

LIDERANÇA: NATUREZA E PAPEL NO SERVIÇO PÚBLICO

GUSTAVO TAVARES

INSPER INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPER)

JULIANA COSTA DE CARVALHO

INSPER INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPER)

LIDERANÇA: NATUREZA E PAPEL NO SERVIÇO PÚBLICO

A liderança é amplamente reconhecida como um elemento essencial para a ação coletiva, sendo frequentemente apontada como determinante para o sucesso de organizações e governos (Van Wart, 2014). É um tema que desperta interesse há séculos, evocando imagens de indivíduos que exercem influência em seu contexto social e moldam eventos em diversas esferas, como política, negócios, religião e movimentos sociais. Com o advento do estudo científico da administração no início do século XX, que trouxe a ação gerencial para o centro das análises, a liderança consolidou-se como um tema central de pesquisa. Nas últimas décadas, esse tópico tem sido amplamente analisado sob a ótica da psicologia organizacional (Day & Antonakis, 2017).

As principais perguntas que têm norteado essas pesquisas são: “Quais características individuais e comportamentos estão associados a uma liderança efetiva?”, “De que forma o contexto influencia a efetividade de determinados estilos de liderança?”, “Qual o impacto da liderança sobre as atitudes e comportamentos dos liderados, bem como sobre os resultados organizacionais?”. Após quase um século de evidências acumuladas, é seguro afirmar que a liderança é um fator crucial para o desempenho de equipes e organizações, tanto no setor privado quanto no setor público (Avolio et al., 2009; Backhaus & Vogel, 2022; Bellé, 2014; Yukl & Gardner, 2020). Contudo, estudos indicam que o contexto do serviço público demanda formas específicas de liderança, baseadas em comportamentos, competências e valores alinhados às particularidades desse setor (Denhardt e Campbell, 2006; Getha-Taylor et al., 2011; Tummers & Knies, 2016).

Apesar do vasto volume de estudos sobre o tema, alguns aspectos fundamentais exigem maior análise, a começar pela própria definição de liderança. A dificuldade em conceituá-la levou Ralph Stogdill (1974, p. 7) a afirmar que “existem quase tantas definições de liderança quanto pessoas que tentaram defini-la”, uma constatação que permanece válida até os dias de hoje (Yukl & Gardner, 2020). Isso evidencia a complexidade do tema e reforça a importância de esforços contínuos para sintetizar e consolidar seu conceito. Em um contexto de crescentes discussões e iniciativas sobre liderança no setor público, torna-se essencial estabelecer um entendimento comum acerca de sua natureza e papel. Abordar essa questão é o ponto de partida deste artigo. Neste sentido, discutimos como a liderança se relaciona com a autoridade formal e em que medida esse papel pode ser compartilhado.

Além disso, diante da fragmentação dos estudos sobre liderança, buscamos sintetizar didaticamente as principais teorias, identificando atributos individuais essenciais para uma liderança eficaz. Partindo dessa integração inicial da literatura geral, focamos especificamente na liderança no setor público, destacando a influência do contexto normativo-institucional – que exige atributos adicionais dos líderes públicos. Nosso estudo concentra-se nos gestores que ocupam cargos comissionados de chefia e direção na administração pública, conforme a distinção proposta por Van Wart (2013), excluindo, portanto, a liderança política.

Para examinar o potencial impacto da liderança no setor público, apresentamos uma revisão de estudos experimentais realizados nesse contexto, os quais evidenciam efeitos positivos da liderança e ressaltam a relevância de treinamentos no desenvolvimento de líderes. Por fim, discutimos o papel de arranjos institucionais, como os Sistemas de Alta Direção Pública (Gerson, 2020; Lafuente et al., 2012; Weber et al., 2017), na consolidação de lideranças estratégicas alinhadas ao interesse público.

Este estudo busca ampliar nossa compreensão do fenômeno da liderança, analisando os fatores que contribuem para uma liderança eficaz no setor público. Dessa forma, oferecemos subsídios a gestores, formuladores de políticas e pesquisadores interessados em fortalecer a capacidade estatal por meio do desenvolvimento de lideranças éticas, competentes e orientadas ao bem comum. A partir disso, o estudo contribui para o amadurecimento do campo de estudos sobre liderança pública e propõe um modelo de competências capaz de orientar decisões estratégicas de gestão de pessoas no médio e alto escalão, incluindo seleção, desenvolvimento, avaliação e promoção de líderes públicos.

COMPREENDENDO LIDERANÇA E SUA FUNÇÃO NO CONTEXTO ORGANIZACIONAL

Com o objetivo de desenvolver uma compreensão abrangente do conceito de liderança, analisamos inicialmente seus aspectos centrais com base em definições anteriores. A tabela abaixo apresenta algumas das definições elaboradas por pesquisadores proeminentes no campo nas últimas décadas, com ênfase na liderança exercida em contextos organizacionais. Embora essas definições apresentem diferenças, diversos elementos em comum emergem, oferecendo subsídios para a análise e compreensão do fenômeno da liderança.

Tabela 1

Definições de Liderança em Estudos Organizacionais

Definição de Liderança	Autores
“Liderança é o processo de mobilizar um grupo (ou grupos) em uma direção por meios predominantemente não coercitivos.”	Kotter (1990)
“Liderança é um processo de dar propósito (direção significativa) ao esforço coletivo e causar esforço voluntário para alcançar esse propósito”.	Jacobs & Jaques (1990, p. 281)
“Liderança é uma relação baseada na influência entre um líder e liderados, com o propósito mútuo de alcançar mudanças reais. Líderes e liderados influenciam uns aos outros enquanto interagem de maneiras não coercitivas.”	Rost (1993)
“Liderança é o processo de dar sentido ao que as pessoas estão fazendo juntas, para que elas entendam e se comprometam”.	Drath & Palus (1994, p. 4)
Liderança é “a habilidade de um indivíduo para influenciar, motivar e capacitar outros a contribuir para a eficácia e o sucesso da organização...”.	House et al. (1999, p. 184)
“Liderança é um processo de influência dinâmico e interativo entre indivíduos em grupos de trabalho, no qual o objetivo é conduzir uns aos outros à conquista dos objetivos do grupo.”	Pearce & Conger (2002)
Liderança significa “mobilizar pessoas para lidarem com desafios adaptativos”.	Heifetz et al. (2009)

“Liderança é um processo formal ou informal, enraizado no contexto e orientado por objetivos, que ocorre entre um líder e um liderado, grupos de liderados ou instituições”.	Antonakis & Day (2017, p. 5)
Liderança é o processo de influenciar os outros para compreenderem e concordarem sobre o que precisa ser feito e como fazê-lo, além do processo de facilitar os esforços individuais e coletivos para alcançar objetivos compartilhados.	Yukl & Gardner (2020)

Comum a todas as definições de liderança apresentadas, está a noção de uma influência social “funcional” exercida por um indivíduo — ou indivíduos — sobre um grupo ou um contexto social mais amplo. A “funcionalidade” refere-se ao papel da liderança em contribuir positivamente para o desenvolvimento ou aumento da capacidade do grupo para o alcance de resultados. Assim, a liderança se configura como uma força social fundamental, capaz de alinhar e direcionar as pessoas, motivando e facilitando esforços individuais e coletivos em prol de objetivos comuns. Segundo Heifetz et al. (2009), a palavra que melhor captura a essência da liderança é mobilização. Portanto, ser líder é ser um agente mobilizador.

