

**LIDERANÇA E GESTÃO PÚBLICA EM PORTUGAL. CARACTERÍSTICAS E
IMPLICAÇÕES NO DESEMPENHO ORGANIZACIONAL**

JORGE MANUEL ALVES DE FARIA
(jorge.faria@esg.ipsantarem.pt)

ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO – INSTITUTO POLITÉCNICO DE SANTARÉM

COMPLEXO ANDALUZ – APARTADO 295 2001

SANTARÉM

TEL. 351243332121 FAX +351243332152

LIDERANÇA E GESTÃO PÚBLICA EM PORTUGAL. CARACTERÍSTICAS E IMPLICAÇÕES NO DESEMPENHO ORGANIZACIONALⁱ

ABSTRACT

This study analyses the competence in the field of leadership and management of high-level managers in Public Administration, and their influence on the performance of organisations. Knowledge of this influence on specific attributes as well as abilities and performance of Portuguese administrative organisations is also an aim of this analysis.

The target population of the present study is made up of all high level managers working for direct administration of the State.

1. Introdução

Este estudo analisa e identifica as competências nucleares no domínio da liderança e gestão, dos dirigentes da administração pública portuguesa, que influenciam eficazmente o desempenho organizacional.

O conhecimento acerca da influência de atributos específicos, como a origem profissional, a antiguidade no cargo, a existência de políticas de gestão da qualidade, de desenvolvimento da liderança ou mesmo da existência de factores substitutos da liderança, sobre essas mesmas competências e sobre o desempenho das organizações da administração pública portuguesa, é igualmente alvo de análise.

2. Contexto do projecto

Em Portugal, a questão da Administração Pública é apresentada como uma das questões cruciais para o desenvolvimento do país (XVII Governo Constitucional, 2005; XV Governo Constitucional, 2003; MEPAT, 1998) e a reforma da Administração é mesmo apresentada como uma das reformas estruturais (...) que urge realizar para alinhar o país em termos de competitividade (...), tanto com os seus parceiros da União Europeia como com os países desenvolvidos em geral ou até com as economias emergentes. De acordo com Porter (1994:83), *as políticas públicas têm uma influência significativa nos determinantes da competitividade nacional, ainda que o papel do governo deva ser alterado.*

Naturalmente, nas organizações públicas, tal como nas organizações privadas, os quadros e os ambientes específicos implicam diversas restrições e opções, por determinadas técnicas, em detrimento de outras.

Independentemente destas opções, as capacidades de direcção e em especial de liderança, são hoje, percebidas como fundamentais para a prossecução dos objectivos de qualquer organização, independentemente da natureza privada ou pública do sector de actividade (Montgomery, 2003; Ingraham, 2001; OCDE, 2001; Kotter, 1988). Há no entanto diferenças substanciais ao nível operacional porquanto, a missão dos

dirigentes do sector privado é em geral mais simples, dado que, as variáveis organizacionais envolvidas são normalmente menos complexas e mais limitadas.

No sector público, a missão é bastante mais complexa, envolvendo um maior número de variáveis e de intervenientes, proporcionando uma maior exposição pública que em parte pode explicar a sua «*menor tendência para assumir riscos e serem inovadores e audazes*» (Brosnaham, 1999).

Acresce que os princípios da racionalidade económica, balizam e fornecem instrumentos de avaliação, da adequação dos desempenhos dos dirigentes do sector privado, o que não acontece no sector público, tornando também por isso o papel do dirigente da administração pública, mais difícil e complexo, se bem que do seu desempenho, resulte habitualmente, uma influência maior e mais marcante sobre a colectividade.

3. Caracterização do projecto

A existência de competências adequadas de liderança e gestão dos dirigentes, enquanto condição “*sine qua non*”, para que as organizações, independentemente da sua natureza, concretizem os seus projectos de mudança em momentos críticos da sua vida organizacional, constitui uma condição aceite de forma generalizada na literatura de gestão.

