUS. Entretanto, o que se observa é ainda o papel “dominador” da União, especialmente no que tange à formulação das políticas, acompanhadas de incentivos financeiros para a sua adoção. Esse papel pode ser justificado pela concentração de recursos no âmbito federal, permitindo que a União defina em quais programas deseja investir, além do histórico de assistência, predominantemente centrado no nível federal (GONÇALVES MENICUCCI, 2014).

Os programas criados pela União, muitas vezes, não possuem explicação sobre como deve ser a sua implantação. Assim, a implantação depende de uma articulação regional entre os atores, proporcionada de forma imprescindível pelo âmbito estadual (GONÇALVES MENICUCCI,



2014). Nesse contexto, o estado possui um papel fundamental de elaborar a ponte entre as diretrizes da União e a sua efetiva aplicação pelos municípios, uma vez que a municipalização da saúde contribuiu para a dificuldade em se organizar de forma regional o tema (RODRIGUES, 2014). Além disso, a municipalização determinou ainda a ampliação, a diversificação e a dispersão dos problemas enfrentados, posto que diversos prefeitos aderiram à proposta da descentralização do SUS como uma forma de aumento da arrecadação, sem efetivamente se comprometer com o projeto proposto (ESCOREL, 1999).

Há que se fazer uma ressalva a respeito da política adotada pela União, especialmente ao se observar a forma de planejamento preconizado: ascendente. De acordo com modelo definido no SUS, caberia ao município a identificação e a construção do seu plano de saúde, que seria compatibilizado com as necessidades regionais, e o planejamento, nesse âmbito, seria refletido no planejamento estadual e, posteriormente, no federal. Dessa forma, políticas e programas deveriam ser formulados pelos municípios, enquanto à União caberia a definição de diretrizes gerais.

Ainda em relação ao planejamento, os instrumentos de gestão definidos inicialmente foram Plano de Saúde, Programação Anual de Saúde, Relatório Anual de Gestão, Termo de Compromisso de Gestão e Programação Pactuada e Integrada de Assistência. O Plano de Saúde é o equivalente ao instrumento de gestão governamental chamado de Programação Plurianual, ou seja, o planejamento, as ações estratégicas e os objetivos são referentes aos próximos quatro anos, enquanto que a Programação Anual de Saúde seria o equivalente, em termos orçamentários, à Lei Orçamentária Anual, porque essas duas últimas visam demonstrar como se pretende operacionalizar as metas previstas para o ano subsequente, que foram descritas nos instrumentos anteriores.

Já o Relatório Anual de Gestão tem vigência anual e apresenta os resultados alcançados, considerando-se o previsto na Programação Anual de Saúde, ao mesmo tempo que o Termo de Compromisso de Gestão apresenta as responsabilidades de cada gestor em relação às metas do Pacto pela Vida.

Finalmente, a Programação Pactuada e Integrada de Assistência (PPI) era o documento que compila as pactuações realizadas entre os gestores para atendimento da população em procedimentos de complexidade oferecidos em outro município ou região ou estado, de forma a garantir o acesso de toda a população aos serviços, definindo os fluxos e financiamento da rede. A PPI, no entanto, não foi capaz de garantir a organização do sistema, por isso, foram criados os Contratos Organizativos da Ação Pública da Saúde (COAP). O COAP deve conter

as regras para a cooperação e as punições para o seu descumprimento (GONÇALVES MENICUCCI, 2014).

A partir dos anos 2000, a descentralização alterou o seu enfoque do município para as regiões, o que foi positivo para Minas Gerais, especialmente considerando a capacidade e tamanho de seus municípios. A conformação em regiões determinou a criação do Plano Diretor de Regionalização (PDR) e do Plano Diretor de Investimentos (PDI) (MINAS GERAIS, 2016). Com isso, a função do Estado ganhou relevância ainda maior na coordenação do processo de regionalização e na forma de descentralização e definição dos modos de execução das ações e dos serviços de saúde. Destaca-se, entretanto, que a mudança de foco de municipal para regional não altera a desigualdade já existente entre as regiões de saúde, acrescentando um ponto de complexidade no processo (MINAS GERAIS, 2016).

Ademais, mudanças recentes na legislação alteraram a forma de organização do SUS, criando a lógica da organização do território, atendendo às características das regiões e desconsiderando os limites municipais anteriormente definidos (BRASIL, 2011). O decreto 7508/2011 definiu o conceito de região de saúde e determinou que os estados precisam estabelecê-las com base nas diretrizes da Comissão de Gestores Tripartite (composta por representantes dos municípios, estados e União), realizando as pactuações por meio do COAP. Esse decreto também descreveu quais são as portas de entrada aos serviços de saúde, ou seja, a forma de iniciar os tratamentos no SUS, e criou o mapa da saúde que deveria contribuir para a identificação das necessidades da população da região. Finalmente, instituiu a Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde (RENASES) e a Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME). Com todas essas modificações, a organização do SUS obrigou todos os gestores públicos do SUS a reverem suas políticas e adequarem a forma de trabalho.

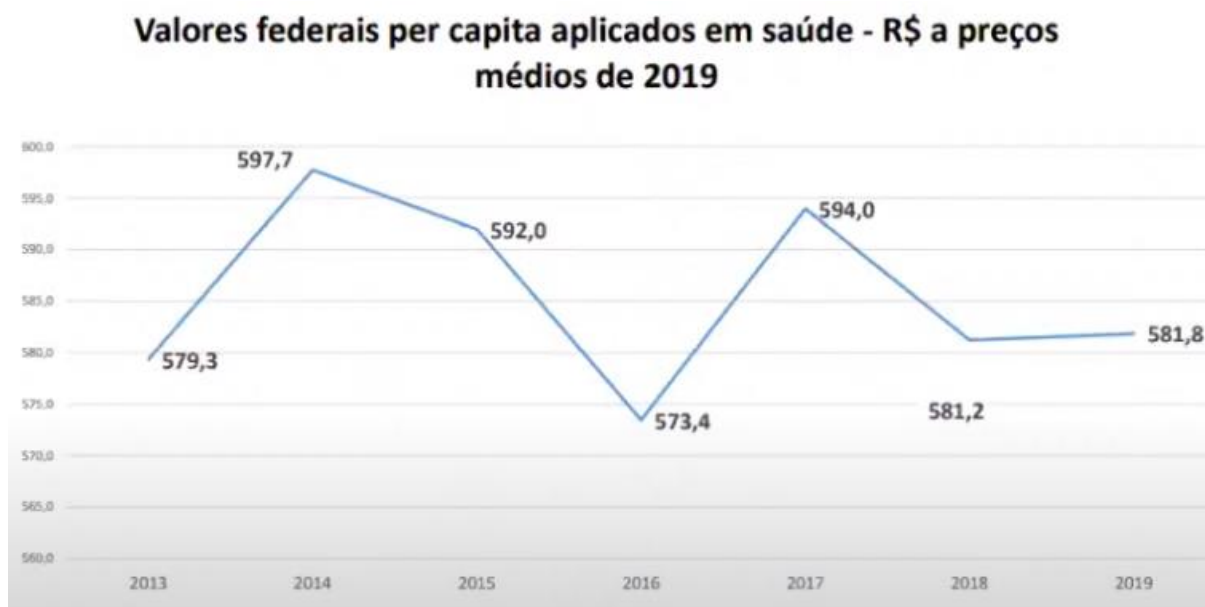
O histórico do SUS demonstra a opção governamental de expansão da rede por convênio com a rede privada e a raiz da assistência à saúde ligada aos contratos de trabalho das empresas com seus empregados, impulsionando os sindicatos a exigirem cada vez mais das empresas planos de saúde mais abrangentes e profundos, enfraquecendo, assim, a rede pública (GONÇALVES MENICUCCI, 2014; DE ALMEIDA RODRIGUES, 2014). Foi, portanto, criado um Sistema que se pretendia universal, mas que permanece ainda hoje como um sistema paralelo ao privado, competindo com ele por capacidade instalada e recursos (RODRIGUEZ NETO, 2003); afinal, os planos de saúde recebem financiamento público por

meio das renúncias fiscais, feitas pelo governo às empresas que contribuem com os planos de saúde de seus empregados (GONÇALVES MENICUCCI, 2014).

Desse modo, o debate sobre o SUS continua enfraquecido, pois falta nele a voz do cidadão-usuário, dependente do SUS, suplantada, muitas vezes, pela dos demais usuários que possuem planos de saúde, mas que não deixam de utilizar as “ilhas de excelência” (como ações relacionadas ao HIV e vigilâncias) (GOMES, 2014).

Além disso, a criação da Emenda Constitucional 95/2016 que restringiu os gastos públicos por 20 anos, inclusive da saúde, agravou o problema do subfinanciamento, especialmente porque a contínua crise econômica aumenta o número de desempregados e diminui o contingente de pessoas que possui plano de saúde, encaminhando ao SUS um número cada vez maior de usuários, ao mesmo tempo que recebe um valor cada vez menor de recursos (SALES *et al.*, 2019). Calcula-se que, entre 2018 e 2020, haverá uma perda de aproximadamente 22 bilhões para o SUS (MORETTI, 2020). Isso determina uma maior redução do valor per capita disponível para utilização com os usuáriosm como pode ser observado na Figura 8.

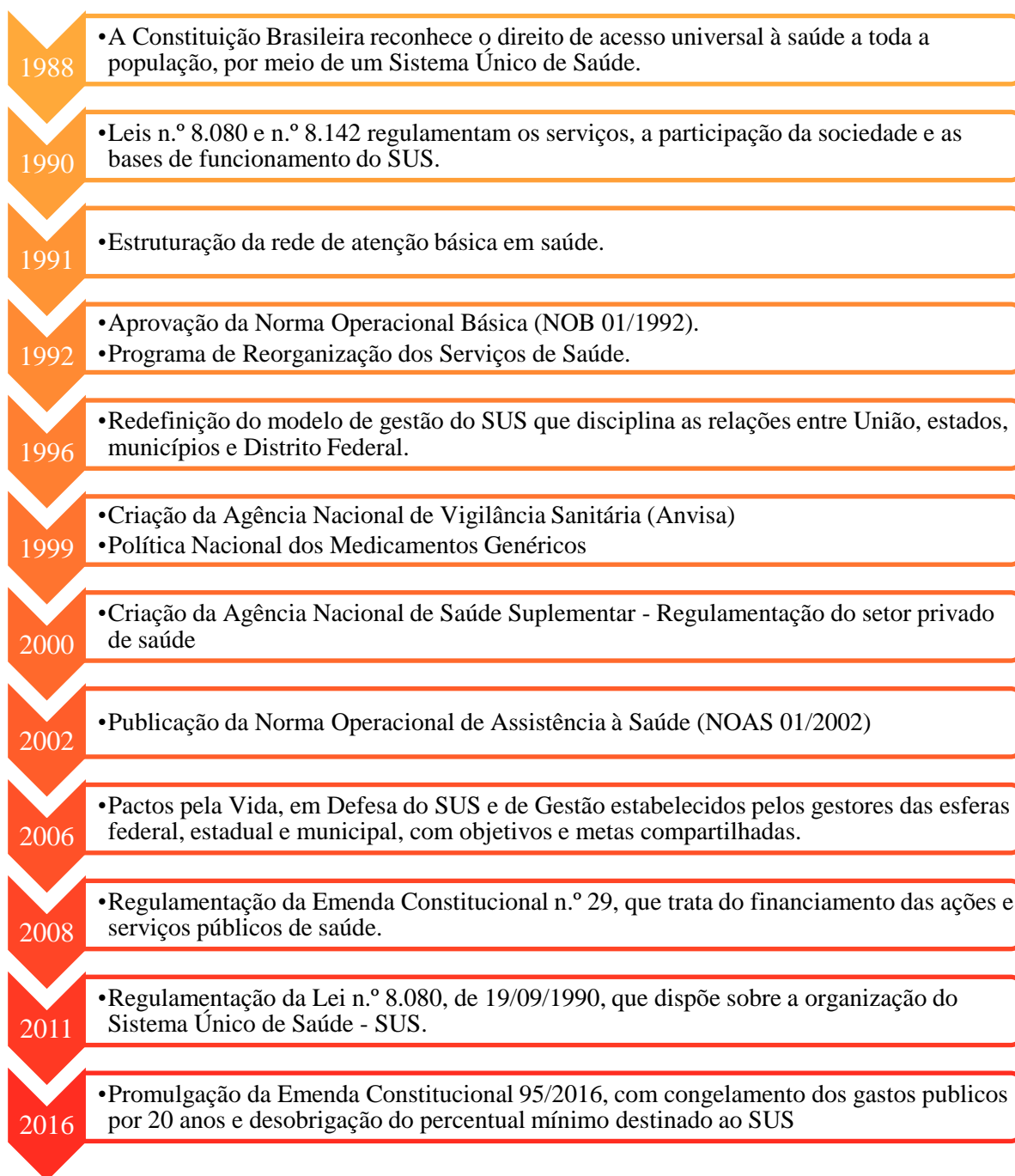
Figura 8 - Valores federais per capita



Fonte: MORETTI, 2020

Além desses acontecimentos citados anteriormente, outros também foram relevantes para a construção do SUS nacional existente atualmente. Os principais acontecimentos estão resumidos na Figura 9.

Figura 9 - Histórico do SUS



Fonte: adaptado de CENTRO CULTURA MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020 e SALES *et al.*, 2019

Como é possível perceber, nesse histórico apresentado, o SUS possui suas configurações próprias, que são determinadas pela estrutura estabelecida pela legislação nacional, de forma independente do modelo de gestão pública adotada pelos governos, criando uma base perene ao longo do ano. Desse modo, a saúde, além de sua notada importância, permite que seja feita a análise da influência do modelo de gestão na definição do exercício da liderança sem que haja drásticas rupturas que pudessem comprometer a análise.

O período escolhido para a pesquisa se justifica uma vez que cada governo criou seus próprios programas e projetos para a saúde, sendo possível perceber que, desde 1999, houve três fases marcantes:

- de 1999 a 2002, com o governador Itamar Franco, marcado pelo modelo burocrático;
- de 2003 a 2014, com os governadores Aécio Neves, Antônio Anastasia e Alberto Pinto Coelho, em que foi instituído o modelo de Nova Gestão Pública;
- de 2015 a 2018, com o governador Fernando Pimentel, com o modelo de gestão pública: Nova Governança Pública.

Esses modelos serão discutidos a seguir.

#### **4.5.2. A Gestão Pública de Minas Gerais no período do estudo**

Pouco se tem descrito sobre o período de 1999 a 2002, em termos de análise do modelo de gestão adotado, mas há autores que, ao se referir ao período posterior, marcado pela proposta e implementação de um modelo antagônico de gestão, o então definido por seus idealizadores como “Choque de gestão”, afirmam que o período anterior foi marcado por políticas conservadoras, por um modelo burocrático de administração (BRULON *et al.*, 2013) que levou a um déficit de aproximadamente R\$ 2,4 bilhões, além de diversos precatórios que agravavam a capacidade do estado em arrecadar recursos e cumprir suas obrigações (MENDES QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010). Vilhena *et al.* (2006) validam essa posição, ao afirmar que, em especial, os dois governos anteriores (1995 a 2002) criaram um cenário considerável de déficit fiscal, agravado por descrédito internacional e redução da legitimidade governamental perante a sociedade e aos próprios servidores públicos.

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Institucional (PMDI) 2000–2003, porém, apresenta um quadro bem diferente, enfatizando que, no governo anterior a 1999, houve o predomínio do patrimonialismo, da política de “*laissez-faire*” (livre comércio), do dismantelamento do planejamento público, provocando a aceitação acrítica das políticas federais (MINAS GERAIS, 1999). Buscando romper com essa estrutura vigente, o setor de planejamento do estado foi acionado e elaborou-se o PMDI, com base em estratégias inovadoras, tendo o Estado o papel de promotor do crescimento econômico.

No PMDI 2000–2003, foram definidas como diretrizes para o desenvolvimento para o estado: integração territorial e soberania, com exploração dos recursos naturais, desenvolvimento da produção e da cidadania e descentralização de ações com garantia das condições para a sua execução; legitimidade e eficácia jurídico-política; e estabelecimento de interrelações com demais povos e países. Além disso, nas explicações para as diretrizes para o desenvolvimento, fica clara a intenção do estado em romper com o patrimonialismo (“aquilo que é comum a todos e não deve ser apropriado privadamente”) (MINAS GERAIS, 1999, p. 27); em ser um estado forte, “propulsor do crescimento” (MINAS GERAIS, 1999, p. 28), que incentive e proteja a economia local, retomando o seu papel perante o mercado e desconstruindo a ideia de que a iniciativa privada é mais eficiente que o estado. O fortalecimento do Planejamento Estadual é outro ponto marcante da proposta apresentada, identificando políticas anteriores que enfraqueceram essa área no estado (MINAS GERAIS, 1999, p. 31), tais como políticas remuneratórias, programas de demissão voluntária e extinção de órgãos públicos responsáveis por esse papel.

Considerando ainda o PMDI, é possível observar elementos representantes da burocracia no discurso desenvolvido ao longo do documento, a saber: hierarquia de autoridade (dominância do estado), competência técnica, divisão do trabalho (ênfase dada no setor do Planejamento, como se fosse o único capaz de planejar); separação de propriedade e administração e impessoalidade (busca do fim do patrimonialismo).

Após esse período, houve a adoção, em Minas Gerais, de 2003 a 2014, do modelo de “Choque de Gestão”. Esse modelo foi baseado na Nova Gestão Pública, especialmente nas publicações de Bresser Pereira (BRULON *et al.*, 2013; VILHENA, 2010). O modelo visava estabelecer novos padrões de eficiência na administração pública, com foco em resultado e adoção de práticas gerencialistas, voltadas para a inovação e a modernização da administração pública (BRULON *et al.*, 2013; MENDES QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010). O processo iniciado, no Brasil, em 1995, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e elaborado pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) serviu de base para a instituição de políticas estratégicas de eficiência e de planejamento, adotadas por Minas Gerais, quais sejam: implementar políticas gerenciais adotadas pelo setor privado; rever e fortalecer as carreiras estratégicas e gerenciais; promover a descentralização, delegação e redução das funções públicas; estabelecer instrumentos de contratualização que definam metas e possam repassar algumas funções não exclusivas a fundações ou

organizações da sociedade civil; a privatização de itens considerados não estratégicos (CORREA, 2007).

Em Minas Gerais, para a implementação da política, foi instituída, a partir de 2003, nova versão do PMDI que estabelecia as metas de longo prazo (2023) que garantiriam Minas Gerais como o melhor estado para se viver (MARQUES *et al.*, 2010). A elaboração desse documento seguiu os preceitos do planejamento estratégico clássico, respondendo às perguntas: “onde estamos?”; “onde pretendemos estar?”; “como ‘chegar lá?’”; e buscou vincular todos os instrumentos, inclusive os orçamentários ao sistema, conforme pode ser observado na Figura 10 a seguir:

Figura 10 - Elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado



Fonte: MINAS GERAIS (2003)

Dessa maneira, foi, primeiramente, elaborado um diagnóstico situacional, que gerou prospecção de cenários, nos quais foi baseada a visão do futuro. Considerando essa definição estratégica, foram determinados programas/iniciativas cuja realização pretende ser preponderante para se atingir os objetivos traçados. Esses programas foram compilados em Projetos Estruturadores e Programas Prioritários, que compuseram o Plano Plurianual de Gestão (PPAG) motivando a distribuição do orçamento anual. Para se conseguir implementar de forma plena o “Choque de Gestão”, o modelo foi dividido em duas orientações: o ajuste fiscal, chamada reformas de primeira geração, e o desenvolvimento, que são as reformas de segunda geração (VILHENA, MARTINS, MARINI, 2006). Conclui-se que, pelas

características apresentadas, o modelo de “Choque de Gestão” pode ser classificado como um modelo de gestão alinhado à Nova Gestão Pública.

Em relação à orientação do governo posterior, é possível observar, no discurso adotado, que se buscou instituir a Governança Pública, por meio de aumento da participação das pessoas. Essa foi definida como premissa no PDMI – 2016–2027: a participação da sociedade, adotando a ideia de que a democracia se faz a partir da escuta à população (MINAS GERAIS, 2016a). Dessa forma, para a construção do instrumento, o governo de Minas Gerais afirmou que estabeleceu canais de participação qualificada e efetiva para a sociedade, e uma dessas formas foi a organização de Fóruns Regionais nas 17 regiões administrativas do Estado. O funcionamento dos Fóruns foi baseado em iniciativas já consagradas de Governança Participativa, como o Orçamento Participativo (MINAS GERAIS, 2016a). Além disso, o Plano Estadual de Saúde também afirma o compromisso com a ampla participação ao informar que, para a elaboração do documento: “foi implantado Fórum de Gestão Participativa, incluindo as regionais, e realizado Seminário de Gestão Participativa com 180 trabalhadores” (MINAS GERAIS, 2016b), além, é claro, do mecanismo já previsto no SUS que é a Conferência Estadual de Saúde.

#### **4.5.3. Principais Projetos de Saúde de Minas Gerais**

Para cada período de governo, foram propostos projetos que estão enumerados a seguir. Eles demonstram as prioridades governamentais definidas, e seu estudo pode demonstrar o alinhamento do Plano de Saúde com o modelo governamental definido. Ademais, representam as principais políticas adotadas. Serão apresentados, portanto, os principais projetos definidos no período de 1999–2003; 2004–2015; 2016–2020.

No período de 1999–2003, para o setor de saúde, as diretrizes definidas no PMDI foram (MINAS GERAIS, 1999):

- Capacitar a Secretaria Estadual de Saúde para que consiga exercer e consolidar o papel de Gestora do Sistema Estadual de Saúde;
- Conectar diversos setores (saúde, cultura, meio ambiente, saneamento básico, entre outros), com o intuito de garantir a promoção da saúde de forma integral;



- Descentralização integradora que promova a municipalização de forma compatível com a interação e cooperação entre os municípios regionalmente e coordenado pelo estado;
- Estabelecer a Regionalização, com a equidade em distribuição de recurso e relações cooperativas entre municípios;
- Planejar de modo participativo, flexível e regionalizado;
- Revalidar o papel de coordenação e regulação no SUS/MG do Estado enfatizando a democracia, transparência e gestão participativa;
- Promover a integralidade das ações de saúde, revisando o modelo assistencial para que não privilegie o processo curativo hospitalocêntrico;
- Definir ferramentas de controle e avaliação dos serviços de saúde;
- Difundir o uso de métodos alternativos de saúde;
- Ampliar o acesso aos serviços de saúde, utilizando o desenho da rede definido;
- Separar as funções de financiamento, planejamento, avaliação, regulação, provisão de serviços;
- Efetivar a integração com a sociedade civil por meio da atuação do Conselho Estadual e Nacional de Saúde;
- Concentrar os programas de financiamento do SUS (Reforsus, Vigisus, Audiências Públicas) para se atingir as metas de governo, prioridades regionais e a identificação de unidades prestadoras estratégicas perante as políticas definidas.
- Planejar considerando as necessidades da população e disponibilidade de recursos;
- Ampliar a utilização dos relatórios de gestão para definir os ajustes precisos.

Já com a alteração do PMDI, ajustando-o para o período de 2004–2020, as diretrizes adotadas para a área da saúde foram (MINAS GERAIS, 2003, p. 109):

- Regionalizar a oferta de serviços de acordo com a demanda, proporcionando ganhos de escala (Plano Diretor de Regionalização e Plano Diretor de Investimentos);
- Enfatizar as ações preventivas mediante expansão do Programa Saúde da Família;
- Ampliar a assistência farmacêutica, com ênfase em doenças crônico-degenerativas;

- Promover a redução da mortalidade infantil por meio do Programa Viva Vida;
- Implantar a coordenação e regulação dos serviços de saúde no espaço supra-municipal;
- Reduzir a mortalidade infantil e materna por meio de ações estratégicas;
- Fortalecer e melhorar a qualidade dos hospitais do SUS-MG;
- Desenvolver um programa de educação permanente e de capacitação profissional para funcionários do SUS e da SES-MG;
- Desenvolver um conjunto de ações voltadas para o conhecimento, prevenção e enfrentamento contínuo de problemas de saúde, selecionados e relativos aos fatores e às condições de risco;
- Promover estudos diagnósticos e prospectivos para nortear a definição de prioridades de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico em saúde;
- Integrar as fundações (HEMOMINAS, FUNED E FHEMIG) à SES-MG, numa gestão participativa e colegiada;
- Estimular a participação da sociedade civil por meio dos conselhos municipais e estadual de saúde;
- Estabelecer parcerias com entidades de classe (ex: SESI) para a execução de campanhas e ações educativas de promoção da saúde.

Essas diretrizes determinaram os seguintes programas para a área da saúde, conforme Plano Estadual de Saúde de Minas Gerais 2008–2012 (MINAS GERAIS, 2008):

- Saúde em Casa que tinha como foco a atenção primária;
- Viva Vida, criado para combater a mortalidade infantil e materna;
- Regionalização/Urgência e Emergência, que busca estabelecer diretrizes para a regionalização e para a negociação sobre o funcionamento local da rede de atenção à saúde pelos municípios;
- Transporte em saúde que abarca: Transporte Eletivo, Resíduos Sólidos de Saúde e Amostras de Análises Clínicas;
- Pró-hosp, cujo objetivo é fortalecimento da atenção hospitalar, discutindo o papel de cada hospital no funcionamento da rede;

- Sistema Estadual de Regulação e Gestão em Saúde, que é uma ferramenta para acompanhamento, avaliação e diagnóstico, possibilitando ajustes no planejamento e otimizando o financiamento dos serviços;
- Rede de urgência e emergência, que busca fortalecer a rede de urgência e emergência, diminuindo a mortalidade e a morbidade de doenças em Minas Gerais.

Em relação ao período posterior, de 2015 a 2018, os objetivos estratégicos identificados foram (MINAS GERAIS, 2016 a):

- Investir na atenção básica à saúde, universalizando a sua cobertura e garantindo a sua resolutividade, de modo a ampliar a qualidade do cuidado e a promoção da saúde;
- Fortalecer o papel regulador do Estado, reforçando as ações de cogestão dos complexos reguladores e ampliando essa regulação para todos os níveis de atenção;
- Garantir acesso hospitalar universal, equânime e integral por meio de uma política específica, elaborada em equilíbrio à nacional;
- Elaborar uma política de informação em saúde que garanta a sua articulação e disseminação conforme as diretrizes nacionais;
- Instituir atenção especializada, multidisciplinar e articulada com os demais níveis de atenção, garantindo acesso universal e regulado, estabelecendo estrutura adequada de apoio ao diagnóstico e tratamento;
- Auxiliar os municípios na elaboração do planejamento e gestão das políticas de saúde no SUS, de modo que essas sejam focadas no cidadão e considerem as características regionais, tendo como princípios a transparência e a participação social;
- Trabalhar para a consolidação das redes de saúde por meio da articulação entre os atores e territórios, reforçando o papel das instâncias de pactuação regionais e as Unidades Regionais de Saúde;
- Valorizar os trabalhadores do SUS, permitindo a sua participação qualitativa de forma efetiva, garantindo a humanização do trabalho e utilizando a educação permanente para qualificar a produção do cuidado;
- Fortalecer a capacidade de gestão dos municípios e regionais para ações de atenção primária, promoção e vigilância em saúde.

Apesar de aparentemente serem muito diferentes os objetivos/ programas priorizados em cada governo, eles preservam diretrizes em comum: a regionalização, a ênfase na atenção básica, a integralidade das ações e o combate da mortalidade infantil que são prioridades do SUS. Ademais, mantiveram-se as diretrizes do SUS em relação ao planejamento participativo e ascendente por meio da Conferência Estadual de Saúde, papel do estado como coordenador da saúde na região e o incentivo ao controle social e sua participação das decisões, representado pelo Conselho de Saúde. Desse modo, é possível perceber que, mesmo utilizando formas de gestão diferentes, a área da saúde preserva, em certa medida, uma estrutura de base que permite que não haja consideráveis rupturas nas estratégias para a área. Por isso, ela foi escolhida como o setor de estudo desse projeto.

## **5. Resultados e análise**

Nesse capítulo, serão apresentados os resultados do estudo que buscam responder às perguntas norteadoras e aos objetivos propostos. Serão expostos, portanto, o resultado da aproximação entre os enfoques de lideranças e os modelos de gestão pública, conforme categorias previamente definidas; e os resultados das entrevistas, divididos por período analisado.

### **5.1. Aproximação entre os enfoques de liderança e modelos de gestão pública**

Primeiramente, para atingir o objetivo específico “levantar as principais características das teorias de liderança clássicas e dos modelos de gestão pública, apontando as características que aproximam esses dois itens e aquelas que os afastam”, foi elaborado o Quadro 14. No quadro, detalham-se as características encontradas na literatura ou deduzidas pela teoria em relação a cada um dos aspectos definidos na Figura 5 - Correlação entre os Modelos de Gestão e os Enfoques Teóricos de liderança, na página 91. A seguir, serão elencadas as características desses aspectos em relação a cada enfoque de liderança e modelo de gestão pública na seguinte ordem:

- Aspecto 1: Controle de recursos;

- Controle sobre os recursos nos enfoques: Traços, Comportamental e Contingencial;
- Definição da forma de controle dos recursos e fiscalização da sua aplicação nos modelos de gestão: Burocracia, Nova Gestão Pública (NGP) e Nova Governança Pública;
- Aspecto 2: Perfil do líder;
  - Perfil do líder nos enfoques: Traços, Comportamental e Contingencial;
  - Estabelecimento da forma de seleção do líder e definição do tipo de pessoas a ocupar o cargo nos modelos de gestão: Burocracia, Nova Gestão Pública (NGP) e Nova Governança Pública;
- Aspecto 3: Contexto organizacional;
  - Ambiente organizacional: como influencia o exercício da liderança nos enfoques: Traços, Comportamental e Contingencial;
  - Tipo de ambiente (formal e informal) e hierarquias definidas nos modelos de gestão: Burocracia, Nova Gestão Pública (NGP) e Nova Governança Pública;
- Aspecto 4: Satisfação da equipe;
  - Controle dos líderes sobre os aspectos de satisfação das necessidades das equipes nos enfoques: Traços, Comportamental e Contingencial;
  - Controle sobre aspectos que possam desmotivar ou incentivar os membros da equipe nos modelos de gestão: Burocracia, Nova Gestão Pública (NGP) e Nova Governança Pública;
- Aspecto 5: Estratégia organizacional;
  - Forma de definição e divulgação da estratégia organizacional, como ocorre e qual a influência do líder segundo características dos enfoques teóricos de liderança: Traços, Comportamental e Contingencial;
  - Definição de como será divulgada a estratégia organizacional e principalmente como será definida segundo preceitos dos modelos de gestão: Burocracia, Nova Gestão Pública (NGP) e Governança Pública;
- Aspecto 6: Autonomia para organização da equipe;
  - Autonomia para organização da equipe de acordo com os princípios dos enfoques de liderança: Traços, Comportamental e Contingencial;
  - Possibilidade de definir as atividades de cada pessoa, suas tarefas e a melhor forma de realizá-las nos diferentes modelos de gestão: Burocracia, Nova Gestão Pública (NGP) e Governança Pública.

Em relação ao aspecto “controle de recursos”, no enfoque dos traços, tal controle se localiza próximo ao líder, enquanto, no enfoque comportamental, esse controle depende da ênfase dada pelo líder: se voltado para a tarefa, o controle é relevante para a liderança; caso contrário, a sua importância é atenuada. Já no enfoque contingencial, o líder não precisa do controle total dos recursos, mas deve poder usá-los conforme a situação. Em paralelo, quanto ao aspecto “definição da forma de controle dos recursos e fiscalização da sua aplicação”, no

modelo de gestão burocrático, as normas definem a forma de controle e utilização dos recursos, deixando pouco espaço para a discricionariedade do líder. Por outro lado, na NGP, as decisões sobre o uso dos recursos deveriam ser feitas pelo líder mais próximo do local de fornecimento de bens e serviços. Na Nova Governança Pública, essas decisões são negociadas em redes com os diversos grupos envolvidos e com a mediação do líder/gestor público.

Quanto ao “perfil do líder”, o enfoque de traços preconiza que as características do líder são universais; porém, o enfoque comportamental entende que a liderança pode ser desenvolvida, enquanto o enfoque contingencial sustenta que o comportamento do líder deve variar conforme a situação. Sobre o “estabelecimento da forma de seleção do líder e definição do tipo de pessoas a ocupar o cargo”, na Burocracia, devem ser selecionadas as pessoas de forma imparcial por critérios objetivos. Observa-se, atualmente, que, na burocracia brasileira, adota-se o concurso público para seleção de servidores públicos, e é permitido, ao gestor, escolher os líderes por meio de cargo comissionado. Quanto à NGP, no caso de Minas Gerais, houve a possibilidade de utilização de processos seletivos internos e externos, com o uso, inclusive, de certificação ocupacional para alguns cargos de dirigentes (RODRIGUES *et al.*, 2008). Na Nova Governança Pública, a definição do líder deveria ser feita, prioritariamente, consultando-se todos os grupos envolvidos.