É importante destacar que a liderança é um fenômeno que não se restringe ao ambiente organizacional. Ela pode ser observada, por exemplo, em líderes comunitários informais que mobilizam moradores e articulam com políticos para promover mudanças significativas em suas localidades; em estudantes que engajam colegas na busca por melhorias em suas escolas; ou em indivíduos que se tornam a voz de causas coletivas, catalisando a formação de movimentos sociais e ampliando o impacto de suas ações.

A liderança caracteriza-se por uma ação proativa e intencional do indivíduo, fundamentada na noção de agência humana (Bandura, 2001). Ou seja, baseia-se na premissa de que as pessoas são agentes capazes de influenciar o contexto em que se inserem, ao invés de serem meros produtos dele.

Autoridade Formal e Compartilhamento da Liderança

Nas organizações, a liderança frequentemente se entrelaça com a autoridade formal, ampliando as possibilidades de influência do indivíduo e, ao mesmo tempo, elevando suas responsabilidades. No entanto, embora a autoridade formal seja um componente importante para a ação gerencial, não é ela que define a liderança. Ninguém se torna líder apenas por ocupar uma posição hierárquica. A liderança depende do endosso voluntário dos liderados, que ocorre com base na credibilidade, ética, compromisso e competência percebidos no líder (DeRue & Ashford, 2010; Kouzes & Posner, 1990). Essa distinção é implícita em algumas definições apresentadas anteriormente, que destacam o caráter não coercitivo da liderança. Assim, a liderança não é necessariamente atrelada à posição formal, podendo ser exercida por qualquer indivíduo dentro da organização ou contexto social.

Nesse sentido, diversos autores ressaltam a necessidade de expandir a compreensão sobre liderança, afastando-a da visão tradicional de um papel exclusivamente atribuído aos gestores (Gronn, 2002). Embora se espere que gestores formais desempenhem bem a função de agente mobilizador inerente ao papel de líder, concentrar o potencial da liderança em tão poucos indivíduos seria uma abordagem subótima. Desafiando a noção de líderes heroicos que centralizam poder e de “seguidores” passivos que apenas obedecem, ganham força conceitos como liderança

compartilhada, liderança distribuída e liderança coletiva (Ospina et al, 2017; Zhu et al., 2018).

Estudos indicam que a existência de liderança compartilhada tende a impactar positivamente os resultados de um grupo (Zhu et al., 2018). No entanto, sua efetividade depende do nível de alinhamento de interesses e objetivos entre os membros do grupo, o que pode ser facilitado pela liderança dos gestores formais (Lagowska et al., 2022). O compartilhamento da liderança, portanto, não implica a abstenção dos gestores formais de exercerem sua liderança no grupo. Como argumentado por Pearce (2004) e suportado empiricamente por Lagowska et al. (2022), os melhores resultados tendem a ser alcançados pela combinação de uma liderança “vertical” (formal) eficaz, que oferece direcionamento e alinhamento ao grupo, com uma forte liderança “horizontal” (compartilhada), na qual os membros são empoderados e têm a oportunidade e motivação para influenciar processos grupais.

Comportamentos e Estilos de Liderança

Seguindo o modelo proposto por Yukl (2012), três grupos de comportamentos de liderança podem ser destacados, considerando sua influência no ambiente interno da organização: (i) orientados para as pessoas, (ii) orientados para a tarefa e (iii) orientados para a mudança. Dentre essas categorias, os comportamentos orientados para a tarefa e pessoas são considerados os mais essenciais na relação cotidiana com os liderados diretos. Esses dois grupos de comportamentos serão analisados a seguir.

Os comportamentos de liderança orientados para as pessoas, também conhecidos como “consideração” ou “comportamentos orientados para a relação”, incluem ações que visam fortalecer a relação líder-liderado, dar suporte e encorajamento, engajar em escuta ativa, aprimorar o bem-estar dos liderados, promover inclusão e mediar conflitos. Esses comportamentos são essenciais para criar um ambiente de confiança e engajamento, no qual os indivíduos se sentem respeitados e motivados. A literatura destaca diversos estilos de liderança que se alinham com os comportamentos orientados para as pessoas, como a liderança servidora (Greenleaf, 1998), a liderança humilde (Owens & Hekman, 2012) e a liderança inclusiva (Furtado, Carvalho, & Sobral, 2024).

Já os *comportamentos de liderança orientados para a tarefa*, também chamados de “estrutura de iniciação” ou “comportamentos orientados para a produção” envolvem o planejamento e organização das atividades, esclarecimento de metas e papéis, resolução de problemas técnicos, monitoramento e orientação (Ceri-Booms et al., 2017). Um estilo de liderança que se alinha com os comportamentos orientados para tarefas é a liderança transacional, que foca no uso de mecanismos extrínsecos de motivação, como a definição de metas, recompensas e sanções (Bass, 1999).

Uma boa liderança deve ser desenvolvida em ambas as dimensões – pessoas e tarefa – e ser capaz de utilizar esses dois tipos de comportamentos de forma flexível, adaptando-se às demandas do contexto e da situação. Essa ideia é central nas teorias contingenciais (Fiedler, 1967) e situacionais (Hersey & Blanchard, 1969), que argumentam que não existe um estilo único de liderança eficaz.

