

## CENTRALIDADE DAS LIDERANÇAS PÚBLICAS NO DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES ESTATAIS

Kamila Pagel de Oliveira<sup>1</sup>  
Mônica Moreira Esteves Bernardi<sup>2</sup>

### Resumo

O presente artigo tem como objetivo apresentar uma reflexão sobre a importância da atuação e das competências das lideranças públicas para o aprimoramento das capacidades estatais. Para tanto, trouxe como objetivos específicos: a) analisar as variáveis e os critérios que impactam o desenvolvimento de capacidades estatais, trazendo elementos que compõem a capacidade técnico-administrativa e a capacidade político-relacional; b) analisar a atuação, as atribuições e as competências de liderança públicas, frente aos desafios contemporâneos da gestão pública; e, c) verificar como a atuação estratégica das lideranças pode contribuir para ampliar as capacidades estatais. Este estudo foi realizado por meio de abordagem metodológica de natureza qualitativa, que analisou e interpretou informações analíticas coletadas a partir de fontes secundárias. O estudo inicia-se apresentando a diversidade e a amplitude do conceito de capacidade estatal, bem como os componentes da capacidade técnico-administrativa e da político-relacional. Após, aborda a atuação e as competências das lideranças públicas na gestão pública contemporânea, perpassando a *New Public Management* (Nova Gestão Pública) e a Administração Deliberativa. Apresenta, ainda, as competências que recorrentemente têm sido destacadas como as principais capacidades a serem desenvolvidas pelas lideranças no setor público. E, na sequência, explora a importância da liderança para a construção e a manutenção da capacidade estatal. A partir da análise da literatura, pode-se concluir que a liderança tem uma contribuição fundamental para a construção e a manutenção da capacidade estatal, em especial no que se refere à atuação e às competências que conformam a capacidade técnico-administrativa e a político-relacional, componentes fundamentais da capacidade estatal.

**Palavras-chave:** Capacidade estatal. Liderança no setor público. Competências de liderança. Capacidade técnico-administrativa. Capacidade político-relacional.

### Abstract

The present article aims to provide a reflection on the importance of the performance and competencies of public leadership for the improvement of state capacities. To do so, specific objectives were brought: a) to analyze the variables and criteria that impact the development of state capacities, bringing elements that make up the technical-administrative capacity and the political-relational capacity; b) to analyze the performance, attributions and competencies of public leadership, facing the contemporary challenges of public management; and, c) to verify

---

<sup>1</sup> Doutora e Mestre em Administração pela UFMG. Graduada em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental de Minas Gerais. Atuou no Escritório de Projetos Estratégicos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Foi sub-coordenadora e Coordenadora do Curso de Graduação em Administração Pública da Fundação João Pinheiro. É assessora em Projetos de Desenvolvimento de pessoas e gerente de capacitação e treinamento da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, responsável pela construção e execução de programas de desenvolvimento de gestores e lideranças e de cursos de capacitação. Professora e palestrante nos temas de gestão de pessoas e liderança. Facilitadora em Programas de Desenvolvimento de Lideranças e Líder de tema do Enanpad na área de gestão de pessoas no setor público.

<sup>2</sup> Graduada em Direito pela Faculdade Milton Campos e em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Mestre em Administração Pública pela FJP e Doutora em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Professora dos cursos de graduação e pós-graduação da FJP. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo de Minas Gerais, atualmente, ocupa o cargo de Vice-Presidente da Fundação João Pinheiro.

how the strategic performance of leadership can contribute to expanding state capacities. This study was carried out through a qualitative methodological approach, which analyzed and interpreted analytical information collected from secondary sources. The study begins by presenting the diversity and scope of the concept of state capacity, as well as the components of technical-administrative capacity and political-relational capacity. Afterwards, it addresses the performance and competencies of public leadership in contemporary public management, encompassing the New Public Management and Deliberative Administration. It also presents the competencies that have recurrently been highlighted as the main capacities to be developed by leadership in the public sector. And, subsequently, it explores the importance of leadership for the construction and maintenance of state capacity. Based on the analysis of the literature, it can be concluded that leadership has a fundamental contribution to the construction and maintenance of state capacity, especially regarding the performance and competencies that shape the technical-administrative capacity and political-relational capacity, fundamental components of state capacity.