De uma forma geral, todos os modelos de gestão das pessoas admitem, seja implícita, seja explicitamente, que a existência de aptidões de liderança nos quadros com responsabilidade pela gestão das pessoas é essencial para que os objectivos do sistema de gestão de recursos humanos sejam concretizados. No entanto, as organizações, independentemente da sua natureza, desconhecem qual é o padrão de liderança dominante que caracteriza os dirigentes com responsabilidade efectiva pela gestão das pessoas e, desconhecem igualmente, quais as competências nucleares no domínio da liderança e gestão com importância e influência directa na obtenção dos resultados.

O desconhecimento do grau de aptidão que as pessoas com responsabilidade pela gestão dos processos de mudança possuem, representa uma limitação, à possibilidade de desenhar acções de formação/desenvolvimento dessas pessoas no sentido de as habilitar com as aptidões (*leadership skills*) necessárias.

É pois na sequência desta reflexão, que surge a presente investigação de natureza científica, dirigida ao conhecimento dos padrões de competências no domínio da liderança e gestão, dos dirigentes da administração pública em Portugal; à percepção da adequação dessas competências aos objectivos organizacionais e, do seu contributo para a eficácia das instituições da administração pública portuguesa.

Com esta investigação pretendemos igualmente contribuir de forma positiva para a consolidação de um corpo de conhecimentos teóricos e científicos, sobre a temática em estudo, que possa ser útil e contribuir para a melhoria da eficácia das organizações e em particular das organizações da administração pública portuguesa.

A presente investigação pode ter aplicação prática em vários domínios da gestão dos dirigentes da Administração Pública nomeadamente, ao permitir definir linhas para as políticas de desenvolvimento, na área da formação e desenvolvimento; ao contribuir para estabelecer perfis de competências dos dirigentes, na área do recrutamento e selecção; além de permitir uma melhor definição dos níveis de intervenção das chefias nos processo de mudança organizacional.

4. Objectivos e hipóteses de investigação

Em termos gerais, os objectivos foram definidos em torno da compreensão do padrão de competências no domínio da liderança e gestão dos dirigentes da administração pública portuguesa e da sua influência sobre o desempenho dessas organizações.

O conhecimento acerca da influência de atributos específicos, como a origem profissional, a antiguidade no cargo, a existência de políticas de gestão da qualidade, de desenvolvimento da liderança ou mesmo da existência de factores substitutos da liderança, sobre os padrões de liderança e gestão e sobre o desempenho das organizações da administração pública portuguesa, constituem igualmente objectivos da presente investigação.

A hipótese geral que suporta as hipóteses operacionais, necessariamente associadas aos objectivos definidos, assenta na ideia de que os dirigentes da administração pública, tal como os das instituições de natureza não pública, desempenham um papel fundamental no modo como as suas organizações concretizam os objectivos e metas organizacionais e, no caso dos dirigentes públicos, a prossecução dos objectivos mais amplos do próprio Estado.

Esta importância do papel desempenhado pelos dirigentes públicos, na prossecução dos objectivos organizacionais, está associada às competências no domínio da liderança e gestão e, estas são influenciadas pelas características demográficas e organizacionais.

Como forma de sustentar os objectivos da presente investigação, as hipóteses operacionais foram explicitadas, em torno da definição de uma medida adequada das competências no domínio da liderança e gestão dos dirigentes da administração pública portuguesa, do conhecimento do padrão dessas competências, da sua influência sobre o desempenho organizacional e, da compreensão de quais as competências mais relacionadas com esse desempenho e com os objectivos da administração pública.

Foram igualmente definidas hipóteses operacionais, como forma de suportar a investigação e responder às questões associadas ao conhecimento da influência de atributos específicos, sobre as competências no domínio da liderança e gestão e sobre o desempenho das organizações da administração pública portuguesa.

5. Metodologia

Como forma de apoiar o estudo das hipóteses formuladas, no âmbito deste estudo, foi desenvolvido um modelo de competências, explicativo das características ou atributos de liderança e de gestão, que procura combinar os aspectos específicos da estrutura das organizações públicas portuguesas, com o contributo das mais expressivas abordagens teóricas da liderança e do papel dos dirigentes nas organizações modernas e, com referência aos modelos desenvolvidos e validados noutros contextos de administração pública, nomeadamente ao nível do SCS (UK), OPM (USA), PSC-CFP (Canadá), APS (Austrália) e NZPS (Nova Zelândia).