Os comportamentos de liderança orientados para a mudança são frequentemente associados aos estilos de liderança transformacional (Bass, 1985), liderança carismática (Conger & Kanungo, 1987), liderança visionária (Jensen, 2018; Lord et al, 2017). Tais estilos envolvem a capacidade do líder de conectar-se com os valores, aspirações e necessidades dos liderados e inspirá-los em torno de um objetivo comum significativo, promovendo um alto senso de confiança na capacidade do grupo de alcançá-lo. A

influência ocorre ativando a motivação intrínseca dos liderados (Jensen & Bro, 2018; Bass, 1999). Esses estilos também têm um papel importante na construção da cultura e identidade organizacional (Bass & Riggio, 2006). Contudo, para se exercer essa influência inspiracional, é necessário haver, antes de tudo, um forte senso de identificação dos liderados com o líder; ou seja, o líder precisa ser reconhecido como um modelo exemplar, que incorpora os valores e objetivos do grupo, e tem legitimidade aos olhos dos liderados (Tavares et al., 2021; Platow et al., 2006).

É importante ressaltar que estilos carismáticos e inspiracionais frequentemente enfrentam críticas por reforçarem uma visão heroica de liderança (ver Sobral & Furtado, 2019), que pode ser difícil de aplicar no cotidiano dos gestores (Van Knippenberg & Sitkin, 2013). Além disso, ainda que o impacto desses estilos seja amplamente reconhecido (Banks et al., 2016), a ação da liderança para promover mudanças exige também estratégias políticas para superar as resistências inerentes ao processo. Neste sentido, autores como Heifetz et al. (2009), Pfeffer (1992), Schein (1992) e Kotter (1996) desenvolvem perspectivas mais pragmáticas sobre a atuação da liderança e sobre o uso de poder em processos de mudança, destacando a importância de identificar stakeholders relevantes, atuar politicamente, construir coalizões, identificar e manejar resistências e estabelecer incentivos alinhados aos objetivos da transformação.

Liderança e Atributos Pessoais

Uma área de pesquisa relevante é a investigação sobre quais atributos pessoais e competências são importantes para o sucesso da liderança. Essa investigação costuma ser conduzida sob a ótica da “teoria dos traços”, por vezes criticada por sua dificuldade em estabelecer consenso sobre tais atributos. Contudo, estudos mais recentes oferecem uma síntese informativa sobre tema (Zaccaro et al., 2018). Considerando esta literatura e as demandas comuns no exercício da liderança, cinco grandes meta-categorias de atributos se destacam:

- *Habilidades interpessoais*: Refere-se à habilidade de lidar com pessoas, ler o contexto social, construir relações e exercer influência, aspectos fundamentais da liderança (Mumford et al., 2007). Tais habilidades estão associadas à boa comunicação, empatia, capacidade de negociação, extroversão, inteligência emocional e inteligência política.
- *Expertise e capacidades cognitivas*: Envolve tanto a inteligência geral e capacidade criativa quanto o conhecimento do indivíduo e sua expertise profissional, adquiridos através de formações ou experiência. Considerando que uma das responsabilidades centrais da liderança é a tomada de decisão, a expertise e capacidades cognitivas são essenciais para analisar cenários complexos, antecipar desafios, identificar oportunidades e elaborar estratégias (Mumford et al., 2017).
- *Integridade e valores*: Envolve a exemplificação de comportamento ético, valores e compromisso com o trabalho, bem como a consistência entre palavras e ações, fatores cruciais para a construção de credibilidade e confiança aos olhos dos liderados (Kannan-Narasimhan & Lawrence, 2012). Além disso, integridade e valores influenciam a tomada de decisão dos líderes, com implicações para as escolhas estratégicas e responsabilidade social corporativa.
- *Motivação para liderar*: Essa motivação geralmente decorre do desenvolvimento de uma “identidade de liderança”, na qual o indivíduo se percebe como líder, sente-se capaz (autoeficácia) e aprecia desempenhar

esse papel. É crucial para a ação proativa do líder (ao invés de reativa). Além disso, pode surgir de um senso de dever ou propósito (Badura et al., 2020). Em alguns casos, a motivação pode estar ligada à mera busca por status e poder; no entanto, essa fonte de motivação tem sido associada a impactos negativos na qualidade da liderança (Kark & Van Dijk, 2007).

- *Capacidades intrapessoais*: Liderar implica assumir maiores responsabilidades e impõe demandas psicológicas intensas, bem como autodisciplina. Por isso, capacidades intrapessoais como resistência psicológica (psychological hardiness, Bartone et al., 2013), estabilidade emocional, capital psicológico e conscienciosidade são fundamentais (Zaccaro et al., 2018). Esses atributos permitem ao líder enfrentar e suportar os desafios inerentes à função, mantendo foco, consistência e automotivação.

LIDERANÇA NO CONTEXTO PÚBLICO

Ao abordar o exercício da liderança no setor público, o foco de análise será a atuação dos gestores nos órgãos da administração pública, não dos políticos eleitos. Ou seja, a análise se concentrará na liderança exercida por ocupantes de cargos e funções comissionadas de chefia e direção, que podem ou não ser servidores de carreira. Essa é a definição de “liderança administrativa” proposta por Van Wart (2013), que se distingue da “liderança política”.

Embora os conceitos de liderança e os atributos discutidos até aqui sejam aplicáveis tanto ao setor privado quanto ao setor público, este último apresenta características distintivas relevantes. Van Wart (2013) destaca que a liderança no setor público se difere da liderança no setor privado devido a fatores estruturais, normativos e institucionais. Além disso, devido à natureza singular do serviço público e seus aspectos simbólicos, esse contexto é permeado por valores e motivações específicas – como a motivação para o serviço público (Perry & Wise, 1990), com implicações para o exercício da liderança.

O estudo comparativo de Hansen e Villadsen (2010) mostra, por exemplo, que gestores no setor público tendem a adotar um estilo de liderança mais participativo e menos diretivo do que seus pares no setor privado. Essa diferença pode ser explicada tanto por uma cultura organizacional no setor público que valoriza mais intensamente valores como democracia e participação, quanto pela necessidade de conciliar um número maior de stakeholders com interesses diversos.

A partir de uma perspectiva normativa, Denhardt e Campbell (2006) afirmam que a liderança transformacional no setor público, em contraste com o setor privado, deve ser menos centrada na visão individual de um líder e, em vez disso, incorporar valores democráticos, promover a participação cidadã e reforçar o compromisso com o interesse público. Líderes públicos devem facilitar um diálogo inclusivo e colaborativo com a sociedade, garantindo que as transformações estejam alinhadas com os princípios da governança democrática. Na mesma direção, Terry (1998) alerta para os riscos da adoção na administração pública de noções de liderança importadas acriticamente do setor privado, que enfatizam abordagens excessivamente empreendedoras e personalistas, centradas no mito do líder-herói. Terry defende que os gestores públicos devem equilibrar inovação e continuidade, assegurando que a administração permaneça ancorada em princípios constitucionais, participação e no bem comum.