A respeito do “contexto organizacional”, nos enfoques de traços e comportamental, não é abordada essa variável, ao passo que o enfoque contingencial necessita do ambiente para definir a atuação do líder. Quanto ao aspecto “tipo de ambiente (formal e informal) e hierarquias definidas” no modelo burocrático, o ambiente é formal e com forte hierarquia. Já na NGP e na Nova Governança Pública, há redução das hierarquias e descentralização.

No que concerne ao aspecto “satisfação da equipe”, o enfoque dos traços não trata tal questão, pois o perfil do líder apresentaria características suficientes para motivar a equipe. O enfoque comportamental entende que o controle depende da ênfase comportamental do líder, enquanto, no enfoque contingencial, em teorias como a transacional, o líder deve ter mando sobre os mecanismos de recompensa e punição. Quanto aos modelos gerenciais, na burocracia, o líder não tem influência sobre o uso dos recursos, afinal tudo está definido nas normas a fim de garantir a impessoalidade das relações. Na NGP, a motivação é movida pela competição, e, na Nova Governança Pública, a equipe tem possibilidade de opinar sobre os itens de satisfação e insatisfação, compartilhando as decisões com os demais grupos envolvidos.

Quadro 14 - Resumo dos enfoques e modelos segundo categorias de análise

<b>Enfoque de Liderança</b>	<b>Traços</b>	<b>Comportamental</b>	<b>Contingencial</b>
<b>Aspectos</b>			
<b>Controle sobre os recursos</b>	Ponto não explícito nas teorias, mas, considerando que o enfoque foi criado para validar o poder dos nobres (NORTHHOUSE, 2013), pode-se deduzir que, ao líder, cabe o controle sobre os recursos.	O líder busca controlar os recursos para atingir os objetivos, caso ele possua um comportamento direcionado para esse aspecto.	O líder deve possuir algum grau de controle sobre os recursos a fim de utilizá-los conforme a situação e reação da equipe (FIEDLER, 1981; BERGAMINI, 2009).
<b>Perfil do líder</b>	O principal ponto do enfoque é o perfil do líder e suas características ou combinação de características (VAN WART, 2003).	É possível desenvolver a liderança por meio de ações de desenvolvimento de comportamentos (BERGAMINI, 2009). Há, entretanto, autores que afirmam que as pessoas precisam ter potencial para se tornarem líderes (MUMFORD <i>et al.</i> , 2000)	O comportamento do líder varia conforme a situação (VAN WART, 2003).
<b>Ambiente organizacional</b>	A teoria não trata sobre esse aspecto, porque o ambiente não é uma variável relevante.	A teoria não trata sobre esse aspecto, porque o ambiente não é uma variável relevante.	O ambiente organizacional é uma das variáveis importantes para definir o comportamento do líder (VAN WART, 2003).
<b>Controle sobre os aspectos de satisfação das necessidades das equipes</b>	O perfil do líder e suas características já são suficientes para garantir a satisfação da equipe.	O líder busca controlar os aspectos que promovem a satisfação da equipe se ele possui um comportamento voltado para isso (LEWIN; LIPPITT; WHITE, 1939, YUKL, 2010).	O líder deve ter controle sobre os mecanismos de recompensa e punição da equipe segundo a teoria transacional (BASS, 1990).
<b>Forma de definição e divulgação da estratégia organizacional</b>	A ênfase na figura do líder nesse enfoque pressupõe que ele participe das decisões e seja supremo em definir as estratégias para a sua equipe.	A teoria não trata sobre esse aspecto.	O líder deve participar de definição e divulgação da estratégia, uma vez que ele é um dos mediadores do processo de negociação com os demais atores (ANTONAKIS; HOUSE, 2014).
<b>Autonomia para organização da equipe</b>	O líder, considerando suas características, deve ter total autonomia para organização da equipe.	O líder deve ter autonomia para organizar as atividades conforme o grau de maturidade de cada membro da equipe (BLAKE; MOUTON, 1981) ou estilo de liderança (LEWIN; LIPPITT; WHITE, 1939).	O líder deve ter autonomia para organizar as atividades da sua equipe conforme a situação apresentada. Além disso, a estruturação da tarefa influencia o comportamento do líder (BLANCHARD; ZIGARMI; NELSON, 1993).
<b>Modelos de Gestão Pública</b>			
<b>Aspectos</b>	<b>Burocracia</b>	<b>Nova Gestão Pública - NGP</b>	<b>Nova Governança Pública</b>
<b>Definição da forma de controle dos recursos e fiscalização da sua aplicação</b>	As normas definem como os recursos serão controlados e fiscalizados (SECCHI, 2009).	Decisão sobre a alocação é feita próxima ao local de provimento de bens e serviços, permitindo um <i>feedback</i> dos clientes (MATHIASSEN, 1999). Há, entretanto, duas vertentes na NGP: uma determina que se “deixe o administrador administrar”, ou seja, o líder tem grande controle sobre os recursos e sua alocação; outra estabelece “faça o administrador administrar”, com baixo controle sobre os recursos e sua alocação (KETTLE, 1997).	As decisões sobre a aplicação dos recursos são feitas por meio de negociações nas redes que envolvem diversos grupos (OSBORNE, 2006).

<b>Modelos de Gestão Pública</b>	<b>Burocracia</b>	<b>Nova Gestão Pública - NGP</b>	<b>Nova Governança Pública</b>
<b>Estabelecimento da forma de seleção do líder e definição do tipo de pessoas a ocupar o cargo</b>	As pessoas são selecionadas por concurso público, e a definição do líder é limitada pelo conhecimento necessário para o cargo (WEBER, 1978a).	Possibilidade de criação de processos seletivos internos e externos no Choque de gestão, no caso de Minas Gerais (RODRIGUES <i>et al.</i> , 2008)	As pessoas são selecionadas por concurso público e a definição do líder pode ser feita por consulta aos grupos envolvidos (PEDERSEN; HARTLEY, 2008).
<b>Tipo de ambiente (formal e informal) e hierarquias definidas</b>	Ambiente é formal e possui forte hierarquia (HALL, 1978). Rigidamente centralizado (DIAS, 2012). Há um descolamento entre quem define as estratégias e quem as executa (WEBER, 1978a).	Descentralização e redução das hierarquias (DIAS, 2012)	Descentralização e redução das hierarquias (DIAS, 2012)
<b>Controle sobre aspectos que possam desmotivar ou incentivar os membros da equipe</b>	Os aspectos ligados à motivação como ambiente, salário, realização não estão sob o controle do líder (WEBER, 1978a; HALL, 1978).	É incentivada a criação de ambientes propícios à competitividade, estimulando a produtividade por meio desse ponto (KIM, 2010). O clima de austeridade, a lógica mercadológica e o foco na performance podem desmotivar os servidores (ESTEVE <i>et al.</i> , 2017).	Os membros da equipe possuem a possibilidade de opinar sobre pontos que os motivam ou desmotivam (NEWMAN, 2004).
<b>Definição de como será divulgada a estratégia organizacional e principalmente como será definida</b>	A estratégia é definida pela alta gerência e divulgada por meio da hierarquia forte (DIAS, 2012)	Há o fortalecimento do núcleo central e estratégico do governo, responsável por definir as diretrizes e metas institucionais (MATHIASSEN, 1999).	As estratégias são definidas de forma colegiada, findando com a figura do governo como o grande direcionador da sociedade (BEVIR, 2010).
<b>Possibilidade de definir as atividades de cada pessoa, suas tarefas e a melhor forma de realizá-las</b>	A organização da equipe pode ser feita pelo líder, mas o que são as tarefas do cargo e como realizá-las são definidos na legislação (WEBER, 1978b).	O ambiente descentralizado permite ao líder definir as tarefas dos liderados, possibilitando a implementação de inovações (HOLMES; SHAND, 1995).	A equipe, em conjunto com o líder, respeitando a legislação, tem a possibilidade de definir as melhores ações para se atingir as metas por meio de redes internas (OSBORNE, 2006; KLITGAARD, 1988).

Fonte: elaborado pela autora



Quanto à “estratégia organizacional”, os enfoques de traços e comportamental não tratam desse ponto, mas é possível inferir que o líder, figura central no primeiro enfoque, deve participar ativamente do processo. No enfoque contingencial, entendendo o líder como mediador da governança, este deveria participar desses processos. Na burocracia, a definição da estratégia é centralizada na alta gerência e divulgada pelos meios formais da hierarquia, enquanto, na NGP, o núcleo estratégico central decide as diretrizes governamentais, ao mesmo tempo em que as ações para a sua consecução são diluídas em agências executoras, nem sempre estatais. Já na Nova Governança Pública, as decisões estratégicas são colegiadas com os diversos grupos de interesse envolvidos.

Finalmente, em relação à “autonomia para organização da equipe”, no enfoque dos traços, o líder é soberano nas definições das tarefas e organização da equipe. Já no enfoque comportamental, o líder define as tarefas conforme o grau de maturidade de equipe; e, no enfoque contingencial, a autonomia para organização da equipe é importante para o líder moldar seu comportamento e atitudes conforme a situação colocada. Para os modelos de gestão, a burocracia limita a autonomia do líder, determinando as tarefas de cada cargo e como são realizadas. Quanto à NGP, a descentralização das atividades não estratégicas permite ao líder um bom grau de autonomia para organização da equipe. A Nova Governança Pública, entretanto, estimula as definições de forma participativa e incluindo a equipe no processo, cingindo, portanto, a autonomia do líder nesse quesito.

Considerando as características dos aspectos apontados na Figura 5 - Correlação entre os Modelos de Gestão e os Enfoques Teóricos de liderança, na página 91, é necessário verificar as proximidades e distâncias entre os diversos enfoques e os modelos. Para tanto, foi elaborado o Quadro 15, que compila o cruzamento das categorias, informando se são convergentes, divergentes ou indiferentes e justificando a classificação.

A comparação está organizada a partir dos modelos de gestão, e o primeiro que será apresentado é a Burocracia, depois a NGP e, por último, a Nova Governança Pública. Cada enfoque teórico de liderança foi comparado a cada um dos modelos na seguinte sequência: enfoque de traços, comportamental e contingencial. Os resultados estão apresentados em parágrafos separados por modelo e por enfoque.

Quadro 15 - Resultados: articulando Gestão Pública e Liderança

Categorias de Análise Modelos		Análise		
		Enfoque dos traços	Enfoque comportamental	Enfoque contingencial
Administração Pública (burocracia)	Controle sobre os recursos <b>X</b> Definição da forma de controle dos recursos e fiscalização da sua aplicação	Divergente Enfoque: Líder possui controle dos recursos, Modelo: Regras controlam os recursos.	Indiferente para divergente Enfoque: Líder deve ter controle na liderança focada na tarefa. Modelo: Regras controlam os recursos.	Indiferente Enfoque: Líder deve adaptar-se ao contexto. Modelo: Regras controlam os recursos.
	Perfil do líder <b>X</b> Estabelecimento da forma de seleção do líder e definição do tipo de pessoas a ocupar o cargo	Divergente Enfoque: Líder deve ser escolhido por seus traços que são universais. Modelo: Seleção isenta deve ser com base em pontos objetivos e observáveis, preferencialmente por concurso público.	Divergente Enfoque: Seleção do líder deve ser segundo seu comportamento. Modelo: Seleção isenta deve ser com base em pontos objetivos e observáveis, preferencialmente por concurso público.	Divergente Enfoque: Líder deve ser selecionado conforme capacidade de analisar e se adaptar ao ambiente/situação. Modelo: Seleção isenta deve ser com base em pontos objetivos e observáveis, preferencialmente por concurso público.
	Ambiente organizacional <b>X</b> Tipo de ambiente e hierarquias	Indiferente Enfoque não trata desse ponto.	Indiferente: Enfoque não trata desse ponto.	Indiferente para divergente Enfoque: Líder deve adaptar seu comportamento/estilo ao ambiente/contexto. Modelo: ambiente formal e hierárquico.
	Controle sobre os aspectos de satisfação das equipes <b>X</b> Controle sobre aspectos desmotivadores ou incentivadores para a equipe	Indiferente Enfoque: Liderança é exercida em função das características que o líder possui. Modelo: baixo/nenhum controle sobre incentivos ou desmotivadores.	Divergente Enfoque: Controle sobre as condições de trabalho é relevante para a teoria dos estilos. Modelo com baixo/nenhum controle sobre incentivos ou desmotivadores.	Divergente Enfoque pressupõe o controle sobre os mecanismos de punição e recompensa, na teoria das trocas e transacional. Modelo com baixo/nenhum controle sobre incentivos ou desmotivadores.
	Forma de definição e divulgação da estratégia	Divergente Enfoque: Líder deve participar da definição e divulgação da estratégia. Modelo: Alta direção define a estratégia e a divulgação ocorre por meio da hierarquia formal	Indiferente Enfoque não trata sobre esse aspecto	Divergente Enfoque: Líder deveria participar para poder alterar seu comportamento conforme contexto. Modelo: Alta direção define a estratégia e a divulgação ocorre por meio da hierarquia formal.
	Autonomia para organização da equipe <b>X</b> Possibilidade de definir as atividades de cada pessoa, suas tarefas e a melhor forma de realizá-las.	Divergente Enfoque: Líder é soberano na definição das atividades da equipe. Modelo: As responsabilidades e a forma de realizá-las são determinadas pelas normas e regras da organização.	Divergente Enfoque: Líder é autônomo para organizar a equipe conforme o grau de maturidade (teoria do <i>grid</i> ) Modelo: As responsabilidades e a forma de realizá-las são determinadas pelas normas e regras da organização	Divergente Enfoque: Líder tem liberdade de organizar sua equipe, inclusive empoderando-a como na teoria transformacional Modelo: As responsabilidades e forma de realizá-las são determinadas pelas normas e regras da organização

Categorias de Análise Modelos		Análise		
		Enfoque dos traços	Enfoque comportamental	Enfoque contingencial
Nova Gestão Pública	Controle sobre os recursos X Definição da forma de controle dos recursos e fiscalização da sua aplicação	Convergente Enfoque: Líder decide. Modelo geral: Decisão fica próximo ao cliente. Duas vertentes: 1- Convergente: permite que o líder atue conforme suas características natas, dispondo de recursos para isso; 2- Divergente: não permite que o líder disponha dos recursos limitando a sua ação.	Convergente para indiferente Enfoque: Relevante somente para líderes com comportamento voltado para a tarefa. Modelo geral: Decisão fica próximo ao cliente. Duas vertentes: 1- Convergente: permite que o líder exerça seus comportamentos de forma livre; 2- Divergente: O controle de forma excessiva o comportamento inibirá a atuação do líder.	Convergente para indiferente Enfoque: Líder deve alterar seu comportamento conforme situação. Modelo geral: Decisão fica próximo ao cliente. Duas vertentes: 1- Convergente: permite ao líder avaliar a situação e definir a melhor forma de alocação dos recursos; 2- Divergente: Não permite que o líder avalie toda a situação para a alocação dos recursos.
	Perfil do líder X Estabelecimento da forma de seleção do líder e definição do tipo de pessoas a ocupar o cargo	Convergente Enfoque: Líder é selecionado com base nos seus traços. Modelo: Processos seletivos são realizados para seleção do líder.	Convergente para indiferente Enfoque: Líder pode ser formado, mas há vertentes que falam que ele deve ter traços mínimos Modelo: Processos seletivos são realizados para seleção do líder.	Convergente para indiferente Enfoque: Líder pode alterar seu comportamento conforme a situação, mas a pessoa selecionada deve ter essa capacidade. Modelo: Processos seletivos são realizados para seleção do líder.
	Ambiente organizacional X Tipo de ambiente (formal e informal) e hierarquias definidas	Indiferente Enfoque não trata desse ponto.	Indiferente Enfoque não trata desse ponto.	Indiferente Enfoque: Líder deve ser capaz de alterar o seu comportamento conforme o ambiente existente. Modelo: descentralização e redução dos níveis hierárquicos
	Controle sobre os aspectos de satisfação das equipes X Controle sobre aspectos desmotivadores ou incentivadores para a equipe	Divergente Enfoque: Equipe segue o líder por suas características inatas. Modelo: motivação por meio da competição	Divergente Enfoque: Líder deve ter o controle sobre esses aspectos que são relevantes para se moldar o comportamento da equipe. Modelo: motivação por meio da competição	Divergente Enfoque: Líder deve controlar mecanismos de punição e recompensa. Modelo: motivação por meio da competição
	Forma de definição e divulgação da estratégia	Divergente Enfoque: Líder deve participar da definição das metas organizacionais. Modelo: Núcleo estratégico central define políticas e metas e demais instituições executam.	Indiferente Enfoque não trata sobre esse aspecto	Indiferente para divergente Enfoque: Líder deve participar para alterar seu comportamento conforme contexto. Modelo: Núcleo estratégico central define políticas e metas e demais instituições executam.
	Autonomia para organização da equipe X Possibilidade de definir as atividades da equipe e a melhor forma de realizá-las.	Convergente Enfoque: Líder tem autonomia para organizar a equipe. Modelo de gestão permite que o líder defina as funções da equipe e a forma de fazê-las.	Convergente Enfoque: Líder deve ter autonomia para organizar a equipe. Modelo de gestão permite que o líder defina as funções da equipe e a forma de fazê-las.	Convergente Enfoque: Líder possui liberdade de definição de funções conforme a situação apresentada. Modelo de gestão permite que o líder defina as funções da equipe e a forma de fazê-las.

Categorias de Análise Modelos		Análise		
		Enfoque dos traços	Enfoque comportamental	Enfoque contingencial
Nova Governança Pública	Controle sobre os recursos <b>X</b> Definição da forma de controle dos recursos e fiscalização da sua aplicação	Divergente Enfoque: alocação centrada no líder Modelo: definição descentralizada e participativa	Indiferente para divergente Enfoque: Para o comportamento voltado para a tarefa é preciso controle sobre os recursos. Modelo: definição descentralizada e participativa	Convergente Enfoque: adaptação à situação com alguma influência sobre a alocação de recurso Modelo: definição descentralizada e com a participação do líder
	Perfil do líder <b>X</b> Estabelecimento da forma de seleção do líder e definição do tipo de pessoas a ocupar o cargo	Divergente Enfoque: Líder possui características natas. Modelo: Definição do líder é coletiva, independentemente das suas características natas.	Indiferente para divergente Enfoque: Líder pode ser formado, mas há autores que defendem que a pessoa deve possuir características mínimas para a liderança. Modelo: Definição do líder é coletiva.	Convergente Enfoque: adaptação ao contexto Modelo: Definição do líder é coletiva e provavelmente deve apontar o mais adaptado à situação.
	Ambiente organizacional <b>X</b> Tipo de ambiente (formal e informal) e hierarquias definidas	Indiferente Enfoque: o ambiente não é uma variável relevante.	Indiferente Enfoque: o ambiente não é uma variável relevante.	Convergente para indiferente Enfoque: Líder pode adaptar ao seu comportamento ao ambiente. Modelo: descentralizado e mais informal
	Controle sobre os aspectos de satisfação das equipes <b>X</b> Controle sobre aspectos desmotivadores ou incentivadores para a equipe	Divergente Enfoque: Apenas o exercício da liderança seria suficiente para garantir a satisfação da equipe. Modelo: Equipe participa da definição daquilo que a motiva ou desmotiva.	Convergente para indiferente Enfoque: Para o comportamento voltado para as pessoas, a equipe informa o que a motiva. Modelo: Equipe participa da definição daquilo que a motiva ou desmotiva.	Divergente Enfoque: Controle permite o exercício da liderança transacional ou da liderança da teoria das trocas. Modelo: Equipe participa da definição daquilo que a motiva ou desmotiva.
	Forma de definição e divulgação da estratégia	Divergente Enfoque: Líder deve participar da definição das metas organizacionais. Modelo: As decisões são compartilhadas.	Indiferente Enfoque não trata sobre esse aspecto	Convergente Enfoque: Líder pode exercer a liderança transformacional, estimulando o empoderamento da equipe. Modelo: Decisões são compartilhadas.
	Autonomia para organização da equipe <b>X</b> Possibilidade de definir as atividades de cada pessoa, suas tarefas e a melhor forma de realizá-las.	Divergente Enfoque: Líder é a figura central e deve decidir sobre a organização da equipe. Modelo: Decisões são compartilhadas.	Indiferente para divergente Enfoque: Líder deveria ter autonomia para definir as funções conforme a maturidade do liderado. Modelo: Decisões são compartilhadas.	Convergente para indiferente Enfoque: Líder pode exercer a liderança transformacional, estimulando o empoderamento da equipe. Modelo: Decisões são compartilhadas.

Fonte: elaborado pela autora

Em relação ao cruzamento das características da burocracia com o enfoque de liderança por traços, é possível afirmar que há divergência em relação ao controle de recursos, uma vez que tal enfoque pressupõe que o líder seja supremo no mando do recurso, contrariando o definido pelo modelo, em que as regras reduzem a influência do líder. Quanto ao perfil do líder, há divergência, pois a forma de seleção do modelo burocrático (preferencialmente concurso público) não considera os traços universais que definem o líder. Em relação ao ambiente organizacional, é indiferente o resultado do cruzamento, porque não há influência do tipo de ambiente para o exercício da liderança por traços. Relativo ao controle dos aspectos de satisfação da equipe, isso é indiferente, considerando que a liderança é exercida em função das características que a pessoa possui, não sendo necessárias recompensas à equipe, entendendo-se que as pessoas seguem o líder em função de suas características natas. Sobre a definição e a divulgação das estratégias, o cruzamento é divergente, porque esse enfoque pressupõe que o líder é a peça principal, portanto, deve participar de decisões e divulgação das estratégias que afetam sua liderança, enquanto o modelo define que a estratégia seja elaborada de forma centralizada e divulgada, utilizando-se a hierarquia forte existente. Finalmente, em relação à autonomia na definição das atividades da equipe, há uma divergência ocasionada pela baixa possibilidade de o líder atuar livremente com a equipe para atingir as metas, exercendo plenamente a sua influência baseada nas suas características natas.

Sobre o cruzamento das características da burocracia com o enfoque de liderança comportamental, é possível afirmar que há uma relação que varia de indiferente para divergente no controle dos recursos, uma vez que o controle sobre tais recursos não é preponderante para o exercício da liderança, nesse enfoque, mas, ao mesmo tempo, entende-se que o líder deve ter certo controle sobre os recursos, especialmente quando a liderança está voltada para a tarefa. Quanto ao perfil do líder, é divergente o cruzamento dos construtos, porquanto o ponto que deveria ser avaliado para a seleção do líder é o seu comportamento, e não o conhecimento mensurado no concurso público. Em relação ao ambiente organizacional, é indiferente o resultado porque o enfoque não trata do contexto organizacional, considerando que esse aspecto não é relevante para o exercício da liderança. Em relação ao controle dos aspectos de satisfação da equipe e de punição e recompensa, esse é especialmente relevante para a teoria de estilo de liderança voltado para o relacionamento, por isso a correlação é divergente, considerando que, na burocracia, o líder tem pouco comando sobre os itens. Relativo à definição e à divulgação das estratégias, o cruzamento é indiferente, pois o enfoque teórico não trata desse aspecto. Finalmente, em relação à autonomia na definição das

atividades da equipe, há uma divergência ocasionada pela possibilidade das normas assumirem o papel de determinação das atividades, retirando dos líderes as funções de organização da equipe e de controle sobre os resultados, especialmente quando o líder apresenta um comportamento voltado para a tarefa ou, na teoria de *grid*, em que a equipe é desenvolvida para que seja capaz de realizar autonomamente as atividades.

Considerando-se o cruzamento das características da burocracia com o enfoque de liderança contingencial, é possível afirmar que há uma indiferença em relação ao controle de recursos, afinal é possível ao líder adaptar-se ao contexto apresentado. Já quanto ao perfil do líder, a relação é de divergência, pois o conhecimento, mensurado no concurso público, não garante que o líder seja capaz de analisar e de se adaptar ao ambiente/situação. Sobre o ambiente organizacional, o cruzamento é indiferente para divergente porque o ambiente formal e hierárquico pode inibir o exercício da liderança transformacional, ainda que, em relação às demais teorias, seja possível a adaptação do estilo de liderança ao ambiente. Quanto ao controle dos aspectos de satisfação da equipe, a correlação é divergente, considerando-se que se pressupõe o controle pelo líder dos mecanismos de punição e recompensa, especialmente na teoria das trocas. Relativo à definição e à divulgação das estratégias, o cruzamento é divergente, pois o líder deveria participar do processo para que pudesse alterar seu comportamento conforme a situação, a fim de ser capaz de exercer seu papel. Finalmente, em relação à autonomia na definição das atividades da equipe, há uma divergência ocasionada pela baixa possibilidade de o líder atuar na definição das atividades, restringindo-se sua liderança, especialmente a transformacional.

Em relação ao cruzamento das características da Nova Gestão Pública com o enfoque de liderança por traços, é possível afirmar que há convergência em relação ao controle de recursos, uma vez que há a aproximação do líder a esse controle, conferindo-lhe o poder pressuposto pelo enfoque dos traços. Destaca-se que, se forem avaliadas as vertentes existentes, é possível ainda ter duas interpretações descritas no Quadro 14 e analisadas no Quadro 15. Para fins desse estudo, serão consideradas apenas a descrição geral do aspecto. Quanto ao perfil do líder, há convergência, pois a possibilidade de se terem processos seletivos internos ou externos que não obedecem à rigidez do concurso público permite que as pessoas sejam selecionadas com base em traços. Em relação ao ambiente organizacional, é indiferente o resultado do cruzamento, porque não há influência do tipo de ambiente para o exercício da liderança por traços. Sobre o controle dos aspectos de satisfação da equipe, esse é divergente, considerando que o líder já possui as características que motivam as pessoas e

qualquer interferência nessa dinâmica é prejudicial, ou seja, o estímulo à competitividade do modelo não contribui para o exercício da liderança. Relativo à definição e à divulgação das estratégias, o cruzamento é divergente, entendendo-se que o líder, ponto central da teoria, deve participar da definição das metas organizacionais a fim de poder definir a forma de trabalho da equipe, contrariando a diretriz da NGP que determina que as decisões estratégicas são tomadas por um núcleo central. Finalmente, em relação à autonomia na definição das atividades da equipe, há convergência, pois o modelo de gestão permite que a liderança seja completamente exercida pela grande autonomia concedida, dando liberdade para o líder definir as funções da equipe.

Comentando sobre o cruzamento das características da Nova Gestão Pública com o enfoque de liderança comportamental, é possível afirmar que há uma correlação de convergente para indiferente em relação ao controle de recursos, avaliando que o controle de recursos por si só não é preponderante para definição do comportamento do líder, mas é necessário o controle no caso do comportamento voltado para a execução da tarefa. Quanto ao perfil do líder, há uma relação de convergência para indiferença, afinal o líder pode ser formado por meio de capacitações e experiências; no entanto, a possibilidade de se terem processos seletivos internos ou externos permite que as pessoas selecionadas tenham os traços mínimos de liderança, como defendido por alguns autores. Em relação ao ambiente organizacional, resulta indiferente a correspondência, porque o enfoque não trata desse ponto. Focando-se o controle dos aspectos de satisfação da equipe, esse é divergente, pensando que o líder deve ter controle sobre esses aspectos para moldar o comportamento da equipe, especialmente na liderança voltada para a tarefa. Relativo à definição e à divulgação das estratégias, o cruzamento é indiferente, afinal o enfoque não discute esse ponto. Finalmente, para a autonomia na definição das atividades da equipe, há uma convergência ocasionada pela liberdade dada ao líder para definir as funções da equipe conforme o seu comportamento.

Discutindo sobre o cruzamento das características da Nova Gestão Pública com o enfoque de liderança contingencial, pode-se afirmar que há convergência para indiferença em relação ao controle de recursos, percebendo-se que a proximidade do *locus* de decisão mais próximo do cliente (descentralização) permite que o líder avalie a situação e tome a melhor decisão, e, ao mesmo tempo, a figura de liderança, segundo o enfoque contingencial, pode e deve alterar seu comportamento conforme a situação. Quanto ao perfil do líder, há uma relação de convergente para indiferente, pois o líder deveria moldar os seus comportamentos, de acordo com a conjuntura; além disto, os processos seletivos internos e externos permitem a seleção

de uma pessoa com essa capacidade. Em relação ao ambiente organizacional, a correlação indica indiferença porque, ainda que esse seja um ponto importante para o enfoque contingencial, o líder deve ser capaz de alterar o seu comportamento segundo a ocasião existente. Acerca do aspecto de controle dos aspectos de satisfação da equipe, esse é divergente, considerando que é um item relevante para exercício da liderança transacional e para a relação baseada em punição e recompensa. No entanto, a política de incentivo à competitividade pode ser incompatível com a liderança transformacional. Quanto à definição e à divulgação das estratégias, o cruzamento é indiferente para divergente, percebendo-se que é importante que o líder seja capaz de entender e absorver a estratégia organizacional definida, a fim de ser capaz de atingi-la, de exercer seu papel de líder e de estimular a autonomia da equipe, considerando a teoria de liderança transformacional. Ao mesmo tempo, deve moldar sua liderança conforme a situação presente. Finalmente, em relação à autonomia na definição das atividades da equipe, há uma convergência ocasionada pela liberdade dada ao líder para a determinação de funções conforme a situação existente.

O cruzamento das características da Nova Governança Pública com o enfoque de liderança por traços apresenta divergência, em relação ao controle de recursos, porque essa alocação é definida de forma colegiada, e não centrada no líder. Quanto ao perfil do líder, há divergência, pois a definição conjunta de quem deve ser o líder poderia não considerar as características natas necessárias ao exercício da liderança. Em relação ao ambiente organizacional, é indiferente a correlação entre os construtos, porque não há influência do tipo de ambiente para o exercício da liderança. Sobre o controle dos aspectos de satisfação da equipe, esse resultado é divergente, considerando que a liderança é exercida em função das características que o líder possui, não sendo necessárias recompensas à equipe, mas o modelo da Nova Governança Pública define que as decisões devem ser compartilhadas. Relativo à definição e à divulgação das estratégias, o cruzamento é divergente, uma vez que o líder deveria ser o definidor da estratégia e o seu divulgador, ficando a cargo da equipe a sua realização. Finalmente, em relação à autonomia na definição das atividades da equipe, há uma divergência, pois o líder é a figura central do enfoque e somente ele deveria decidir as funções da equipe, especialmente porque a equipe confiaria plenamente na sua liderança.

Debatendo-se sobre o cruzamento das características da Nova Governança Pública com o enfoque de liderança comportamental, percebe-se que há indiferença com tendência à divergência em relação ao controle de recursos, pois, para obter os resultados, quando o comportamento do líder for voltado para isso, é necessário possuir algum grau de autonomia



nesse quesito. Caso o comportamento seja voltado para o indivíduo, o controle dos recursos é indiferente. Quanto ao perfil do líder, há uma indiferença para divergência, pois ainda que o líder possa ser formado, há autores que definem serem necessárias características mínimas que podem não ser consideradas pelo grupo durante a decisão. Em relação ao ambiente organizacional, o cruzamento é indiferente, porque não há influência do tipo de ambiente. No tocante ao controle dos aspectos de satisfação da equipe, a correlação é convergente para indiferente, considerando que o líder pode agir melhor sabendo, pela equipe, o que a motiva ou a desmotiva se o comportamento for voltado para as pessoas. No caso do comportamento voltado para as tarefas, a correlação é indiferente. No que se refere à definição e à divulgação das estratégias, a correlação é indiferente, pois a teoria não trata sobre esse aspecto. Finalmente, em relação à autonomia na definição das atividades da equipe, há uma indiferença com tendência à divergência, ocasionada pela baixa autonomia dada ao líder para definir as funções da equipe, conforme a maturidade de cada membro, mas é possível que ele negocie com cada pessoa apresentando os pontos que definem as tarefas.

Refletindo sobre o cruzamento das características da Nova Governança Pública com o enfoque de liderança contingencial, pode-se observar que há uma convergência em relação ao controle de recursos, pois a definição colegiada da alocação de recursos permite ao líder algum controle como é necessário no enfoque. Quanto ao perfil do líder, há convergência na relação entre os construtos percebendo-se que há uma maior possibilidade do líder escolhido, pelos envolvidos, estar mais sintonizado com a situação, permitindo que seu comportamento seja moldado contingencialmente. Em relação ao ambiente organizacional, a correlação é de convergente para indiferente porque o líder deve adaptar o seu comportamento ao ambiente; entretanto, a descentralização do poder e a redução da hierarquia possibilitam a melhor atuação da liderança transformacional. Referente ao controle dos aspectos de satisfação da equipe, esse é divergente, considerando que, ciente do que a equipe deseja, o líder poderia utilizar mecanismos de barganha, exercendo a liderança transacional, mas, como o controle está na decisão coletiva, o líder possui limitação em exercer esse tipo de poder. Sobre a definição e a divulgação das estratégias, o cruzamento é convergente, observando-se que o líder participa do processo decisório e, também, envolve a equipe, exercendo a liderança transformacional, por meio do empoderamento dos envolvidos. Finalmente, em relação à autonomia na definição das atividades da equipe, há uma correlação de convergente para indiferente, pois o líder deve ser capaz de adaptar-se à situação colocada, enquanto a possibilidade de definir junto com a equipe as funções estimula a liderança transformacional.