Este modelo parte da premissa, concluída entre outros por (Montgomery, 2003), (Ingraham, 2001), (Shim *et al.*, 2001), (Grote, 2000), (Price WaterhouseCoopers, 2000), (Brosnahan, 1999), (Zussman and Jabes, 1989) e (Beth, 1998), de que existe uma clara ligação entre as competências no domínio da liderança e gestão, com o desempenho organizacional.

No modelo, as competências no domínio da liderança e gestão, são caracterizadas por um conjunto de características e atributos, que no presente estudo, estão agrupadas num total de oito variáveis compostas: *i)*

Pensamento estratégico (PE), ii) *Sentido de direcção e cultura (SDC)*, iii) *Gerir e conduzir pessoas (GCP)*, iv) *Autogestão (AG)*, v) *Gerir relacionamentos e parcerias (GRP)*, vi) *Gerir actividades e recursos (GAR)*, vii) *Dirigido para os resultados (DRES)* e, viii) *Conhecimentos do negócio (CNEG)*, que resultam da medição de um conjunto específico de itens incluídos no questionário desenvolvido.

O modelo inclui igualmente, enquanto variáveis independentes, um conjunto de características associadas ao contexto, assinaladas na literatura, entre outros, por (Antonakis *et al.*, 2003), (Bass *et al.*, 2003), (Villa *et al.*, 2003), (Yukl, 2002:221) e (Pawar e Eastman, 1997), pela influência que exercem nas competências evidenciadas pelos dirigentes no domínio da liderança e gestão, que no presente estudo, estão definidas e agrupadas com base em dois tipos de variáveis: (i) *Características demográficas*, e, (ii) *características organizacionais e dos subordinados*.

Face à inexistência de informação objectiva, que suportasse um conjunto de variáveis métricas para medir o desempenho das organizações, aplicável à totalidade da Administração Pública, foram definidas duas variáveis dependentes com esse objectivo, designadas por (i) *Realização dos objectivos organizacionais (REALOBJ)*, e, (ii) *Desempenho financeiro (DESFIN)*, a primeira tem como objectivo medir o grau de cumprimento dos objectivos globais e, a segunda, o desempenho associado aos aspectos financeiros e orçamentais.

A metodologia seguida neste estudo, para recolher as informações sobre o padrão das competências no domínio de liderança e gestão, existente entre os dirigentes da administração pública, assenta num inquérito-questionário designado de «MODELOS DE COMPETÊNCIAS NO DOMÍNIO DA LIDERANÇA E GESTÃO», desenvolvido a partir da revisão da literatura, realizado junto de uma amostra representativa, do universo constituído pela totalidade dos dirigentes da administração directa do Estado Português, titulares de cargos de direcção superior e de cargos de direcção intermédiaⁱⁱ Este questionário foi enviado a um total de 520 dirigentes do universo em estudo, o que representa uma amostra de cerca de 10,3% do total dos dirigentes alvoⁱⁱⁱ.

Foram recebidas 156 respostas, das quais 152 foram aceites como válidas, que representa uma taxa de respostas válidas de 29,2%.

Na análise dos dados obtidos, recorreremos às técnicas básicas de estatística descritiva para caracterizar as competências no domínio da liderança e gestão evidenciadas pelos dirigentes alvo de inquérito.

Para avaliar e validar as variáveis latentes consideradas recorreremos às técnicas de análise factorial.

Recorremos igualmente às técnicas de análise factorial para melhor caracterizar as variáveis de competências no domínio da liderança e gestão.

Para investigar o efeito e o nível de significado que as competências exercem sobre o desempenho organizacional recorreremos às técnicas multivariadas de regressão linear múltipla.

A análise de *clusters*, foi usada com o objectivo de agrupar os dirigentes, tendo como base as respectivas competências. O recurso à análise *discriminante* permitiu confirmar e validar os grupos homogéneos obtidos.

Para investigar a influência de algumas variáveis de contexto sobre os padrões de competências, recorreremos ao teste *t*, à ANOVA univariada e ao teste *Bonferroni*.

6. Análise dos resultados conclusões

Apesar da amostra inicial ser composta maioritariamente por dirigentes de cargos superiores, apenas 35,5% das respostas obtidas se referem a estes dirigentes.