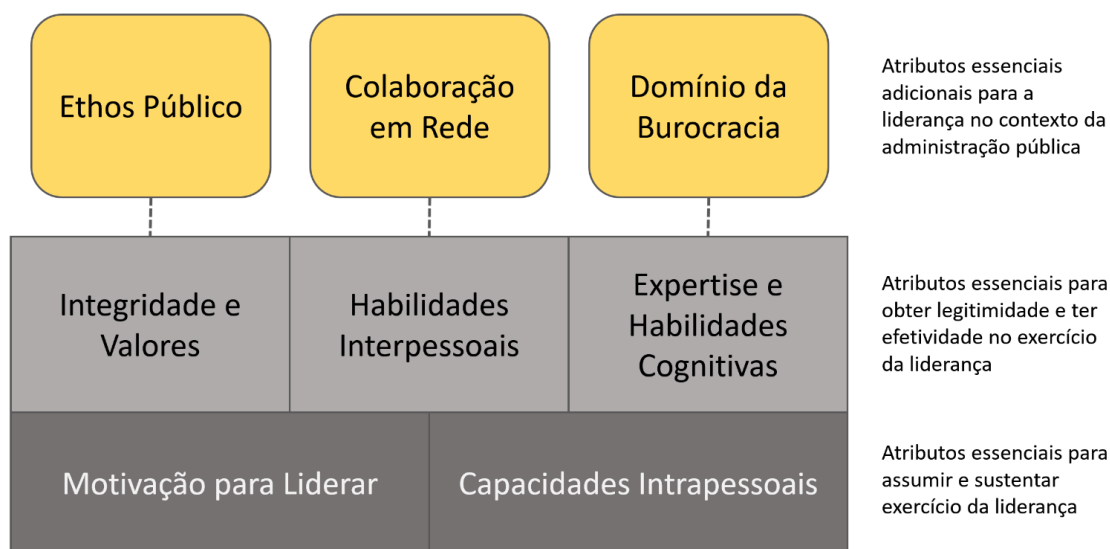
Esse aspecto normativo também é destacado por Getha-Taylor et al. (2011), que afirmam que a liderança pública deve priorizar a preservação dos princípios fundamentais do serviço público, o fortalecimento da confiança dos cidadãos na Administração e o estímulo à motivação para o serviço público (Perry & Wise, 1990) dos servidores.

A partir da discussão sobre as diferenças entre os contextos público e privado, Tummers & Knies (2016) desenvolveram um modelo que identifica quatro papéis fundamentais da liderança no setor público: liderança de accountability, que encoraja os servidores a prestarem constas e darem transparência de suas ações a diferentes stakeholders; liderança orientada ao cumprimento de regras, que enfatiza a necessidade de aderência às normas e regulamentos governamentais; liderança de lealdade política, que envolve o alinhamento dos servidores às diretrizes políticas, mesmo quando há discordâncias pessoais; e a liderança de governança em rede, que promove a conexão ativa com diferentes atores e organizações relevantes para a criação de valor público.

A dimensão liderança de governança em rede proposta por Tummers e Knies (2016) se conecta com a literatura sobre gestão e governança colaborativa no setor público (Ansell & Gash, 2008). A importância dessa forma de atuação se dá pela complexidade dos problemas públicos e a necessidade de envolver e mobilizar stakeholders diversos na busca e implementação de soluções.

Para desempenhar os papéis discutidos acima, propomos que três atributos adicionais são especialmente relevantes para líderes públicos e complementam os cinco discutidos anteriormente. Esses atributos são: (i) Ethos público, (ii) Colaboração em rede e (iii) Domínio da burocracia (Figura 1). Esses atributos são discutidos a seguir.

Figura 1. Atributos Centrais da Liderança Pública



Ethos Público: Refere-se ao compromisso intrínseco do indivíduo com os valores fundamentais do serviço público, como legalidade, impessoalidade, integridade, participação e transparência. Tais compromissos são especialmente importantes para contrapor o alto risco sistêmico de corrupção do país. O ethos público engloba também a motivação para o serviço público – ou seja, o desejo genuíno do indivíduo de contribuir para a sociedade (Perry & Wise, 1990). Além do impacto direto na tomada de decisão,

pois líderes com um alto nível de ethos público serão mais prováveis de direcionar os esforços de suas organizações ao atendimento das necessidades da sociedade, de forma legal e ética, há também um aspecto fundamental relacionado à legitimidade do líder. O estudo de Tavares et al. (2021), por exemplo, indica que líderes públicos que demonstram esse ethos têm maior capacidade de inspirar e mobilizar seus liderados. O ethos público é, portanto, um aspecto distintivo da liderança pública e se conecta com a dimensão “integridade e valores” discutida anteriormente.

Colaboração em Rede: A colaboração em rede é uma capacidade fundamental para os líderes públicos em um contexto marcado pela complexidade dos desafios sociais e pela interdependência entre atores governamentais, organizações da sociedade civil e setor privado. Inspirada nos conceitos de liderança colaborativa (Chrislip & Larson, 1994), liderança catalítica (Luke, 1998) e liderança integrativa (Crosby & Bryson, 2010), essa abordagem exige que os gestores públicos atuem como facilitadores e articuladores de redes de cooperação, capazes de mobilizar diferentes atores para a criação de valor público. No setor público, essa prática é essencial para promover a inclusão democrática e construção de consensos entre stakeholders com interesses diversos (Ansell & Gash, 2008). Como destacam Crosby et al. (2010), nesse processo, o gestor público não apenas coordena ações, mas também inspira e empodera os participantes da rede, promovendo um senso de propósito compartilhado e compromisso com o bem comum. A capacidade colaboração em rede alinha-se à dimensão “habilidades interpessoais” apresentada na seção anterior.