**Keywords:** State capacity. Leadership in the public sector. Leadership competencies. Technical-administrative capacity. Political-relational capacity.

## INTRODUÇÃO

A liderança é um fator fundamental para a construção e a manutenção da capacidade estatal, entendida, de forma ampla, como a capacidade do Estado em fornecer bens e serviços públicos de qualidade para seus cidadãos e em cumprir seus deveres constitucionais. O papel da liderança e dos gestores públicos é fundamental para que essa capacidade seja alcançada e mantida numa perspectiva de longo prazo.

Diversos estudos têm destacado a importância da liderança para a capacidade estatal. De acordo com pesquisas realizadas por diversos autores (ORAZI; TURRINI; VALOTTI, 2013; VAN WART, 2013; FERNANDEZ; YOON; PERRY, 2010; PARK; RAINEY, 2008), as instituições e a liderança desempenham um papel fundamental na capacidade do Estado em fornecer serviços públicos de qualidade e em promover o desenvolvimento econômico. Ademais, diversos outros estudos, como os de Evans (1995) e os de Fukuyama (2013), destacam que a liderança é crucial para a construção de instituições eficazes e para o fortalecimento da capacidade estatal.

Nesse sentido, o objetivo do presente artigo é refletir sobre a importância da atuação e das competências das lideranças públicas, aqui compreendidas como gestores públicos que ocupam posições gerenciais estratégicas na organização e possuem atuação fundamental ao gerenciarem e influenciarem equipes, para o aprimoramento das capacidades estatais. Este estudo tem como objetivos específicos: a) analisar as variáveis e os critérios que impactam o desenvolvimento de capacidades estatais, trazendo elementos que compõem a capacidade técnico-administrativa e a capacidade político-relacional; b) analisar a atuação, as atribuições e as competências de liderança públicas frente aos desafios contemporâneos da gestão pública; e, c) verificar como a atuação estratégica das lideranças pode contribuir para ampliar as capacidades estatais.

A reflexão ora apresentada é realizada a partir de uma abordagem qualitativa, que visa analisar e interpretar dados qualitativos coletados a partir de fontes secundárias. Os procedimentos metodológicos adotados envolvem busca, seleção e análise de textos teóricos e empíricos relevantes, pertinentes aos temas de capacidade estatal, liderança e competências de liderança em gestão. Nesse sentido, o presente estudo foi elaborado, principalmente, a partir da leitura e da análise crítica de artigos científicos, livros e relatórios de pesquisa de organismos internacionais.

Esta reflexão torna-se essencial, uma vez que a liderança é responsável, sobretudo, pela coordenação da implementação das políticas públicas e por estabelecer a cultura organizacional que orienta a ação do Estado. Um líder capaz de estabelecer prioridades claras e coerentes, que promova a transparência e a responsabilidade, e que seja capaz de mobilizar recursos para

implementar políticas públicas eficazes é fundamental para o fortalecimento da capacidade estatal.

Para tanto, precisa mobilizar um conjunto de competências, que permitem que o Estado seja capaz de fornecer serviços públicos de qualidade para seus cidadãos e de cumprir seus deveres constitucionais de forma eficaz e responsável. A liderança é fundamental para a construção e a manutenção da capacidade estatal. A partir de uma liderança forte e eficaz, é possível construir instituições sólidas capazes de elaborar, implementar e monitorar políticas públicas que garantam direitos e ofereçam mais e melhores serviços à sociedade.