A grande maioria dos dirigentes públicos (87,8%), tem origem na própria administração e ocuparam cargos de assessores ou de técnicos superiores, antes de serem nomeados para as actuais funções.

A rotação no cargo é elevada, a antiguidade média no cargo é de apenas 4,3 anos (em 31.12.2004). Contudo apresentam uma grande ligação à administração pública, sendo a antiguidade média, neste caso, de 19,7 anos.

Do total de dirigentes, apenas 15,1% possuem um grau académico superior ao de licenciatura. A área de formação dominante dos dirigentes que responderam, é a jurídica (28,9%), seguida da área de economia ou gestão (23,7%).

A idade média dos dirigentes é de 46,6 anos, sendo que os dirigentes superiores estão mais representados nos escalões etários mais elevados, enquanto que os dirigentes intermédios, são relativamente mais importantes nos escalões etários mais baixos.

As mulheres representam apenas 32,9% do total dos dirigentes e, o seu peso relativo é maior nos escalões etários mais novos. Por tipo de cargos, a importância relativa das mulheres é menor nos cargos de dirigente superior.

Do total dos dirigentes inquiridos, 28,3% referem a existência nas suas organizações, de planos de desenvolvimento da liderança. Entendem maioritariamente, que estes nem sempre estão ligados com a estratégia organizacional.

Para a maioria dos dirigentes, não são claras as medidas que avaliam as mudanças de comportamentos e o seu impacto nos objectivos organizacionais, nem são identificados ou alvo de qualquer reconversão monetária, ou outra, os contributos individuais ou das equipas para o desempenho organizacional.

Em resultado da análise factorial efectuada a cada uma das variáveis latentes, concluímos que na generalidade, as variáveis componentes apresentam distribuições relativamente normais e apresentam adequadas correlações. As variáveis latentes consideradas evidenciam elevados níveis de fiabilidade interna e, na sua totalidade, constituem variáveis unidimensionais, pois medem apenas o atributo alvo de análise.

As conclusões acerca das hipóteses de investigação podem ser resumidas:

1. A hipótese operacional 1 é confirmada, porquanto ficou demonstrado que é possível construir uma medida adequada da variável «*Competências no domínio da liderança e gestão*».
2. A hipótese 2 é confirmada e conclui-se pela existência de diferentes níveis de competências entre os dirigentes da administração pública portuguesa.
3. A hipótese 3 foi confirmada e concluímos que os dirigentes com altas competências evidenciam elevados desempenhos.
4. A hipótese 4 foi confirmada, pois concluímos pela existência de evidências estatísticas, que suportam uma relação causal entre as variáveis de competências e contextuais sobre a variabilidade do desempenho organizacional. Os níveis de correlação encontrados, são significativos e variam entre 63,6% e 43,1%, conforme o modelo em causa; O nível da

variabilidade do desempenho organizacional, explicado pelas variáveis de competências e contextuais usadas, varia entre 40,4% e 18,6%, conforme a variável de desempenho usada;

