

Além da capacitação: desenvolvimento de líderes para o setor público*

Kevin Bacon

1. Introdução

A experiência ensinou-nos que uma liderança dinâmica e efetiva é essencial para a implementação de mudanças significativas em qualquer organização. Tanto no setor público como no privado, há um amplo consenso quanto ao caráter essencial da liderança na obtenção de organizações eficientes, receptivas e criadoras de valor. Os salários muito elevados dos executivos, os grandes investimentos em programas de valorização de suas competências e a farta literatura técnica sobre o desenvolvimento das capacidades de liderança demonstram o quanto o setor privado está consciente da importância da direção. Esse setor também tem insistido na necessidade, para garantir o sucesso das organizações, de se contar com uma reserva segura de líderes para alimentar o crescimento no futuro¹.

O setor público conscientizou-se também da importância crucial da liderança na reformulação da administração, para responder às necessidades do século XXI. O desafio a ser enfrentado pelo setor público é o desafio de desenvolver e cultivar líderes, apesar das limitações específicas com que tem que lidar no gerenciamento dos seus recursos humanos. Essas incluem os limites estreitos em que se situam as remunerações dos executivos e dos gerentes e o recrutamento dos servidores e seus planos de carreira, assim como as restrições que os políticos podem impor aos servidores na seleção e na preparação dos futuros candidatos a líderes.

Sem dúvida, o desenvolvimento da liderança deve ser abordado de forma holística, abraçando a totalidade do processo de gerenciamento de recursos humanos — recrutamento inicial, remuneração, sistemas de aposentadoria, planos de carreira, avaliação de desempenho e formação

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 50
Número 4
Out-Dez 1999

Kevin Bacon, mestre em economia pela *London School of Economics* e diretor do setor de práticas de administração consultiva da Pricewaterhouse-Coopers LLP, Washington D.C.

Traduzido por
Manuel Girard

continua ao longo da carreira. Pode-se argumentar que o aumento da diferença salarial entre o setor público e o privado, no que diz respeito a executivos e dirigentes, pode tornar-se o principal obstáculo para o recrutamento e a retenção de líderes altamente qualificados no setor público. No entanto, as questões de remuneração e de futura estrutura do serviço público ultrapassam em muito o âmbito deste curto artigo. Ele, portanto, apenas focaliza as medidas práticas que podem ser implementadas pelas organizações do setor público, para desenvolver e cultivar futuros líderes entre seus atuais servidores. São amplas as possibilidades de aprimoramento nessa área. Tais medidas práticas podem compensar parcialmente algumas dessas desvantagens, enquanto os dirigentes políticos tentam resolver os grandes problemas econômicos e estruturais da política de emprego do serviço público.

2. Quais competências procuramos nos futuros dirigentes?

Antes de se discutirem medidas a serem implementadas, para criar líderes no setor público, cabe identificar as competências que os futuros líderes do mesmo deveriam possuir para terem êxito no século XXI. O Serviço de Gerenciamento de Pessoal dos Estados Unidos (*Office of Personnel Management — OPM*) identificou cinco qualidades-chave para o alto escalão do Serviço Público Federal (*Senior Executive Service — SES*), que proporcionam uma boa descrição das competências de liderança que serão necessárias no futuro. Essas incluem:

- liderar as mudanças;
- liderar pessoas;
- ser movido pelos resultados;
- ter um senso agudo dos negócios;
- saber comunicar e estabelecer coalizões.

Os altos funcionários atuais possuem um leque de competências muito parecidas com aquelas do futuro líder do setor público. A *PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government* publicou recentemente os resultados de um estudo cuidadosamente preparado sobre o *Senior Executive Service* do Governo Federal americano, em que se pedia aos entrevistados que relacionassem os principais traços que deveriam possuir os futuros altos executivos de carreira. As características que foram indicadas são muito parecidas com aquelas mencionadas acima (ver Anexo 1 para maiores detalhes sobre esse estudo).

Cabe notar a grande importância dada aos atributos mais gerais, como flexibilidade, visão e focalização no usuário, em contraste com uma menor importância para as características mais específicas, como perícia

técnica ou gerenciamento das tecnologias de informação. O desenvolvimento de líderes que possuam tais atributos requer principalmente uma capacitação em serviço, de preferência por meio de cursos ou programas universitários destinados à formação de executivos.