Domínio da Burocracia: O domínio da burocracia emerge como um atributo crítico para a liderança no setor público, podendo ser considerado um aspecto da “expertise e capacidades cognitivas”. Como destacado por Van Wart (2013), o setor público é marcado por características distintivas, como a alta formalização, a rigidez normativa e a necessidade de prestação de contas múltipla, que exigem dos líderes públicos capacidades específicas para atuar nesse ambiente complexo. O domínio da burocracia, portanto, refere-se ao conhecimento profundo do gestor público sobre ambiente normativo-legal e estrutura institucional do serviço público, bem como sobre sua interface com o nível político (Tavares, Lotta, & Story, 2024). O domínio da burocracia permite ao gestor público navegar de forma efetiva pelo ambiente da administração pública. De fato, Tummers e Knies (2016), em resposta às demandas específicas do contexto público, incluem em seu modelo de liderança as dimensões “liderança de accountability” e “liderança orientada ao cumprimento de regras”. Tais atuações da liderança, contudo, só são possíveis se há domínio, pelo líder, das leis, procedimentos e estrutura institucional do setor público. O estudo de Tavares et al. (2024) indica que gestores com maiores níveis de domínio da burocracia apresentam níveis significativamente maiores de autoeficácia gerencial (ou seja, se sentem mais capazes de atuar como gestores e obter bons resultados).

Evidências de Impacto da Liderança no Contexto Público

Compreender o impacto da liderança no setor público é desafiador, dada a complexidade do ambiente, sujeito a normas, pressões políticas e múltiplos fatores influentes. A pergunta central permanece: qual o real impacto da liderança nas organizações públicas? Uma meta-análise de Backhaus e Vogel (2022) encontrou correlação positiva entre comportamentos de liderança e desempenho, além de associação negativa com rotatividade. No entanto, por serem majoritariamente estudos não experimentais, há limitações para se estabelecer causalidade. Complementando essa perspectiva, Avolio et al. (2009), ao analisarem estudos experimentais e quase-

experimentais, identificaram um efeito médio-forte da liderança sobre variáveis organizacionais, mais acentuado no setor público, o que reforça a relevância de investir na formação de lideranças públicas.

Diversos estudos experimentais aprofundam essa evidência. Bellé (2014) demonstrou que treinamentos em liderança transformacional aumentam o desempenho, especialmente quando associados ao contato com os beneficiários do serviço. Em nova investigação, Bellé e Cantarelli (2018) identificaram maior valorização de líderes éticos, ainda que sem preferência clara entre estilos. De forma complementar, Bro e Jensen (2020) observaram que professores liderados por gestores treinados nesse estilo apresentaram maior foco no usuário, mediado pela motivação pró-social.

Em uma série de estudos, An e colegas (2019, 2020, 2021, 2022) mostraram que a liderança transformacional aumenta o uso de recompensas verbais, enquanto a transacional promove recompensas monetárias. Ambos os estilos contribuem para a satisfação dos liderados e reduzem discrepâncias de percepção entre líderes e suas equipes. Além disso, diferenças de gênero se destacam: mulheres líderes tendem a usar mais comportamentos transformacionais e apresentam maior evolução após treinamentos. Outros estudos, como os de Jacobsen et al. (2022) e Kjeldsen & Andersen (2023), apontam que treinamentos estruturados, com metas e feedback, geram comportamentos mais eficazes. Já Fjendbo Jacobsen e An (2022) evidenciam que a congruência de gênero entre líderes e liderados potencializa os efeitos desses treinamentos.

Fatores contextuais também influenciam os efeitos da liderança. Tummers et al. (2018) identificaram que a comunicação orientada para tarefas fortalece a vitalidade da equipe, sobretudo entre servidores com maior autonomia. Do mesmo modo, Seidle et al. (2016) mostraram que treinamentos que combinam teoria, prática, coaching e feedback produzem melhores resultados em termos de performance gerencial.

Embora muitos estudos se concentrem nas lideranças intermediárias, há também evidências sobre a alta liderança. Lee e Park (2020), ao analisarem ministros sul-coreanos, observaram que aqueles com trajetória burocrática são mais bem avaliados na gestão interna e formulação de políticas, enquanto ex-legisladores se destacam na articulação com grupos de interesse. Esses achados reforçam o papel da formação e da experiência prévia na legitimidade e efetividade da liderança.

Em síntese, a liderança no setor público pode gerar efeitos positivos sobre comportamentos, percepções e resultados organizacionais. Nesse cenário, destaca-se o debate sobre Sistemas de Alta Direção Pública como alternativa institucional para consolidar lideranças mais eficazes, motivadas e comprometidas com o interesse público.

Sistema de Alta Direção Pública como Estratégia para Fortalecer as Lideranças nos Governos

Para que lideranças públicas cumpram seu papel com excelência, é fundamental que seu recrutamento, desenvolvimento e gestão do desempenho sejam estruturados com base em critérios técnicos, como mérito, competência gerencial e compromisso com o interesse público. Além disso, é essencial que esses processos incorporem mecanismos que promovam diversidade e representatividade, evitando que cargos estratégicos se tornem espaços homogêneos e pouco conectados com as demandas da sociedade.

Os Sistemas de Alta Direção Pública (SADP) surgem como resposta à necessidade de institucionalizar a gestão dessas lideranças, substituindo a lógica de indicações baseadas puramente em critérios políticos por processos baseados em competências

(Lafuente et al., 2012). Esses sistemas são desenhados para atrair e selecionar os melhores talentos através de processos seletivos transparentes. Além disso, buscam gerir o desempenho com metas claras, avaliações periódicas e mecanismos de reconhecimento, bem como investir no desenvolvimento contínuo dos gestores.

Estudos demonstram que países com SADPs consolidados tendem a apresentar maior estabilidade na implementação de políticas públicas, menor rotatividade de gestores em transições governamentais e melhores indicadores de eficiência administrativa (Gerson, 2020). Lafuente et al. (2012) e Weber et al. (2017) destacam que esses sistemas contribuem para a construção de uma burocracia mais profissional e menos vulnerável a interferências políticas. Esses sistemas podem ser centralizados, quando há um órgão responsável por recrutar e gerenciar a alta direção pública de forma unificada, ou descentralizados, quando diferentes ministérios e agências possuem autonomia para selecionar seus próprios líderes (Weber et al., 2017). Estudos mostram que SADPs estão associados a resultados organizacionais positivos (Cortázar et al., 2016).

Por exemplo, no Reino Unido, o Senior Civil Service (SCS) foca na mobilidade entre áreas do governo, na gestão do desempenho e desenvolvimento contínuos dos gestores, assegurando maior neutralidade política e continuidade administrativa (Weber et al., 2017). Na América Latina, o Chile implementou o Sistema de Alta Direção Pública em 2003, estabelecendo processos seletivos independentes e competitivos para os cargos de alta gestão, bem como um sistema de gestão do desempenho baseado em metas organizacionais claras. Estudos revelam um impacto positivo do SADP chileno (Morales-Casetti et al., 2019).