Após a análise da correlação dos dois construtos, para sintetizar o panorama geral, foram pontuadas as relações atribuindo-se:

- 1 para relação de divergência
- 0,5 para relação de indiferença para divergência
- 0 para relação de indiferença
- 0,5 para relação de convergência para indiferença
- 1 para relação de convergência

Deste modo, foi possível elaborar a

Tabela 1 que aponta os pontos divergentes, convergentes e indiferenças.

A partir da

Tabela 1, observa-se que enfoques teóricos não apresentaram aderência plena aos modelos de gestão, ainda que se possam verificar quais enfoques apresentam maior aderência a cada modelo. Nesse sentido, para o modelo de gestão Burocracia, o enfoque teórico de liderança que mais foi compatível foi o comportamental, mas destaca-se que a aderência foi negativa, assim como nos demais enfoques. O modelo burocrático apresentou menor escore geral (-12), apontando que esse é o modelo menos favorável ao exercício da liderança.

Quanto ao modelo NGP, todos os enfoques tiveram resultados positivos e próximos. Os maiores resultados, nesse modelo, foram a liderança por traços e comportamental. Ao mesmo tempo, por apresentar o maior escore positivo, assume-se que esse seja o modelo que é mais favorável ao exercício da liderança, independentemente do tipo de enfoque.

Ressalta-se a correlação entre a Nova Governança Pública e o enfoque contingencial, que demonstraram a melhor compatibilidade. Ressalta-se, no entanto, que o modelo de Nova Governança Pública é recente e possui pouca literatura que determina a sua forma de funcionamento e implementação (DIAS; CARIO, 2014), sendo pouco difundido

especialmente no Brasil. Assim, dificilmente seria possível verificar, na prática, a correlação entre o enfoque e o modelo em voga.

Em relação aos enfoques teóricos de liderança, é possível perceber que, de forma geral, o enfoque contingencial é o que se adaptou melhor a todos os modelos de gestão (escore total de -1), enquanto o enfoque de traços foi o menos aderente (escore total de -8).

Tabela 1 - Síntese dos resultados por aspecto: valoração da relação do modelo de Gestão Pública e o enfoque clássico de liderança

Categorias de Análise Modelos	Enfoques			Resultados	
	Traços	Comportamental	Contingencial		
<b>Burocracia</b>	Controle sobre os recursos	-1	-0,5	0	-1,5
	Perfil do líder	-1	-1	-1	-3
	Contexto organizacional	0	0	-0,5	-0,5
	Satisfação da equipe	0	-1	-1	-2
	Estratégia organizacional	-1	0	-1	-2
	Autonomia para organização da equipe	-1	-1	-1	-3
	<b>Resultado Burocracia</b>	<b>-4</b>	<b>-3,5</b>	<b>-4,5</b>	<b>-12</b>
<b>Nova Gestão Pública</b>	Controle sobre os recursos	+1	+0,5	+0,5	+2
	Perfil do líder	+1	+0,5	+0,5	+2
	Contexto organizacional	0	0	0	0
	Satisfação da equipe	-1	-1	-1	-3
	Estratégia organizacional	-1	0	-0,5	-1,5
	Autonomia para organização da equipe	+1	+1	+1	+3
	<b>Resultado Nova Gestão Pública</b>	<b>+1</b>	<b>+1</b>	<b>+0,5</b>	<b>+2,5</b>
<b>Nova Governança Pública</b>	Controle sobre os recursos	-1	-0,5	+1	-0,5
	Perfil do líder	-1	-0,5	+1	-0,5
	Contexto organizacional	0	0	+0,5	+0,5
	Satisfação da equipe	-1	+0,5	-1	-1,5
	Estratégia organizacional	-1	0	+1	0
	Autonomia para organização da equipe	-1	-0,5	+0,5	-1
	<b>Resultado Nova Governança Pública</b>	<b>-5</b>	<b>-1</b>	<b>+3</b>	<b>-3</b>

<b>Resultado dos enfoques</b>	<b>-8</b>	<b>-3,5</b>	<b>-1</b>
-------------------------------	-----------	-------------	-----------

Fonte: Elaborado pela autora

Ressalta-se que a análise proporcionada anteriormente considerou o tipo ideal dos modelos de gestão, o que pode não ocorrer plenamente na prática (LARROUQUÉ, 2018). Por isso, é importante buscar a verificação dos achados em um contexto real, estimulando o prosseguimento da pesquisa por meio de entrevistas com pessoas-chave. Entendendo-se que o estado de Minas Gerais passou pelos diversos modelos de gestão, ainda que possa ser de forma “falha” (ver PINHO, 1998), esta pesquisa focou, como apontado na metodologia, no exame e na análise da forma em que se deu a liderança nos diversos períodos que correspondem a cada um dos modelos:

- De 1999 a 2002 - Modelo burocrático;
- De 2003 a 2014 - Nova Gestão Pública – NGP;
- De 2015 a 2018 - Nova Governança Pública.

Os resultados estão apresentados no item a seguir.

## **5.2. Resultados e Análise das Entrevistas**

Os resultados das entrevistas foram divididos conforme o período a que cada um se referia a fim de facilitar a análise. Ao final, todos os resultados foram comparados para verificar a aplicabilidade dos achados referentes à compatibilidade do modelo de gestão e do enfoque teórico de liderança para o campo da saúde no estado de Minas Gerais.

### **5.2.1. Entrevistas referentes ao período de 1999 a 2002 – modelo de gestão burocrático**

Em relação ao período de 1999 a 2002, foram dois os entrevistados, que serão nomeados como entrevistado 1 e entrevistado 2.

Aos entrevistados, foi-lhes perguntado qual era a forma de seleção do líder, na época. O entrevistado 1 afirmou que a definição ocorria por indicações políticas, sem processo seletivo;

inclusive para os cargos de recrutamento limitado aos servidores efetivos, enquanto o entrevistado 2 disse que as pessoas eram escolhidas com base em “aptidão e habilidades pessoais, e pela experiência adquirida no exercício de suas funções”. Considerando o modelo de governo burocrático, esperava-se que a seleção fosse imparcial, baseada no conhecimento formal; entretanto, pelas respostas, as formas de seleção não são condizentes com a Burocracia. A indicação política descrita pelo entrevistado 1 pode ser sinal da existência ainda de traços de patrimonialismo como sugerido por Pereira (2016), enquanto a seleção considerando aptidão, habilidade, experiência sugere a valorização de aspectos adquiridos, eliminando o enfoque por traços.

Quanto ao perfil do líder, os entrevistados 1 e 2 afirmaram não terem conhecimento de perfil formal definido. Assim, não é possível avaliar se o perfil está condizente com o modelo de governo ou qual é o enfoque predominante.

Em relação às características valorizadas no líder, para o entrevistado 1, não havia perfil sistematizado, limitando-se apenas à exigência de escolaridade inerente a cada cargo. Para o entrevistado 2, as características valorizadas eram: ter “*experiência e vivência na estrutura organizacional da secretaria; possuir habilidades para o comando de equipes; facilidade de comunicação; e [ter] conhecimento da missão do estado*”. É possível perceber, pela fala do entrevistado 1, que a valorização do perfil do líder se correlacionava com o conhecimento, como é característico da Burocracia (Quadro 14, p. 133). A fala do entrevistado 1 evidencia também a baixa importância da liderança no contexto, fortalecendo a ideia de que a forma de gestão burocrática entende prescindir de liderança para seu funcionamento. Já o relato do entrevistado 2 ressalta a centralidade do comportamento do líder e a possibilidade de formação da liderança com base na vivência do indivíduo, condizente com o enfoque comportamental. O trecho sugere uma valorização da capacidade da interação do líder com o contexto (condizente com o enfoque contingencial) a partir da compreensão da missão do órgão.

Relativo às perguntas fechadas, as respostas estão descritas no **Apêndice C** e foram comparadas com o Quadro 12 - Gabarito para análise das perguntas fechadas da entrevista, na página 111, de modo a evidenciar o enfoque teórico predominante, que, segundo os entrevistados, é o enfoque de traços. Quanto ao modelo de gestão, o entrevistado 1 aponta para a predominância da burocracia, enquanto o entrevistado 2 oscila entre os três modelos com predominância por pontuação da Governança Pública. Como analisado na

Tabela , o enfoque de traços é incompatível com os dois modelos, em especial com o modelo de Governança Pública, mas, aparentemente, isso não impediu a sua adoção.

Foi possível, ainda, verificar que o entrevistado 2 informa que havia presença de influência política na seleção do líder, mesmo que medianamente. É importante ressaltar que se verifica uma incongruência no relato do entrevistado 1 que afirma, na primeira resposta, que as nomeações ocorriam por influência política, e, na resposta fechada, o entrevistado se abstém de responder, dizendo que não concorda ou discorda da afirmação. O resultado pode ser verificado no resumo no Quadro 16 a seguir.

Quadro 16 - Resumo dos resultados (entrevistas 1 e 2)

Enfoques/modelos	Entrevistado 1		Entrevistado 2	
	Força	Afirmação	Força	Afirmação
Traços	<b>Forte</b>	<b>91%</b>	<b>Média</b>	<b>55%</b>
Comportamental	Média	70%	Fraca	30%
Contingencial	Média	57%	Média	29%
Burocracia	<b>Perfeita</b>	<b>100%</b>	Média	44%
Nova Gestão Pública	Fraca	33%	Fraca	56%
Governança Pública	Média	50%	<b>Média</b>	<b>50%</b>
Foco político	Fraca	0%	<b>Média</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir das respostas

Prosseguindo a análise do período, quanto à autonomia e ao controle, o entrevistado 1 relata que o líder não possuía autonomia; mas o entrevistado 2 afirmou que era relativo o grau de autonomia, dependendo do nível hierárquico, e o controle era de difícil exercício, considerando-se as estruturas formais existentes e a natureza dos liderados (servidores estáveis). Pelas falas, pode-se inferir que a Burocracia estava atuante na limitação do controle dos recursos, restringindo a atuação do líder. Contudo, a autonomia reduzida parece não estar atrelada ao modelo burocrático, pois o entrevistado 2 afirma que a autonomia era maior, dependendo do nível hierárquico, ou seja, a autonomia aparenta estar limitada não pelas leis e processos, mas pela estrutura de poder, revelando, mais uma vez, traços de patrimonialismo. A baixa autonomia descrita seria incompatível com a liderança por traços, conforme Quadro 14, e compatível com a burocracia, reforçando, novamente, a possibilidade de exercício limitado de liderança evidenciado no relato do entrevistado 1, na terceira pergunta.

Em relação aos aspectos que mais contribuíram para o exercício da liderança, o entrevistado 1 afirma que a participação e a idealização do SUS foram os principais motivadores para os líderes, e isso contribuiu para o exercício da liderança. Segundo o entrevistado, eram pessoas que “*vestiam a camisa*”. Para o entrevistado 2, a formação acadêmica do líder, o

conhecimento da missão institucional, o relacionamento pessoal construído, a facilidade de comunicação, o respeito recíproco nos diversos níveis de gestão e o conhecimento técnico foram aspectos que contribuíram para o exercício da liderança em seu período.

O entrevistado 1 se correlaciona com o descrito por alguns autores correlacionado à motivação dos servidores, no que se refere ao engajamento propiciado pela crença no objetivo da coisa pública, possivelmente impulsionado por um senso de heroísmo, pelo valor decorrente de se trabalhar em algo maior do que si próprio, para o bem de todos, deixando um legado (BOSE, 2020). O entrevistado 2 relata pontos que podem ser correlacionados ao enfoque contingencial ou comportamental, considerando que o líder pode ser formado e o conhecimento adquirido é importante para a liderança. Os entrevistados, no entanto, não apontam nenhum ponto facilitador que esteja conectado com o modelo de gestão pública adotado.

O ponto dificultador do exercício da liderança citado pelo entrevistado 1 foi a falta de uma política de pessoal e de saúde pública, com objetivos pouco definidos e muito políticos. Para o entrevistado 2, *“a inexistência de uma política de valorização de servidor; a falta legitimação do trabalho e [da] sua importância pela comunidade estatal e até mesmo pelo próprio servidor”* foram aspectos dificultadores do exercício da liderança. A intenção dessa pergunta era verificar se algum aspecto correlacionado ao modelo de gestão era citado como dificultador. Nas respostas anteriores, os fatores listados não estão necessariamente associados a algum modelo de gestão, mas servem de subsídio para definição de estratégias organizacionais no âmbito da SES/MG.

Sobre a necessidade de modificação no serviço público para a plena atuação dos líderes, o entrevistado 1 afirmou que é preciso ter uma formação prévia, e as teorias existentes na administração moderna (em geral, e não apenas a de liderança) precisam ser adaptadas para o serviço público, o que o entrevistado entende que está longe de acontecer. Ademais, aponta para a necessidade de formulação de políticas de motivação, treinamento e reformulação total na missão da instituição. O entrevistado 2 informa não saber opinar sobre essa questão. Nesse relato, percebe-se o entendimento de que uma pessoa por ser capacitada para se tornar líder, contrariando as crenças do enfoque por traços que o entrevistado 1 apontou anteriormente como sendo o predominante no período. O entrevistado 1 evidenciou a relevância da profissionalização do funcionalismo, exigindo a valorização da pessoa e o fortalecimento das carreiras, como ressaltou Abrucio (2007), que também destacou a necessidade de investir em capacitação para os servidores. Para além, o entrevistado 1 ressaltou a importância de se

construir teorias específicas para o setor público, afastando, portanto, o entendimento de que a melhoria dos processos do setor público viria da iniciativa privada, o que é preconizado na Nova Gestão Pública.

Referindo-se à influência do modelo de gestão (Burocracia) para o exercício da liderança, o entrevistado 1 indicou que não houve tal influência, enquanto o entrevistado 2 reforçou que o papel da liderança era limitado e que cada governo determinava a forma de governar por meio de suas políticas públicas, seu posicionamento democrático ou autocrático e seu modo de exercer o poder, interferindo no exercício da liderança especialmente no caso dos líderes que estão em formação; ou seja, a forma de estabelecer poder da alta cúpula do governo moldou a liderança no órgão no período.

Essa ideia de que a alta direção, em especial o secretário, determina a dinâmica organizacional na SES/MG e, conseqüentemente, o exercício da liderança, mais do que o modelo de governo, foi apontada por outro entrevistado (mais à frente) e rompe com a hipótese nesta pesquisa levantada. Entende-se, entretanto, que o governador nomeará para o cargo de secretário alguma pessoa alinhada com a sua proposta de governo, nesse sentido, o modelo de gestão seria perpetuado. Na prática, nem sempre se observa isso, uma vez que, em diversos momentos, o cargo de secretário é moeda de barganha política, podendo minar, desse modo, o alinhamento institucional esperado.

Nenhum dos entrevistados participou em mais de um período de governo estudado, por isso essa pergunta referente a esse tópico não foi respondida.

Finalmente, o entrevistado 1 acrescentou que é preciso investir mais no funcionalismo público, em especial nos cursos sobre teorias de formação de líder, ainda que a criação da escola de governo tenha contribuído nesse sentido. Ressaltou ainda que, com o advento da informatização, as coisas estão mudando de forma intensa, por isso é preciso que a administração pública acompanhe esse processo. Além disso, é preciso pensar nas amarras da administração pública, como os planos de cargos e salários, para que haja uma *“gratificação que leve a pessoa a se formar líder para se diferenciar dos outros”*, e isso ser *“contado na carreira”*. Segundo o entrevistado 1, o líder deveria ser recompensado financeiramente e reconhecido como tal, inclusive pela equipe. Trata-se de algo semelhante ao existente em uma empresa privada, em que o sucesso é construído a partir da liderança. O relato do entrevistado 1 ressalta a importância do funcionalismo para o fortalecimento da gestão pública, alinhado à figura do líder e seu papel de protagonismo no processo de melhoria da eficiência do estado. O entrevistado 2 se absteve de acrescentar algum ponto a mais ao que já havia informado.



As entrevistas desse período, de forma geral, apontaram para a possibilidade de existência de atributos patrimonialistas e burocráticos. A importância das características do secretário foi um ponto de destaque, e a liderança de traços predominou no período, ainda que as respostas nem sempre indicaram elementos contundentes nessa direção. Quanto ao enfoque, nas perguntas fechadas, houve a predominância da liderança centrada nos traços, e, nas perguntas abertas, um dos entrevistados apresentou características dos líderes que remetem ao enfoque contingencial, e o outro permaneceu com enfoque de traços. Ressalta-se, portanto, que nenhum dos dois enfoques foi entendido como mais adequado ao modelo de gestão pública Burocracia, considerando a

Tabela , elaborado anteriormente e disponível na página 145. O quadro aponta para a predominância do modelo comportamental, ainda que a diferença entre as pontuações dos enfoques tenha sido pequena.

### **5.2.2. Entrevistas referentes ao período de 2003 a 2014 - modelo de Nova Gestão Pública**

Para o período de 2003 a 2014, foram cinco entrevistados: entrevistado 3, entrevistado 4, entrevistado 5, entrevistado 6 e entrevistado 7. O entrevistado 5 optou por não responder as primeiras perguntas, assim, sua entrevista será comentada a partir do quadro com as perguntas fechadas.

Para a resposta sobre as formas de seleção do líder, os entrevistados apresentaram posições diferentes. O entrevistado 3 reforçou a presença de um processo seletivo mais formal, com indicação, análise de currículo, entrevistas e análise de competência. Para o entrevistado 4, a seleção deveria ocorrer dentro da própria equipe, de forma que as promoções funcionassem em cadeia e o escolhido fosse aquele que estivesse mais alinhado com a diretriz institucional. Ao mesmo tempo, o entrevistado 4 disse que concedeu autonomia aos líderes hierarquicamente inferiores na estrutura para a seleção de líderes hierarquicamente inferiores, priorizando as pessoas da própria equipe. O entrevistado 6 relatou que era realizada a identificação do perfil do cargo, posteriormente, análise de currículo, e, em seguida, ocorriam entrevistas com os possíveis postulantes ao cargo. O entrevistado explicou ainda que algumas

peças, que já estavam em cargos de liderança, tiveram perfil analisado e posições reajustadas, conforme adequação necessária. O entrevistado 7 afirmou que as nomeações ocorriam por indicação, em especial para os cargos mais altos, como o de subsecretário.

Nessas respostas, nota-se a presença de um processo seletivo, diferentemente do ocorrido no período anterior; porém, ainda há influência política na nomeação para cargos mais estratégicos e de maior hierarquia, em especial os de direção. Assim, é possível afirmar que a Nova Gestão Pública estava presente na seleção de líderes, porque o processo seletivo não se limitou a provas de conhecimento ou a qualquer outro processo muito objetivo. Percebe-se a criação de processos seletivos, compatíveis com o descrito no Quadro 14 e descrito por Rodrigues *et al.* (2008). Observam-se, também, traços de patrimonialismo na indicação de pessoas para cargos hierarquicamente superiores.

Quanto à existência de perfil definido de líder no governo, o entrevistado 3 afirma que, no período inicial, em que Aécio Neves foi governador, havia uma predominância de seleção de técnicos, entendidos como pessoas capazes de gerir a área de sua responsabilidade; entretanto, no período posterior, a seleção já foi mais política. O entrevistado 4 afirma que não havia perfil definido neste período e que esse foi um grande erro do governo. Na época, foi iniciado um processo de construção de perfis por meio da “certificação ocupacional” de cargos, mas o projeto se restringiu a alguns cargos e não foi construído um perfil geral de liderança. O entrevistado atribuiu essa situação ao fato de que não se aceitavam lideranças novas, emergentes, por isso era importante evitarem-se formas de questionamento a cerca dos líderes daquele momento. Segundo o entrevistado 4, as pessoas que já estavam nos cargos de liderança percebiam isto como um tipo de ameaça, principalmente porque, muitas vezes, foram escolhidas por questões políticas. O entrevistado 6 afirmou que as diretrizes para escolha de liderança eram “*domínio [e] conhecimento técnico sobre o assunto, trajetória profissional que demonstrasse aptidão, domínio sobre o assunto, experiência prévia*” com “*reputação ilibada*”. Para o entrevistado, a certificação ocupacional realizada para a SES/MG, referente aos diretores de Unidades Regionais de Saúde, permitiu a redução da influência política nesse grupo, sendo muito relevante, mas, ainda, inconcluso no que se refere às discussões e ao papel do estado na atuação, na organização, no apoio técnico e na regulação regional. Segundo o entrevistado 6, durante este período, repensou-se a função do estado e isso garantiu a motivação para os líderes, ao mesmo tempo que possibilitou à SES/MG estabelecer um corpo técnico relevante. As discussões de perfil de equipe, organização da estrutura e seleção de liderança foram coerentes com essa agenda assumida pela Secretaria,

incluindo os incentivos fundo a fundo, de acordo com o relato do entrevistado 6. O entrevistado 7 destacou a confiança como fator de escolha, unida a experiências anteriores relacionadas à área de atuação. Expressou, ainda, entender que as “*hard skills*”, valorizadas anteriormente, estavam sendo substituídas progressivamente por habilidades mais “sociocomportamentais” (capacidade de negociação, envolvimento e empatia, entre outras habilidades relacionais).

Como é possível observar nas respostas, não há perfil, segundo os entrevistados, formalizado no governo, à exceção do diretor/superintendente de Gestão Regional. Todavia, alguns entrevistados apontam que conhecimento técnico, experiência prévia, reputação honesta e capacidades sociocomportamentais poderiam ser aspectos que compusessem um perfil de liderança no governo. Essas características são muito condizentes com as descritas na teoria de liderança transformacional (BASS, 1990), correlacionando-se, por isso, com o enfoque contingencial.

Ainda que não citado pelos entrevistados, em pesquisa documental, foi possível ver que há uma avaliação específica para os líderes no estado. Essa avaliação está vigente e pode ser acessada no site: <https://www.portaldoservidor.mg.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/avaliacao-de-desempenho/formularios>. No formulário de avaliação mais completo, denominado “Termo de Avaliação (Gestor com equipe - 7 competências - com Acordo de Resultados)”, os líderes são avaliados com base em sete competências: “Orientação para resultados”, “Visão sistêmica”, “Compartilhamento de informações e conhecimentos”, “Liderança de equipes”, “Gestão de pessoas”, “Comportamento inovador”, “Competência técnica”. O formulário citado está disponível no **Anexo A**.

As competências presentes nesse instrumento de avaliação poderiam ser consideradas como diretrizes do perfil desejado de liderança. Cada competência foi traduzida em três ou quatro contribuições efetivas. As contribuições expostas no documento supracitado evidenciam que não se faz distinção entre aspectos de liderança de aspectos de gestão, alinhando líder e gerente como descrito por Kotter (2008). Nota-se que as competências “Orientação para resultados”, “Compartilhamento de informações e conhecimentos” e “Competência técnica”, como descritas, estão correlacionadas à gestão da área, enquanto “Liderança de equipes”, “Visão sistêmica” e “Gestão de pessoas” se relacionam à liderança. A competência “Comportamento inovador” possui contribuições correlatas tanto em relação ao gerenciamento quanto à liderança.

O formulário aponta para um tipo de liderança mais coerente com a liderança transformacional, especialmente na forma inspiradora de traduzir a visão sistêmica para a equipe, no estímulo à autonomia da equipe, na promoção da integração dos membros do time, na tradução da contribuição de cada um para a obtenção do resultado institucional e no modo com que se relaciona com os liderados. Por isso, pode-se inferir que o governo gostaria de promover líderes que possuíssem o enfoque contingencial. Esse resultado contraria o obtido na

Tabela , em que o enfoque contingencial é o que possui o menor escore no modelo de gestão NGP.

Em relação às características que eram valorizadas, o entrevistado 3 afirma que o líder é aquele que consegue “*engajar as pessoas*”, que possui visão holística, sistêmica e que é aberto às mudanças. Um bom líder para a administração pública deve ter espírito público, o que não é trivial, segundo o entrevistado, além de ser uma pessoa correta, honesta e possuir competências (“*conhecimento, habilidade e atitude*”), traduzidas, especialmente, em iniciativa e atitude. O respondente 3 destacou ainda que o espírito público deveria ser requisito para a pessoa entrar no serviço público, sendo, inclusive, avaliado no concurso. Para o entrevistado 4, o líder é aquele alinhado à diretoria e capaz de entender, com poucas palavras, os novos ou diferentes objetivos da instituição, sendo que se deve cuidar para que o líder some e não subtraia. Aqueles que não entendem os objetivos institucionais e a cadeia superior a eles, segundo esse entrevistado, podem conduzir a equipe para um caminho completamente diferente. Ademais, na opinião desse respondente, o líder deve ser capaz de entender da parte técnica, afinal, se não souber responder a uma questão técnica, “*ele desgasta a [sua] liderança (...) muito rapidamente, ninguém sente nele aquele porto seguro que, quando houver, tiver uma dúvida, o líder vai saná-la*”. Assim, prossegue o entrevistado, o líder precisa entender o âmago do cargo, do setor, de modo a se antecipar a possíveis questionamentos. Nas palavras desse respondente, a liderança é, num primeiro momento, “*quase que... amorosa, ela é... idealizada*”, carismática, mas, depois, “*começa a ser cobrada*” para entregar os produtos esperados. Por isso, conclui, é importante o líder ter clareza quanto aos seus limites e ser capaz de dizer até onde consegue ir, abrindo espaço para novas pessoas; caso contrário, a liderança pode atrasar o avanço da equipe e da instituição. Já para o entrevistado 6, na liderança, valorizava-se a capacidade de dialogar com os diferentes públicos, atores internos e externos, ao mesmo tempo em que o líder deveria possuir domínio

dos assuntos, tratando-os em profundidade, construindo políticas que abrangessem a todos, de forma equitativa e não “*casuística*” e primando pelo equilíbrio das duas características. Para o entrevistado 7, o “*bom líder era aquele capaz de conseguir propostas para resolver os problemas e engajar as equipes em prol da execução das soluções propostas*”. Considerando essa máxima, o entrevistado aponta as seguintes características como relevantes: “*perspicácia, resiliência, tirocínio, capacidade de negociação, inteligência competitiva, foco em resultados, empatia, além do conhecimento técnico da área*”.

É interessante observar, nas respostas, que as características citadas não se referem apenas à liderança, mas confundem-se, por vez, com aspectos gerenciais. Esse pode ser interpretado como um ponto positivo, considerando a relevância de se unir a capacidade de direcionar a equipe para um resultado e a de planejar qual deve ser esse resultado para melhoria da organização (KOTTER, 2008). Nas falas, é possível, de modo geral, perceber que a noção de liderança ainda está atrelada à figura do líder, e não à liderança como consequência da interação do líder com o meio e com as pessoas. Assim, pode-se dizer que o conceito de liderança, segundo os entrevistados, parece residir no enfoque comportamental ou de traços, ainda que haja falas que remetam para características de liderança transformacional. Essa afirmação é corroborada pelos resultados das questões fechadas, que priorizam a liderança de traços (duas pessoas) e comportamental (uma pessoa). A liderança contingencial foi apontada por duas pessoas como a predominante, mas, como o entrevistado 5 não respondeu às questões abertas anteriores, não é possível comparar sua posição com os resultados das respostas fechadas.

Sobre as questões fechadas, a resposta de cada um dos cinco entrevistados se localiza no **Apêndice C**; e a sua análise, no Quadro 17, baseada na metodologia apresentada no item Análise dos dados, na página 109. Como é possível ser observado no Quadro 17, o enfoque de liderança varia consideravelmente, sendo que todos os enfoques foram apontados por algum dos entrevistados, mas todos com aderência média; dois entrevistados apontaram o enfoque contingencial como predominante, e dois destacaram o enfoque de traços.

Quadro 17 - Resumo dos resultados (entrevistas 3, 4, 5, 6 e 7)

Enfoques/ modelos	Entrevistado 3		Entrevistado 4		Entrevistado 5		Entrevistado 6		Entrevistado 7	
	Força	Afir.	Força	Afir.	Força	Afir.	Força	Afir.	Força	Afir.
Traços	<b>Média</b>	<b>36%</b>	Fraca	45%	Fraca	45%	Fraca	45%	<b>Média</b>	<b>45%</b>
Comportamental	Fraca	20%	<b>Média</b>	<b>60%</b>	Fraca	30%	Fraca	30%	Fraca	30%
Contingencial	Fraca	29%	Média	57%	<b>Média</b>	<b>57%</b>	<b>Média</b>	<b>43%</b>	Fraca	14%
Burocracia	Fraca	22%	Fraca	44%	<b>Média</b>	<b>67%</b>	<b>Fraca</b>	<b>33%</b>	<b>Média</b>	<b>56%</b>

Nova Gestão Pública	Fraca	33%	Muito fraca	0%	Fraca	22%	<b>Fraca</b>	<b>33%</b>	Fraca	22%
Governança Pública	<b>Fraca</b>	<b>50%</b>	<b>Fraca</b>	<b>50%</b>	Muito fraca	0%	Média	25%	Fraca	0%
Foco político	Fraca	0%	<b>Perfeita</b>	<b>100%</b>	<b>Perfeita</b>	<b>100%</b>	Inexistente	0%	Fraca	0%

Fonte: Elaborado pela autora a partir das respostas

Verifica-se que, no que se refere ao modelo de gestão, houve uma predominância do modelo Burocrático, apontado por dois entrevistados com força média. A Governança Pública aparece em segundo lugar, sendo apresentada por dois entrevistados com aderência fraca. Quanto ao foco político, dois entrevistados apontaram que ocorriam nomeações de cunho político; mas um respondente afirmou que isso não acontecia. O modelo de gestão pública Burocracia mais aderente ao enfoque de liderança é o comportamental, mas os respondentes correlacionaram esse modelo com o enfoque de traços e contingencial, contrariando as informações presentes na

Tabela . No mesmo quadro, demonstra-se que o modelo de gestão pública Governança Pública é mais aderente ao enfoque contingencial, o que não se observa nas respostas dos entrevistados, que disseram que a liderança predominante foi a de traços e comportamental.

Prosseguindo na análise das questões abertas, a autonomia do líder era controversa, pois, segundo os entrevistados 3, 4 e 6, havia uma boa autonomia, enquanto os demais afirmaram que a autonomia era limitada. O entrevistado 4 afirmou que, para os líderes que apresentavam resultados considerados satisfatórios para os dirigentes, havia autonomia; entretanto, o entrevistado 5 disse que a autonomia era limitada “*tendo em vista uma estrutura hierárquica e baseada na estratégia política*”. Segundo o entrevistado 6, o grau de autonomia era alto para o líder desde que se desconsiderassem os constrangimentos (legais, forma de elaboração da política pública, negociando com diversos atores e a intencionalidade de intenção de intervenção em uma certa realidade) inerentes a qualquer ação do gestor público, mas que deveriam ser superadas pela capacidade do líder em “*dialogar, mobilizar, convencer e organizar os recursos que viabilizem a ação*”. O entrevistado 6 ressaltou que “*dado o compartilhamento de diretrizes*” existentes nos documentos oficiais (planos e metas específicas para cada área), “*necessariamente a implementação requeria que cada gestor, na sua esfera, tivesse capacidade de transacionar, respeitados os objetivos da política e (...) das normas que regulam a prática da gestão pública*”. Assim, não há a presença de uma estrutura “*burocrática weberiana*”, de acordo com o entrevistado 6. Para o entrevistado 7, a autonomia

era limitada em função da natureza do serviço público, ou seja, era limitada pela legislação e pelas relações de poder, em especial no que tange às diretrizes e escolhas do Secretário. Quanto ao controle de recursos e ambiente, o entrevistado 7 entende que a limitação se devia à velocidade de aquisição de insumos e de modificação do ambiente de trabalho, em geral, lentos.

Considerando as características da Nova Gestão Pública, notadamente a descentralização das decisões para mais próximo de onde está o cliente (MATHIASSEN, 1999), entende-se que o gestor teria maior autonomia e controle sobre os recursos. Ainda que a fala de muitos afirmem a existência dessa autonomia, por vezes, ela é limitada por características que podem ser atribuídas a traços ainda existentes da Burocracia, tais como normas e restrições, e a pontos do patrimonialismo, como estrutura de poder, necessidade de se “ganhar a confiança” da direção. Comparando-se ao período anterior, nesse período, é possível notar o aumento da autonomia, facilitando a atuação do líder. A autonomia ainda limitada contribuiria para a liderança contingencial (Quadro 14), e essa pode ser a justificativa para que parte dos entrevistados apontassem esse como o enfoque predominante no período.