3. O desenvolvimento de líderes dentro das limitações do atual sistema

Considerando essa descrição das competências de liderança necessárias no futuro, quais medidas podem ser tomadas, apesar das restrições impostas pelas estruturas atuais do serviço público, para melhorar a oferta de futuros líderes para o setor público? A experiência do autor e de seus colegas sugere seis etapas:

- 1) compromisso do mais alto escalão da organização com o desenvolvimento de futuros líderes;
- 2) desenvolvimento das competências de liderança por meio da diversificação de tarefas;
- 3) desenvolvimento da autoconsciência das competências de liderança, graças a um melhor *feedback* e experiências formadoras;
- 4) incentivo e monitoramento do uso da ampliação de tarefas, com vistas ao desenvolvimento dos recursos humanos;
- 5) consolidação do senso do serviço público;
- 6) realização periódica de auditorias de liderança (*leadership audits*) dentro da organização.

3.1. Compromisso com o desenvolvimento de futuros líderes

Para aumentar a capacidade de desenvolvimento de líderes de uma organização do setor público, é preciso, antes de mais nada, que os altos responsáveis reconheçam a necessidade de dedicarem muito mais tempo e atenção ao desenvolvimento das capacidades de liderança do que atualmente é feito. Nas empresas privadas de maior desempenho, os dirigentes dedicam uma parte importante do seu tempo (até 25%) ao desenvolvimento de líderes. Tal investimento ultrapassa a simples participação em cursos de capacitação. Implica incentivar a rotatividade nas funções, exigir que os sistemas de avaliação incluam técnicas como o *feedback* de 360 graus e monitorar o número de jovens executivos, participando de forças-tarefa, projetos especiais ou outras tarefas de desenvolvimento pessoal. Um forte compromisso dos responsáveis diretos constitui um sinal potente para a organização, no que diz respeito às qualidades esperadas nos seus líderes e à importância de desenvolvê-las.

3.2. Capacitação de líderes por meio da diversificação das tarefas

As competências de liderança necessárias no futuro não podem ser adquiridas numa sala de aula. Devem ser cultivadas por meio de um leque de experiências práticas, acumuladas com a resolução de problemas reais encontrados por organizações reais. Para esse fim, o desenvolvimento da liderança no serviço público deve ancorar-se no incentivo consciente à mobilidade dos servidores de carreira. Essa mobilidade pode ajudar os indivíduos a ampliarem sua compreensão do trabalho, dos processos, dos problemas e dos atores de importantes organismos do setor público. Uma experiência tão vasta pode contribuir para comprovar ou construir a flexibilidade e a adaptabilidade. Também pode ser uma oportunidade de entender questões estratégicas, a diversidade de perspectivas que podem ser implementadas nas instituições públicas e o valor da constituição de redes e alianças para sustentar os programas de mudança.

Os dirigentes do setor público já dispõem de uma série de instrumentos que permitem promover essa mobilidade e essa ampla experiência. Fazendo uso consciente desses instrumentos como mecanismo de desenvolvimento da liderança, podem implementar medidas para aprimorar a reserva de líderes de sua organização. Entre esses instrumentos, cabe mencionar:

- a utilização das transferências laterais nos grandes ministérios ou entre ministérios, com vistas a expor os indivíduos a uma diversidade de problemas, ambientes de trabalho e questões gerenciais ao longo da sua carreira;
- a cuidadosa seleção de pessoas para participar de projetos especiais ou forças-tarefa, com vistas a proporcionar-lhes a oportunidade de ampliar suas competências e aptidões, ao contribuírem para a resolução de problemas reais enfrentados por sua organização;
- a atribuição rotativa de funções-gerenciais-chave aos gerentes e executivos promissores, com vistas a ampliar a experiência e testar a capacidade de adaptar-se a novas circunstâncias, gerenciar diversos grupos de pessoas e responder às exigências de novas categorias de clientes.

Algumas instituições, tais como os vários setores das Forças Armadas dos Estados Unidos, o Departamento de Estado (Ministério das Relações Exteriores) e vários ministérios em que o autor trabalhou como consultor, desde o início da década de 80, utilizam essas ferramentas rotineiramente. Essas organizações costumam dispor de reservas de gerentes e executivos com capacidade de liderança muito mais ampla que as organizações que adotam uma abordagem mais passiva do desenvolvimento da liderança. Têm conseguido fazê-lo, apesar das limitações e das estreitas regulamentações do sistema de gerenciamento de recursos humanos da administração.