- a) Quando o desempenho é medido por recurso à variável «*Realização dos objectivos organizacionais*», as variáveis com influência relevante no desempenho organizacional são: «*Pensamento estratégico*», «*Autogestão*», «*Dirigidos para os resultados*», influenciam de forma positiva a variabilidade da realização dos objectivos organizacionais, enquanto que a variável «*Sentido de direcção e cultura*» exerce uma influencia de forma negativa. Os «*Sexo*», «*Desenvolvimento da liderança*» e «*Antiguidade na administração pública*» exercem igualmente uma influência estatisticamente significativa na variável dependente «*Realização dos objectivos organizacionais*».
 - b) A «*Área de formação*» e a «*Idade*», surgem igualmente como importantes, mas com um menor nível de significância estatística, pelo que existe uma tendência no sentido de influenciarem a variabilidade do desempenho organizacional, que carece de confirmação em pesquisas posteriores.
 - c) Refira-se que o «*Sentido de direcção e cultura*» e a «*Idade*» exercem uma influência de sentido negativo sobre o desempenho, enquanto que as restantes uma relação de sentido positivo.
 - d) O melhor modelo encontrado para a variável «*Realização dos objectivos organizacionais*», que permite uma redução substancial do número de variáveis, permite explicar cerca de 36,4% da variabilidade do desempenho organizacional.
 - e) A variável «*Conhecimento do negócio*» surge igualmente como relevante na variabilidade do desempenho organizacional, quando este é medido por recurso à variável «*REGRE DO Factor 1*».
 - f) Quando o desempenho é medido por recurso à variável «*Desempenho financeiro*», apenas o «*Conhecimento do negócio*», o «*Sexo*» e os «*Factores substitutos*», apresentam níveis de significância elevados (factores substitutos, apenas a um nível de significância de 13,5%), na variabilidade do desempenho organizacional. No seu conjunto estas variáveis contribuem para explicar 16,1% da variabilidade do desempenho financeiro.
5. A hipótese 5 foi parcialmente confirmada, porquanto foi possível concluir pela existência de uma tendência de que os dirigentes que evidenciam melhores competências e melhores desempenhos tem origem na administração pública.
 6. A hipótese 6 foi confirmada no que respeita à existência de uma influência positiva da antiguidade no cargo sobre o nível de desempenho organizacional. No que respeita às competências evidenciadas pelos dirigentes, apenas podemos concluir pela existência de uma tendência de que os dirigentes que evidenciam melhores competências são os que apresentam uma maior antiguidade no cargo.

7. Quanto à hipótese 7, face ao reduzido número de dirigentes que admitem a existência de um qualquer tipo de formalização de políticas ou práticas de qualidade, não podemos tirar qualquer conclusão acerca da hipótese formulada.
8. A hipótese 8 é confirmada, dado que a existência de um plano de desenvolvimento da liderança, reflecte-se em maiores níveis de desempenho organizacional e conclui-se igualmente que se verifica uma tendência, de que os dirigentes que evidenciam melhores competências, pertencem a organizações em que existem planos de desenvolvimento da liderança.
9. A hipótese 9 é igualmente confirmada, dado que concluímos que a existência de elevados níveis de factores substitutos, se reflecte em maiores níveis de desempenho organizacional. Verificou-se igualmente uma tendência de que, os dirigentes das organizações onde existem elevados níveis de factores substitutos da liderança, evidenciam melhores competências.

7. Conclusão

Como conclusão geral, podemos confirmar que a hipótese geral é validada, já que se demonstra, que os dirigentes exercem uma clara influência no desempenho organizacional, no caso específico das organizações da administração pública portuguesa e, que existe uma clara ligação entre as competências no domínio da liderança e gestão com o desempenho organizacional.

Foram alcançadas evidências estatísticas, de que a existência de competências no domínio da liderança e gestão, constitui uma condição para que as organizações públicas concretizem os seus objectivos organizacionais, porquanto da nossa investigação podemos concluir, que a existência de competências no domínio da liderança e gestão está associada a níveis de desempenho superior, donde, constituem um elemento essencial na obtenção e concretização dos objectivos organizacionais.

Neste sentido Montgomery (2003), Ingraham (2001), Kellerman e Webster (2001), Brosnahan (1999) e Behn (1998), concluíram que, a liderança nas organizações públicas, tal como em qualquer outro sector, assume importância nuclear e distintiva do desempenho das organizações públicas, ainda que a natureza destas possa potenciar ou limitar os seus efeitos.

Ainda que esta evidência tenha sido constatada independentemente da variável usada para medir o desempenho organizacional, concluímos igualmente que, as competências com importância na variabilidade do desempenho organizacional variavam em função da variável usada para medir esse desempenho.

Conclui-se igualmente que, nem todas as competências exercem igual influência no desempenho organizacional e foi possível identificar, as competências nucleares para o desempenho da função de dirigente da administração pública portuguesa, pelo que este estudo, pode constituir um primeiro contributo, assente numa metodologia científica, para a definição de uma estrutura ou perfil de competências, que suporte futuros processos de recrutamento, de desenvolvimento, formação e avaliação dos dirigentes da administração pública portuguesa.