Quanto aos fatores facilitadores e dificultadores, o entrevistado 3 relatou que a lógica da organização da gestão, a existência efetiva de planejamento e o investimento da profissionalização, em especial do gestor, facilitaram o trabalho, ao mesmo tempo em que a “*falta de estrutura*” dificultou a liderança. Falta de estrutura, de acordo com o entrevistado 3, se refere à falta de medicamentos e de informações para seu controle e gerenciamento; à falta de pessoal qualificado, à dificuldade de realizar concurso; à falta de tecnologia, incluindo desde computador até sistemas informatizados que permitam controle e gestão; e à falta de infraestrutura física para conseguir atender à crescente demanda da saúde. Para o entrevistado 4, o conhecimento do negócio, ou do efeito efetivo do trabalho da SES/MG na população, facilitava o trabalho, enquanto a questão orçamentária — em especial a forma de planejamento orçamentário (elaborado em agosto para ser executado no próximo ano) com poucas modificações — dificultou o exercício da liderança. Segundo o entrevistado 5, “*conhecimento, reconhecimento da equipe e persistência*” foram fatores que facilitaram a liderança; mas a influência política foi fator dificultador. Para o entrevistado 6, o contexto, alinhado ao processo vivido de redefinição do papel da SES/MG, criou um propósito comum aos servidores da esfera pública, incentivando os líderes e liderados a atingirem as metas. Isto foi algo que facilitou a liderança, além do bom entendimento com os demais *stakeholders*, especialmente os externos, em relação a essa agenda. Assim, o alinhamento institucional tanto

interno quanto com os atores externos foi relevante para o exercício da liderança. Destaca-se, no entanto, que, nesse contexto, os líderes não poderiam ser autoritários, em função da ampla necessidade de uma base técnica fundamentada, o que é obtido pelo envolvimento do “time”, pois era

*impossível que qualquer dos gestores tivesse capacidade de formular tecnicamente, no detalhe da discussão; então, necessariamente, ele precisava do time técnico estar envolvido e motivado pela causa técnica. Eu acho que, talvez, foi o que mais mobilizou a equipe; mais do que itens de remuneração, recompensa, punição.*

Quanto aos pontos dificultadores, o entrevistado 6 afirmou serem os constrangimentos e as limitações existentes na administração pública. Para o entrevistado 7, a inovação e a transparência facilitaram o exercício da liderança, enquanto a baixa autonomia citada anteriormente, a estabilidade e o corporativismo dos servidores concursados dificultaram a liderança.

Em relação ao modelo de gestão, pode-se destacar como ponto facilitador da liderança a forma de organização. Como pontos dificultadores, vinculados ao modelo de gestão, são citadas as limitações e as restrições legais, que estão tão incorporadas na Administração e as que são retratadas como inerentes, mas que poderiam ser modificadas pelo modelo de NGP, e a forma de planejamento orçamentário, inflexível e mantida desde o período anterior. O modelo de planejamento orçamentário também é alvo de críticas de Abrucio (2007). Segundo o autor, o descompasso entre o orçamento e a definição de metas, determinado pela existência de um orçamento autorizativo, totalmente sujeito à lógica fiscalista do Ministério da Fazenda, inviabiliza a execução das ações, justificando o não cumprimento de metas que impactam a sociedade. Isso afeta diretamente a eficiência do Estado

Além desses pontos, foi citada a baixa autonomia, também consequência da permanência de uma base burocrática. Ainda, sobre os pontos dificultadores, há dois relacionados ao patrimonialismo. São eles: influência política e o corporativismo dos servidores.

Considerando os pontos apresentados pelos entrevistados, é possível afirmar que há apenas um ponto facilitador do exercício da liderança que está correlato ao modelo de gestão NGP, contrariando o resultado obtido na

Tabela , em que se considera ser esse o modelo que mais facilitaria a liderança. Quanto aos pontos dificultadores do período 2003 a 2014, apresentados pelos entrevistados e



correlacionados a algum modelo de gestão, todos se referem a características de modelos diferentes do NGP, sendo três ligados à Burocracia, e dois, ao patrimonialismo.

Sobre as necessidades de mudanças, para o entrevistado 3, é necessário reduzir o “engessamento de atuação do papel do líder”, provocado pela falta de recursos, além do aumento da burocracia e do excesso de controle dos órgãos públicos. Isso, de acordo com o entrevistado, incute medo nos gestores: “Ninguém quer ser líder não, todo mundo [está] com medo de assinar (...). Então, o processo [está] mais lento, [está] mais burocrático”. Segundo o entrevistado 3, os órgãos de controle possuem pressupostos equivocados:

*Pressupostos equivocados e consequências mais equivocadas ainda. Primeiro: achar que todo mundo age de má fé. Segundo: você não pode botar no mesmo balaio uma pessoa que é corrupta com uma pessoa que não conseguiu fazer alguma coisa porque o sistema não deixa, não deixa, o sistema não permite. Então tá todo mundo no mesmo balaio. E a terceira coisa: é... um, um gestor público não pode errar, e nós somos seres humanos; o gestor vai cometer algum erro, só não erra quem não faz, então é muito mais cômodo não fazer.*

Para o entrevistado 4, liderança e mudança caminham juntas, mas é importante que o líder entenda o contexto em que está, pois é “fácil você entregar Saúde sabendo que você tem um baita plano de saúde. Mas você entregar Saúde sabendo que o cara não tem com o que pagar...”. Para o entrevistado 5, é preciso que os líderes sejam escolhidos com base em suas “competências técnicas e características de lideranças”. Segundo o entrevistado 6, a mudança, envolvendo o exercício da liderança, é a “discussão do modelo da administração pública”. O papel do líder se altera muito conforme o estilo de liderança, não assumindo um como mais eficaz do que outro, pois diversos podem trazer os resultados esperados, de acordo com o entrevistado 6; mas, segundo ele, na administração pública, o líder deve ser capaz de ter postura de frequente diálogo, para dentro e para fora, sem autoritarismo e com uma ampla capacidade de construção coletiva, considerando a diversidade e a pluralidade da sociedade. Além disso, prossegue esse entrevistado, o líder deve ter a capacidade de lidar com os constrangimentos inerentes à esfera pública, construindo soluções em conjunto com a equipe. Para o entrevistado 7, os líderes administrativos públicos deveriam desenvolver mais suas “Softskills, com destaque para negociação, inovação, transparência, accountability, empatia, resiliência e motivação de equipes”.

Quanto às mudanças que possam se relacionar ao modelo de gestão, é possível enumerá-las, correlatas à:

- Burocracia, diminuir burocracia e controle excessivo (note-se que o controle excessivo pode tanto ser consequência da Burocracia como da NGP), bem como constrangimentos da área pública;
- NGP, diminuir o controle excessivo, considerando a vertente “faça o gestor gerir”;
- Nova Governança Pública, construção coletiva de políticas.

Quanto às mudanças relacionadas ao enfoque de liderança, podem-se citar, com relação ao enfoque teórico:

- de traços, possuir competências técnicas e características de liderança;
- comportamental, desenvolver *softskills*;
- contingencial, o líder deve entender o contexto.

É possível notar, portanto, que há uma variação muito grande nas respostas, apontando que modelos híbridos podem estar presentes (PINHO, 1998) e, por isso, são notados aspectos diferentes que necessitam ser mudados para o sucesso da liderança.

Prosseguindo o questionário com a influência do modelo de gestão público para o exercício da liderança, segundo o entrevistado 3, o modelo contribuiu por criar um norte, por meio de um planejamento de curto, médio e longo prazos. Ademais, esse modelo concedeu maior liberdade aos líderes, ao mesmo tempo que a importação de ferramentas privadas, promovida por seus princípios, contribuiu também para isto. Para o entrevistado 4, o primeiro mandato do governador deste período primou por dar liberdade a todos para trabalhar e mostrar resultado, enquanto, no segundo mandato, tolheram-se as novas lideranças. Segundo o entrevistado 4, ainda que a teoria por detrás desse modelo fosse superinteressante, algumas pessoas transformavam os processos para seus propósitos, a fim de que se tornassem imprescindíveis, engessando-os, assim. Já para o entrevistado 5, o modelo de governo limitou a liderança em função das questões políticas, em um momento de “*muitas oportunidades, já que tínhamos um modelo de gestão baseado em desempenho e um bom grupo técnico*”. Para o entrevistado 6, coadunando com o descrito pelo entrevistado 3, o modelo de gestão contribuiu para o exercício da liderança em função do propósito criado, o que interferiu na seleção, na performance, no reposicionamento, na capacitação e na avaliação do “*time de líderes*”. O entrevistado 7 afirmou que o modelo contribuiu para o exercício da liderança, uma vez que

*os desafios postos eram, em tese, voltados para a execução de planejamento de governo e não para atender desejos pessoais dos governantes. Isso fazia com que se*

*reduzisse o viés patrimonialista e aumentasse a percepção de liderar para alcançar resultados almejados pela sociedade.*

Os resultados mostram que três dos entrevistados entenderam que o modelo de governo adotado contribuiu para o exercício da liderança, por meio de planejamento e de estabelecimento de um propósito para o órgão, minimizando as influências políticas. Um entrevistado discordou dessa posição, afirmando que justamente as influências políticas foram limitadoras da liderança no modelo adotado. Uma das características desse modelo é, efetivamente, a existência de planejamento de curto, médio e longo prazos, ponto esse que pode ser mais flexível e mutante na Governança Pública e muito estático na Burocracia. Ao mesmo tempo, a influência política não deveria estar presente na NGP, indicando, novamente, traços de patrimonialismo. Finalmente, a autonomia e a importação de modelos da esfera privada, apontadas pelo entrevistado 3, são características da NGP; entretanto, a percepção desses pontos como vantagens não é compartilhada pelos demais entrevistados. Em geral, as respostas dadas demonstram que, efetivamente, o modelo pode ter auxiliado no exercício da liderança, como seria o esperado pela análise realizada na

Tabela .

No que se refere às diferenças entre os modelos de gestão, na pergunta que pressupunha a participação do respondente em mais de um modelo, o entrevistado 3 explicita que as diferenças estiveram relacionadas com a *“visão de longo prazo. Esse planejamento foi muito forte, foi um marco, assim, essa preocupação com foco no resultado”*. Os entrevistados 4 e 5 não participaram de mais de um modelo de governo, não respondendo a tal questão. O entrevistado 6 relata a sua percepção de que houve uma mudança quanto ao perfil dos líderes, ao diálogo com os *stakeholders* e ao conhecimento técnico. No aspecto *“conhecimento técnico”*, houve diminuição de exigências, bem como ênfase em *“busca de políticas mais amplas e menos setoriais”*, que refletissem uma mudança de estratégia objetiva em cada governo. O entrevistado 7 afirmou que houve uma *“evolução do perfil dos líderes, que passou a ser voltado mais para a meritocracia e menos para a mera indicação política”*, aproximando-se, *“em certa medida, das práticas exitosas do setor privado, adotadas para alocação de líderes”*.

As falas dos entrevistados 6 e 7 demonstram o fortalecimento do modelo NGP com a alteração de secretário/governador ou a alteração de mandato, por meio da utilização de práticas do setor privado, pela instituição da *“bandeira da meritocracia”* e do estabelecimento

de políticas mais setORIZADAS, menos abrangentes, alinhadas à descentralização definida na NGP. O mesmo não pôde ser percebido na fala do entrevistado 3, que demonstra um enfraquecimento do modelo NGP, considerando a diminuição do planejamento e do foco no resultado, características desse modelo.

Na realidade, nenhum dos entrevistados participou de mais de modelo de gestão. Os entrevistados que se pronunciaram, nesta questão, tiveram a experiência relativa à troca de secretário ou troca de governador ou troca de mandato de governador. Assim, não é possível comparar, por essa pergunta, o impacto do modelo no exercício da liderança. Entretanto, é possível observar que mudanças na alta direção já impactam a forma de estruturação da liderança, o que pode ser percebido nos demais modelos. Desse modo, não é preciso uma alteração tão significativa no modelo de gestão para melhoria ou piora do exercício da liderança.

Nas considerações finais, o entrevistado 3 acrescentou que, independentemente do modelo, a questão principal se refere ao engessamento do processo público que limita o exercício do papel do líder. O entrevistado 4 adicionou que é necessário, ao líder, “*saber se remunerar*”, reconhecendo seus méritos e tendo satisfação naquilo que realiza. Acrescentou ainda que a liderança muda conforme a sociedade muda, mas a recíproca não é, necessariamente, verdadeira. O líder, portanto, deve ter a capacidade de se perceber no processo e se reposicionar não como líder, caso verifique que há outra pessoa mais adequada para essa posição; isso em “*prol do objetivo maior*”; afinal, “*quando você quer ser mais o líder do que liderar, você acabou*”, segundo o entrevistado 4. Os demais entrevistados não quiseram fazer comentário adicional.

A resposta do entrevistado 3 aponta indícios, novamente, de que a Burocracia não foi superada no período, e isto se apresenta como um problema para o líder, de acordo com o demonstrado na análise apresentada na

Tabela ; afinal esse é o modelo que menos facilita a liderança. O entrevistado 4 demonstra algo parecido com a ideia do líder heroico, que se autossacrifica para o bem maior (BOSE, 2020).

De forma geral, não se pôde definir um enfoque priorizado no período de 2003 a 2014. Houve a predominância da liderança por traços e contingencial nas respostas fechadas, mas sem consenso. O mesmo pode ser observado ao longo das respostas, com alguns entrevistados

falando de uma liderança idealizada, carismática, se assemelhando ao “super” líder (enfoque de traços), enquanto outros relatavam o imperativo de existirem atitudes que envolvam e que engajem as pessoas, de forma similar ao descrito na liderança transformacional. O enfoque teórico de liderança por traços foi entendido como compatível com a NGP (

Tabela , página 145) e predominante em relação ao enfoque contingencial. Assim, esperava-se que as respostas apontassem para a predominância do enfoque de traços ou comportamental, o que não aconteceu.

### **5.2.3. Entrevistas referentes ao período de 2015 a 2018 - modelo de Nova Governança Pública**

Para o período de Nova Governança Pública, foram cinco entrevistados que serão nomeados como entrevistado 8, entrevistado 9, entrevistado 10, entrevistado 11 e entrevistado 12.

Em relação à forma de escolha dos líderes, o entrevistado 8 relatou que a seleção dos ocupantes de cargos de liderança do nível central da SES/MG era baseada em critério técnico e decisão sobre sua direção ocorria sem interferência política. Para a escolha dos líderes das superintendências e gerências regionais de saúde, a definição foi realizada de forma consensual entre diversos atores: lideranças de movimentos locais, parlamentares, Secretaria de Governo, entre outros *stakeholders*. Assim, buscou-se estabelecer um balanceamento entre as indicações políticas, a representatividade local e a capacidade técnica. O entrevistado 9 relatou fato semelhante, informando que se buscavam pessoas com conhecimento na área de atuação e, preferencialmente, que já tivessem trabalhado em alguma organização da área de saúde. A busca era feita por meio de indicação ou pelo banco de pessoas da Fundação João Pinheiro, selecionando-se, com base nesse perfil, pessoas disponíveis e entrevistando-as. O entrevistado 10 descreveu que não havia processo seletivo estruturado para definição dos ocupantes dos cargos de liderança. Relatou ainda que foi difícil atrair pessoas com o perfil desejado em função da baixa remuneração alinhada à turbulência política da época. Assim, o entrevistado explicou que buscou selecionar, dentro da própria secretaria, pessoas que pudessem ascender para cargos superiores, ou foram selecionadas aquelas que já haviam trabalhado anteriormente com o subsecretário em voga e que eram de sua confiança. Além

disto, essas pessoas deveriam estar disponíveis e dispostas a assumirem o desafio. O entrevistado 11, em harmonia com as respostas dos entrevistados 8 e 9, afirmou que a seleção era feita com base nos currículos, na experiência de gestão e na capacidade de liderança. O entrevistado 12 também relatou que a seleção era feita com base na experiência e na qualificação, mantendo-se, em alguns casos, os líderes do governo anterior.

Analisando os discursos, é possível notar que apenas o entrevistado 8 indicou existir processo seletivo coerente com os preceitos da Nova Governança Pública e subscrito ao cargo de diretor/superintendente regional. Em geral, os demais entrevistados descreveram processos similares aos existentes na iniciativa privada, bem caracterizados na Nova Gestão Pública. A exceção é o entrevistado 10, em cuja fala transparece certo patrimonialismo ou desestruturação dos processos da Administração Pública.

Quanto à existência de um perfil de líder adotado pelo governo, o entrevistado 8 observa não haver um perfil descrito, por escrito, mas que se buscavam pessoas com experiência de gestão, seja municipal, estadual ou federal. Preferencialmente, essa experiência do líder deveria envolver uma prática concreta, que traria exemplos e vivências capazes de compensar a falta de experiência e conhecimentos especializados do grande contingente de servidores concursados, majoritariamente, jovens com pouca noção prática sobre o funcionamento do SUS. Também, segundo os entrevistados 9 e 10, não havia perfil definido no governo. Entretanto, para o entrevistado 9, a diretriz do secretário era selecionar pessoas que estivessem comprometidas com o projeto que se estava tentando implantar. O entrevistado 11 disse que formalmente não havia um perfil, mas se procurava selecionar pessoas com *“experiência em gestão, bom relacionamento interpessoal, capacidade de liderança da equipe técnica [,] dentre outras”*. O entrevistado 12 relatou que o perfil envolvia *“líder com qualificação técnica e comprometido com a gestão do SUS dentro de seus princípios. Líder com histórico de lisura em seus atos, com disposição para apoiar gestores municipais, apoiar o controle social, de lidar com demais atores”*.

É interessante perceber que todos os entrevistados expuseram não haver perfil formal descrito pelo governo para um líder. As respostas evidenciaram ainda que o foco não está nos traços do líder; apontam para a priorização do comportamento de liderança misturado com características relevantes para o gerenciamento, tais como qualificação técnica e a experiência, sendo que esta última pode tanto ser útil para a liderança comportamental ou contingencial ou, ainda, para a gestão. Apenas um entrevistado citou que o líder deveria ser capaz de liderar, ou seja, ainda que algumas características citadas possam ser atribuídas

como características de líderes, conforme enfoque teórico, a ênfase maior está na capacidade de gerenciamento.

Ressalta-se ainda que a avaliação de desempenho de líderes elaborada no modelo de gestão anterior foi mantida por este modelo de gestão e pode indicar qual o perfil de líder pretendido. Lembra-se, entretanto, que esse é apenas um possível indicativo, porque, ao contrário da gestão anterior que deliberadamente elaborou o instrumento, este governo apenas manteve o documento, o que não significa que concorda com tudo o definido, mas aponta que não discorda totalmente com a avaliação.

Quanto aos aspectos mais valorizados na liderança, o entrevistado 8 informa que, além da capacidade técnica, era valorizada a capacidade de condução da equipe, considerando que se deve buscar o exercício de uma autoridade democrática, primando por escutar as pessoas, por propiciar formação profissional da equipe e por desenvolver a capacidade de entrega dos resultados dos projetos que eram decididos coletivamente. Ademais, o líder deveria apresentar capacidade de delegação de tarefas e de autonomia, evitando a centralização e o controle excessivos. A capacidade de articulação política era desejável, mas não imprescindível, pois algumas pessoas se especializaram nesse ponto durante o governo. Segundo o entrevistado 9, a capacidade de *“interlocução entre as diretrizes gerais dos projetos, as mudanças que estavam sendo propostas na Secretaria e aquilo que a área técnica tinha como crenças anteriores ou como costume ou como prática de trabalho”* era relevante. Assim, saber superar as resistências para implantar as mudanças pretendidas era fundamental. Para o entrevistado 10, em função da resistência encontrada, eram relevantes a vivência e o conhecimento efetivo, concreto, das necessidades de saúde da população, para romper com inércia, caracterizada pelo funcionamento por si só da SES/MG, alheia às necessidades da população. De acordo com o entrevistado 11, valorizava-se a capacidade de liderança, em estabelecer relações interpessoais e enfrentar situações adversas, solucionando os problemas encontrados. O entrevistado 12 afirmou que a criatividade, a capacidade de solução de problemas, de mediação de conflitos e de enfrentamento das dificuldades financeiras, vivenciadas no período, eram pontos de destaque em bons líderes.

Pela fala dos entrevistados, é possível assumir que eram valorizados aspectos comportamentais, especialmente os relacionais e a capacidade de superar problemas. Fatores como facilidade de comunicação clara e direta, envolver as pessoas nas decisões, trabalhar de forma colaborativa e visão de futuro inspiradora são relevantes para o engajamento do servidor ( MITRA, 2020), especialmente durante momentos complexos, como a crise

econômica vivida na época. Assim, a valorização indicada é corroborada por achados na literatura.

Nesse sentido, podem ser identificados nos relatos tanto o enfoque comportamental, com os comportamentos desenvolvidos pelo líder, como o enfoque contingencial, em que o líder percebe seu entorno para agir, em especial na resolução de problemas e conflitos. Além disso, fica clara a ênfase na capacidade de diálogo e negociação, que são características fortes do modelo de gestão de Nova Governança Pública, cada vez mais exigidas dos líderes públicos (PEDERSEN; HARTLEY, 2008; MORSE, 2008; ZACHRISSON; BJÄRSTIG; ECKERBERG, 2018)

Em relação às questões fechadas, a resposta de cada um dos cinco entrevistados se localiza no **Apêndice C**. No Quadro 18, foi feita a análise utilizando-se a metodologia descrita no item 4.4. Análise dos dados, na página 109.

Quadro 18 - Resumo dos resultados (entrevistas 8, 9, 10, 11 e 12)

Enfoques/ modelos	Entrevistado 8		Entrevistado 9		Entrevistado 10		Entrevistado 11		Entrevistado 12	
	Força	Afir.	Força	Afir.	Força	Afir.	Força	Afir.	Força	Afir.
Traços	Fraca	27%	Fraca	18%	Muito fraca	18%	Média	55%	<b>Média</b>	<b>82%</b>
Comportamental	Fraca	44%	Fraca	44%	Fraca	33%	Fraca	22%	Fraca	44%
Contingencial	<b>Média</b>	<b>63%</b>	<b>Fraca</b>	<b>50%</b>	<b>Fraca</b>	<b>50%</b>	<b>Média</b>	<b>63%</b>	Média	75%
Burocracia	<b>Fraca</b>	<b>33%</b>	Fraca	22%	<b>Forte</b>	<b>89%</b>	Muito fraca	11%	Fraca	33%
Nova Gestão Pública	Muito Fraca	11%	<b>Fraca</b>	<b>33%</b>	Muito fraca	22%	Fraca	33%	Média	56%
Governança Pública	Fraca	0%	Fraca	0%	Muito fraca	25%	<b>Fraca</b>	<b>50%</b>	<b>Média</b>	<b>75%</b>
Foco político	Inexist ente	0%	Muito fraca	0%	Inexist ente	0%	Inexist ente	0%	Muito fraca	0%

Fonte: Elaborado pela autora a partir das respostas

Como é possível observar no Quadro 18, o enfoque de liderança predominante, no período, é contingencial. Apenas um entrevistado apontou a liderança de traços como predominante, destacando-se que, para esse entrevistado, o resultado da liderança contingencial se aproxima muito do resultado de liderança por traços. A predominância da liderança contingencial está em consonância com as hipóteses dessa pesquisa (

Tabela ), em que se percebe que o enfoque contingencial é mais adaptado ao modelo de governo Nova Governança Pública, vivido pelos entrevistados. A contradição reside nos modelos de governo. Nos modelos de governo, não houve consenso entre os respondentes,



com dois entrevistados apontando para a Burocracia, dois para a Governança Pública e um para a Nova Gestão Pública. Destaca-se, porém, que o foco das perguntas não era qual o tipo de liderança ideal para o período, mas qual o tipo de liderança promovido pelo governo da época. Assim, como no caso do modelo de gestão, que foi inicialmente analisado quanto à proposta de governo, e não quanto à sua execução, talvez o tipo de governo pretendido tenha influenciado no tipo de liderança valorizada. Todos os entrevistados informaram não haver ou haver fraca influência política no momento de escolha dos líderes, ressaltando a baixa influência patrimonialista, segundo sua percepção.

A entrevista prosseguiu com as questões abertas, questionando sobre o grau de autonomia e de controle sobre os recursos dos líderes. Para o entrevistado 8, os líderes possuíam alta autonomia e controle de recursos dentro das possibilidades encontradas no período, considerando o cenário de forte pressão política externa e considerável desequilíbrio financeiro do estado. O entrevistado 9 apresentou uma resposta muito semelhante ao entrevistado 8, enquanto, para o entrevistado 10, a autonomia e o controle sobre os recursos eram baixíssimos. O entrevistado 11 afirmou haver autonomia para as decisões cotidianas, enquanto as decisões mais relevantes e impactantes eram feitas de forma colegiada, com participação de diversos líderes e atores relevantes. O entrevistado 12 disse que “havia confiança e lealdade entre líderes e liderados, aumentando o grau de autonomia das equipes”. Em geral, a autonomia para realizar decisões cotidianas e preferir decisões colegiadas para aquelas que impactam mais pessoas é uma característica do modelo de Nova Governança Pública, enquanto a baixa autonomia e controle são características da Burocracia. Nesse sentido, a resposta do entrevistado 10 corrobora a sua indicação de que, no período, foi adotado um modelo de gestão burocrático. O mesmo acontece com os entrevistados 11 e 12 que apontam a Nova Governança Pública como predominante e declaram que a autonomia dependia de confiança e do tema tratado. O alto grau de autonomia descrito pelo entrevistado 9 está em consonância com o NGP apontado por ele no Quadro 18. Apenas o entrevistado 8 demonstra discrepância entre o alto grau de autonomia e controle e o modelo burocrático descrito como predominante.

Quanto aos aspectos que contribuíram para o exercício da liderança, o entrevistado 8 citou a legitimidade técnica, a abertura para o diálogo e negociação, a gestão participativa e a legitimidade decorrente dessa política. O entrevistado 9 disse que o perfil do secretário, seu carisma, experiência anterior, características natas e capacidade de liderança foram facilitadores do exercício da liderança. O entrevistado 10 relatou que o conhecimento técnico

reconhecido validava a liderança na área. O entrevistado 11 enumerou como fatores que contribuíram para o exercício da liderança: “*apoio da chefia imediata, decisões colegiadas, interação e apoio da equipe, conhecimento da gestão e das propostas de governo*”. O entrevistado 12 descreveu que o compartilhamento da crença no SUS e a lealdade entre líderes e liderados foram pontos relevantes para a liderança.

Nas respostas, destaca-se o conhecimento técnico legitimado e a experiência prévia, indicando que a liderança é construída, com base inclusive na capacidade técnica. Outro ponto de destaque foi o peso da participação ou da interação com outros atores, como equipe, outras áreas e atores externos, que pode ser interpretado como fruto do modelo de governança pública, e, considerando que ele facilitou o exercício da liderança, é possível que o enfoque seja contingencial, entendendo a negociação como parte do contexto existente. Apenas o entrevistado 9 falou de características natas, mas o questionário respondido por ele não deixou transparecer que o governo enfatizasse o enfoque de traços. Uma fala isolada, mas interessante foi do entrevistado 12 que relatou sobre compartilhamento de crenças/valores que pode ser traduzido com compartilhamento de cultura como facilitador da liderança. Essa fala corrobora os achados de outro estudo que enfatiza a necessidade de se estabelecer uma sólida cultura organizacional para obter maior engajamento das pessoas (JIMENEZ-LUQUE, 2020).

Quanto aos fatores que dificultaram o exercício da liderança, o entrevistado 8 citou a politização do governo, com a herança de um modelo gerencialista que fragmentou o processo por meio de especializações e valorização do processo em detrimento do resultado. Ademais, incluiu ainda como dificultadores a questão econômica, problemas em estabelecer um calendário de desembolso, de assumir compromissos e definir prazos para cumprimento de metas. O entrevistado 9 falou que o contexto político fiscal foi dificultador para a liderança. O entrevistado 10 relatou que a baixa governabilidade, com muitas instâncias decisórias, crise financeira, com pouca margem para implementação de projetos inovadores e a oposição político-partidária explícita dos servidores ao governo dificultaram o exercício da liderança. O entrevistado 11 disse que a interferência de outras instâncias de governo atrapalhava o exercício da liderança, enquanto o entrevistado 12 citou a burocracia do estado e os recursos financeiros limitados.

Em geral, o ponto mais citado foi a crise financeira que se desencadeou e foi alimentada pela crise política, gerando interferência de diversas instâncias a fim de permitir que o governo continuasse no poder. Essa foi efetivamente uma realidade vivida pelo governo da época e não foi consequência do modelo de gestão escolhido (BARBOSA *et al.*, 2019). Inclusive, o

entrevistado 9 relatou, anteriormente, que essa situação levou o governo de Minas a adotar uma estratégia de sobrevivência, abandonando o Plano de Governo. O entrevistado 8 relembrou a questão da fragmentação e seus efeitos danosos para a administração pública, como destacado anteriormente por Abrucio (2007). O entrevistado 10 também destacou a explícita oposição político-partidária dos servidores, que foram “doutrinados” pelo governo anterior, como explica o entrevistado 8. Isso pode ser fruto da criação pelo governo anterior de uma cultura organizacional sólida que molda a forma de pensar dos servidores, impulsionando-os a manter os processos anteriores (JIMENEZ-LUQUE, 2020). Ressalta-se que a liderança contingencial deveria ser capaz de lidar com essas situações, liderando, ainda que de forma limitada, a equipe.

Em relação às mudanças necessárias para o exercício da liderança, o entrevistado 8 destacou que é importante entender que a gestão pública é diferente da privada, sendo necessário um processo mais profundo de envolvimento e convencimento do servidor público, porque não é possível modificar a mão de obra disponível. Esse papel cabe ao líder, por meio de um processo participativo de formulação e implementação de políticas. É necessário “*gastar um tempo (...) da gestão, (...) do líder, para que as pessoas se sintam partícipes da execução da Política Pública*”. O entrevistado 9 disse que é necessário repensar a atuação dos órgãos de controle, de modo a não inibir ou desencorajar o gestor a assumir seu papel como líder e realizar os processos necessários. O entrevistado 10 afirmou que o líder deve conhecer profundamente a máquina pública, pois o desconhecimento faz com que o líder seja totalmente dependente da equipe e, por isso, não seja capaz de questionar os processos, formas ou prazos. Nesse sentido, a burocracia dificultou o processo, bem como a politização do ambiente externo, em especial nas oposições político-partidárias, que obscureciam a discussão técnica. A influência do ambiente externo foi determinante para as atitudes verificadas dentro da SES/MG, até mesmo a postura de alguns líderes (“*mais recuadas, sem muita certeza, sem muita segurança se aquilo que estavam fazendo seria legitimado nas instâncias superiores*”). A forma de atuação do controle externo também foi um problema, motivando algumas lideranças que passaram a ser ordenadores de despesas a abandonarem seus cargos por medo de não terem respaldo jurídico depois que estivessem fora do Estado em relação à legitimidade de seus atos. Assim, talvez fosse necessário, segundo o entrevistado, haver uma área que assumisse esse ponto gerencial, permitindo que os líderes das áreas finalísticas fossem especializados nos aspectos técnicos e se envolvessem mais nos projetos e na formulação de políticas. É importante haver um ambiente institucional que permita ao líder

o exercício de seu papel, com processos decisórios mais horizontais e seleção de líderes, considerando sua capacidade de liderança. O entrevistado 11 entende que o papel do líder é adequado, mas é necessário investir mais na formação dos líderes por meio de cursos de curta duração. O entrevistado 12 disse que é preciso incorporar a liderança positiva, com crescimento e emancipação da equipe.

O principal ponto destacado pelos entrevistados se refere à forma de regulação do controle externo. Isso foi citado pelos entrevistados 9 e 10, e, também, anteriormente, pelos entrevistados 3 e 4, portanto, pode ser um gargalo que independe do modelo de governo. Foi interessante a posição do entrevistado 8 a respeito da diferenciação da atuação do líder no setor público, marcada pela necessidade de captar os servidores para os projetos pretendidos. Esse é um ponto que pode ser correlacionado tanto com o modelo de governo de Governança Pública quanto com a liderança contingencial e não comportamental em função da forma participativa, levando a equipe a sentir que seus objetivos também podem ser atingidos, aproximando-se da teoria caminho-objetivo e das teorias transformacional e transacional. Há ainda evidências da teoria transformacional (enfoque contingencial) no relato do entrevistado 12, ao dizer da emancipação da equipe, e traços na fala do entrevistado 10, que cita a necessidade de processos decisórios mais horizontais. Observa-se ainda a sugestão de separação das atividades de gerência das atividades de liderança pelo entrevistado 10, destacando a importância de o líder ser capaz de liderar. O entrevistado 11 reforça que o enfoque de traços não foi adotado pelo governo, ao sugerir cursos de formação de liderança. Assim, nesse trecho, é possível afirmar que há a predominância do enfoque contingencial, reafirmando os resultados obtidos anteriormente.

Em relação à influência do modelo de governo para o exercício da liderança, o entrevistado 8 relatou que houve uma relação positiva entre os construtos, contudo o problema orçamentário da época gerou descrédito do governo tanto internamente quanto externamente, pois não se conseguia manter um cronograma de entregas ou desembolsos. O entrevistado 9 descreveu que o período vivido não foi de modelo de gestão de governança pública, pois vivia-se um processo de sobrevivência do governo. Nesse momento, vários pontos relevantes para o SUS e a SES foram alvo de barganha política entre o governo e, em especial, a Assembleia Legislativa do Estado. Quanto ao entrevistado 10, ele disse que o modelo de gestão contribuiu no início da gestão, em que havia um processo participativo, mas esse modelo se perdeu à medida que as pressões externas aumentaram. Para o entrevistado 10, o governo, quando se propõe a ser participativo, permite a horizontalização das decisões e estimula as pessoas a

utilizarem seu conhecimento na prática, valorizando a equipe; por isso, esse modelo poderia contribuir para o exercício da liderança se fosse mantido. O entrevistado 10 ressaltou, entretanto, que o modelo de governo não foi capaz de superar a oposição político-partidária dos servidores. O entrevistado 11 explicou que o modelo formal não influenciou o exercício da liderança, mas a forma de agir de alguns representantes do governo, interferindo diretamente nas atividades, foi negativa. O entrevistado 12 declarou que o modelo proposto, nesse período, favoreceu a liderança, investindo em projetos de concretização do SUS e fortalecendo a lealdade entre líderes e liderados.