No Brasil, ainda não existe um Sistema de Alta Direção Pública (SADP) estruturado em nível nacional, como ocorre em diversos países da OCDE. Apesar disso, algumas iniciativas têm buscado qualificar lideranças no Governo Federal, como o programa LíderaGov. No entanto, a ocupação de cargos estratégicos na administração pública federal ainda depende majoritariamente de nomeações políticas, que nem sempre seguem critérios claros de mérito e competência. Em âmbito estadual, algumas experiências vêm aprimorando a gestão estratégica de lideranças de alto escalão. Um exemplo expressivo é o Transforma Minas, implementado pelo governo de Minas Gerais, que atua em três eixos principais: atração e seleção, desenvolvimento e desempenho, e engajamento (Tavares et al., 2024). Ainda que relevantes, essas iniciativas são pontuais e limitadas em alcance. A institucionalização de um SADP nacional permanece como uma oportunidade estratégica para promover a profissionalização da alta gestão pública e fortalecer a capacidade do Estado brasileiro.

CONCLUSÃO

Em um cenário de crescente complexidade e pressão por resultados na administração pública, torna-se imprescindível compreender e considerar o papel da liderança. Este estudo argumenta que liderar no setor público requer atributos específicos — como ethos público, capacidade de colaboração em rede e domínio da burocracia — que se somam às competências tradicionalmente associadas à liderança organizacional. Além disso, destaca-se que o desenvolvimento de lideranças públicas eficazes depende da criação de arranjos institucionais que favoreçam a identificação, seleção e formação desses profissionais. Modelos como os Sistemas de Alta Direção Pública emergem, nesse contexto, como mecanismos promissores para profissionalizar a gestão de alto escalão, reduzir a vulnerabilidade a ciclos políticos e assegurar maior continuidade e legitimidade às políticas públicas.

BIBLIOGRAFIA

- An, S. H., & Meier, K. J. (2021). Gender and the effectiveness of leadership training: Results from a field experiment. *Review of Public Personnel Administration*, 41(4), 747–770.
- An, S. H., Jensen, U. T., Bro, L. L., Andersen, L. B., Ladenburg, J., Meier, K. J., & Salomonsen, H. H. (2022). Seeing eye to eye: Can leadership training align perceptions of leadership? *International Public Management Journal*, 25(1), 2–23.
- An, S. H., Meier, K. J., Bøllingtoft, A., & Andersen, L. B. (2019). Employee perceived effect of leadership training: Comparing public and private organizations. *International Public Management Journal*, 22(1), 2–28.
- An, S. H., Meier, K. J., Ladenburg, J., & Westergård-Nielsen, N. (2020). Leadership and job satisfaction: Addressing endogeneity with panel data from a field experiment. *Review of Public Personnel Administration*, 40(4), 589–612.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Antonakis, J., & Day, D. V. (Eds.). (2017). *The nature of leadership* (2nd ed.). SAGE Publications.
- Avolio, B. J., Reichard, R. J., Hannah, S. T., Walumbwa, F. O., & Chan, A. (2009). A meta-analytic review of leadership impact research: Experimental and quasi-experimental studies. *The Leadership Quarterly*, 20(5), 764–784.
- Backhaus, L., & Vogel, R. (2022). Leadership in the public sector: A meta-analysis of styles, outcomes, contexts, and methods. *Public Administration Review*, 82(6), 986–1003.
- Badura, K. L., Grijalva, E., Galvin, B. M., Owens, B. P., & Joseph, D. L. (2020). Motivation to lead: A meta-analysis and distal–proximal model of motivation and leadership. *Journal of Applied Psychology*, 105(4), 331–363.
- Bandura, A. (2001). Toward a psychology of human agency. *Perspectives on Psychological Science*, 1(2), 164–180.
- Banks, G. C., McCauley, K. D., Gardner, W. L., & Guler, C. E. (2016). A meta-analytic review of authentic and transformational leadership: A test for redundancy. *The Leadership Quarterly*, 27(4), 634–652.
- Bartone, P. T., Kelly, D. R., & Matthews, M. D. (2013). Psychological hardiness predicts adaptability in military leaders: A prospective study. *International Journal of Selection and Assessment*, 21(2), 200–210.
- Bass, B. M. (1999). Two decades of research and development in transformational leadership. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 8(1), 9–32.
- Bass, B. M., & Riggio, R. E. (2006). *Transformational leadership* (2nd ed.). Psychology Press.
- Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. Free Press.
- Bellé, N. (2014). Leading to make a difference: A field experiment on the performance effects of transformational leadership, perceived social impact, and public service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 109–136.
- Bellé, N., & Cantarelli, P. (2019). Do ethical leadership, visibility, external regulation, and prosocial impact affect unethical behavior? Evidence from a laboratory and a field experiment. *Review of Public Personnel Administration*, 39(3), 349–371.

- Bowman, J. S., West, J. P., & Beck, M. A. (2014). *Achieving competencies in public service: The professional edge* (4th ed.). Routledge.
- Bro, L. L., & Jensen, U. T. (2020). Does transformational leadership stimulate user orientation? Evidence from a field experiment. *Public Administration*, 98(1), 177–193.
- Brown, M. E., & Treviño, L. K. (2006). Ethical leadership: A review and future directions. *The Leadership Quarterly*, 17(6), 595–616.
- Burke, C. S., Sims, D. E., Lazzara, E. H., & Salas, E. (2007). Trust in leadership: A multi-level review and integration. *The Leadership Quarterly*, 18(6), 606–632.
- Burke, C. S., Stagl, K. C., Klein, C., Goodwin, G. F., Salas, E., & Halpin, S. M. (2006). What type of leadership behaviors are functional in teams? A meta-analysis. *The Leadership Quarterly*, 17(3), 288–307.
- Ceri-Booms, M., Curşeu, P. L., & Oerlemans, L. A. (2017). Task- and person-focused leadership behaviors and team performance: A meta-analysis. *Human Resource Management Review*, 27(1), 178–192.
- Chrislip, D., & Larson, C. (1994). *Collaborative leadership: How citizens and civic leaders can make a difference*. Jossey-Bass.
- Conger, J. A., & Kanungo, R. N. (1987). Toward a behavioral theory of charismatic leadership in organizational settings. *Academy of Management Review*, 12(4), 637–647.
- Cortázar, J. C., Fuenzalida, J., & Lafuente, M. (2016). Merit-based selection of public managers: Better public sector performance? An exploratory study. Inter-American Development Bank.
- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2010). Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 211–230.
- Day, D. V., & Antonakis, J. (2017). Leadership: Past, present, and future. In D. V. Day & J. Antonakis (Eds.), *The nature of leadership* (2nd ed., pp. 3–25). SAGE Publications.
- Denhardt, J. V., & Campbell, K. B. (2006). The role of democratic values in transformational leadership. *Administration & Society*, 38(5), 556–572.
- DeRue, D. S., & Ashford, S. J. (2010). Who will lead and who will follow? A social process of leadership identity construction in organizations. *Academy of Management Review*, 35(4), 627–647.
- Dirks, K. T., & Ferrin, D. L. (2002). Trust in leadership: Meta-analytic findings and implications for research and practice. *Journal of Applied Psychology*, 87(4), 611–628.
- Drath, W. H., & Palus, C. J. (1994). *Making common sense: Leadership as meaning-making in a community of practice*. Center for Creative Leadership.
- Furtado, L., Carvalho, J. C. D., & Sobral, F. (2024). Liderança inclusiva: Promovendo o avanço do campo. *Revista de Administração de Empresas*, 64, Article e2023-0511.
- Fiedler, F. E. (1967). *A theory of leadership effectiveness*. McGraw-Hill.
- Fjendbo, T. H., Jacobsen, C. B., & An, S. H. (2022). The importance of similarity: How gender congruence matters for the impact of leadership training. *Administration & Society*, 54(8), 1542–1571.
- Fry, L. W. (2003). Toward a theory of spiritual leadership. *The Leadership Quarterly*, 14(6), 693–727.