ⁱ Este artigo tem como base, a investigação desenvolvida no âmbito da obtenção do grau de Doutor em Gestão de Empresas pela Universidade de Évora sob a orientação do Professor Doutor Carlos Zorrinho.

ⁱⁱ De acordo com a DGAP, este universo era constituído em 31.12.2003, por 5057 efectivos.

ⁱⁱⁱ O questionário, dirigido nominalmente, foi enviado por via postal nos dias 9 e 10 de Dezembro de 2004. Além do questionário foi enviada uma carta que incluía uma apresentação sumária dos objectivos e um envelope de resposta sem franquia (RSF), devidamente endereçado, para facilitar a devolução das respostas e garantir o anonimato e confidencialidade do questionário.

Bibliografia

- ANTONAKIS, John, AVOLIO, Bruce J., SIVASUBRAMANIAM, Nagaraj (2003), Context and leadership: an examination of the nine-factor full-range leadership theory using the Multifactor Leadership Questionnaire, *Leadership Quarterly*, Greenwich, Vol. 14, 3, 261-295.
- BASS, Bernard M., JUNG, Dong I., AVOLIO, Bruce J., BERSON, Yair (2003) Predicting unit performance by assessing transformational and transactional leadership, *Journal of Applied Psychology*, Washington, Vol. 88, 2, 207-
- BEHN, Robert D. (1998), What right do public managers have to lead?, *Public Administration Review*, Vol. 58, 3; 209-224.
- BROSNAHAN, Jo. (1999) *La Réforme du secteur public a besoin de capacités de direction*, Paris, OCDE, PUMA/SGF (99)8.
- GROTE, Dick (2000), Public Sector Organizations – Today’s Innovative Leaders in Performance Management, *Public Personnel Management*, Vol. 29, 1, 1-20.
- INGRAHAM, Patricia W., (2001) *Linking leadership to performance in public organisations*, Paris, OCDE/PUMA/HRM (01)8.
- KELLERMAN, Barbara, WEBSTER, Scott W. (2001), The recent literature on public leadership: Reviewed and considered, *Leadership Quarterly*, Vol. 12, 4, 485-514.
- KOTTER, John P. (1988) *The Leadership Factor*, The Free Press, New York.
- MEAPT (1998) *Visão Estratégica para Vencer o Século XXI*, Lisboa.
- MONTGOMERY, Van Art, (2003), Public sector leadership theory: An assessment, *Public Administrative Review*, Vol. 63, 2, 214-228.
- OCDE (2001), *Le secteur public au XXIe siècle: repenser le leadership*, Paris, Les Éditions de l’OCDE.
- PAWAR, Badrinarayan S., EASTMAN, Kenneth K. (1997), The nature and implications of contextual influences on transformational leadership: A conceptual examination, *The Academy of Management Review*, Jan 1997, Vol. 22, 1, 80-109.
- PORTER, Michael (1994), *Construir as Vantagens Competitivas de Portugal* (dir.), Lisboa, Monitor Company, Fórum para a Competitividade.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS Endowment for the Business of Government (2000), *Results of the Government Leadership Survey: A 1999 Survey of Federal Executives* at., Disponível no sítio: <http://www.pcwglobal.com/gx/eng/ins-sol/main/index.html>
- SHIM, Deok-Seob et al. (2001), *Le secteur public au XXIe siècle : repenser le leadership*, Paris, Les Éditions de l’OCDE..
- VILLA, Jennifer R., HOWELL, Jon P., DORFMAN, Peter W., DANIEL, David L. (2003), Problems with detecting moderators in leadership research using moderated multiple regression, *Leadership Quarterly*. Greenwich, Vol. 14, 1, 3-23.
- YUKL, G. (2002), *Leadership in Organizations*, New Jersey, Prentice Hall, 5d ed.

XV GOVERNO CONSTITUCIONAL (2003), *Linhas de orientação para a reforma da administração pública*, Lisboa,

Disponível no sítio: www.portugal.gov.pt

XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL (2005), *Programa do XVII Governo Constitucional*, Lisboa, Disponível no

sítio: www.portugal.gov.pt.

ZUSSMAN, Davidl, JABES, Jack (1989), *The Vertical Solitude: Managing in the Public Sector*, Halifax: The

Institute for Research on Public Policy.