As respostas evidenciaram, de forma geral, que o modelo, se implementado, influenciaria positivamente o exercício da liderança. Entretanto, duas pessoas informaram que o modelo não foi adotado ou mantido ao longo dos anos de governo, nesse período em análise. Como destacado anteriormente, é possível que o modelo não tenha sido plenamente implementado como consequência da profunda crise política e financeira vivida no Estado durante o período de 2015–2018. Assim, é possível que a análise desse período não possa ser totalmente fidedigna ao que seria esperado, considerando a parcial implementação do modelo. Essa pode ser a razão para as discrepâncias observadas nas respostas relacionadas às opiniões dos entrevistados em relação ao contexto organizacional e à forma de exercício da liderança. Esse é um ponto que pode ser observado em todas as questões, no que tange ao grupo de respondentes do período de 2015–2018. Apenas um entrevistado disse que o modelo não influenciou.

Quanto às diferenças entre os modelos, os entrevistados não participaram de mais de um modelo de governo; todavia dois experimentaram, dentro do mesmo modelo, mudança de secretário. O entrevistado 9 descreveu que a mudança de secretário implicou redução da cooperação entre os subsecretários, que era reforçada pela existência semanal de um colegiado para discutir grandes questões. Além disso, com a troca de secretário, o protagonismo foi assumido pelo Ministério Público, talvez por falta de projeto ou proposta para a área, segundo o entrevistado 9. O entrevistado 10 explicou que, com a alteração de secretário, houve a mudança na forma de gestão de uma mais participativa para um ambiente de maior influência política, com nomeações sendo realizadas com base nesse critério. Talvez, além da mudança de secretário, uma mudança na orientação do modelo de governo possa ter afetado a forma de exercício da liderança. Note-se que os dois entrevistados apontaram anteriormente para a não implementação ou implementação parcial por um curto período do modelo de governança pública. Uma hipótese é que o modelo foi inicialmente

implementado, ainda que não na sua totalidade, e depois abandonado para adoção de uma estratégia de sobrevivência, com forte influência política na SES/MG.

O entrevistado 8 acrescentou que a liderança em um modelo mais gerencialista é “menos angustiante”, considerando que não exige uma postura mais participativa/democrática, menos preocupada com o resultado e mais com o processo, como um “fiscal do cumprimento das diversas etapas”. O entrevistado 9 destacou que o perfil do secretário é preponderante para a dinâmica geral da SES/MG e, portanto, para o exercício da liderança. Para o entrevistado 10, deve-se ter cuidado ao transpor as teorias de liderança do setor privado para o setor público, afinal são contextos completamente diferentes. Refletiu ainda sobre o processo seletivo do governo anterior que, no final, acabou escolhendo aquelas pessoas que possuíam alinhamento político com o governo vigente. Assim, o entrevistado questiona se há aplicabilidade na transposição do modelo da área privada para o setor público e responde que acredita ser possível haver uma profissionalização do serviço público utilizando teorias para esse setor, sem precisar aproximá-lo ou transformá-lo no setor privado. Esse ponto é reforçado pela existência de uma escola de governo e pela estrutura de cargos que dificultam trazer pessoas de fora em razão da baixa remuneração, induzindo à busca por lideranças internas. O entrevistado 10 explicou que a utilização de lideranças internas não é necessariamente ruim, mas minimiza a possibilidade de alterações radicais. Acrescentou ainda que vivenciou uma resistência muito grande dos servidores a ponto de impossibilitar a implementação de projetos e até a efetivação de uma liderança que adoeceu pelos boicotes vividos. Assim, o entrevistado conclui que a SES/MG é resistente a lideranças externas.

Em resumo, o enfoque predominante, no período, foi contingencial, ponto que está coerente com o esperado do cruzamento do modelo de gestão com os enfoques (ver

Tabela , página 145). O enfoque predomina tanto nas respostas abertas quanto nas respostas fechadas, indicando que provavelmente esse foi efetivamente o tipo de liderança pretendida no governo. Adverte-se, contudo, que o modelo de gestão de Nova Governança Pública não foi predominante no período, segundo os entrevistados, o que pode enviesar a análise.

#### **5.2.4. Contexto geral**

De forma geral, é possível resumir os resultados no Quadro 19 a seguir. Nele é possível observar as principais respostas por período e comparar os períodos, bem como as respostas com as características encontradas na literatura.

Quadro 19 - Respostas predominantes por período

<b>Período</b>	<b>Burocracia</b>	<b>Nova Gestão Pública</b>	<b>Nova Governança Pública</b>
<b>Seleção</b>	Sem consenso	Processo seletivo ou confiança da chefia	Experiência; qualificação; e conhecimento
<b>Perfil</b>	Não	Técnico	Não
<b>Valorizado</b>	Conhecimento	Engajar pessoas; contribuir para as metas; e conhecimento técnico	Liderança; saber conduzir/engajar a equipe; e resolver problemas
<b>Enfoque</b>	Traços	Comportamental ou contingencial	Contingencial
<b>Gestão</b>	Sem consenso	Burocracia	Burocracia ou Governança
<b>Influência política</b>	Sem consenso	Não	Não
<b>Autonomia e controle</b>	Não/baixo	Sim	Sim
<b>Facilitadores</b>	Conhecer a missão da SES/MG	Conhecimento do resultado final	Legitimidade técnica; gestão participativa; e capacidade de liderança
<b>Dificultadores</b>	Falta de políticas de pessoal; e falta de reconhecimento da importância do trabalho para o SUS	Limitações inerentes à Administração Pública	Politização do governo; contexto político fiscal; e baixa governabilidade
<b>Mudanças na liderança</b>	Formar previamente e adequar as teorias do setor privado para o público ou criar teorias específicas; implementar políticas de motivação e treinamento; e reformular missão institucional	Diminuir burocracia e controle excessivo; disponibilizar a tempo os recursos; selecionar conforme competências técnicas e características de lideranças; líder deve entender o contexto, inovar, ser transparente, empático, resiliente, saber construir coletivamente e superar constrangimentos da área pública.	Repensar a atuação dos órgãos de controle; instituir processos decisórios horizontais; instalar liderança positiva, com crescimento e emancipação da equipe; investir na formação dos líderes; selecionar líderes, conforme capacidade de liderança
<b>Modelo e liderança</b>	Sem consenso	Contribuiu	Contribuiu/ Contribuiria
<b>Considerações finais</b>	Deve-se investir no funcionalismo público, na formação de líderes e na modernização do serviço	Líder deve saber se recompensar e reconhecer suas limitações; o problema está no engessamento do processo público e não no modelo	Modelo mais gerencialista exige pouco resultado; perfil do secretário é fator preponderante; é preciso profissionalizar o serviço público com aplicação de teorias para esse setor.

Fonte: Elaborado pela autora

A partir do Quadro 19, é possível notar que, no modelo burocrático, não houve consenso ou convergência a respeito do modo de seleção; ou se havia influência política para nomeação de líderes, contrariando o que seria esperado do modelo segundo a literatura (WEBER, 1978a). Não houve concordância ainda sobre qual seria o modelo de gestão pública predominante no período ou se ele influenciou no exercício da liderança, desafiando a hipótese definida neste estudo. Nesse mesmo período, não havia perfil estabelecido de líder, e o conhecimento era valorizado para seleção deste, o que valida o descrito na literatura (WEBER, 1978a). As

respostas levaram a concluir que o enfoque de liderança predominante era de traços, contestando os achados da

Tabela , e que havia baixa ou nenhuma autonomia para seu exercício, conforme literatura (WEBER, 1978b). Como pontos facilitadores da liderança, citou-se o conhecimento do papel da SES/MG no SUS, enquanto, como dificultadores, foi enumerada a falta de política de pessoal, especialmente de valorização. Nenhum dos pontos citados teve correlação com o modelo de gestão, questionando-se a sua importância para o exercício da liderança. Foram destacadas a necessidade de formação prévia para os líderes e de inclusão de políticas motivacionais, bem como de criação de teorias específicas para a área pública e de reformulação do papel da SES/MG. Como considerações finais, foi ressaltado novamente o grande valor das políticas de pessoal e de modernização do setor público.

Quanto ao modelo de Nova Gestão Pública, esse não foi classificado como tal. Houve a predominância de respostas que apontaram para a existência do modelo burocrático, informando a presença de um perfil técnico de líder com valorização do conhecimento e sem influência política na escolha do liderado. Esses dados são indicativos de características burocráticas (WEBER, 1978a), sendo que o perfil predominante na NGP deveria ser a liderança empreendedora, conforme apontado pela literatura (MEYNHARDT; DIEFENBACH, 2012). Os entrevistados relatam ainda como dificultadores do exercício da liderança “limitações inerentes à administração pública”: necessidade de se diminuir a burocracia, o controle excessivo e o engessamento da área pública. Essas são características da Burocracia (SECCHI, 2009; DIAS, 2012), que deveriam ter sido superadas pela implantação do NGP (DIAS, 2012, HOLMES; SHAND, 1995), o que pode indicar a prevalência do primeiro modelo. No entanto, foi possível observar características de NGP, como a existência de um processo seletivo não restrito ao concurso público (RODRIGUES *et al.*, 2008), utilizando, por exemplo, a entrevista e a sugestão de seleção, considerando as competências de liderança. Essa pode ser uma consequência dos paradigmas ainda existentes na gestão de recursos humanos no setor público, com uma visão formal e estruturalista, que não conseguiu superar os entraves para implementar modernizações no processo seletivo (COELHO; MENON, 2018). Essas questões, aliadas a problemas de planejamento, organização e anormalidades na realização dos certames dos concursos, podem levar a sérias disfunções, cujas propostas de resoluções perpassam por mais regulamentação (COELHO; MENON, 2018), contrariando diversas tendências de desburocratização.



Ademais, foram citadas as características: capacidade de cumprimento da meta, ser transparente, ter resiliência e inovar, que remetem a NGP (HOLMES; SHAND, 1995). Ao mesmo tempo, é possível perceber também a valorização de pontos mais correlatos a governança como “saber construir coletivamente” (BEVIR, 2010) e com a teoria transformacional como “entender o contexto” e “ser empático” (VAN WART, 2003; BASS, 1990). Os enfoques de liderança predominantes encontrados, nesse período, foram comportamental e contingencial. Segundo a análise feita na

Tabela , os enfoques predominantes para a NGP deveriam ser de traços e comportamental. Assim, as evidências validam parcialmente a análise realizada.

Um ponto de destaque, nesse período, se refere à existência de um perfil gerencial, que mistura características de liderança e atributos de gerente, adotado como referência do governo para realização das avaliações de desempenho e treinamentos específicos (SILVA, FERREIRA, 2006). Ademais, existiu a certificação ocupacional que era um processo em que se selecionavam pessoas para cargos estratégicos, conforme perfil definido anteriormente e avaliado por meio de provas de conhecimento, dinâmicas de grupo e entrevistas baseadas em competências (RODRIGUES *et al.*, 2008). É possível que todo esse esforço não tenha sido coordenado de forma a ser perene, pois até as pessoas que estavam no governo, durante esse programa, não se referiram a ele e o não citaram como modelo ideal de liderança. Ainda assim, a avaliação, criada na época, vigora até hoje e é utilizada anualmente para avaliação. Interessante registrar que essa avaliação também não foi citada pelos entrevistados do período posterior. Os pontos avaliados no referido instrumento são coerentes com uma liderança transformacional, apontando para um possível desejo do governo em adotar esse tipo de exercício de liderança.

Com relação ao enfoque Nova Governança Pública, as pessoas disseram que a seleção considerava a experiência e o conhecimento/qualificação, mas que não havia perfil definido no governo (ainda que houvesse a avaliação de desempenho elaborado no modelo de governo anterior). Para o modelo de gestão, a forma de escolha do líder deveria ser participativa (PEDERSEN; HARTLEY, 2008), o que foi citado apenas por um entrevistado e somente se aplicou aos cargos de regionais de saúde. Para os entrevistados, liderar, saber engajar as pessoas e resolver problemas eram características valorizadas na liderança e são semelhantes às características atribuídas à liderança transformacional (BLANCH *et al.*, 2016). O enfoque de liderança predominante é contingencial, e as respostas conduzem à hipótese de tentativa da

adoção de algum modelo similar ao transformacional (valorização de gestão participativa, de engajar as pessoas, de estabelecer processos decisórios mais horizontais e de emancipar a equipe). Quanto ao modelo, houve respostas que apontaram para o modelo burocrático, com baixa governabilidade, excessivo controle dos órgãos de controle e valorização do conhecimento técnico (SECCHI, 2009; DIAS, 2012; WEBER, 1978a). As respostas apontaram também para a Governança Pública, reforçada pela exaltação da gestão participativa e dos processos decisórios mais amplos (BEVIR, 2010). Foi descrito que não havia influência política na nomeação de cargos nas questões fechadas; porém, foi citada como dificuldades da liderança, a influência política na atuação da SES/MG, bem como a politização do contexto, inclusive dos servidores. Ainda em relação à seleção, foi sugerido que os líderes deveriam ser escolhidos com base em sua capacidade de liderar e deveria haver um curso de formação. Essa fala evidencia que a liderança pretendida não é por traços, considerando que o líder pode passar com uma formação. Foi apontado que um modelo de governo contribuiu ou contribuiria para o exercício da liderança na gestão pública se pudesse ser plenamente implementado; o que não aconteceu, na gestão 2014–2018, segundo os entrevistados, em consequência da crise político-fiscal (BARBOSA *et al.*, 2019).

Considerando a impossibilidade de destacar um enfoque unânime para cada modelo de gestão, entendeu-se ser interessante realizar um compilado geral, com o resultado das entrevistas, considerando o relato predominante pelos diversos períodos. O resultado está no Quadro 20, a seguir.

Quadro 20 - Principais achados da pesquisa

<b>Categoria</b>	<b>Principais achados</b>
Seleção	Com base no perfil do cargo, análise de currículo; entrevista; experiência; qualificação
Há perfil de líder definido no governo?	Não
O que era valorizado na pessoa para que fosse considerada uma boa líder?	Ser capaz de engajar pessoas; ter conhecimento técnico; resolver de problemas; conhecer a missão; saber se comunicar e ter experiência.
Enfoque	Contingencial
Gestão	Burocracia
Influência política	Não
Autonomia e controle	Os líderes possuem autonomia e controle.
Pontos que facilitaram o exercício da liderança	Reconhecimento profissional; relacionamento interpessoal; conhecimento técnico; propósito institucional; alinhamento institucional; facilidade de comunicação; profissionalização; gestão participativa.
Pontos que dificultaram o exercício da liderança	Orçamento; influência política/politização do governo; baixa autonomia; falta de política de valorização de pessoal; burocracia.
Mudanças para e no exercício da liderança	Estabelecer processos decisórios horizontais; o líder deve ser capaz de negociar; prover formação para o líder; repensar a atuação dos órgãos de controle; selecionar os líderes considerando sua capacidade de liderança; o líder deve entender o contexto em que está inserido.

<b>Categoria</b>	<b>Principais achados</b>
Modelo e liderança	Contribuiu.
Diferença entre governos	Todos os entrevistados somente participaram de um modelo de governo, ainda que alguns tenham respondido sobre a diferença entre mudanças de secretários.
Considerações finais	É preciso profissionalizar o serviço público com aplicação de teorias para esse setor e investir na modernização do serviço

Fonte: Elaborado pela autora

As respostas, de modo geral, apontam que a escolha do líder não era feita de forma aleatória ou apenas baseada em indicação política. Demonstra, inclusive, certa sistematização do processo, especialmente porque a forma de seleção foi descrita em quase todos os períodos por algum entrevistado como baseada em experiência prévia, com análise de currículo e entrevista.

Entretanto, os entrevistados não identificaram um perfil de líder existente no Estado, ainda que haja uma avaliação de desempenho específica para o gestor público, baseada em competências e que mistura aspectos de liderança com características de gerente. Essa avaliação foi implementada durante o período de 2003 a 2014 e se perpetuou até o momento no Estado. Por essa avaliação, é possível afirmar que o líder deve:

- comunicar-se coerentemente com o público interno e/ou externo;
- promover o compartilhamento de informações e conhecimentos na equipe;
- obter o comprometimento da equipe;
- integrar a equipe, promovendo o compartilhamento de valores institucionais;
- conceder autonomia conforme o nível de maturidade de cada membro da equipe;
- monitorar os resultados da equipe;
- promover um ambiente propício para a motivação, evidenciando a importância e contribuição de cada membro da equipe;
- atribuir as atividades considerando as competências individuais de cada membro da equipe;
- estimular o desenvolvimento individual e coletivo da equipe;
- valorizar as pessoas, identificando e reforçando seus pontos fortes e sua contribuição na organização;
- estimular ambiente de trabalho saudável, minimizando os conflitos e buscando solucionar os problemas;
- incitar a cultura de inovação, ouvindo as ideias da equipe e promovendo o senso crítico;
- utilizar os recursos disponíveis para atingir os resultados e promover um ambiente propício para a equipe;
- traduzir as metas institucionais, evidenciando a contribuição da equipe para seu alcance.

Ao mesmo tempo, é esperado que o gestor, como gerente:

- planeje seu trabalho, traçando estratégias para atingir os resultados esperados;
- desdobre as metas institucionais para a equipe, considerando as melhores estratégias para o alcance dos resultados;
- tome decisões com foco nos resultados;
- realize o trabalho com qualidade;
- tenha visão sistêmica, identificando as interfaces entre as áreas envolvidas;
- seja capaz de dialogar com outras áreas e/ou instituições, identificando possíveis ações integradas;
- defina pessoas capazes de resolver demandas;
- tenha visão global do processo, focando nos resultados definidos e nos possíveis impactos;
- organize informações e conhecimentos;
- inove nas propostas e/ou soluções;
- tenha conhecimentos técnicos da área de atuação.

Assim, pode-se dizer que, basicamente, esses são os pontos valorizados para um bom gestor público, e é possível que, dependendo da área de atuação, outras competências sejam requeridas. Algumas das características de liderança foram citadas pelos entrevistados, tais como engajar pessoas, saber se comunicar com os públicos; enquanto outras de gerentes também tiveram destaque: conhecer a missão/metras institucionais, resolver problemas e ter conhecimento técnico. Apenas o ponto de ter experiência prévia não encontra respaldo na avaliação de desempenho. Isso talvez seja reflexo da crença de que o líder pode ser treinado, o que é reforçado pelo “Programa de Desenvolvimento de Gestores Públicos” (PDG Minas), que consiste em um programa de treinamento balizado no perfil dos gestores públicos elaborado em 2007 (MINAS GERAIS, 2008). Pelo documento citado, é possível perceber, ao contrário do que os entrevistados afirmaram, que havia um perfil de líder definido no governo, ainda que misturado com atribuições/competências de gerente.

Em geral, os respondentes falaram que não existia influência política na nomeação dos líderes, o que, aliado às informações descritas sobre a forma de seleção, significa que existe algum tipo de processo para definição da liderança. Ao mesmo tempo, os entrevistados declararam que havia autonomia e controle para os líderes. Isso é um ponto importante no enfoque contingencial, em especial para teorias como das trocas e transacional; entretanto, essa afirmação é incoerente com o modelo burocrático clássico. Essa divergência talvez seja explicada pela existência de um estado neweuberiano.

O perfil predominante nas entrevistas foi o contingencial, ao mesmo tempo que o modelo predominante foi o burocrático. Essa combinação poderia conduzir à conclusão de que, provavelmente, a teoria predominante seria a transacional, considerando que a burocracia estimula esse estilo de liderança (WRIGHT; PANDEY, 2010), porém, há autores que apontam a possibilidade de predominância da liderança transformacional no serviço público, inclusive com a prevalência do novo estado weberiano que foi capaz de manter a centralidade do estado no governo, aliado à mensuração de desempenho e de eficiência e à transparência, típicos da NGP, além de reconhecer a importância do aumento da participação e do comprometimento das pessoas (TICLAU; HINTEA, 2016).

Ainda para os entrevistados, a liderança é mais fácil quando o líder possui um conhecimento técnico e é reconhecido profissionalmente, fazendo dele uma figura admirada, como em teorias do grande homem (enfoque de traços) (WRIGHT; PANDEY, 2010). Nesse sentido, o enfoque teórico de traços foi novamente reforçado pelas respostas. O bom relacionamento interpessoal e a facilidade de comunicação são também considerados relevantes, o que evidencia a importância do contexto e da equipe para o exercício da chefia (enfoque comportamental e contingencial). A existência de um propósito cativante e alinhamento institucional cria um contexto que motiva os servidores, facilitando a liderança (MITRA, 2020). A gestão participativa também foi um ponto citado e está ajustada ao enfoque contingencial, em especial à teoria transformacional, enquanto o discurso da profissionalização do serviço se atrela ao modelo NGP. Nas respostas, evidencia-se, mais uma vez, que não há consenso sobre a forma de atuação do líder.

Quanto aos pontos dificultadores, a influência política e a baixa autonomia foram citadas, ainda que, em respostas anteriores, a maioria das pessoas afirmassem não haver esses problemas. O orçamento foi o item muito citado como dificultador, destacando-se que é considerado um dificultador não apenas pelos entrevistados do último período, incluindo-se um entrevistado do segundo período também. Esse, talvez, possa ser considerado crítico não apenas em período de crise financeira, afinal a forma com que o orçamento é discutido, liberado e executado não é simples e se distancia muito da agilidade ou modelo do setor privado. A politização governamental, interferindo na condução do governo, e a politização dos servidores, fazendo oposição ao governo, são fenômenos dificultadores da liderança que também só podem ser vistos no setor público; afinal, como citado por um dos entrevistados, não é possível escolher a equipe. Ademais, o setor público pode ser arena de disputa política que se reflete no governo. Seus efeitos deveriam ser minimizados pela existência de

servidores estáveis. Essa é a ideia da estabilidade. Todavia, isso também significa que é mais difícil promover alterações radicais na forma de condução de um governo para o outro.

A inexistência de política de valorização de pessoal também foi considerada como uma dificultadora para a liderança. Destaca-se que o comportamento de atrelar a recompensa financeira à facilidade de liderança é típico de teorias como das trocas ou transacional, do enfoque contingencial, ainda que não sejam práticas muito adotadas no setor público (ALTHAUS, 2016). Finalmente, a burocracia foi apontada como dificultador. Percebeu-se que os entrevistados que citaram burocracia se referiam aos procedimentos morosos e detalhados que dificultavam a “agilidade” e a “eficiência” no serviço público.

Os entrevistados disseram que é preciso estabelecer processos decisórios horizontais no serviço público, em consonância com o descrito na teoria transformacional, enfoque contingencial. Reforçando o enfoque contingencial, destacaram que o líder deve compreender o contexto em que está inserido. Descartando o enfoque de traços, os entrevistados falaram que é preciso fornecer cursos de formação para os líderes. Ademais, foi destacado como positiva a capacidade do líder em negociar e em liderar. Destaca-se que a capacidade de liderar foi citada como uma das características a se considerar durante a seleção de um gerente, além da necessidade de se pensar na atuação dos órgãos de controles, que, segundo alguns entrevistados, está inibindo a atuação do líder e até induzindo pessoas a saírem de cargos de liderança.

Ainda que não se tenha identificado, de forma concisa, uma correlação entre os modelos de gestão e os enfoques, como era esperado na

Tabela , os entrevistados disseram, em sua maioria, que o modelo contribuiu para a liderança. Note-se, entretanto, pelo contexto geral das entrevistas, que as pessoas respondiam as questões com maior referência à gestão do secretário na época do que à proposta geral do governo. Ressalta-se que isto leva a considerar que o secretário selecionado deveria estar em harmonia com a proposta governamental da época. Porém, por motivos diversos, especialmente políticos, o secretário poderia apresentar formas de trabalho diversas do esperado pelo modelo governamental. Sabe-se que a cultura nacional influencia a liderança (HOUSE *et al.*, 1999), e o mesmo pode ser dito a respeito de subculturas (LIU *et al.*, 2020); essa pode ser a razão para a forte ligação entre a figura do secretário e o exercício da liderança.

Como dito anteriormente, os entrevistados não distinguiram entre o modelo de gestão governamental adotado e a gestão de um secretário. Além disso, nenhum entrevistado participou de mais de um modelo de gestão na SES/MG, portanto, as respostas se referiram às diferenças entre as gestões dos secretários. Ainda assim, as pessoas destacaram que, de um secretário para outro ou até mesmo de um mandato para outro, mantendo-se o secretário, foi possível observarem-se mudanças significativas que levaram à diminuição da busca de resultados de longo prazo, redução da cooperação e alinhamento interno, provocando um ambiente menos participativo e promovendo a implementação de ações individuais, ao invés de coletivas, bem como apontando para a retração da valorização do conhecimento técnico. Apenas um entrevistado relatou que houve mudanças positivas, afirmando que a seleção dos líderes passou a ser baseada em meritocracia, e houve a adoção de práticas do setor privado. Dessa forma, de modo geral, os entrevistados avaliaram as alterações ocorridas de forma negativa. Entretanto, pode-se aventar a hipótese de que a percepção do entrevistado é que pode ter sido negativa, em função da aversão às variações, típicas no serviço público (FURNHAM; HYDE; TRICKEY, 2014; WRIGHT; CHRISTENSEN; ISETT, 2013), ou mesmo por se sentir à margem das alterações realizadas (ANCARANI *et al.*, 2020).

Como contribuições finais, ressalta-se que é preciso profissionalizar o setor público por meio do desenvolvimento de teorias de gestão específicas e, em especial, teorias de liderança; e é necessário modernizá-lo, adaptando-o à demanda da sociedade e incorporando o desenvolvimento tecnológico disponível.

## **6. Conclusão**

Com este estudo, espera-se contribuir para minimizar o *gap* apontado por Van Wart (2003) e reforçado por Vogel e Masal (2015), que solicitavam mais pesquisas nessa área e o fortalecimento de uma teoria de liderança para a administração pública. Com isso em mente e entendendo que o contexto (VAN WART, 2004) e a cultura influenciam a liderança (HOUSE *et al.*, 1999), este documento alertou para a correlação entre o modelo de gestão adotado e o exercício da liderança. Esse é um campo ainda pouco explorado, considerando que não se encontram artigos nas bases de dados de Scopus e Web of Science que correlacionem liderança com os diversos modelos de gestão. Assim, este trabalho forneceu informações para

o fomento da discussão sobre o tema, compreendendo as limitações e as influências do modelo de gestão pública no exercício da liderança.

Além disso, este trabalho também evidenciou a importância da modernização das políticas de recursos humanos no setor público, notadamente no que tange adequada formação e seleção de líderes. Ressalta-se que, ainda que seja evidente a relevância das políticas de gestão de pessoas para o desempenho da administração pública, como destacado na literatura e por alguns entrevistados, não se deve utilizar indiscriminadamente moda e modismos nesse tipo de política (COELHO; MENON, 2018). Antes, é preciso estabelecer políticas robustas e estratégicas, legitimadas pelos envolvidos, superando o corporativismo burocrático e a fragmentação existente (COELHO; MENON, 2018).

Com isso em mente, a pesquisa teve, como primeiro objetivo específico, “levantar as principais características das teorias de liderança clássicas e dos modelos de gestão pública, apontando as características que aproximam os dois itens e aquelas que os afastam”. Esse objetivo foi alcançado através da elaboração de Quadro 14, Quadro 15 e

Tabela . Nesses quadros e tabela, foram apontadas as características principais dos enfoques e modelos de gestão segundo as categorias definidas na metodologia. Foram ainda correlacionados os modelos aos enfoques, evidenciando as aproximações e discrepâncias.

Os quadros, resumidos na Tabela 2 a seguir, relevaram que o “controle sobre recursos” e “contexto organizacional” foram as categorias que menos afastaram os construtos enquanto a “satisfação da equipe” foi a categoria que mais afastou-os, seguida de “forma de definição e divulgação da estratégia organizacional”. Assim, pode-se inferir que os pontos que devem ser repensados na administração pública são: a “satisfação da equipe” e a “forma de definição e divulgação da estratégia organizacional”. Observou-se como positivos na NGP: o “controle sobre a utilização do recurso”, a “forma de definição e seleção de líderes” e a liberdade que a NGP dá (ou deveria dar) aos gestores públicos para “organização da equipe”, enquanto o “contexto organizacional” e sua influência no exercício da liderança foram itens positivos no modelo de Nova Governança Pública. Dessa forma, considerando que os modelos são tipos ideais e que podem existir de forma híbrida, uma reflexão sobre esses assuntos e como podem ser incorporados no modelo de gestão adotado seria pertinente à administração pública.

Tabela 2 - Resultados do Cruzamento por construto e categoria

Modelos	Resultados
---------	------------



	Burocracia	Nova Gestão Pública	Nova Governança Pública	Total
Controle sobre os recursos	-1,5	2	-0,5	<b>0</b>
Perfil do líder	-3	2	-0,5	-1,5
Contexto organizacional	-0,5	0	0,5	<b>0</b>
Satisfação da equipe	-2	-3	-1,5	<b>-6,5</b>
Estratégia organizacional	-2	-1,5	0	-3,5
Autonomia para organização da equipe	-3	3	-1	-1
<b>Total</b>	<b>-12</b>	<b>2,5</b>	<b>-3</b>	<b>-12,5</b>
Enfoques Teóricos de liderança	Traços	Comportamental	Contingencial	Total
Controle sobre os recursos	-1	-0,5	1,5	<b>0</b>
Perfil do líder	-1	-1	0,5	-1,5
Contexto organizacional	0	0	0	<b>0</b>
Satisfação da equipe	-2	-1,5	-3	<b>-6,5</b>
Estratégia organizacional	-3	0	-0,5	-3,5
Autonomia para organização da equipe	-1	-0,5	0,5	-1
<b>Total</b>	<b>-8</b>	<b>-3,5</b>	<b>-1</b>	<b>-12,5</b>

Fonte: Elaborado pela autora

Pelos resultados da Tabela 2, pode-se concluir que a Burocracia é o modelo menos apropriado para a liderança, o que pode ser comprovado pelas respostas dos entrevistados, que apontaram esse modelo como um dificultador. As categorias que mais afastaram a burocracia dos enfoques foram “perfil do líder” e “autonomia para organização da equipe”. Na Tabela 2, é possível notar também que, de forma geral, o modelo de NGP é o mais favorável a todos os enfoques teóricos de liderança, sendo a “autonomia para organização da equipe” o aspecto que mais aproximou a NGP dos enfoques.

Concluiu-se ainda que o enfoque contingencial é o mais adequado, de forma geral, para todos os modelos, o que também pode ser observado nas respostas das entrevistas e nas pesquisas, que apontam que a teoria transformacional (VOGEL; MASAL, 2015), é a mais estudada no setor público. Nesse enfoque, as características de destaque são a “adaptabilidade ao nível de autonomia para controle de recursos” e para “organização da equipe”, seguidas pelo “perfil do líder” que se altera conforme o contexto. Nota-se, entretanto, na Tabela 2, que o *score* geral do enfoque contingencial é negativo (-1 pontos), ressaltando a necessidade de se construir ou se adaptar teoria(s) de liderança à complexidade do setor público (VAN WART, 2013).

O enfoque por traços, ao contrário do contingencial, foi o que menos se moldou aos modelos em especial nos aspectos da “participação e da divulgação da estratégia organizacional” e “da satisfação da equipe”, pontos relevantes para todos os enfoques e modelos.

Quanto aos cruzamentos, o que teve maior aderência foi a Nova Governança Pública e o enfoque teórico contingencial, ao mesmo tempo que o enfoque de traços e a Nova Governança Pública foram os de menor aderência, como é possível observar na Tabela 3 a seguir. Assim, atendendo ao primeiro objetivo, esses são os modelos e enfoques que mais se aproximam (Nova Governança Pública e enfoque contingencial) e os que mais se afastam (Burocracia e enfoque de traços).

Tabela 3 - Resumo do cruzamento dos enfoques teóricos de liderança e modelos de gestão pública

Modelo de gestão pública	Enfoques			Geral
	Traços	Comportamental	Contingencial	
Burocracia	-4	-3,5	-4,5	-12
Nova Gestão Pública	+1	+1	+0,5	+2,5
Nova Governança Pública	-5	-1	+3	-3
Geral	-8	-3,5	-1	

Fonte: Elaborado pela autora

Como segundo objetivo, buscou-se “analisar as características das lideranças pretendidas para condução das estratégias governamentais nos diferentes períodos de modelos de gestão pública vividos no estado de Minas Gerais, verificando se há correlação entre o modelo de gestão e o enfoque de liderança”. Esse objetivo foi alcançado utilizando-se entrevistas semiestruturadas. Os resultados foram separados por período e sintetizados no Quadro 19. Pelo Quadro 19, é possível notar que há diferenças importantes entre os modelos, evidenciando as características predominantes no exercício da liderança nos diferentes períodos. Os resultados apontam que, na Burocracia, o conhecimento foi o ponto que mais definiu o perfil do líder, enquanto na NGP, a capacidade de engajar pessoas, contribuir para o alcance das metas institucionais, saber efetivamente qual a contribuição da SES/MG para a sociedade e ter conhecimento técnico foram características pretendidas para o líder. Quanto à Nova Governança Pública, nesse período, o líder deveria apresentar atributos de liderança, saber engajar as pessoas, conduzindo a equipe e resolvendo os problemas. Deveria ainda ter legitimidade técnica e disponibilidade de implantação de uma gestão participativa.