3.3. Desenvolvimento da autoconsciência dos líderes

Estudos do Professor Warner Burke, da Universidade Columbia, mostraram que os líderes que têm êxito nos negócios tendem a se conhecer melhor que aqueles que obtiveram um menor desempenho. A consciência de si pode ser cultivada por um *feedback* sobre as competências gerenciais e de liderança, durante o processo de avaliação de desempenho. A esse respeito, uma ferramenta particularmente valiosa é o *feedback* de 360 graus, que envolve uma coleta estruturada de informações junto a subordinados, pares e superiores. Esse tipo de retorno pode ajudar a pessoa a ter uma melhor perspectiva sobre suas competências para dirigir uma equipe ou trabalhar nela, sobre a clareza da sua comunicação e seu estilo gerencial. As áreas abordadas nesse processo podem ser adaptadas em função dos valores e das qualidades de liderança exigidos por cada organismo do setor público. As organizações realmente empenhadas em aumentar o número e a qualidade dos seus dirigentes adotaram essa técnica. Considerando que esses sistemas podem, de início, ser considerados como uma ameaça para as relações hierárquicas tradicionais, são essenciais o apoio e a participação dos mais altos executivos dos respectivos organismos públicos. Outra vantagem desses instrumentos é que eles fornecem informações para saber até onde uma organização e seus gerentes colocam realmente em prática os valores e princípios expostos nas numerosas declarações sobre a visão e a estratégia.

Essa técnica evidencia as áreas em que os líderes em desenvolvimento precisam de ajuda, para dominar uma variedade de competências interpessoais. Essas incluem a capacidade de dar e receber um *feedback* construtivo sobre o desempenho, a resolução de conflitos, a capacidade de formar equipes ou de trabalhar nelas e a utilização de vários estilos gerenciais, em função das necessidades das pessoas hierarquicamente subordinadas. Essas qualidades devem ser desenvolvidas no exercício do trabalho, pela experiência. No entanto, uma capacitação formal pode ser útil para dar aos dirigentes potenciais as ferramentas e as idéias necessárias para desenvolver suas capacidades nessa área. O alto escalão da organização deve providenciar esses recursos de capacitação, para apoiar o desenvolvimento das futuras lideranças.

3.4. Incentivo ao uso da ampliação de tarefas e monitoramento

A ampliação de tarefas é uma ferramenta que, quando usada de forma regular e efetiva, pode servir para reforçar o desenvolvimento da liderança dentro de uma organização. Os servidores progridem, quando precisam e podem sair de sua área de competência habitual. Freqüen-

temente, os responsáveis dirigem-se ao mesmo grupo de pessoas de capacidade já comprovada, para resolver uma crise, constituir uma força-tarefa ou dirigir um grupo de trabalho interministerial. Embora isso possa tranquilizar o dirigente, faz com que perca uma valiosíssima oportunidade de testar e desenvolver competências de liderança em outras pessoas. A ação dos organismos públicos deve fundamentar-se num duplo pressuposto: as qualidades de liderança são pouco difundidas no seu âmbito e é pouco provável que possam ser encontradas no mercado do trabalho externo. Conseqüentemente, devem-se aproveitar todas as oportunidades de oferecer aos servidores existentes possibilidades de desenvolvimento prático da liderança, para aumentar o número de dirigentes competentes nas instituições públicas.

Nossa reticência em lançar esse tipo de desafio, a ampliação de tarefas aos servidores mais jovens, baseia-se habitualmente no temor de que não sejam capazes de enfrentá-lo. À luz de muitas experiências do serviço público, essa relutância não deixa de ser irônica. Em tempos de guerra, as forças armadas de muitas nações costumam confiar importantes responsabilidades organizacionais a homens e mulheres de vinte e cinco anos. A missão Apollo 13 é um outro exemplo de como pessoas jovens podem ser chamadas para resolver um problema complexo numa situação de crise. Durante a primavera de 1970, a vida dos três astronautas da missão estava em perigo por causa de uma explosão a bordo do veículo espacial que se encontrava a mais de 160.000 km da Terra. A solução da crise, que permitiu trazer os três homens, sãos e salvos de volta para a Terra, foi elaborada em 72 horas. A média de idade da equipe que resolveu os numerosos problemas da volta em segurança dos astronautas era inferior a 27 anos.