- Gerson, D. (2020). Leadership for a high-performing civil service: Towards a senior civil service systems in OECD countries. *OECD Working Papers on Public Governance*, 40, 1–69.
- Getha-Taylor, H., Holmes, M. H., Jacobson, W. S., Morse, R. S., & Sowa, J. E. (2011). Focusing the public leadership lens: Research propositions and questions in the Minnowbrook tradition. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(Suppl. 1), i83–i97.
- Gronn, P. (2002). Distributed leadership as a unit of analysis. *The Leadership Quarterly*, 13(4), 423–451.
- Hansen, J. R., & Villadsen, A. R. (2010). Comparing public and private managers' leadership styles: Understanding the role of job context. *International Public Management Journal*, 13(3), 247–274.
- Heifetz, R., Grashow, A., & Linsky, M. (2009). *The practice of adaptive leadership: Tools and tactics for changing your organization and the world*. Harvard Business School Press.
- Hersey, P., & Blanchard, K. H. (1969). Life cycle theory of leadership. *Training & Development Journal*, 23(5), 26–34.
- Hoffman, B. J., Bynum, B. H., Piccolo, R. F., & Sutton, A. W. (2011). Person–organization value congruence: How transformational leaders influence work group effectiveness. *Academy of Management Journal*, 54(4), 779–796.
- Hogg, M. A. (2001). A social identity theory of leadership. *Personality and Social Psychology Review*, 5(3), 184–200.
- House, R. J., Hanges, P. J., Ruiz-Quintanilla, S. A., Dorfman, P. W., Javidan, M., Dickson, M., & Gupta, V. (1999). Cultural influences on leadership and organizations: Project GLOBE. In W. H. Mobley, M. J. Gessner, & V. Arnold (Eds.), *Advances in global leadership* (Vol. 1, pp. 171–233). JAI Press.
- Jacobsen, C. B., Andersen, L. B., Bøllingtoft, A., & Eriksen, T. L. M. (2022). Can leadership training improve organizational effectiveness? Evidence from a randomized field experiment on transformational and transactional leadership. *Public Administration Review*, 82(1), 117–131.
- Jacobs, T. O., & Jaques, E. (1990). Military executive leadership. In K. E. Clark & M. B. Clark (Eds.), *Measures of leadership* (pp. 281–295). Leadership Library of America.
- Jago, A. G. (1982). Leadership: Perspectives in theory and research. *Management Science*, 28(3), 315–336.
- Jensen, U. T. (2018). Does perceived societal impact moderate the effect of transformational leadership on value congruence? Evidence from a field experiment. *Public Administration Review*, 78(1), 48–57.
- Jensen, U. T., & Bro, L. L. (2018). How transformational leadership supports intrinsic motivation and public service motivation: The mediating role of basic need satisfaction. *The American Review of Public Administration*, 48(6), 535–549.
- Jensen, U. T., Andersen, L. B., Bro, L. L., Bøllingtoft, A., Eriksen, T. L. M., Holten, A. L., ... & Würtz, A. (2019). Conceptualizing and measuring transformational and transactional leadership. *Administration & Society*, 51(1), 3–33.
- Judge, T. A., Piccolo, R. F., & Ilies, R. (2004). The forgotten ones? The validity of consideration and initiating structure in leadership research. *Journal of Applied Psychology*, 89(1), 36–51.
- Kannan-Narasimhan, R., & Lawrence, B. S. (2012). Behavioral integrity: How leader referents and trust matter to workplace outcomes. *Journal of Business Ethics*, 111(2), 165–178.