Todavia, os resultados esperados pela análise feita na Tabela 1 (página 145) não puderam ser comprovados ou totalmente refutados. Esse pode ser um tema para futuras pesquisas, com uso de questionários mais abrangentes, envolvendo maior número de pessoas (incluindo servidores e lideranças de diversos níveis), de forma a ser possível extrair dados estatísticos que possam ser utilizados futuramente em deduções da realidade.

De modo geral, encontraram-se evidências de que o modelo de gestão pública influencia o exercício da liderança, ainda que essa influência não seja clara. Esse resultado pôde ser verificado nas entrevistas, em que a grande maioria disse que o modelo influenciou a liderança, facilitando ou dificultando. Além disso, o achado está em consonância com outras pesquisas que evidenciaram que o contexto molda a liderança (STOKER; GARRETSEN; SOUDIS, 2019).

Mesmo que não conclusivo, foi possível verificar que a incompatibilidade entre a burocracia e a liderança por traços não era tão forte quanto se supunha, pois esse foi o enfoque predominante durante o período pesquisado. Ao mesmo tempo, percebeu-se que, no período de Nova Gestão Pública, o exercício da liderança não foi tão mais fácil do que nos demais períodos, pelo menos em relação ao quanto se acreditava que deveria ter sido. Quanto à Nova Governança Pública, a compatibilidade entre o enfoque contingencial e o modelo foi confirmada nas entrevistas.

Pelas respostas, pode-se concluir também que a motivação dos servidores, como verificado em estudos anteriores, está menos ligada ao controle ou recompensa financeira e mais ligada à liderança de propósito (MITRA, 2020), correlacionada com lideranças positivas, como a liderança transformacional (BLANCH *et al.*, 2016). Isso pode evidenciado durante o período em que o estado de Minas Gerais viveu crises econômicas: de 1999 a 2002 (VASCONCELOS, 2008; ALMEIDA, 1996) e de 2015 a 2018 (BARBOSA *et al.*, 2019). Esses foram momentos em que o funcionalismo público teve dificuldades em receber salários, e, mesmo assim, foi possível motivar o servidor pelo ideário de saúde pública. Isso fica mais claro durante o modelo de governo de Nova Governança Pública, em que o contexto é o mesmo, mas há dois secretários de comportamento bem distintos, por isso as reações dos servidores são muito díspares segundo a fala dos entrevistados. Uma liderança consegue inspirar os liderados, enquanto a outra passa por constantes boicotes dos trabalhadores.

Uma das razões para essa diferença pode residir na figura do secretário e na sua influência na dinâmica organizacional (STOKER; GARRETSEN; SOUDIS, 2019). Destaca-se, entretanto, que, ao contrário do obtido na literatura (SCHMIDT; GROENEVELD, 2019), o comportamento menos diretivo, como na liderança transformacional, teve melhor desempenho para a alta direção (secretário de saúde) do que para a baixa administração. Nesse caso, verificou-se, pelas falas dos entrevistados, que os demais gerentes imitavam a liderança positiva do secretário. Essa incoerência com a literatura pode ser decorrente dos atributos do setor saúde, em que os profissionais são mais céticos, cautelosos e reservados,

não são combativos e preferem se afastar a enfrentar um conflito (FURNHAM; HYDE; TRICKEY, 2014). Por isso, a liderança deve ser mais envolvente e menos diretiva. Nesse sentido, a liderança transformacional, para esse setor, é conhecida como sendo capaz de obter o comprometimento das pessoas (CHOI *et al.*, 2016, MUNIR; NIELSEN, 2009; GREEN; MILLER; AARONS, 2013).

O último objetivo específico tenta “apresentar as principais características das práticas de liderança, ou seja, do seu exercício para cada um dos modelos de gestão estudados, apontando a existência ou não de um enfoque teórico de liderança capaz de se enquadrar nos resultados verificados e as adequações que devem ser feitas nos modelos mais próximos para que sejam aplicáveis à Administração Pública”. Nesta pesquisa, não foi possível a partir das respostas, definirem-se características consensuais para cada período, pois foram expressos diversos aspectos, até conflitantes em um mesmo respondente, não sendo crível garantir que um ponto dito por uma pessoa é percebido de modo semelhante pelas demais.

Esse fato pode elucidar a algumas reflexões. A primeira se refere à possibilidade já descrita por Pinho (1998) de que os modelos de gestão, no Brasil, não sejam substituídos. Contudo a implementação de um se une às anteriores, gerando uma mistura de posições. Essa possibilidade é validada pelos achados e resultados dos questionários, apontando traços patrimonialistas ou características de modelos diferentes daquele pretendido no plano de governo.

Outra hipótese é que, na realidade, os modelos não foram plenamente implementados ou tiveram vigência somente durante uma parte do governo, e, por isso, a análise do período total é comprometida. Isso pode ser verificado nos resultados do período de Nova Governança Pública, em que os entrevistados relataram diferenças muito grandes entre a gestão de dois secretários distintos. Para além, é preciso ter em mente que a administração pública é um contínuo, ou seja, os modelos vão sendo implementados e aperfeiçoados ao longo do tempo. Com isso, nem sempre se verifica um efeito imediato decorrente da alteração de política ou forma de gestão.

A última suposição é que não há correlação direta ou forte entre o modelo de gestão e o exercício da liderança. Nesse caso, o exercício da liderança dependeria mais do perfil do secretário do que essencialmente do modelo de gestão governamental. Esse assunto foi citado por mais de um entrevistado, em modelos de governo diferentes e é comprovado na literatura (LAPIERRE, 1989 ). Assim, é possível que a influência do modelo seja mediada pelo perfil do secretário e pela subcultura da área.

Esse fato demonstra a necessidade de desenvolvimento de teorias específicas para o setor público que levem em conta suas peculiares características e suas finalidades de serviços ao cidadão (VOGEL; MASAL, 2015). O desenvolvimento de tais teorias não é tarefa fácil, uma vez que não pode cair em generalidades (VOGEL; MASAL, 2015) e nem em especificidades que restrinjam-se a casos singulares (JENSEN *et al.*, 2019). Partir de características do exercício de lideranças em vários enfoques pode ser um primeiro passo no desafio do desenvolvimento de teorias específicas para a liderança no setor público.

Um dos motivos para a inexistência de estudos que correlacionem o modelo de gestão com o enfoque de liderança pode ser a falsa ideia de que a administração pública é única e a que adoção de modelos é mera roupagem para práticas antigas. Esse é um aspecto que precisa ser mais bem discutido, em especial considerando que os resultados apontaram para a existência de traços de burocracia em todos os períodos, bem como a existência de práticas patrimonialistas. Um dos entrevistados relatou, inclusive, a permanência de parte da cultura gerencialista no último período. Esse fato pode ser fruto da forma de construção de uma cultura e a dificuldade para a sua alteração, especialmente mantendo-se o ambiente e as pessoas, uma vez que os servidores são estáveis (MOJIĆ; JOVANČEVIĆ; JOVANČEVIĆ, 2018)<sup>12</sup>.

Isso determinará a prevalência de práticas antigas bem como a dificuldade de implementação de novos modelos, influenciando também o exercício da liderança. Não cabe, neste estudo, discutir a pertinência ou não da estabilidade dos servidores, mas entende-se que essa possui vantagens e desvantagens, e o governo, em especial a liderança, deve construir estratégias para lidar com essas questões. Ressalta-se que, ainda que haja aspectos perenes, é possível observar que a administração pública, especialmente no Brasil, passa por transformações (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017) que influenciam na liderança (VAN WART, 2013), ainda que haja elementos que sejam “universais”, constantes no exercício da liderança (VAN WART, 2004; 2013; HOUSE *et al.*, 1999).

Finalmente, quanto ao objetivo geral de “identificar as características primordiais que compõem um possível modelo de exercício de liderança mais adequado à aplicação dos modelos da administração pública na área da saúde do estado de Minas Gerais, considerando limitadores e a necessidade de modificações que ressignifiquem o papel de líderes, visando

---

<sup>12</sup> Nesse sentido, a existência de períodos com tempos distintos, em destaque, o período da nova gestão pública, pode gerar distorções, considerando que o modelo e, principalmente, a mudança cultural necessária para a sua implantação demanda um tempo ( MOJIĆ; JOVANČEVIĆ; JOVANČEVIĆ, 2018).

fortalecer a qualidade dos serviços públicos prestados à população usuária e de direito”, foram identificados os seguintes atributos que perpassaram, de modo geral, todos os modelos:

- ser capaz de engajar pessoas;
- ter conhecimento técnico;
- resolver problemas;
- conhecer a missão institucional;
- saber se comunicar; e
- ter experiência prévia.

Por essas qualidades, pode-se entender que a teoria mais próxima é a transformacional, localizada no enfoque contingencial, que se assemelham às qualidades das demais teorias de liderança positiva (BLANCH *et al.*, 2016). Esse perfil geral talvez exista em detrimento de um específico por modelo de gestão pública, em função da cultura (LIU *et al.*, 2020) e do contexto do setor saúde (VOGEL; MASAL, 2015). Esses são itens moldados pela história. Assim, o movimento sanitarista, que determinou as bases para a criação do SUS e influenciou todo o desenho governamental de saúde existente, é relevante para a análise da liderança. O clamor pela participação e emancipação das pessoas, descentralização decisória, necessidade de escuta às demandas e universalização do serviço são características muito próximas ao ideário definido pela liderança transformacional. Essa pode ser a razão pela qual o perfil geral se assemelha ao da liderança transformacional, e essa parece ser a forma de exercício de liderança que mais tem êxito na saúde pública, mesmo em momento de crises.

Quanto às limitações ou dificultadores do exercício da liderança, foram enumerados os seguintes:

- orçamento;
- baixa autonomia;
- procedimentos burocráticos;
- falta de política de valorização de pessoal; e
- influência política/politização dos servidores/envolvidos.

Em relação a esses problemas, é importante que os governantes estejam conscientes e atentos a fim de minimizá-los. O orçamento é um ponto estrangulado pela forma de distribuição de

recursos advindos dos tributos em comparação com a responsabilidade de prestação de serviços, principalmente na área da saúde. A decrescente participação da União nos gastos totais, em comparação com a crescente demanda de serviços determinou o aumento progressivo da participação dos gastos com saúde dos municípios e estados, que chegaram à 33,3% e 57,5%, respectivamente, do valor do PIB de cada ente (MENDES, 2019). Isso, aliado má distribuição da arrecadação de impostos, determina um cenário delicado e complexo em relação ao orçamento dos estados e municípios, cheio de instabilidade e incertezas, podendo comprometer o planejamento institucional e investimento em inovações no campo. Assim, é preciso promover o realinhamento de expectativas e metas, constantemente, entre a alta direção e as lideranças, de forma clara, permitindo que os caminhos sejam revistos a fim de se alcançar os objetivos ajustados.

Para tanto, é preciso dar autonomia para as lideranças, que, estando alinhadas às estratégias organizacionais, poderão ser capazes, considerando o perfil traçado, de resolver os problemas e negociar soluções para as questões, ao mesmo tempo em que conseguem obter o engajamento da equipe, mesmo em um cenário de restrição orçamentária (KEUFFER; MABILLARD, 2020; CHO; SONG, 2020). Ainda nesse sentido, é preciso rever os procedimentos considerados “burocráticos” desnecessários, reduzindo etapas e controles e alterando a legislação ou normas para permitir as simplificações pertinentes. Esse processo estaria na contramão do que hoje ocorre, em que as pessoas em cargos de chefia, se escondem por trás da burocracia para se proteger dos órgãos de controle.

Além disso, é preciso definir e/ou atualizar a política de pessoal do Estado, promovendo a valorização do servidor público e o resgate do seu papel na sociedade, tão depreciado no século XXI (RIBEIRO; MANCEBO, 2013). Ressalta-se que é necessário perceber que o trabalho é mais do que a troca do esforço pelo salário. O trabalho situa a pessoa na sociedade, dá senso à vida, é fonte de autoestima e autorrealização, por isso é importante que o servidor possa ser reintegrado e valorizado, para que, também ele, valorize e se esforce em seu trabalho (RIBEIRO; MANCEBO, 2013). É preciso ainda que o Estado e os sindicatos dos servidores estabeleçam uma nova forma de relacionamento, permitindo que direitos, como o de greve, não prejudiquem a população mais pobre. Com isso, entende-se ser possível recuperar a imagem do servidor perante a sociedade (ABRUCIO, 2007).

Talvez o ponto mais complicado da lista de dificuldades dos líderes seja a influência política ou a politização do debate, porque a gestão pública está inserida no campo político e tentar alienar essa questão da prática pode gerar realidades distorcidas, que levarão a problemas nas

implementações das políticas públicas. Por isso, é preciso que as lideranças sejam capazes de negociar e adequar-se às perspectivas políticas, intermediando a discussão com diversos envolvidos e buscando soluções mediadoras. Além disso, ainda que a burocracia queira que as pessoas sejam neutras, o ambiente do serviço público, no Brasil, possui muitos traços patrimonialistas, como destacado nas entrevistas e corroborado por Faoro (2001), e as pessoas têm seus valores e preferências. Então, o líder do setor público deve ser capaz de enfrentar esses pontos de forma não combativa.

Quanto ao imperativo de ressignificação do papel dos líderes, a pesquisa apontou os seguintes:

- estabelecimento de processos decisórios horizontais;
- capacidade de negociação do líder;
- formação de líderes;
- compreensão do líder sobre o ambiente em que está inserido, em especial, sobre o papel da SES/MG para o SUS;
- modo de seleção de gestores (gerentes, coordenadores, diretores e superintendentes), utilizando como um dos critérios a capacidade de liderança; e
- revisão da forma de atuação dos órgãos de controle.

Processos decisórios horizontais são coerentes com o tipo de liderança apontada como preferida no estudo e ressalta o caráter equânime existente no SUS, fruto do ideário do movimento sanitário. Esse tipo de processo exigiria do líder uma grande capacidade de negociação, para unir os diversos interesses e opiniões a um resultado bom para todos, em especial para a saúde pública. A habilidade de negociação pode ser aprendida e deve ser desenvolvida, assim como outras habilidades e competências requeridas para a liderança, portanto, a formação de líderes é um ponto relevante que deve ser implementado de modo contínuo e constantemente avaliado por meio do desempenho dos líderes e por meio da avaliação que os participantes fazem do programa. A avaliação é relevante para que se evite que a formação não atinja o que foi pretendido como deve ter ocorrido no Programa de Desenvolvimento Gerencial, implantado na Nova Governança Pública. Esse Programa não foi lembrado por nenhum dos entrevistados, apontando que ele não atingiu o objetivo de formação de líderes.



Na época da implementação do Programa, eu estava na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, em um cargo de chefia, por isso participei. Acredito que o conteúdo foi muito pertinente, mas o programa foi intenso, abordando diversos temas em um curto período e não houve o acompanhamento da implementação de cada uma das competências trabalhadas. Talvez, se houvesse tido um melhor acompanhamento, aliado a um processo de coaching ou mentoring, o conteúdo pudesse ter sido aproveitado de forma mais efetiva. Essas são apenas suposições que precisariam ser experimentadas para verificar sua aplicabilidade. Fato é que a instituição que elaborou a capacitação para o estado de Minas Gerais já realizou outros cursos semelhantes para outros órgãos públicos, como para a Fiocruz. Então, há uma tendência ao amadurecimento do programa.

Além disso, a formação dos líderes e de todo o corpo técnico da SES/MG deveria ter como principal pilar o conhecimento sobre a missão institucional, o papel da SES/MG no SUS e o impacto das ações na saúde pública. Esses pontos dariam sentido para o trabalho dos servidores, motivando-os para os resultados, ao mesmo tempo, que dá clareza ao líder para corrigir o percurso traçado para obtenção de objetivos que melhorarão a saúde pública mineira.

Ademais da formação, é necessário estabelecer processos de seleção que considerem as competências definidas. Dentre elas, a capacidade de liderança da pessoa, evitando que se promova um técnico sem perfil de líder por acreditar que ele tem conhecimento para o cargo, mas sem avaliar a pertinência e vontade do profissional (BOHLANDER; SNELL; SHERMAN, 2005). Esse processo deve ser acompanhado pela área de Recursos Humanos, mas não deve ser delegado a ela, posto que se trata de cargos que exigem afinidade entre a alta gerência e o selecionado. Seria interessante que houvesse preferência por pessoas da própria instituição, considerando que esse foi um ponto destacado pelos entrevistados como positivo. Todavia, é importante que, não se encontrando perfil desejado dentro da instituição, o processo seja amplamente divulgado a fim de atrair pessoas qualificadas.

Finalmente, a forma com que os órgãos de controle atuam deve ser avaliada, cuidando-se para que não tenham seu papel esvaziado, sem que seja impresso, nas auditorias, um caráter incriminador do gestor. É preciso também mensurar o custo do controle e o resultado obtido, verificando-se a relação de custo-efetividade. Não se questiona a importância do controle. Questiona-se a forma e o equilíbrio, pois a administração pública, como a privada, está sujeita a imprevisibilidades que dificultam a gestão e provocam impasses ao gestor. Mediante esses problemas, algumas decisões devem ser tomadas, sem que signifiquem dolo do autor. Por

isso, a relação entre os órgãos de controle e a administração pública precisam ser conciliadas, utilizando-se mecanismos modernos de gestão e controle (PAIXÃO, 2018).

Do ponto de vista da pesquisa e da pesquisadora e considerando os aspectos que influenciam o exercício da liderança, entende-se ser uma visão reducionista compreender que as lideranças adotam posições gerais, independente do contexto apresentado. Nesse sentido, a conclusão da pesquisa aproxima-se do enfoque contingencial, compreendendo que o contexto influencia a liderança, assim como a macro-cultura (nacional) e as micro-culturas.

Ainda que não seja possível negar que existam características que facilitam o exercício da liderança e que são aplicáveis universalmente (HOUSE *et al.*, 1999, VAN WART, 2004), é preciso avaliar elaborar/adaptar a(s) teoria(s) de modo a fornecer ao gestor/líder administrativo público pistas de como se comportar frente aos crescentes desafios enfrentados pelo setor público. Para tanto, faz-se necessária uma profunda análise do cenário existente, incluindo cultura, modelo de gestão, situação macroeconômica e liderados. A partir dessa análise, crê-se ser possível definir diversas formas de liderança, que, inclusive, podem refletir, em parte, as teorias já existentes referentes ao setor privado. É importante ainda, ao se selecionar as variáveis que comporão o cenário para análise do exercício da liderança, buscar isolar aqueles muito micros, limitando a investigação ao nível meso, no qual as pesquisas são mais escassas (VOGEL; MASAL, 2015).

Conclui-se, portanto, que, mesmo não sendo capaz de desenvolver um panorama completo do exercício da liderança, envolvendo uma visão 360°, a pesquisa foi capaz de apontar e ressaltar a importância do modelo de gestão e da liderança política (secretário de saúde) para o exercício do papel do líder, em um ambiente de relativa estabilidade e grande relevância, como é o setor da saúde. Além disso, a pesquisa foi capaz de comparar os diferentes modelos, mesmo que não tenham sido implementados na sua totalidade, verificando as dificuldades e facilidades do exercício da liderança nos diferentes períodos.

Relevante lembrar que, como toda pesquisa, há limitações. A primeira se refere aos períodos englobados na pesquisa, que são diferentes, determinando diferentes níveis de implementação dos modelos. Além disso, o uso do estudo de caso implica em uma preferência por fatos recentes que possam ser facilmente lembrados ou estudados a medida em que acontecem. Infelizmente, não foi possível utilizar essa característica especialmente no período da burocracia que é distante temporalmente da data de realização da pesquisa. Esse também foi um ponto que limitou a entrevista, pois dependia da memória do entrevistado.

Para além, foi mais difícil conseguir contato com as pessoas do período burocrático, restringindo a obtenção de dados.

Percebe-se também que há algumas oportunidades para pesquisas futuras tais como:

- ampliar escopo da pesquisa, com aplicação de questionário a todos os servidores, a fim de validar os dados obtidos por período, verificar o grau de implementação do modelo para cada período, verificar o enfoque predominante na prática para cada período e validar o perfil pretendido para a liderança;
- aplicar a pesquisa a outros setores que não possuam estrutura tão perene e cultura setorial tão presente como o setor saúde, a fim de tentar minimizar a influência da história e cultura no exercício da liderança; e
- aplicar teorias recentemente criadas e específicas para o setor público a fim de compreender a sua aplicabilidade no Brasil.

Os achados, neste documento apresentados, reforçam a importância da área de recurso humanos (RH) em saúde e do imperativo de se repensar as relações que mudaram ao longo dos anos e as expectativas das novas gerações que não são respondidas pelas ações já institucionalizadas, especialmente no setor público. Questões como a responsabilidade socioambiental e o papel do RH na mediação dos interesses dos trabalhadores e das organizações exigem uma nova postura da área, que precisa ser reposicionada para além muro das instituições (MASCARENHAS; BARBOSA, 2019).

Acrescenta-se a isso, a tendência disseminada e reforçada pela pandemia da COVID-19 de teletrabalho e estabelecimento de novas formas de interação. Esse é um novo desafio ao líder público, que exige outras habilidades para além das citadas, considerando que essa nunca foi a realidade dos entrevistados.

Este é um momento de transição em diversos aspectos que levam a questionamentos para os quais ainda não há respostas:

- Como garantir a legitimidade do líder frente a essas novas relações, especialmente considerando a necessidade de instrumentalização dos profissionais, a nova realidade e mudanças?
- Como agregar a equipe em processos remotos, de baixa interação e pouco contato presencial?

- Como minimizar a disfunção burocrática do líder frente a exigências de formalizações e controle, liberando tempo para que se cumpra um papel de facilitação e negociação?
- Como utilizar a tecnologia de maneira positiva, simplificando processos e reduzindo os prazos?
- Como permitir que os líderes públicos e, conseqüentemente, as organizações públicas sejam capazes de se adaptar mais rapidamente às mudanças cada dia mais constantes?
- Como construir pontes mais concretas entre as metas instrumentais, geralmente estabelecidas, e os resultados para a sociedade, permitindo que os líderes reposicionem suas equipes frente as necessidades institucionais?
- Como os líderes podem dar seguimento ao pretendido pelo movimento sanitarista? Ainda há pertinência nos objetivos?
- Como elaborar modos de formação de líderes que sejam coerentes, concretos, considerem o contexto em que as pessoas estão inseridas e possam ser colocados em prática?

Essas são apenas algumas perguntas que são relevantes para a questão da liderança na administração pública e para a área de recursos humanos em saúde, que evidenciam o déficit de profissionalização do setor e a obrigação de instrumentalização do gestor. O setor público, como evidenciado, é muito complexo, por isso precisa de uma boa discussão, de uma teoria que o sustente e esse é um caminho irreversível.

## Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de administração pública**, v. 41, n. SPE, p. 67-86, 2007.
- ADAMS, B. G.; MEYERS, M. C.; SEKAJA, L. Positive Leadership: Relationships with Employee Inclusion, Discrimination, and Well-Being. **Applied Psychology: an International Review**, v. 69, n. 4, p. 1145-1173, 2020.
- ALFORD, J. et al. Ventures in public value management: introduction to the symposium. **Public Management Review**, v. 19, n. 5, p. 589-604, 2017.
- ALMEIDA, A. O. D. **Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual**. IPEA. Texto para discussão n. 448. Brasília, p. 48. 1996.
- ALOMAIR, M. O. Peace leadership for youth leaders: a literature review. **International Journal of Public Leadership**, v. 12, n. 3, p. 227-238, 2016. ISSN 2056-4929.
- ALTHAUS, C. The administrative Sherpa and the journey of public service leadership. **Administration & Society**, v. 48, n. 4, p. 395-420, 2016.
- ANCARANI, A. et al. Promoting work engagement in public administrations: the role of middle managers' leadership. **Public Management Review**, p. 1-30, 2020.
- ANTONAKIS, J.; HOUSE, R. J. Instrumental leadership: Measurement and extension of transformational-transactional leadership theory. **The Leadership Quarterly**, v. 25, p. 746-771, 2014.
- ASHOUR, Ahmed Sakr. The contingency model of leadership effectiveness: An evaluation. **Organizational Behavior and Human Performance**, v. 9, n. 3, p. 339-355, 1973.
- AUCOIN, P. New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, 25, 21 março 2012. 177-199. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-0491.2012.01569.x>>. Acesso em: 10 janeiro 2020.
- BALDWIN, J. Norman. Public versus private: Not that different, not that consequential. **Public Personnel Management**, v. 16, n. 2, p. 181-193, 1987.
- BARBOSA, L. O. S. et al. Ideologia partidária e crise fiscal dos estados: o caso de Minas Gerais. **Nova econ**, Belo Horizonte, v. 29, n. 2, p. 487-513, Aug. 2019. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-63512019000200487&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-63512019000200487&script=sci_arttext)>. Acesso em: 29 set. 2020.
- BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: edições, v. 70, 1977.
- BASS, Bernard M. From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision. **Organizational dynamics**, v. 18, n. 3, p. 19-31, 1990.

BAXTER, Pamela; JACK, Susan. Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. **The qualitative report**, v. 13, n. 4, p. 544-559, 2008.

BERGAMINI, Cecília Whitaker. **Liderança: administração do sentido**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BEVIR, Mark. **Democratic governance**. Princeton University Press, 2010.

BLAKE, R. R.; MOUTON, J. S. Management by Grid® principles or situationalism: Which? **Group & Organization Studies**, v. 6, n. 4, p. 439-455, 1981.

BLANCH, J. et al. POSITIVE LEADERSHIP MODELS: THEORETICAL FRAMEWORK AND RESEARCH. **Papeles del Psicólogo / Psychologist Papers**, v. 37, n. 3, p. 170-176, 2016. Disponível em: <[https://www.redalyc.org/pdf/778/77847916003\\_2.pdf](https://www.redalyc.org/pdf/778/77847916003_2.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2020.

BLANCHARD, Kenneth H.; ZIGARMI, Drea; NELSON, Robert B. Situational Leadership® after 25 years: A retrospective. **Journal of Leadership Studies**, v. 1, n. 1, p. 21-36, 1993.

BLISS, D. L.; PECUKONIS, E.; SNYDER-VOGEL, M. Principled Leadership Development Model for Aspiring Social Work Managers and Administrators: Development and Application. **Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance**, v. 38, n. 1, p. 5-15, 2014.

BOHLANDER, G.; SNELL, S.; SHERMAN, A. **Administração de Recursos Humanos**. São Paulo: Thomson, 2005.

BORDEI, I. et al. The Influence of Authentic Leadership on Public Employees Analyzed through Self- Determination Theory\_ A Case Study in Republic of Moldova. **Journal of Spatial and Organizational Dynamics**, v. VII, n. 2, p. 125-143, 2019.

BOSE, M. Public leadership in public sector. **Journal of Leadership Studies**, v. 14, n. 1, p. 66-73, 2020.

BOWERS, David G.; SEASHORE, Stanley E. Predicting organizational effectiveness with a four-factor theory of leadership. **Administrative Science Quarterly**, p. 238-263, 1966.

BRASIL. Ministério da Saúde. SUS: a maior política de inclusão social do povo brasileiro, 2018. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sus\\_politica\\_inclusao\\_social.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sus_politica_inclusao_social.pdf)>. Acesso em: 31 dez. 2020.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em 18/12/2020

\_\_\_\_\_. DECRETO N° 7.508, DE 28 DE JUNHO DE 2011. Regulamenta a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-)



management education. **Academy of management learning & education**, v. 18, n. 1, p. 81–98, 2019.

BROWN, M. E.; TREVIÑO, L. K.; HARRISON, D. A. Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing. **Organizational Behavior and Human Decision Process**, v. 97, p. 117–134, 2005.

BRULON, Vanessa; FALCÃO VIEIRA, Marcelo Milano; DARBILLY, Leonardo. Choque de gestão ou choque de racionalidades? O desempenho da administração pública em questão. **REAd-Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre v. 19, n. 1, p. 01-34, 2013.

BRYMAN, Alan. Integrating quantitative and qualitative research: how is it done? **Qualitative Research**, v. 6, n. 1, p. 97-113, 2006.

\_\_\_\_\_. Leadership in organizations. IN: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Ed.). **Managing organizations: Current issues**. Sage, p. 26-42, 1999.

BRYMAN, Alan; BELL, Emma. **Business Research Methods**. Oxford University Press, USA, 2011.

CAMPELLI, Magali Geovana Ramlow; CALVO, Maria Cristina M. O cumprimento da Emenda Constitucional no 29 no Brasil. **Cad. Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v. 27, n. 7, p. 1613-1623, jul. 2006. [SÉP]

CARBONE, Célia. A universidade e a gestão da mudança organizacional: a partir da análise sobre o conteúdo dos padrões interativos. **Revista de Administração Pública**, v. 29, n. 1, p. 34-47, 1995.

Carta de Montes Claros: Muda saúde. IV Encontro Municipal do Setor Saúde e III Encontro Nacional de Secretários Municipais de Saúde. Montes Claros, p. 3. 1985.

CARVALHO, Gilson. A saúde pública no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 27, n. 78, p. 7-26, 2013.

CARVALHO, Maria do Socorro M. V. Gestão organizacional estratégica: a questão dos recursos humanos e do desenvolvimento gerencial. **Revista da Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, FGV, 29 (1): 70-77, jan./mar. 1995.

CATTELL, Raymond Bernard. The description of personality: Basic traits resolved into clusters. **American Psychological Association**, 1943.

\_\_\_\_\_. The description of personality: Principles and findings in a factor analysis. **The American Journal of Psychology**, v. 58, n. 1, p. 69-90, 1945.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Do the Brazilian innovations in public management constitute a new model? **RAI Revista de Administração e Inovação**, v. 14, p. 90-96, 2017.

CENTRO CULTURA MINISTÉRIO DA SAÚDE. SUS A saúde do Brasil. **CCMS- Centro Cultura Ministério da Saúde**, 2020. Disponível em: <<http://www.ccs.saude.gov.br/sus/timeline.php>>. Acesso em: 31 out. 2020.



CHAPMAN, C. et al. How public service leadership is studied: An examination of a quarter century of scholarship. **Public Administration**, v. 94, n. 1, p. 111–128, 2016.

CHEVITARESE, N. H. C. **Gastos públicos em Minas Gerais: o engessamento do orçamento e as prioridades dos governos no período 1999 a 2006**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, p. 206. 2009.

CHIZZOTTI, Antonio. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 16, n. 2, 2003.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis, RJ: VOZES, 2006.

CHO, Y. J.; SONG, H. J. How to Facilitate Innovative Behavior and Organizational Citizenship Behavior: Evidence From Public Employees in Korea. **Public Personnel Management**, p. 1-29, 2020.

CHOI, S. L. et al. Transformational leadership, empowerment, and job satisfaction: the mediating role of employee empowerment. **Human Resources for Health volume**, v. 14, n. 73, 2016.

COELHO, F. D. S.; MENON, I. D. O. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. **Rev. Serv. Público**, Brasília, v. 69, n. edição especial Repensando o Estado Brasileiro, p. 151-180, dezembro 2018.

CONSIDINE, M.; LEWIS, J. M. Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. **Public Administration Review**, 23, 27 fevereiro 2003. 131-140. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1540-6210.00274>>. Acesso em: 10 janeiro 2020.

CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 3, p. 487-504, 2007.

CRESWELL, John W. **Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions**. 1998.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. **Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches**. Sage publications, 2017.

CROSBY, B. C.; BRYSON, J. M. Why leadership of public leadership research matters: and what to do about it.. **Public Management Review**, v. v. 20, n. 9, p. 1265-1286, 2017.

DA SILVA, Maurício Corrêa; MACIEL, João Halberto Balduino; CHACON, Márcia Josienne Monteiro; ARAUJO, Aneide Oliveira. Gastos com saúde: uma análise do cumprimento da Emenda Constitucional nº 29/2000 pelos 100 municípios brasileiros mais populosos, no período de 2000 a 2008. **Revista Reunir**, v. 2, n. 1, p. 1-20, 2015.

DA SILVA, I. M. et al. Brazilian families facing the Covid-19 outbreak. **Journal of Comparative Family Studies**, v. 51, n. 3-4, p. 324-336, 2020.

DA SILVA, A. F. **Por todo o Estado, com todos os mineiros: por dentro dos fóruns regionais de governo – uma análise dos colegiados executivos**. Tesis de maestría, Flacso Brasil. [S.l.]. 2020.

DA SILVA JÚNIOR, S. D.; COSTA, F. J. Mensuração e escalas de verificação: uma análise comparativa das escalas de Likert e Phrase Completion. **PMKT– Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia**, v. 7, n. 2, p. 1-16, 2014. Disponível em: <[http://www.revistapmkt.com.br/Portals/9/Volumes/15/1\\_Mensura%C3%A7%C3%A3o%20e%20Escalas%20de%20Verifica%C3%A7%C3%A3o%20uma%20An%C3%A1lise%20Comparativa%20das%20Escalas%20de%20Likert%20e%20Phrase%20Completion.pdf](http://www.revistapmkt.com.br/Portals/9/Volumes/15/1_Mensura%C3%A7%C3%A3o%20e%20Escalas%20de%20Verifica%C3%A7%C3%A3o%20uma%20An%C3%A1lise%20Comparativa%20das%20Escalas%20de%20Likert%20e%20Phrase%20Completion.pdf)>. Acesso em: 23 jul. 2020.