3.5. Consolidação do senso do serviço público

Os executivos do setor público com alto desempenho podem, geralmente (pelo menos nos Estados Unidos), obter uma remuneração mais elevada, ao procurar um emprego no setor privado. Em sua ampla maioria, eles declaram que a principal razão pela qual escolheram e resolveram permanecer no serviço público era a importância social e a natureza desafiadora do trabalho na administração pública. Sendo pouco provável que esse setor possa um dia competir em pé de igualdade com o setor privado no plano das remunerações, é essencial que ele utilize plenamente sua principal vantagem concorrencial nessa área — a própria natureza do trabalho efetuado. Ao recrutar, aperfeiçoar e cultivar seus futuros dirigentes, o setor público deveria tentar, de forma consciente, dar aos profissionais promissores oportunidades de testarem e desenvolverem competências

de liderança, encarregando-os de trabalhar nos problemas mais complexos e importantes do setor público. À medida que as competências de liderança são desenvolvidas e que os problemas são resolvidos, o compromisso dos servidores com o serviço público é reforçado, tornando menos provável sua ida para o setor privado.

3.6. Realizar auditorias periódicas de liderança

Se o desenvolvimento da liderança tornar-se uma prioridade dos altos responsáveis, será necessário monitorar o desempenho e efetuar ajustes, em resposta às informações coletadas. Um simples conjunto de indicadores de desempenho inclui:

- monitorar o número e a distribuição dos servidores encarregados de tarefas rotativas ou outras tarefas de desenvolvimento pessoal;
- pedir a todos os executivos e gerentes de alto nível que elaborem planos de sucessão, incluindo os nomes das pessoas que poderiam substituí-los caso tivessem que se aposentar ou mudar de cargo. Embora certos sistemas de serviço público possam proibir a nomeação formal de sucessores por meio desse processo, o fato de se elaborarem planos de sucessão obriga-os a falar de indivíduos específicos e a discutir o estado global do desenvolvimento da liderança na organização;
- examinar os resultados globais da avaliação de 360 graus, para identificar as lacunas específicas de liderança na organização. Essa informação pode ser utilizada para fins de orientação profissional, capacitação e decisões de nomeação destinadas a desenvolver as competências que faltam;
- monitorar o tempo dedicado pelos dirigentes da organização ao desenvolvimento de futuros líderes e o impacto dessa ação sobre as oportunidades de ampliação de tarefas propostas aos servidores mais jovens.

4. Conclusão

Muitos observadores escreveram sobre a forma provável das organizações no futuro e previram que elas serão mais reduzidas, ou menos estratificadas, que hoje². Essa desestratificação das organizações do setor público criará uma maior necessidade de competências de liderança — flexibilidade, senso dos negócios, focalização no cliente etc. — no conjunto da organização. O avanço rápido da Internet e do comércio eletrônico só pode acelerar essa tendência, ao remover as barreiras contra o fluxo de informação entre organizações e dentro delas. Conseqüentemente, o desenvolvimento da liderança deverá tornar-se uma prioridade dos altos responsáveis do setor público e não poderá continuar sendo uma atividade opcional.

A mesma desestratificação que torna o desenvolvimento da liderança um necessidade premente também cria uma excelente oportunidade de desenvolver líderes em todos os níveis do serviço público. Devem-se desenvolver abordagens inteiramente novas para gerenciar os processos essenciais de negócios, interagir com os usuários e outros atores e demonstrar como as funções do Estado criam valor para o público. Na nossa opinião, todos esses desafios constituem grandes oportunidades para que os atuais servidores desenvolvam e exerçam justamente as competências de liderança que serão necessárias no futuro. Os altos responsáveis políticos e os altos funcionários de carreira devem aproveitar essas oportunidades e fazer com que suas organizações utilizem-nas para ampliar e aprofundar as competências de liderança no setor público.