- Kark, R., & Van Dijk, D. (2007). Motivation to lead, motivation to follow: The role of the self-regulatory focus in leadership processes. *Academy of Management Review*, 32(2), 500–528.
- Kjeldsen, A. M., & Andersen, L. B. (2023). Leader–employee gap in verbal transactional leadership and distributed leadership: Evidence from a randomized field experiment. *Review of Public Personnel Administration*, 43(1), 80–103.
- Korkmaz, A. V., Van Engen, M. L., Knappert, L., & Schalk, R. (2022). About and beyond leading uniqueness and belongingness: A systematic review of inclusive leadership research. *Human Resource Management Review*, 32(4), Article 100894.
- Kotter, J. P. (1996). *Leading change*. Harvard Business School Press.
- Kotter, J. P. (1990). *A force for change: How leadership differs from management*. Free Press.
- Kouzes, J. M., & Posner, B. Z. (1990). The credibility factor: What followers expect from their leaders. *Management Review*, 79(1), 29–33.
- Kramer, M. W., & Crespy, D. A. (2011). Communicating collaborative leadership. *The Leadership Quarterly*, 22(5), 1024–1037.
- Lafuente, M., Manning, N., & Watkins, J. (2012). International experiences with senior executive service cadres. World Bank.
- Lagowska, U., Sobral, F., & Tavares, G. (2022). Joint effects of shared and transformational leadership on performance in street-level bureaucracies: Evidence from the educational sector. *Public Administration Review*, 82(6), 1042–1057.
- Lee, D. S., & Park, S. (2020). Ministerial leadership and endorsement of bureaucrats: Experimental evidence from presidential governments. *Public Administration Review*, 80(3), 426–441.
- Lord, R. G., Day, D. V., Zaccaro, S. J., Avolio, B. J., & Eagly, A. H. (2017). Leadership in applied psychology: Three waves of theory and research. *Journal of Applied Psychology*, 102(3), 434–451.
- Luke, J. S. (1997). *Catalytic leadership: Strategies for an interconnected world*. Jossey-Bass.
- Martin, R., Guillaume, Y., Thomas, G., Lee, A., & Epitropaki, O. (2016). Leader–member exchange (LMX) and performance: A meta-analytic review. *Personnel Psychology*, 69(1), 67–121.
- Morales-Casetti, M., Bustos-Gutiérrez, M., & Cerda-Bustos, J. (2023). Efectos de la Nueva Gestión Pública en el desempeño: Análisis de los hospitales públicos chilenos. *Revista de Salud Pública*, 21, 292–298.
- Morse, R. S. (2010). Integrative public leadership: Catalyzing collaboration to create public value. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 231–245.
- Mumford, M. D., Todd, E. M., Higgs, C., & McIntosh, T. (2017). Cognitive skills and leadership performance: The nine critical skills. *The Leadership Quarterly*, 28(1), 24–39.
- Mumford, T. V., Campion, M. A., & Morgeson, F. P. (2007). The leadership skills strataplex: Leadership skill requirements across organizational levels. *The Leadership Quarterly*, 18(2), 154–166.
- Nishii, L. H., & Leroy, H. (2022). A multi-level framework of inclusive leadership in organizations. *Group & Organization Management*, 47(4), 683–722.
- Offermann, L. R., Kennedy, J. K., Jr., & Wirtz, P. W. (1994). Implicit leadership theories: Content, structure, and generalizability. *The Leadership Quarterly*, 5(1), 43–58.

- Ospina, S. M. (2017). Collective leadership and context in public administration: Bridging public leadership research and leadership studies. *Public Administration Review*, 77(2), 275–287.
- Owens, B. P., & Hekman, D. R. (2012). Modeling how to grow: An inductive examination of humble leader behaviors, contingencies, and outcomes. *Academy of Management Journal*, 55(4), 787–818.
- Pearce, C. L., & Conger, J. A. (2002). *Shared leadership: Reframing the hows and whys of leadership*. SAGE Publications.
- Pearce, C. L. (2004). The future of leadership: Combining vertical and shared leadership to transform knowledge work. *The Academy of Management Executive*, 18(1), 47–57.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367–373.
- Pfeffer, J. (1992). Understanding power in organizations. *California Management Review*, 34(2), 29–50.
- Platow, M. J., Van Knippenberg, D., Haslam, S. A., Van Knippenberg, B., & Spears, R. (2006). A special gift we bestow on you for being representative of us: Considering leader charisma from a self-categorization perspective. *British Journal of Social Psychology*, 45(2), 303–320.
- Randel, A. E., Galvin, B. M., Shore, L. M., Ehrhart, K. H., Chung, B. G., Dean, M. A., & Kedharnath, U. (2018). Inclusive leadership: Realizing positive outcomes through belongingness and being valued for uniqueness. *Human Resource Management Review*, 28(2), 190–203.
- Rauch, C. F., Jr., & Behling, O. (1984). Functionalism: Basis for an alternate approach to the study of leadership. In B. M. Staw & L. L. Cummings (Eds.), *Leaders and managers* (pp. 45–62). Pergamon.
- Richards, D., & Engle, S. (1986). After the vision: Suggestions to corporate visionaries and vision champions. In R. H. Kilmann, T. J. Covin, & R. W. Kilmann (Eds.), *Transforming leadership* (pp. 199–214). Jossey-Bass.
- Seidle, B., Fernandez, S., & Perry, J. L. (2016). Do leadership training and development make a difference in the public sector? A panel study. *Public Administration Review*, 76(4), 603–613.
- Sobral, F., & Furtado, L. (2019). A liderança pós-heroica: Tendências atuais e desafios para o ensino de liderança. *Revista de Administração de Empresas*, 59(3), 209–214.
- Stogdill, R. M. (1974). *Handbook of leadership: A survey of theory and research*. Free Press.
- Schein, E. H. (1992). *Organizational culture and leadership* (2nd ed.). Jossey-Bass.
- Tavares, G. M., Sobral, F., & Wright, B. E. (2021). Commitment to public values, charismatic leadership attributions, and employee turnover in street-level bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(3), 542–560.
- Tavares, G. M., Lotta, G., & Story, J. (2024). Domínio da burocracia: Desenvolvimento do conceito e investigação dos resultados. In *Anais do XII Congresso CONSAD de Gestão Pública*.
- Tavares, G. M., Furtado, L., & Sobral, F. (2024). *Mapa de gestão de lideranças: Relatório 2024*. Insper. <https://www.insper.edu.br>
- Terry, L. D. (1998). Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement. *Public Administration Review*, 58(3), 194–200.

- Tummers, L., & Knies, E. (2016). Measuring public leadership: Developing scales for four key public leadership roles. *Public Administration*, 94(2), 433–451.
- Van Knippenberg, D., & Sitkin, S. B. (2013). A critical assessment of charismatic–transformational leadership research: Back to the drawing board? *Academy of Management Annals*, 7(1), 1–60.
- Van Wart, M. (2013). Administrative leadership theory: A reassessment after 10 years. *Public Administration*, 91(3), 521–543.
- Van Wart, M. (2014). *Dynamics of leadership in public service: Theory and practice* (2nd ed.). Routledge.
- Weber, A., Lafuente, M., & Cortázar, J. C. (2017). Como desenhar e implementar um quadro de direção profissionalizado? Opções para uma gestão pública à la carte. Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Yukl, G. (2012). Effective leadership behavior: What we know and what questions need more attention. *Academy of Management Perspectives*, 26(4), 66–85.
- Yukl, G. A., & Gardner, W. L. (2020). *Leadership in organizations* (9th ed.). Pearson Education.
- Zaccaro, S. J., Green, J. P., Dubrow, S., & Kolze, M. (2018). Leader individual differences, situational parameters, and leadership outcomes: A comprehensive review and integration. *The Leadership Quarterly*, 29(1), 2–43.
- Zhu, J., Liao, Z., Yam, K. C., & Johnson, R. E. (2018). Shared leadership: A state-of-the-art review and future research agenda. *Journal of Organizational Behavior*, 39(7), 834–852.