DE ALMEIDA RODRIGUES, Paulo Henrique. Desafios políticos para a consolidação do Sistema Único de Saúde: uma abordagem histórica. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 21, n. 1, 2014.

DE HOOGH, Annel HB; DEN HARTOG, Deanne N.; KOOPMAN, Paul L. Linking the Big Five-Factors of personality to charismatic and transactional leadership; perceived dynamic work environment as a moderator. **Journal of Organizational Behavior**, v. 26, n. 7, p. 839-865, 2005.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The new public service: Serving rather than. **Public Administration Review**, 60, n. 6, November/December 2000. 549–559. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/0033-3352.00117>>. Acesso em: 10 janeiro 2020.

DIAS, T. Governança Pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional. Florianópolis (SC). Tese. Programa de Pós-graduação em Administração (CPGA), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2012.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. Sociedade, desenvolvimento e o papel estratégico do Estado: uma reflexão sobre o surgimento da Governança Pública. **Ensaio FEE**, v. 35, n. 2, 2014a.

\_\_\_\_\_. Governança Pública: ensaiando uma concepção. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 17, n. 3, 2014b.

DICKINSON, Helen. From New Public Management to New Public Governance: The implications for a ‘new public service’. IN: BUTCHER, John; GILCHRIST, David (Ed.). **The Three Sector Solution: Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business**. ANU Press, p. 41, 2016.

DOS SANTOS, I. F.; GABRIEL, M.; MELLO, T. R. D. C. Sistema Único de Saúde: marcos históricos e legais dessa política pública de saúde no Brasil. **Humanidades & Inovação**, v. 7, n. 5, p. 381-391, 2020.

DULCI, O. S. **Política e economia em Minas Gerais: um balanço dos anos 90.** Anais do IX Seminário sobre Economia Mineira. Diamantina: Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2000. p. 639-650.

DUNLEAVY, P. et al. New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory - JPART**, v. 16, p. 467–494, september 2005.

DUTRA, Joel. **Competências: Conceitos e Instrumentos para a Gestão de Pessoas na Empresa Moderna.** São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. Gestão de Pessoas com base em competências. In: DUTRA, J. S. **Gestão por competências.** São Paulo: Gente, 2001.

EKMEKCIOGLU, E. B.; AYDINTAN, B.; CELEBI, M. The effect of charismatic leadership on coordinated teamwork: a study in Turkey. **Leadership & Organization Development Journal**, v. 39, n. 8, p. 1051-1070, 2018.

ESCOREL, S. **Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento sanitário.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, v. online, 1999. ISBN 978-85-7541-361-6. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/qxhc3/pdf/escorel-9788575413616.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

ESTEVE, M. et al. The effects of doing more with less in the public sector: Evidence from a large-scale survey. **Public Administration Review**, v. 77, n. 4, p. 544-553, 2017.

FAIRHOLM, Matthew R.; FAIRHOLM, Gilbert W. **Understanding Leadership Perspectives: Theoretical and Practical Approaches.** Nova Iorque: Springer, 2009.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder. **Formação do patronato político brasileiro**, v. 3, 2001.

FERLIE, Ewan. **The new public management in action.** Oxford University Press, USA, 1996.

FIEDLER, Fred E. Leadership effectiveness. **American Behavioral Scientist**, v. 24, n. 5, p. 619-632, 1981.

FLETCHER, L. et al. Mind the context gap: a critical review of engagement within the public sector and an agenda for future research. **The International Journal of Human Resource Management**, v. 31, n. 1, p. 6-46, 2020.

FLINK, C. M. Rethinking Punctuated Equilibrium Theory: A Public Administration Approach to Budgetary Changes. **Policy Studies Journal**, v. 45, n. 1, p. 101-120, 2017.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Da Nova Gestão Pública à Nova Governança Pública: as novas exigências de profissionalização da função pública. In: XIX Congresso Internacional del Clad, 2014, Quito. **ANAIS. XIX Congresso Internacional del Clad.** Caracas: Clad, 2014. v. 1. p. 1-16.

FRENCH, John RP; RAVEN, Bertram. The bases of social power. IN: **Studies in social**

**power.** D. Cartwright (Ed.), Ann Arbor, Mich: Institute for Social Itcsearch, 1959.

FURNHAM, A.; HYDE, G.; TRICKEY, G. Do your Dark Side Traits Fit? Dysfunctional Personalities in Different Work Sectors. **Applied Psychology**, v. 63, n. 4, p. 589-606, 2014.

GADELHA, C. G. A dinâmica de inovação e a perspectiva do complexo produtivo da saúde: uma nova abordagem. Gadelha CAG, coordenador. A dinâmica de inovação e a perspectiva do complexo produtivo da saúde: uma nova abordagem. In: GADELHA, C. G. **A dinâmica do sistema produtivo da saúde: inovação e complexo econômico-industrial.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012. p. 12-20. ISBN 978-85-7541-593-1.

GADELHA, C. G. O Complexo Econômico-Industrial da Saúde no Brasil hoje. **NEXO**, 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/debate/2020/O-Complexo-Econ%C3%B4mico-Industrial-da-Sa%C3%BAde-no-Brasil-hoje>>. Acesso em: 29 dez. 2020.

GETHA-TAYLOR, H. et al. Focusing the Public Leadership Lens: Research Propositions and Questions in the Minnowbrook Tradition. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 21, n. 1, p. i83–i97, 2011.

GIDDENS, A. **The Third way: the renewal of social democracy.** Cambridge: Polity Press, 1998.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 4. Ed, 2008.

GODOI, Christiane Kleinünbing; MATTOS, Pedro Lincoln C. L. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. IN: GODOI, Christiane Kleinünbing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, AB da. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos.** São Paulo: Saraiva, v. 2, 2006.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GOLDBERG, Lewis R. An alternative" description of personality": the big-five factor structure. **Journal of Personality and Social Psychology**, v. 59, n. 6, p. 1216, 1990.

GOLDFINCH, S.; WALLIS, J. Two myths of convergence in public management reform. **Public Administration**, v. 88, n. 4, p. 1099-1115, 2010.

GOMES, Fábio de Barros Correia. Impasses no financiamento da saúde no Brasil: da constituinte à regulamentação da emenda 29/00. **Saúde em Debate**, v. 38, p. 6-17, 2014.

GONÇALVES MENICUCCI, Telma Maria. **História da reforma sanitária brasileira e do Sistema Único de Saúde: mudanças, continuidades e a agenda atual.** História, Ciências, Saúde-Manguinhos, v. 21, n. 1, 2014.

GONÇALVES, Helen Silva; MOTA, Caroline Maria de Miranda. Liderança situacional em gestão de projetos: uma revisão da literatura. **Revista Produção**, v. 21, n. 3, p. 404-416, 2011.

GRAEN, George B.; UHL-BIEN, Mary. Relationship-based approach to leadership: Development of leader-member exchange (LMX) theory of leadership over 25 years: Applying a multi-level multi-domain perspective. **The Leadership Quarterly**, v. 6, n. 2, p.

219-247, 1995.

\_\_\_\_\_. The transformation of professionals into self-managing and partially self-designing contributors: Toward a theory of leadership-making. **Management Department Faculty Publications**, p. 16, 1991.

GREEN, A. E.; MILLER, E. A.; AARONS, G. A. Transformational Leadership Moderates the Relationship Between Emotional Exhaustion and Turnover Intention Among Community Mental Health Providers. **Community Mental Health Journal**, v. 49, n. 4, p. 373–379, 2013. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4209723/>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

GRISI; BORBA, M. **Métodos de amostragem: Cálculo do tamanho de amostra**. Universidade de São Paulo. São Paulo, p. [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1940343/mod\\_resource/content/2/amostragem\\_MauricioGrisi21092016.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1940343/mod_resource/content/2/amostragem_MauricioGrisi21092016.pdf). s/d.

HADDAD, P. E.; BONNET, M.; TABCHOURY, P. Transforming hidden conflicts into participation: The case of charismatic leadership in the Middle East. **Journal of Organizational Change Management**, v. ahead-of-print, n. ahead-of-print, 2018.

HALL, Richard H. O conceito de Burocracia: uma contribuição empírica. IN: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1978.

HENDRIKZ, K.; ENGELBRECHT, A. S. The principled leadership scale: An integration of value-based leadership. **SA Journal of Industrial Psychology**, v. 45, n. 1, p. 1-10, 2019.

HOLLANDER, Edwin P. Leadership and social exchange processes. IN: GERGEN, Kenneth J.; GREENBERG, Martin S.; WILLIS, Richard H. **Social Exchange: Advances in theory and research**. Nova York: Springer US, 1980.

HOLMES, Malcolm; SHAND, David. Management reform: some practitioner perspectives on the past ten years. **Governance**, v. 8, n. 4, p. 551-578, 1995.

HOOD, Christopher. The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2-3, p. 93-109, 1995.

HOOIJBERG, Robert; CHOI, Jaepil. The impact of organizational characteristics on leadership effectiveness models: An examination of leadership in a private and a public sector organization. **Administration & Society**, v. 33, n. 4, p. 403-431, 2001.

HOUSE, R. J. et al. Cultural influence on organizational leadership: Literature review, theoretical. **Advances in Global Leadership**, v. 1, n. 2, p. 171-233, 1999.

HOUSE, Robert J. A path goal theory of leader effectiveness. **Administrative Science Quarterly**, p. 321-339, 1971.

HOUSE, Robert; MITCHELL, Terence R. Path-goal theory of leadership. **Journal of Contemporary Business**, 3, 81–97, 1974.

INDVIK, Julie. Path-goal theory of leadership: a meta-analysis. In: **Academy of Management Proceedings**. Academy of Management, 1986. p. 189-192.

JAN VERHEUL, WOUTER; SCHAAP, Linze. Strong leaders? The challenges and pitfalls in mayoral leadership. **Public Administration**, v. 88, n. 2, p. 439-454, 2010.

JENSEN, U. T. et al. Conceptualizing and measuring transformational and transactional leadership. **Administration & Society**, v. 51, n. 1, p. 3-33, 2019.

JIMENEZ-LUQUE, A. Exercising public leadership from below: an empirical research on a native american health clinic organization. **Journal of Leadership Studies**, v. 14, n. 1, p. 74-79, 2020.

JUNQUILHO, Gelson S. Neither 'bureaucrat' nor 'new manager': the 'caboclo' and the challenges of the State Reform Plan in the Brazil of the Real. **Brazilian Journal of Public Administration**, v. 38, n. 1, p. 137 a 156, 2004.

KALAY, E.; BRENDER-ILAN, Y.; KANTOR, J. Authentic leadership outcomes in detail-oriented occupations. **Journal of Management & Organization**, 2018, p. 1-18, 2018.

KATZ, Ralph; TUSHMAN, Michael. Communication patterns, project performance, and task characteristics: An empirical evaluation and integration in an R&D setting. **Organizational Behavior and Human Performance**, v. 23, n. 2, p. 139-162, 1979.

KATZ, Robert L. Skills of an effective administrator. **Harvard Business Review**, v. 52, n. 5, p. 90-102, 1974.

KEINERT, Tania Margaret Mezzomo. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, p. 41-48, 1994.

KENNETT, Patricia. Global perspectives on governance. IN: OSBORNE, Stephen P. (Ed.). **The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. Routledge, p. 19-35, 2010.

KETTL, Donald F. The global revolution in public management: Driving themes, missing links. **Journal of Policy Analysis and Management**, p. 446-462, 1997.

KEUFFER, N.; MABILLARD, V. Administrative openness and diversity in Swiss municipalities: how does local autonomy influence transparency practices? **International Review of Administrative Sciences**, v. 86, n. 4, p. 782-798, December 2020.

KICKERT, Walter JM. Public governance in The Netherlands: an alternative to Anglo-American 'managerialism'. **Public Administration**, v. 75, n. 4, p. 731-752, 1997.

KIM, J. Strategic Human Resource Practices: Introducing Alternatives for Organizational Performance Improvement in the Public Sector. **Public Administration Review**, v. 70, n. 1, p. 38-49, January | February 2010.

KIRKPATICK, Shelley A.; LOCKE, Edwin A. Leadership: do traits matter? **The Executive**, v. 5, n. 2, p. 48-60, 1991.

KISSELER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

KLESHINSKI, C. E. et al. Principled leader behaviors: An integrative framework and extension of why leaders are fair, ethical, and non-abusive. **Academy of Management Annals**, v. 0, p. 1-85, may 2020.

KLITGAARD, R. **Controlling corruption**. [S.l.]: University of California Press, 1988.

KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. Global governance. In: MICHIE, Jonathan, (ed.) **The Handbook of Globalisation**. Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham: 2003, pp. 393-406. ISBN 9781849803694

KOPPENJAN, J.; KOLIB, C. Transformations Towards New Public Governance: Can the New Paradigm Handle Complexity?, I. **International Review of Public Administration**, 18, 25 março 2013. 1-8. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805249>>. Acesso em: 09 janeiro 2020.

KOTTER, John P. **Force for change: How leadership differs from management**. Simon and Schuster, 2008.

LAM, M. Public Leadership Under Resource Constraints: An Examination of the U.S. Nonprofit Sector. **Journal of Leadership Studies**, v. 14, n. 1, p. 89-95, May 2020.

LAPIERRE, L. Imaginário, administração e liderança. Translated by Cecília W Bergamini, Roberto Coda. **Rev. adm. empres. [online]**, v. 29, n. 4, p. 05-16, 1989.

LARROUQUÉ, D. ¿ Qué se entiende por Estado neoweberiano? Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, v. 70, p. 5-28, feb. 2018. ISSN 1315-2378.

LEMOINE, G. J.; HARTNELL, C.; LEROY, H. Taking Stock of Moral Approaches to Leadership: An Integrative Review of Ethical, Authentic, and Servant Leadership. **The Academy of Management Annals**, v. 13, n. 1, october 2019.

LEWIN, Kurt; LIPPITT, Ronald; WHITE, Ralph K. Patterns of aggressive behavior in experimentally created "social climates". **The Journal of Social Psychology**, v. 10, n. 2, p. 269-299, 1939.

LEWIS, Jenny M.; RICARD, Lykke Margot; KLIJN, Erik Hans. How innovation drivers, networking and leadership shape public sector innovation capacity. **International Review of Administrative Sciences**, p. 0020852317694085, 2017.

LIDDLE, J. Public Value Management and New Public Governance: Key Traits, Issues and Developments. In: ONGARO, E.; VAN THIEL, S. **The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe**. 1. ed. London: Palgrave Macmillan UK, 2018. p. 967-990.

LIKERT, R. A technique for the measurement of attitudes. **Archives of Psychology**, Nova York, v. 22, p. 5-55, 1932. ISSN 140. Disponível em: <<https://psycnet.apa.org/record/1933->

01885-001>. Acesso em: 23 jul. 2020.

LINDQUIST, E. A.; HUSE, I. Accountability and monitoring government in the digital era: Promise, realism and research for digital-era governance. **Canadian Public Administration/Administration Publique du Canada**, v. 60, n. 4, p. 627–656, 2017.

LIU, C. et al. The effects of national cultures on two technologically advanced countries: The case of e-leadership in South Korea and the United States. **Australian Journal of Public Administration**, v. 79, p. 298-329, 2020.

LOBATO, L. D. V. C. **Reforma sanitária e reorganização do sistema de serviços de saúde: efeitos sobre a cobertura e a utilização de serviços**. Tese (Doutorado em Saúde Pública)-Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, p. 264 f. 2000.

LÖFFLER, Elke. Governance: Die neue Generation von Staats und Verwaltungsmodernisierung. **Verwaltung & Management**, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

LUCK, Laretta; JACKSON, Debra; USHER, Kim. Case study: a bridge across the paradigms. **Nursing inquiry**, v. 13, n. 2, p. 103-109, 2006.

LUSSIER, Robert N.; ACHUA, Christopher F. **Leadership: Theory, application, & skill development**. Nelson Education, 2010.

LUU, T. T. et al. Team Creativity in Public Healthcare Organizations: The Roles of Charismatic Leadership, Team Job Crafting, and Collective Public Service Motivation. **Public Performance & Management Review**, v. 42, n. 6, p. 1448-1480, 2019.

LYNN JR, Laurence E.; MALINOWSKA, Aleksandra. How are Patterns of Public Governance Changing in the US and the EU? It's Complicated. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 20, n. 1, p. 36-55, 2018.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista da Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, FGV, 37 (3): 641-659, mai./jun. 2003.

MARQUES, Antônio Jorge de Souza; TAVARES JÚNIOR, Francisco Antônio; MENDES, Eugênio Vilaça; BORGES, José Maria. A gestão estratégica aplicada à saúde em Minas Gerais. IN: MARQUES, Antônio Jorge de Souza; MENDES, Eugênio Vilaça; LIMA, Helidéa de Oliveira. **O choque de gestão em Minas Gerais: Resultados na Saúde**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, 2010.

MASCARENHAS, A. O.; BARBOSA, A. C. Q. Gestão de recursos humanos sustentável e responsabilidade socioambiental: uma agenda para debates. **Revista de Administração de Empresas**, v. 59, n. 5, p. 353-364, November 2019.

MATHAFENA, R. B.; GROBLER, A. Perceived organizational support and leader-member exchange in cultivating innovative behaviour in South African organizations. **African Journal of Science, Technology, Innovation and Development**, p. 1-13, 2020.

MATHIASSEN, David G. The new public management and its critics. **International Public**



**Management Journal**, v. 2, n. 1, p. 90-111, 1999.

MATTOS, Pedro Lincoln C. L. Análise de entrevistas não estruturadas: da formalização. IN: GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, AB da. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2006.

MCDERMID, C. D. How money motivates men. **Business horizons**, v. 3, n. 4, p. 93-100, 1960.

MEDICI, André Cezar; SILVA, Pedro Luiz Barros. A administração flexível: uma introdução às novas filosofias de gestão. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n. 3, p. 26-36, 1993.

MELLO, Márcio Luiz Braga Corrêa; AMÂNCIO FILHO, Antenor. A gestão de recursos humanos em uma instituição pública brasileira de ciência e tecnologia em saúde: o caso Fiocruz. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 3, p. 613-636, 2010.

MELO, Carlos. Liderança Política no Brasil: processo e diagnóstico de uma crise (Ausência de liderança política, a verdadeira crise brasileira). **Gestão e Sociedade**, v. 11, n. 30, p. 2011-2041, 2017.

MENDES, E. V. **Desafios do SUS**. Brasília - DF: CONASS, 2019.

MENDES QUEIROZ, Roberta Graziella; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 44, n. 3, 2010.

MEYNHARDT T., DIEFENBACH F. E. What drives entrepreneurial orientation in the public sector? Evidence from Germany's federal labor agency. **Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access Published**, v. 19, Abr. 2012

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado de Saúde. **Plano Estadual de Saúde**. Belo Horizonte: 2008. Disponível em: <<http://www.saude.mg.gov.br/images/documentos/Plano%20Estadual%20de%20Saude.pdf>> Acesso em: 01/05/2018.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Superintendência Central de Planejamento Econômicos e Social. **Plano mineiro de desenvolvimento integrado: uma estratégia para o desenvolvimento sustentável – 2000-2003**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1999. 173p.

\_\_\_\_\_. Agricultura.mg.gov.br. **Programa de desenvolvimento de gestores públicos mineiros tem início em março**, 2008. Disponível em: <<http://www.agricultura.mg.gov.br/index.php/ajuda/story/222-programa-de-desenvolvimento-de-gestores-publicos-mineiros-tem-inicio-em-marco>>. Acesso em: 06 out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Delegada nº 180 de 20/1/2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências**, 2011. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LDL&num=180&comp=&ano=2011&texto=consolidado>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Delegada nº 64, de 29/1/2003, que dispõe sobre a Secretaria de Estado de Saúde e dá outras providências**, 2003. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=64&comp=&ano=2003>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Delegada nº 127, de 25/1/2007, que dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Secretaria de Estado de Saúde - SES**, 2007. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=127&ano=2007&tipo=LDL>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Plano Estadual de Saúde**. Belo Horizonte: 2016 b. Disponível em: <<http://ces.saude.mg.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Plano-Estadual-de-Sade-2016-2019-Final-aprovado.pdf>> Acesso em: 01/05/2018.

\_\_\_\_\_. **Plano mineiro de desenvolvimento integrado**. Belo Horizonte, 2003.

\_\_\_\_\_. **Plano mineiro de desenvolvimento integrado**. Belo Horizonte, 2016 a.

\_\_\_\_\_. Site da Secretaria de Estado de Saúde. Belo Horizonte: 2018. Disponível em: <<http://www.saude.mg.gov.br/cidadao/programas/program/32-programa-saude-integrada>>. Acesso em: 16/05/2018.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estrutura em cinco configurações**. Tradução Ailton Bonfim Brandão. 2ª Ed. 4. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

MITCHELL, Terence R. The construct validity of three dimensions of leadership research. **The Journal of social psychology**, v. 80, n. 1, p. 89-94, 1970.

MITRA, D. An analytical study on public leadership styles influencing organizational effectiveness of Indian public sector banks: today and tomorrow. **Journal of Leadership Studies**, v. 14, n. 1, p. 80-88, 2020.

MOJIĆ, D.; JOVANČEVIĆ, J.; JOVANČEVIĆ, S. Culture and public administration reforms in postsocialist transformation: The case of Serbia. **Sociologija**, v. 60, n. 3, p. 653-669, 2018.

MORETTI, B. **Financiamento do SUS: histórico e comportamento na pandemia**. Instituto René Rachou. Belo Horizonte. 2020.

MORSE, R. S. Developing Public Leaders in an Age of Collaborative Governance. In: MORSE, R. S.; BUSS, T. F. **Innovations in public leadership development**. New York: ME Sharpe, 2008.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da Gestão Pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

MUMFORD, Michael D., ZACCARO, Stephen J., HARDING, Francis D., JACOBS, T. Owen, & FLEISHMAN, Edwin A. Leadership skills for a changing world: Solving complex social problems. **The Leadership Quarterly**, v. 11, n. 1, p. 11-35, 2000.

MUNIR, F.; NIELSEN, K. Does self-efficacy mediate the relationship between transformational leadership behaviours and healthcare workers' sleep quality? A longitudinal study. **JAN: Leading Global Nursing Research**, v. 65, n. 9, p. 1833-1843, 2009.

NAKAMURA, L. M.; VAZ, D. V. Quão heterogêneo é o setor público no Brasil? Uma análise das diferenças salariais entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 4, outubro-dezembro 2020.

NEWMAN, Janet. Modernizing the state: A new style of governance? IN: LEWIS, Jane; SURENDER, Rebecca (Ed.). **Welfare state change: towards a Third Way?** OUP Oxford, p. 69-88, 2004.

NIELSEN, P. A. et al. Are transformational and transactional types of leadership compatible? A two-wave study of employee motivation. **Public Administration**, v. 97, p. 413–428, 2019.

NORTHOUSE, Peter G. **Leadership: Theory and practice**. Sage, 2013.

OECD. Basic Statistics of Germany, 2014. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-germany-2019-3\\_g2g9e4e0-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-germany-2019-3_g2g9e4e0-en)>. Acesso em 25/05/2019.

\_\_\_\_\_. Basic Statistics of Sweden, 2015. Disponível em <[https://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-sweden-2019-3\\_g2g9e678-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-sweden-2019-3_g2g9e678-en)>. Acesso em 25/05/2019

\_\_\_\_\_. Basic Statistics of United Kingdom, 2013. Disponível em <[https://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-united-kingdom-2019-3\\_g2g9e6c0-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-united-kingdom-2019-3_g2g9e6c0-en)>. Acesso em 25/05/2019.

OHEMENG, F.; HUQUE, A. S. Administrative leadership in developing countries. **International Journal of Public Leadership**, v. 13, n. 4, p. 214-217, 2017.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. 2013. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. São Paulo: Atlas, 2013

ONGARO, E. **Philosophy and Public Administration: An Introduction**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2017.

OSBORNE, Stephen P. (Ed.). **The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. Routledge, 2010.

\_\_\_\_\_. The new public governance? **Public Management Review** 8:3, 377-387, DOI: 10.1080/14719030600853022., 2006.

OSPINA, S. M. Collective Leadership and Context in Public Administration: Bridging Public Leadership Research and Leadership Studies. **Public Administration Review**, v. 77, n. 2, p.

275-287, March -April 2017.

PACHECO, Regina Silvia. A agenda da nova gestão pública. IN: FERNÁNDEZ, Luis F. **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 183-218, 2010.

PAIVA, C. H. A.; TEIXEIRA, L. A. Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 21, n. 1, p. 15-36, 2014.

PAIXÃO, A. L. S. Entre acertos e exageros: a difícil relação entre o administrador público e os órgãos de controle. In: SANTOS, A. D. O.; LOPES, L. T. **Coletânea Direito à Saúde: institucionalização**. 1ª. ed. Brasília: CONASS, 2018. p. 206-219. ISBN 978-85-8071-047-2.

PALESTINI, Robert. **From leadership theory to practice: A game plan for success as a leader**. R&L Education, 2009.

PARLETT, Malcolm Richard; HAMILTON, David. **Evaluation as illumination: A new approach to the study of innovatory programs**. Edinburgh, Scotland: University of Edinburgh, Centre for Research in the Educational Sciences, 1972.

PARRY, Ken; KEMPSTER, Steve. Love and leadership: Constructing follower narrative identities of charismatic leadership. **Management Learning**, v. 45, n. 1, p. 21-38, 2014.

PEDERSEN, D.; HARTLEY, J. The changing context of public leadership and management: implications for roles and dynamics. **International Journal of Public Sector Management**, v. 21, n. 4, p. 327–339, 2008.

PEDERSEN, K. H.; JOHANNSEN, L. New Public Governance in the Baltic States: Flexible Administration and Rule Bending. **Public Performance & Management Review**, 41, n. 3, 27 julho 2018. 648-667. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1465828>>. Acesso em: 09 janeiro 2020.

PEREIRA, Anthony W. Is the Brazilian State “Patrimonial”? **Latin American Perspectives**, v. 43, n. 2, p. 135-152, 2016. PEDERSEN, K. H.; JOHANNSEN, L. New Public Governance in the Baltic States: Flexible Administration and Rule Bending. **Public Performance & Management Review**, 41, n. 3, 27 julho 2018. 648-667. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1465828>>. Acesso em: 09 janeiro 2020.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações & Sociedade**, v. 5, n. 12, p. 59-79, 1998.

PINHO, J. A. G. D.; SACRAMENTO, A. R. S. O círculo vicioso da corrupção no Brasil: limites estruturais e perspectivas de rompimento. **Revista Do Serviço Público**, v. 69, n. especial, p. 181 - 208, 2018.

PINTO, Maria Cecília Ferreira; DA SILVA, Francielle Molon. Gestão de pessoas na administração pública brasileira: uma análise sobre sua evolução histórica e o atual contexto em transformação. **Revista Eletrônica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, v. 1, n. 2, p. 01-16, 2015.

PIOVESAN, Armando; TEMPORINI, E. Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. **Revista de Saúde Pública**, v. 29, n. 4, p. 318-325, 1995.

PIRES, Roberto Rocha C.; VAZ, Alexander Cambraia N.; ALMEIDA, Acir; SÁ E SILVA, Fabio de; LOPEZ, Felix Garcia; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. IN: PIRES, Roberto Rocha C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Ipea, 2011.

POLIT, Denise F.; BECK, Cheryl Tatano. **Nursing research: Principles and methods**. Lippincott Williams & Wilkins, 2004.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity**. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

POWELL, W. Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organisation. **Research in Organizational Behaviour**, 12, 1991. 295–336.

QUEIROZ, R. G. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 3, p. 679-705, 2010.

QUIVY, Raymond; VAN CAMPENHOUDT, Luc. **Manual de investigação em ciências sociais**. Editora Gradiva, 2005.

RAMOS, C.; MILANESI, A. The neo-Weberian state and the neodevelopmentalist strategies in Latin America: The case of Uruguay. **International Review of Administrative Sciences**, v. 86, n. 2, p. 261-277, 2020.

RIBEIRO, C. V. D. S.; MANCEBO, D. O servidor público no mundo do trabalho do século XXI. **Psicol. cienc. prof.**, v. 33, n. 1, 2013. ISSN 1414-9893.

RODRIGUES, M. A. et al. Choque de gestão, certificação ocupacional e competências: O Caso de Minas Gerais. **Encontro de Administração Pública e Governança**. Salvador: ANPAD. 2008. p. 1-15.

RODRIGUEZ NETO, E. **Saúde: promessas e limites da Constituição**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.

ROETT, Riordan. **Brazil: Politics in a patrimonial society**. Greenwood Publishing Group, 1999.

ROMAN, A. V. et al. Defining E-leadership as Competence in ICT-Mediated Communications: An Exploratory Assessment. **Public Administration Review**, v. 79, n. 6, p. 853–866, 2018.

ROST, Joseph Clarence. **Leadership for the twenty-first century**. Greenwood Publishing Group, 1993.

SALES, O. P. et al. O Sistema Único de Saúde: desafios, avanços e debates em 30 anos de história. **Humanidades & Inovação**, v. 6, n. 17, p. 54-65, 2019. Disponível em:

<<https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/1045>>. Acesso em: 31 out. 2020.

SANTOS, A. B. et al. O movimento sanitaria no Brasil. **Caderno Humanidades em Perspectivas**, v. II Simpósio de Pesquisa Social e II Encontro de Pesquisadores em Serviço Social - Edição Especial, outubro 2019.

SANTOS, N. R. D. SUS, política pública de Estado: seu desenvolvimento instituído e instituinte e a busca de saídas. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, p. 273-280, 2013.

SARAIVA, Luiz Alex Silva. Cultura organizacional em ambiente burocrático. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 6, n. 1, p. 187-207, 2002.

SARTI, T. D. et al. Qual o papel da Atenção Primária à Saúde diante da pandemia provocada pela COVID-19? **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 29, n. 2, 2020. ISSN e2020166. Epub 27 de abril de 2020.

SEABRA, Sérgio Nogueira. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista da Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, FGV, 35 (4): 19-43, jul./ago. 2001.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SHAKEEL, F.; KRUYEN, P. M.; THIEL, S. V. Ethical leadership: A structured review into construct, measurement, public sector context and effects. **International Journal of Public Leadership**, v. 16, n. 1, p. 88-108, 2020.

SHAW, R. Another Size Fits all? Public Value Management and Challenges for Institutional Design. **Public Management Review**, v. 15, n. 4, p. 477-500, 2013.

SCHMIDT, J. E. T.; GROENEVELD, S. M. Setting sail in a storm: leadership in times of cutbacks. **PUBLIC MANAGEMENT REVIEW**, v. AHEAD-OF-PRINT, p. 1-23, 2019.

SILVA, J.; FERREIRA, A. Realinhamento de competências. IN: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

STAKE, Robert E. **The art of case study research**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1995.

STOKER, J. I.; GARRETSEN, H.; SOUDIS, D. Tightening the leash after a threat: A multi-level event study on leadership behavior following the financial crisis. **The Leadership Quarterly**, v. 30, p. 199-214, 2019.

STOGDILL, Ralph Melvin. **Manual for the leader behavior description questionnaire-Form XII: An experimental revision**. Bureau of Business Research, College of Commerce and Administration, Ohio State University, 1963. Disponível em: <

<https://fisher.osu.edu/supplements/10/2862/1962%20LBDQ%20MANUAL.pdf> > Acesso em: 01/05/2017.

\_\_\_\_\_. Personal factors associated with leadership: A survey of the literature. **The Journal of psychology**, v. 25, n. 1, p. 35-71, 1948. DOI: 10.1080/00223980.1948.9917362

TASSABEHJI, R.; HACKNEY, R.; POPOVIČ, A. Emergent Digital Era Governance: the role of the ‘institutional entrepreneur’ in enacting transformational change. **Government Information Quarterly**, v. 33, n. 2, p. 223-236, abril 2016.

TEICHER, J.; ALAM, Q.; VAN GRAMBERG, B. Managing trust and relationships in PPPs: some Australian. **International Review of Administrative Sciences**, 72, 2006. 85-100. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020852306061624>>. Acesso em: 10 janeiro 2020.

TEIXEIRA, Hélio Janny; SALOMÃO, Sérgio Mattoso. Visão sistêmica e gestão de pessoas. IN: TEIXEIRA, H; J.; BASSOTTI, M.; SANTOS, TS. **Contribuições para a gestão de pessoas na administração pública**. São Paulo: FIA/USP, 2013.

THEODORSON, George A.; THEODORSON, Achilles G. **A modern dictionary of sociology**. 1969.

TICLAU, T.; HINTEA, C. Administrative leadership and situational antecedents in the Romanian public administration. **Lex Localis - Journal of local self-government**, v. 14, n. 1, p. 133-155, 2016.