Resultados do estudo da liderança na administração (1999)

No final de 1998, a *PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government* encomendou um estudo de uma amostra aleatória de altos funcionários do serviço público dos Estados Unidos (SES). O estudo foi publicado em junho de 1999. Focalizava as qualidades necessárias para os futuros líderes da administração federal, os obstáculos ao recrutamento e à retenção dos servidores que possuíam essas competências e soluções, para garantir o exercício da liderança com sucesso nos anos futuros. Foram as seguintes as principais características de liderança e a percentagem da amostra, qualificando-as de muito importantes:

Qualidades de liderança	Percentagem da amostra, considerando-as como muito importantes (nota de 9 ou 10 numa escala de 10)
1. Adaptabilidade e flexibilidade	72%
2. Responsabilidade (<i>accountability</i>)	69%
3. Visão e pensamento estratégico	64%
4. Orientação para o cliente	58%
5. Compromisso com o serviço público	55%
6. Gerenciamento de recursos financeiros	44%
7. Capacidade de criar alianças/redes	41%
8. Valor atribuído à diversidade cultural	39%
9. Gerenciamento das tecnologias da informação	37%
10. Perícia técnica	23%

N=347 pessoas entrevistadas entre novembro de 1998 e janeiro de 1999

Notas

* Artigo apresentado no simpósio “Government of the Future: Getting from Here to There”, promovido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em Paris, nos dias 14 e 15 de setembro de 1999. Este texto foi originalmente publicado pela OCDE em inglês e francês sob os títulos: *Beyond training: developing and nurturing leaders for the public sector* e *Au-dela de la formation: aider au développement et a l'épanouissement des dirigeants dans le secteur public*, respectivamente. PUMA/SBO(99)4/FINAL. Copyright, 1999. Documento disponível no website da OCDE: www.oecd.org/puma/online.htm. A responsabilidade da tradução é da ENAP, com autorização da OCDE.

¹ Ver Tichy.

² Ver, como exemplo, Kotter ou Barzelay.

Referências bibliográficas

- BARZELAY, Michael. (1992), *Breaking through Bureaucracy: A new vision for Managing in government*. University of California Press.
- KOTTER, John P.. (1996), *Leading Change*. Harvard Business School Press.
- PRICE WATERHOUSE. (1995), *Better Change: Best Practices for Transforming Your Organization*. Irwin Professional Publishing.
- PRICE WATERHOUSE, G.; DAUPHINAIS, William e PRICE, Colin ed.. (1998), *Straight from the CEO*. Simon and Schuster.
- TICHY, Noel M.. (1997), *The Leadership Engine: How Winning Companies Build Leaders at Every Level*. Harper Business.

Além da capacitação: desenvolvimento de líderes para o setor público

Kevin Bacon

O presente artigo tem por escopo apresentar medidas práticas que podem ser implementadas pelas organizações do setor público, para cultivar futuros líderes entre os atuais servidores públicos.

Apresenta um conjunto de medidas que, apesar das restrições impostas pelas estruturas atuais do setor público, pode melhorar a oferta de futuros líderes, como, por exemplo, a diversificação de tarefas, um melhor *feedback* e a realização de auditorias de liderança, possibilitando, assim, o desenvolvimento das competências de lideranças.

Más allá de la capacitación: desarrollo de líderes para el sector público

Kevin Bacon

El presente artículo tiene por objeto presentar medidas prácticas que pueden ser implementadas por las organizaciones del sector público, para cultivar futuros líderes entre los actuales funcionarios públicos.

El artículo presenta un conjunto de medidas que, en que pesen las restricciones impuestas por las actuales estructuras del sector público, puede mejorar la oferta de futuros líderes, como por ejemplo la diversificación de tareas, una mejor retroalimentación y la realización de auditorías de liderazgo, permitiendo, así, el desarrollo de las competencias de liderazgo.

Beyond training: developing leaders for the public sector

Kevin Bacon

The present article is aimed at presenting practical measures that may be implemented by public sector organisations, in order to groom future leaders amongst present-day civil servants.

It presents a set of measures that, in spite of the restrictions imposed by the current structures of civil service, may improve the supply of leaders-to-be, such as, for instances, the diversification of tasks, a better feedback, and the performance of leadership audits, thus allowing the development of leadership competences.

Kevin Bacon, mestre em economia pela *London School of Economics* e diretor do setor de práticas de administração consultiva da Pricewaterhouse-Coopers LLP, Washington D.C.