Para apresentar essas reflexões, este artigo contém, além desta introdução, uma seção inicial que trata da diversidade do conceito de capacidade estatal e apresenta os principais componentes relacionados ao tema da liderança, quais sejam a capacidade técnico-administrativa e a político-relacional. Na seção seguinte, aborda a atuação e as competências das lideranças públicas na gestão pública contemporânea, passando pela Nova Gestão Pública e pela Administração Deliberativa. Apresenta, ainda, o conjunto de competências que recorrentemente têm sido destacado como as principais capacidades a serem desenvolvidas pelas lideranças no setor público. A Seção 4 explora a importância da liderança para a construção e a manutenção da capacidade estatal. E, por fim, apresentam-se as conclusões deste artigo.

## **CAPACIDADE ESTATAL: DEFINIÇÃO E COMPONENTES**

### **Definição de capacidade estatal**

Genericamente, a capacidade do Estado refere-se à capacidade de um governo desempenhar com efetividade as suas funções, por meio da prestação de mais e melhores serviços à sociedade. Nessa perspectiva, o conceito relaciona-se à ideia de desempenho da atuação estatal na implementação de políticas públicas e de garantia de direitos à sociedade (WILLIAMS, 2017; IPEA, 2019). A ideia de capacidades estatais traduz as habilidades dos governos de mobilizarem múltiplos recursos para alcançar as metas organizacionais (CHRISTENSEN; GAZLEY, 2008).

Incorporando a ideia de rede ao conceito de capacidade estatal, Morgan (2001) apresenta uma definição mais sistemática, considerando-a como a habilidade de indivíduos, grupos, instituições e organizações para identificar e resolver problemas ao longo do tempo, apontando, assim, para a coordenação e interdependência de atividades realizadas conjuntamente entre estado, sociedade civil e mercado. Tal definição aponta que as capacidades podem ser de natureza individual, organizacional ou sistêmica, apesar de não haver consenso na literatura sobre os atributos específicos ou uma ponderação entre tais naturezas (CINGOLANI, 2013; PAINTER; PIERRE, 2005; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Grindle (1996) aduz que a capacidade estatal pode ser entendida como o conjunto de habilidades para conduzir políticas eficientes, efetivas e sustentáveis. Contudo, a análise de políticas públicas pressupõe que tais resultados dependem de insumos e que variações nos tipos ou quantidade de insumos explicam as diferenças nos resultados alcançados pelos governos (CENTENO; KOHLI; YASHAR, 2017; MATTHEWS, 2012). A grande questão é saber quais *inputs* explicam os resultados alcançados (FILGUEIRAS *et al.*, 2020).

Estudos mais recentes, que apresentam como proposta a operacionalização do conceito de capacidades do Estado têm enfatizado fatores relacionados às habilidades, aos recursos e ao ambiente externo. Wu, Ramesh e Howlett (2015) argumentam que há três competências – analítica, operacional e política –, e três níveis de recursos – individual, sistêmico e organizacional, fundamentais para analisar a atuação do Estado. As competências analíticas possibilitam a produção de políticas tecnicamente robustas; as operacionais sustentam a coerência entre recursos disponíveis e ações; e as políticas abrangem apoio e sustentabilidade política. No nível sistêmico, importantes fatores do ambiente externo são incorporados à estrutura do Estado, tal como a confiança da sociedade e da esfera política em relação à organização. Os recursos individuais consideram o repositório de conhecimento técnico disponível. Os recursos organizacionais abarcam a gestão de recursos humanos, informacionais e financeiros (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Em consonância com definições correntes na literatura, a capacidade estatal relaciona-se, diretamente, a um conjunto de competências e processos praticados pelos atores estatais – entre eles a capacidade para a tomada de decisão – e aos processos relativos à elaboração de diagnóstico, desenho, implementação, monitoramento e avaliação de uma política pública (SEGATTO *et al.*, 2021). As características de adaptabilidade da política e o exercício de redesenho da política de acordo com fatos novos ou oportunidades, bem como os esforços permanentes de avaliação também se relacionam ao conceito de capacidade estatal.

Os conceitos de capacidades estatais são abrangentes e diversos e envolvem, em especial, uma concepção de “*potential for*” (FILGUEIRAS *et al.*, 2020). Isso implica em como a máquina pública do Estado oferecerá melhores ou piores políticas públicas, ou seja, como o estoque de competências e habilidades do Estado afeta a implementação de políticas públicas (CENTENO; KOHLI; YASHAR, 2017).