TOLFO, Suzana da Rosa. Diferentes abordagens no estudo da liderança. IN: BITENCOURT, Claudia e colaboradores. **Gestão Contemporânea de Pessoas: Novas Práticas, Conceitos Tradicionais**. Porto Alegre: Bookman Editora, 2 ed, 2010.

TUAN, L. T.; THAO, V. T. Charismatic leadership and public service recovery performance. **Marketing Intelligence & Planning**, v. 36, n. 1, p. 108-123, 2018.

UDY, Stanley H. “Burocracia” e “Racionalidade” na teoria Weberiana da Organização: um estudo empírico. IN: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1978.

VAN SLYKE, D. M.; ALEXANDER, R. W. Public Service Leadership: Opportunities for Clarity and Coherence. **American Review of Public Administration**, v. 36, n. 4, p. 362-374, 2006.

VAN WART, M. A comprehensive model of organizational leadership: The leadership action cycle. **International Journal of Organization Theory & Behavior**, v. 7, n. 2, p. 173-208, 2004.

\_\_\_\_\_. Administrative leadership theory: A reassessment after 10 years. **Public Administration**, v. 91, n. 3, p. 521-543, 2013b.

\_\_\_\_\_. Lessons from Leadership Theory and the Contemporary Challenges of Leaders. In: **Public Administration Review**, Vol. 73, Iss. 4, pp. 553–565. © 2013a by The American Society for Public Administration. DOI: 10.1111/puar.12069.

\_\_\_\_\_. Public-Sector leadership theory: An assessment. **Public administration review**, v. 63, n. 2, p. 214-228, 2003.

VAN WART, M. et al. Operationalizing the definition of e-leadership: identifying the elements of e-leadership. **International Review of Administrative Sciences**, v. 85, n. 1, p. 80–97, 2019.

VASCONCELOS, T. M. **Finanças do estado de Minas Gerais: evolução das receitas e das despesas (1999-2006)**. (monografia) Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, p. 79. 2008.

VILHENA, Renata. O Choque de Gestão em Minas Gerais. IN: MARQUES, Antônio Jorge de Souza; MENDES, Eugênio Vilaça; LIMA, Helidéa de Oliveira. **O choque de gestão em Minas Gerais: Resultados na Saúde**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, 2010.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Introdução. IN: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 95-144, 2006.

VOGEL, R.; MASAL, D. Public leadership: A review of the literature and framework for future research. **Public Management Review**, v. 17, p. 1165-1189, 2015.

VON MARAVIC, P.; REICHARD, C. New public management and corruption: IPMN dialogue and analysis. **International Public Management Review**, 4, 2003. 84-130. Disponível em: <<http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/210/210>>. Acesso em: 10 janeiro 2020.

WAHBA, Mahmoud A.; HOUSE, Robert J. Expectancy theory in managerial motivation. In: **Academy of Management Proceedings**. Academy of Management, 1972. p. 69-70.

WALUMBWA, F. O. et al. Authentic leadership: Development and validation of a theory-based measure. **Journal of Management**, v. 34, n. 1, p. 89–126, 2008.

WASHINGTON, Rynetta R. Empirical relationships between theories of servant, transformational, and transactional leadership. In: **Academy of Management Proceedings**. Academy of Management, 2007. p. 1-6.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. Editora Cultrix, 2004.

\_\_\_\_\_. **Economy and society: An outline of interpretive sociology**. Univ of California Press, 1978a.

\_\_\_\_\_. Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma construção do tipo ideal. IN: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1978b.

\_\_\_\_\_. Os três tipos puros de dominação legítima. COHN, G. **Weber: Sociologia** (Coleção Grandes Cientistas Sociais, 13). São Paulo: Ática, p. 79-127, 1991.

WRIGHT, B. E.; CHRISTENSEN, R. K.; ISETT, K. R. Motivated to Adapt? The Role of Public Service Motivation as Employees Face Organizational Change. **Public**



**Administration Review**, v. 73, n. 5, p. 738-747, September/October 2013.

WRIGHT, B. E.; PANDEY, S. K. Transformational Leadership in the Public Sector: Does Structure Matter? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 20, n. 1, p. 75–89, janeiro 2010.

YAZAN, Bedrettin. Três abordagens do método de estudo de caso em educação: Yin, Merriam e Stake. **Revista Meta: Avaliação**, v. 8, n. 22, p. 149-182, 2016.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YUKL, Gary A. **Leadership in organizations**. Pearson Education Inc. Upper Saddle River, New Jersey, 2010

\_\_\_\_\_. Toward a behavioral theory of leadership. **Organizational Behavior and Human Performance**, v. 6, n. 4, p. 414-440, 1971.

ZACHRISSON, A.; BJÄRSTIG, T.; ECKERBERG, K. When Public Officers Take the Lead in Collaborative Governance. **Scandinavian Journal of Public Administration**, v. 22, n. 4, p. 21-44, 2018. ISSN 2001-7413.

## **Apêndice A**

### **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**

#### **Dados de identificação**

Título do Projeto: Liderança na Administração Pública: Um estudo sobre seu papel na área da saúde em Minas Gerais no período 1999 a 2018

Coordenador Responsável: Cristina Luiza Ramos da Fonseca

Telefones para contato: (31) 84782113 e-mail: cristinaluiza@gmail.com

#### **Conteúdo**

Você está sendo convidado (a) a participar como entrevistado (a) do projeto de pesquisa “Liderança na Administração Pública: Um estudo sobre seu papel na área da saúde em Minas Gerais no período 1999 a 2018”, cujo objetivo é identificar as características que compõem um possível modelo de exercício de liderança mais adequado à administração pública na área de saúde do estado de Minas Gerais.

Essa pesquisa está sendo realizada com pessoas ocupantes de cargos de subsecretários da Secretaria de Estado de Saúde de 1999 a 2018. Sua participação no estudo consistirá em responder algumas questões.

A entrevistadora é Cristina Luiza Ramos da Fonseca, doutoranda do Curso de Administração da UFMG, orientada pelo professor Alan Claudius Queiroz Barbosa. A entrevista terá a duração média de 30 (trinta) minutos e poderá ser gravada. Para respondê-las não é preciso nenhum conhecimento formal prévio e não há respostas certas ou erradas. É-lhe assegurado finalizar a entrevista a qualquer momento ou a não responder a(s) alguma(s) das perguntas.

Não há riscos inerentes a essa pesquisa, uma vez que a sua participação e as suas respostas não serão identificadas.

Você pode, também, retirar seu consentimento a qualquer momento, mesmo após o início da entrevista/coleta de dados, sem qualquer prejuízo. Está, ainda, assegurada a garantia do sigilo das suas informações.

Você não terá nenhuma despesa ou compensação financeira relacionada à sua participação na pesquisa. Caso tenha alguma dúvida sobre a pesquisa você poderá entrar em contato com o pesquisador responsável pelo estudo (contato no início da folha).

## Consentimento

Eu, \_\_\_\_\_  
acredito ter sido suficientemente informado a respeito do que li, sobre a pesquisa:  
"Liderança na Administração Pública".

Discuti com a pesquisadora Cristina Luiza Ramos da Fonseca, responsável pela pesquisa, sobre minha decisão em participar do estudo. Ficaram claros para mim os propósitos do estudo, os procedimentos, garantias de sigilo, de esclarecimentos permanentes e isenção de despesas.

Concordo voluntariamente em participar deste estudo.

\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_

Assinatura do entrevistado

Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido deste entrevistado para a sua participação neste estudo.

\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_

Assinatura do responsável pelo estudo.

## Apêndice B

### Roteiro de Entrevista

Como foi possível ler no termo de consentimento livre e esclarecido, o objetivo da entrevista é discutir sobre o exercício da liderança durante diferentes modelos de gestão no Governo de Minas Gerais. Assim, pede-se que o(a) senhor(a) busque lembrar a época em que estava no cargo de Subsecretário(a) da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais.

Durante o período em que esteve como subsecretário(a), como eram selecionadas as pessoas para exercer cargos de chefia/liderança?

Por essa forma de seleção ou por outro fato ou dado que o(a) senhor(a) conheça, é possível dizer se havia algum perfil de líder definido no governo? Se sim, qual?

No convívio e nas avaliações, mesmo que informais, quais eram as características/ perfil dos líderes que eram valorizados, ou seja, quais as características deveriam ser identificadas durante o exercício da liderança para que o responsável por um setor fosse considerado um bom líder?

A seguir estão afirmações sobre a liderança. Para cada frase, o(a) senhor(a) deve informar o seu grau de concordância, de acordo com o percebido na época e utilizando a escala a seguir:

1. Concordo totalmente
2. Concordo mais que discordo
3. Não concordo ou discordo
4. Discordo mais que concordo
5. Discordo totalmente

N	Aspectos	1	2	3	4	5
1	No momento da escolha do líder, valorizavam-se as características inatas, ou seja, que a pessoa nasceu com elas, tais como capacidade de influenciar, aparência, habilidade de comunicação.					
2	Os líderes eram formados por meio de treinamentos e cursos, de modo a desenvolverem atitudes e habilidades consideradas relevantes para o exercício da liderança.					
3	O líder deveria modificar o seu comportamento, considerando o perfil da equipe.					
4	Para haver liderança, seria necessário que os liderados aceitassem o líder como tal.					
5	O líder deveria ser capaz de mobilizar a equipe independentemente da vontade consciente das pessoas.					
6	O líder deveria ser capaz de alterar suas atitudes conforme a situação, avaliando o contexto e reação da equipe					
7	O líder promovia o empoderamento dos seguidores para que conseguissem atingir os objetivos definidos pela organização, os seus próprios e os do líder.					
8	A relação entre líderes e liderados era marcada pela troca, ou seja, por recompensas pelo comportamento adequado.					
9	Na administração pública, não seria necessário líder, posto que a legislação determinaria tudo o que deve ser feito.					
10	O líder possuía todos os meios para promover um ambiente motivador para a sua equipe.					
11	O líder era capaz de efetivar as estratégias definidas nos planos de governo ou nos Planos Estaduais de Saúde.					

12	As determinações da legislação reduziam a atuação do líder em termos de possibilidade de empoderamento da equipe e estímulo a questionamento.					
13	Existem traços universais que definem quem tem o perfil de líder.					
14	O líder era um profundo conhecedor das estratégias organizacionais, sendo capaz de traduzi-las para a equipe por meio de metas.					
15	O líder possuía pleno controle e autonomia sobre os meios e recursos.					
16	O líder poderia escolher a sua equipe.					
17	A seleção do líder levava em consideração os conhecimentos e habilidades adquiridos em treinamentos, portanto era possível formar um líder, mesmo que a pessoa inicialmente apresentasse poucas/ nenhuma característica de liderança.					
18	O líder deveria ser focado na tarefa ou nas pessoas, não sendo possível focar nos dois.					
19	O líder obtinha a cooperação da equipe por meio de sua atuação carismática.					
20	A equipe realizava as atividades definidas de forma independente da liderança.					
21	A equipe realizava as atividades desde que recebesse do líder algo em troca.					
22	As regras, leis e normas da administração pública limitavam o exercício da liderança.					
23	A seleção por meio de concurso público reduzia a possibilidade de definir um líder conforme as características e comportamentos inerentes a essa figura.					
24	O líder possuía pleno controle sobre os mecanismos de punição e recompensa, obtendo a cooperação da equipe por meio desses mecanismos.					
25	Existem traços que podem ser identificados em todos os líderes que os definem como tal.					
26	Os processos ainda existentes da burocracia, como concurso público, limitavam a escolha de uma pessoa capaz de exercer sua liderança.					
27	As ações e comportamento do líder eram limitados pelas normativas do serviço público.					
28	O perfil do líder independia do modelo de governo adotado.					
29	O perfil do líder dependia das características da equipe e dos envolvidos nas decisões.					
30	A interação entre o líder e os liderados dependia unicamente do perfil do líder.					
31	As normas eram capazes de definir como as atividades deveriam ser realizadas, retirando dos líderes o papel de organização da equipe e controle sobre os resultados.					
32	As características/ comportamento do líder eram suficientes para motivar a equipe e obter a cooperação da comunidade para se atingir objetivos e metas institucionais.					
33	A forte hierarquia poderia restringir a atuação do líder.					
34	O líder promovia a aceitação dos valores e da missão institucional por meio da inspiração aos liderados.					
35	A forma de governança compartilhada com os diversos atores externos e internos limitava as ações dos líderes.					
36	A participação do processo decisório e o sentimento de corresponsabilidade eram suficientes para motivar e alinhar os funcionários públicos, sem a necessidade de uma liderança.					
37	Não era possível ao líder sempre considerar ou colocar em primeiro lugar o bem-estar da equipe.					
38	O líder deveria ser capaz de definir qual a postura e uso de recursos mais adequado para a obtenção dos resultados, independentemente das restrições externas e de legislação, posto que ele poderia avaliar sozinho os cenários.					
39	O controle, interno ou externo, observado no período, inibiu o exercício da liderança.					
40	Os processos seletivos internos, se existentes, eram capazes de atrair e fixar líderes com o perfil/ comportamento ideal/ desejado.					
41	Os processos seletivos externos, se existentes, eram capazes de atrair e fixar líderes com o perfil/ comportamento ideal/ desejado.					
42	A seleção do líder era feita a partir de negociações políticas, sem considerar a capacidade da pessoa em exercer a liderança.					

Considerando ainda o período em que o(a) senhor(a) esteve como subsecretário(a) e as suas respostas anteriores, como o(a) senhor(a) avalia o grau de autonomia e controle sobre os inputs e ambiente de trabalho que possuía o líder?

Ainda refletindo sobre as respostas anteriores, quais os aspectos que mais contribuíram para o exercício da liderança nesse período?

Quais os aspectos que mais dificultaram o exercício da liderança?

O(a) senhor(a) entende que é necessário que haja uma modificação no papel dos líderes para sua plena atuação no serviço público? Como?

O(a) senhor(a) acha que o modelo de governo adotado limitou ou contribuiu ou não influenciou no exercício da liderança? Por quê?

Caso o(a) senhor(a) tenha participado de mais de um período de governo, mesmo não sendo subsecretário(a), o(a) senhor(a) percebeu alguma diferença no exercício da liderança? Quais?

O(a) senhor(a) gostaria de acrescentar mais algum ponto em relação ao tema da liderança nos diversos modelos de governo?

## Apêndice C

Quadro 21 - Respostas das questões fechadas da entrevista

Aspectos	Entrevistado											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
No momento da escolha do líder, valorizavam-se as características inatas, ou seja, que a pessoa nasceu com elas, tais como capacidade de influenciar, aparência, habilidade de comunicação.	1	2	3	5	4	4	2	5	4	2	2	2
Os líderes eram formados por meio de treinamentos e cursos, de modo a desenvolverem atitudes e habilidades consideradas relevantes para o exercício da liderança.	4	4	2	1	4	3	5	2	5	5	4	4
O líder deveria modificar o seu comportamento, considerando o perfil da equipe.	3	4	3	1	2	2	2	1	2	1	4	4
Para haver liderança, seria necessário que os liderados aceitassem o líder como tal.	1	3	2	4	2	5	3	4	4	1	2	2
O líder deveria ser capaz de mobilizar a equipe independentemente da vontade consciente das pessoas.	1	1	1	1	2	2	2	2	2	3	2	1
O líder deveria ser capaz de alterar suas atitudes conforme a situação, avaliando o contexto e reação da equipe	2	1	3	1	2	1	2	1	1	1	2	1
O líder promovia o empoderamento dos seguidores para que conseguissem atingir os objetivos definidos pela organização, os seus próprios e os do líder.	1	2	2	1	4	1	3	2	2	2	2	1
A relação entre líderes e liderados era marcada pela troca, ou seja, por recompensas pelo comportamento adequado.	3	3	4	1	4	3	3	2	4	5	4	2
Na administração pública, não seria necessário líder, posto que a legislação determinaria tudo o que deve ser feito.	1	3	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
O líder possuía todos os meios para promover um ambiente motivador para a sua equipe.	4	2	4	5	4	4	5	5	4	5	2	2
O líder era capaz de efetivar as estratégias definidas nos planos de governo ou nos Planos Estaduais de Saúde.	5	2	2	5	2	2	3	2	2	4	2	2
As determinações da legislação reduziam a atuação do líder em termos de possibilidade de empoderamento da equipe e estímulo a questionamento.	1	3	3	1	2	2	2	5	2	1	5	4
Existem traços universais que definem quem tem o perfil de líder.	1	3	2	5	1	5	3	4	4	5	4	1
O líder era um profundo conhecedor das estratégias organizacionais, sendo capaz de traduzi-las para a equipe por meio de metas.	4	2	3	5	4	2	4	1	4	5	2	2
O líder possuía pleno controle e autonomia sobre os meios e recursos.	5	5	4	5	4	5	3	5	4	5	2	2
O líder poderia escolher a sua equipe.	5	4	2	3	5	4	4	5	5	2	4	2
A seleção do líder levava em consideração os conhecimentos e habilidades adquiridos em treinamentos, portanto era possível formar um líder, mesmo que a pessoa inicialmente apresentasse poucas/ nenhuma característica de liderança.	2	4	4	1	4	3	3	4	2	5	4	2
O líder deveria ser focado na tarefa ou nas pessoas, não sendo possível focar nos dois.	1	5	5	3	4	4	3	4	5	5	5	5
O líder obtinha a cooperação da equipe por meio de sua atuação carismática.	1	4	3	1	2	2	2	4	3	5	4	2
A equipe realizava as atividades definidas de forma independente da liderança.	1	4	4	2	4	3	3	5	3	1	4	2

Aspectos	Entrevistado											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
A equipe realizava as atividades desde que recebesse do líder algo em troca.	3	5	4	5	2	4	2	5	3	5	4	5
As regras, leis e normas da administração pública limitavam o exercício da liderança.	1	2	3	1	2	1	3	2	4	1	4	2
A seleção por meio de concurso público reduzia a possibilidade de definir um líder conforme as características e comportamentos inerentes a essa figura.	1	2	4	5	1	5	2	5	5	1	5	4
O líder possuía pleno controle sobre os mecanismos de punição e recompensa, obtendo a cooperação da equipe por meio desses mecanismos.	2	5	4	5	4	5	3	5	5	5	4	4
Existem traços que podem ser identificados em todos os líderes que os definem como tal.	1	2	2	5	2	4	2	4	4	5	2	2
Os processos ainda existentes da burocracia, como concurso público, limitavam a escolha de uma pessoa capaz de exercer sua liderança.	1	1	4	5	1	4	2	5	5	1	5	4
As ações e comportamento do líder eram limitados pelas normativas do serviço público.	1	4	3	1	1	2	2	2	2	1	2	4
O perfil do líder independia do modelo de governo adotado.	1	2	3	1	5	4	4	5	3	5	4	4
O perfil do líder dependia das características da equipe e dos envolvidos nas decisões.	4	4	4	5	2	3	3	2	2	5	2	2
A interação entre o líder e os liderados dependia unicamente do perfil do líder.	1	5	4	5	4	5	3	4	5	5	4	4
As normas eram capazes de definir como as atividades deveriam ser realizadas, retirando dos líderes o papel de organização da equipe e controle sobre os resultados.	1	1	5	5	4	5	4	5	4	2	5	4
As características/ comportamento do líder eram suficientes para motivar a equipe e obter a cooperação da comunidade para se atingir objetivos e metas institucionais.	2	4	2	1	4	1	4	4	4	5	2	2
A forte hierarquia poderia restringir a atuação do líder.	1	1	1	3	2	3	2	2	4	1	4	2
O líder promovia a aceitação dos valores e da missão institucional por meio da inspiração aos liderados.	1	2	3	1	2	2	3	2	2	2	2	1
A forma de governança compartilhada com os diversos atores externos e internos limitava as ações dos líderes.	1	4	4	1	2	2	3	5	2	1	4	5
A participação do processo decisório e o sentimento de corresponsabilidade eram suficientes para motivar e alinhar os funcionários públicos, sem a necessidade de uma liderança.	3	1	4	5	5	3	4	3	4	5	4	5
Não era possível ao líder sempre considerar ou colocar em primeiro lugar o bem-estar da equipe.	1	2	3	5	4	3	2	2	2	2	4	2
O líder deveria ser capaz de definir qual a postura e uso de recursos mais adequado para a obtenção dos resultados, independentemente das restrições externas e de legislação, posto que ele poderia avaliar sozinho os cenários.	1	5	4	3	4	4	2	5	5	5	4	2
O controle, interno ou externo, observado no período, inibiu o exercício da liderança.	1	4	2	5	2	5	2	3	4	1	4	4
Os processos seletivos internos, se existentes, eram capazes de atrair e fixar líderes com o perfil/comportamento ideal/ desejado.	3	1	3	5	4	1	4	4	2	4	4	3
Os processos seletivos externos, se existentes, eram capazes de atrair e fixar líderes com o perfil/comportamento ideal/ desejado.	3	1	2	5	4	2	4	4	1	5	4	3
A seleção do líder era feita a partir de negociações políticas, sem considerar a capacidade da pessoa em exercer a liderança.	3	2	3	1	1	5	3	5	4	5	5	4

Fonte: Elaborado pela autora a partir das respostas



## Apêndice D

Quadro 22 - Resumo das entrevistas

Período	Burocracia		Nova Gestão Pública					Nova Governança Pública				
Entrev.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Seleção	Indicação Política	Experiência; habilidade	Processo seletivo: análise de currículo, entrevista, avaliação de competência	Liderança dentro da equipe	-	Com base no perfil do cargo, análise de currículo; entrevista	Indicação política	Critério técnico e decisão da direção da SES/MG. Nas regionais, consenso local	Com base no conhecimento e no perfil do cargo, entrevista	Dentro da SES/MG ou pessoas conhecidas	Análise de Currículo, experiência de gestão e capacidade de liderança	Experiência; qualificação
Perfil?	Não	Não	Técnico	Não	-	Técnico	Confiança	Não	Não	Não	Não	Técnico
Valorizado	Escolaridade	Experiência; vivência na SES; saber conduzir a equipe e se comunicar; conhecer a missão	Engajar pessoas, visão holística, flexibilidade; espírito público, honestidade	Alinhamento com a direção, contribuir para as metas, conhecimento técnico	-	Capacidade de dialogar com diferentes públicos, estabelecer políticas gerais, conhecimento técnico	Resolução de problemas, engajar a equipe	Capacidade/conhecimento técnico, conduzir a equipe, autoridade democrática, entregar resultados e saber delegar	Capacidade de superar resistências	Vivência e conhecimento da realidade da saúde pública concretamente	Liderança, saber estabelecer relações interpessoais, resolução de problemas	Criatividade, resolução de problemas, mediação de conflitos
Enfoque	Traços	Traços	Traços	Comport.	Conting.	Conting.	Comport.	Conting.	Conting.	Conting.	Conting.	Traços
Gestão	Burocr.	Govern.	Govern.	Govern.	Burocr.	Burocr. NGP	Burocr.	Burocr.	NGP	Burocr.	Govern.	Govern.
Influência política	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Autonomia e controle	Não	Relativa autonomia e baixo controle	Sim	Sim	Limitada	Sim	Limitada	Sim	Sim	Baixa	Sim	Sim

Período	Burocracia		Nova Gestão Pública					Nova Governança Pública				
Entrev.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Facilitadores	Participação na elaboração do ideário do SUS	Formação acadêmica e conhecimento técnico dos líderes, conhecimento da missão, relacionamento interpessoal, facilidade de comunicação, respeito mútuo	Organização da gestão, planejamento, profissionalização	Conhecimento do resultado final,	Conhecimento, reconhecimento da equipe e persistência	Contexto, redefinição do papel da SES/MG, criando propósito institucional, relacionamento com stakeholders, alinhamento institucional	Inovação e transparência	Legitimidade e técnica, abertura para o diálogo e negociação, gestão participativa	Perfil do secretário, seu carisma, experiência anterior, características natas e capacidade de liderança	Conhecimento técnico notoriamente reconhecido	Apoio da chefia imediata, decisões colegiadas, interação e apoio da equipe, conhecimento da gestão e das propostas de governo	compartilhamento da crença no SUS e a lealdade entre líderes e liderados
Dificultadores	Falta de políticas de pessoal, Objetivos políticos ou pouco definidos para a política de saúde pública,	Falta de política de valorização de pessoal, falta de reconhecimento da importância do trabalho para o SUS	Falta de estrutura	Orçamento e planejamento orçamentário muito anterior à execução do recurso	Influência política	Limitações inerentes à Administração Pública	Baixa autonomia e corporativismo dos servidores	Politização do governo, valorização do processo fragmentado em especialidades, questão econômica	Contexto político fiscal	Baixa governabilidade; muitas instâncias decisórias, crise financeira, dificuldade em implementar projetos inovadores; oposição político-partidária dos servidores	Interferência de outras instâncias	Burocracia e Crise financeira

Período	Burocracia		Nova Gestão Pública					Nova Governança Pública				
Entrev.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Mudanças na liderança	Formação prévia e adequação das teorias do setor privado para o público ou criação de teorias específicas; implementação de políticas de motivação e treinamento e reformulação da missão institucional	-	Diminuir burocracia e controle excessivo, disponibilizar a tempo os recursos	Líder deve entender o contexto	Seleção considerando competências técnicas e características de lideranças	Líder deve ser capaz de dialogar, construindo coletivamente e superando constrangimentos da área pública	Líder deve desenvolver capacidade de negociação, inovação, transparência, accountability, empatia, resiliência e motivação	O líder público deve ser capaz de utilizar parte do seu tempo para fazer a equipe se sentir partícipe dos processos	Repensar a atuação dos órgãos de controle	Líder deve conhecer a máquina pública; repensar a atuação dos órgãos de controle; liberar o líder de aspectos gerenciais; instituir processos decisórios horizontais e seleção de líderes, conforme capacidade de liderança	Investir na formação dos líderes	Instituir liderança positiva, com crescimento e emancipação da equipe
Modelo e liderança	Não influenciou	Limitou a liderança, em especial as novas lideranças	Contribuiu Planejamento, liberdade, importação de ferramentas privadas	Não influenciou O mandato fez diferença para o exercício da liderança	Limitou a liderança pelas questões políticas	Contribuiu Criou um propósito geral	Contribuiu Criou um propósito e minimizou as influências políticas	Contribuiu	Luta pela sobrevivência do governo	Contribuiria, mas o modelo não foi mantido	Não influenciou	Contribuiu
Diferença entre governos	Só participou de um	Só participou de um	Falta de visão de longo prazo e diminuição do foco no resultado	Só participou de um	Só participou de um	Redução do conhecimento técnico e da capacidade do diálogo dos líderes e da implementação de políticas mais setoriais	Seleção baseada na meritocracia, aproximação com práticas do setor privado	-	Mudanças de secretário: redução da cooperação e alinhamento interno	Mudanças de secretário: de modelo mais participativo para mais político	-	-


Período	Burocracia		Nova Gestão Pública					Nova Governança Pública				
Entrev.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Considerações finais	Deve-se investir no funcionalismo público, na formação de líderes e na modernização do serviço	-	Problema está no engessamento do processo público e não no modelo	Líder deve saber se recompensar e reconhecer suas limitações	-	-	-	Modelo mais gerencialista é mais simples, se preocupando com o processo e pouca participação que exige articulações	Perfil do secretário é fator preponderante	É preciso profissionalizar o serviço público com aplicação de teorias para esse setor.	-	-


Fonte: Elaborado pela autora

## Anexo A

### Termo de Avaliação

 GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS SIGLA DO ÓRGÃO/ENTIDADE		AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO GESTOR PÚBLICO ANEXO I TERMO DE AVALIAÇÃO					FL 01/03 Nº de Folhas	
<b>1. IDENTIFICAÇÃO DO SERVIDOR AVALIADO</b>								
Nome:								
Cargo:					MASP:			
Unidade de exercício:								
<b>2. IDENTIFICAÇÃO DO AVALIADOR</b>								
<input type="checkbox"/> Chefia Imediata <input type="checkbox"/> Membro da equipe <input type="checkbox"/> Auto-avaliação								
<b>3. PERÍODO AVALIATÓRIO / ETAPA DE AVALIAÇÃO</b>								
____/____/____ a ____/____/____								
<b>4. INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO</b>								
COMPETÊNCIA	CONTRIBUIÇÕES EFETIVAS	Apresenta indícios de contribuição efetiva, necessitando de melhorias significativas em sua atuação. (1pt)	Apresenta a contribuição efetiva em estágio inicial de desenvolvimento. (2pts)	Apresenta a contribuição efetiva em estágio intermediário de desenvolvimento. (3pts)	Apresenta a contribuição efetiva em estágio avançado de desenvolvimento. (4pts)	Apresenta a contribuição efetiva plenamente desenvolvida. (5pts)	TOTAL	
<b>I - Orientação para Resultados</b>	Planeja seu trabalho, identificando os possíveis riscos e oportunidades, a fim de garantir os resultados pactuados.							
	Define metas precisas alinhadas aos objetivos institucionais, estabelecendo estratégias para o alcance dos resultados.							
	Age e toma decisões orientado pelos resultados, comprometendo-se com as metas e prazos estabelecidos.							
	Desenvolve o trabalho com qualidade, priorizando as ações em função dos resultados.							
<b>II - Visão Sistêmica</b>	Identifica o papel e as interfaces entre as áreas envolvidas nos processos, demonstrando visão institucional.							
	Estabelece a interlocução com outras áreas e/ou instituições, identificando oportunidades para o desenvolvimento de ações integradas.							
	Identifica as pessoas estratégicas do contexto de trabalho para a solução das demandas.							
	Visualiza o resultado a ser alcançado, conhecendo as diferentes etapas do processo e os impactos de suas ações no todo.							
<b>III- Compartilhamento de informações e conhecimentos</b>	Comunica-se de forma clara e coerente com o público interno e/ou externo, contribuindo para o alcance dos resultados institucionais.							
	Compartilha informações e conhecimentos nas situações de trabalho, promovendo a troca de experiência e disseminação de boas práticas.							
	Gerencia a organização das informações e dos conhecimentos, disponibilizando-os nos meios adequados.							

 GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS SIGLA DO ÓRGÃO/ENTIDADE		AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO GESTOR PÚBLICO ANEXO I TERMO DE AVALIAÇÃO					FL 02/03 Nº de Folhas	
COMPETÊNCIA	CONTRIBUIÇÕES EFETIVAS	Apresenta indícios da contribuição efetiva, necessitando de melhorias significativas em sua atuação. (1pt)	Apresenta a contribuição efetiva em estágio inicial de desenvolvimento. (2pts)	Apresenta a contribuição efetiva em estágio intermediário de desenvolvimento. (3pts)	Apresenta a contribuição efetiva em estágio avançado de desenvolvimento. (4pts)	Apresenta a contribuição efetiva plenamente desenvolvida. (5pts)	TOTAL	
<b>IV - Liderança de equipes</b>	Obtém o comprometimento da equipe na execução das ações, para o alcance dos resultados.							
	Promove a efetiva integração da equipe, transmitindo os valores institucionais.							
	Dá autonomia para a realização dos trabalhos, considerando o nível de maturidade de cada membro da equipe, monitorando os resultados.							
	Mobiliza os membros da equipe, evidenciando a importância da contribuição de cada um para o alcance dos objetivos comuns.							
<b>V - Gestão de pessoas</b>	Aloca os membros da equipe nas atividades específicas, considerando suas competências individuais, para o alcance dos resultados.							
	Dialoga com o servidor para identificar seus pontos de melhoria, estimulando-o a buscar o desenvolvimento das competências requeridas.							
	Reconhece e valoriza as pessoas, incentivando a permanência dos talentos no exercício das atividades.							
	Soluciona os problemas e conflitos, com impessoalidade e flexibilidade, propiciando um ambiente de trabalho saudável.							
<b>VI- Comportamento inovador</b>	Apresenta propostas e/ou soluções inovadoras para execução dos trabalhos, agregando valor aos resultados institucionais.							
	Valoriza a cultura de inovação, criando espaços que estimulem a proposição de ideias e aplicação de boas práticas nas situações de trabalho.							
	Aplica seus conhecimentos no aperfeiçoamento dos processos de trabalho para obtenção dos resultados.							
<b>VII- Competência Técnica</b>	Possui conhecimentos técnicos da área de atuação, aplicando-os para o alcance dos resultados							
	Monitora a execução dos trabalhos da sua unidade, assegurando a entrega dos resultados							
	Gerencia os recursos disponíveis em sua unidade com eficiência, buscando resultados efetivos na sua utilização.							
<b>Total de pontos da Avaliação Qualitativa</b>						<b>= (soma* x 100) / 125</b>		
* Soma das pontuações atingida em cada uma das sete competências gerenciais.								

	GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS SIGLA DO ÓRGÃO/ENTIDADE	AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO GESTOR PÚBLICO ANEXO I TERMO DE AVALIAÇÃO	FL 03/03 Nº de Folhas
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------	--------------------------

**5. SUGESTÕES PARA A MELHORIA DO DESEMPENHO DO SERVIDOR AVALIADO****6. ASSINATURA DO AVALIADOR (PREENCHIMENTO OBRIGATÓRIO PARA CHEFIA IMEDIATA E AUTO-AVALIAÇÃO; OPCIONAL PARA MEMBRO DA EQUIPE)**\_\_\_\_\_  
Avaliador\_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
DataFonte: Portal do servidor (<https://www.portaldoservidor.mg.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/avaliacao-de-desempenho/formularios>)