Nesse aspecto, não se pode desconsiderar o papel central que os indivíduos exercem na implementação de políticas, em especial, considerando-se a complexidade das organizações burocráticas (CYERT; MARCH, 1963; LIPSKY, 2010; LOTTA, 2010; PIRES, 2009). Trata-se, portanto, de pensar o quadro institucional que reúne os indivíduos no contexto das organizações (MARCH; OLSEN, 1984). Nesse sentido, conforme pontuado por Gomide *et al.* (2018), os indivíduos podem

ser considerados um elemento constitutivo da capacidade estatal, entendido como um dos fatores que devem ser observados para analisar a capacidade estatal.

Não obstante, a abrangência, a multiplicidade de dimensões e os aspectos compreendidos nos estudos da capacidade estatal, as dimensões administrativas e políticas serão enfatizadas na próxima seção.

### **Componentes da capacidade estatal**

Pires e Gomide (2016) aduzem que estudos mais recentes centraram sua análise em apenas duas dimensões que sintetizam, em parte, os subtipos que compõem a capacidade estatal, apresentados por Grindle (1996): a técnico-administrativa e a política-relacional. A primeira delas refere-se à questão da profissionalização da burocracia, que considera autonomia, capacitação e recursos disponíveis. Nessa perspectiva, tem-se a premissa de que a efetividade da ação estatal poderia ser reduzida pela falta de um corpo técnico com certa autonomia (EVANS, 1996; FUKUYAMA, 2013). Na mesma linha de argumentação, algumas pesquisas se aprofundaram sobre a relação entre capacidade, implementação e desempenho, mostrando que um corpo técnico mais qualificado pode influenciar de forma positiva o resultado das políticas públicas (MARENCO, 2017). Alguns autores ressaltam aspectos como o mérito das equipes burocráticas (GEDDES, 1994; LONGO, 2005), a importância do desenvolvimento dos recursos humanos, da profissionalização dos quadros diretivos (LONGO, 2005), do aparato organizacional do Estado (GRINDLE, 1996) ou a concentração de *experts* por meio do recrutamento e da concessão de incentivos na carreira com base no mérito (EVANS, 2008).

A segunda dimensão, representada pela competência político-relacional, pode ser entendida como a capacidade de interlocução e de negociação da burocracia com outros atores (CINGOLANI, 2013; SOUZA, 2016; PEREIRA *et al.*, 2019; PIRES; GOMIDE, 2016; KOGA *et al.*, 2019). Esse componente relacional revela a capacidade dos *policy workers* de realizar interações com outras organizações parceiras na implementação de políticas, formando redes e construindo sinergias que facilitem o processo. O cumprimento dessa função contribui para a construção da capacidade política, delineada como habilidades políticas dos gestores públicos (FILGUEIRAS *et al.*, 2020).

Ademais, a capacidade política pode ser igualmente responsável pela ativação da capacidade técnico-administrativa, influenciando positivamente a implementação e o desempenho governamental (KOGA *et al.*, 2019). Williams (2017) afirma que a capacidade organizacional não é a soma das capacidades individuais, como usualmente se assume no conceito de operacionalização. Nesse sentido, argumenta que há um desafio adicional em relação à transição do nível individual para os níveis organizacionais e sistêmicos de capacidade.

Essa suposição se baseia na concepção enganosa de homogeneidade e uniformidade da burocracia e não reconhece o produto da ação coletiva, o que reforça a relevância da capacidade político-relacional.

A dimensão política está intrinsecamente ligada à dimensão institucional em que se insere a capacidade estatal, uma vez que incorpora os atores sociopolíticos envolvidos em determinado campo da ação pública, assim como as regras do jogo que governam as relações entre esses atores envolvidos. Os indivíduos ou grupos com interesses e ideologias próprias vão utilizar os seus recursos de poder para direcionar a intervenção estatal.

A capacidade estatal – nas suas dimensões técnico-administrativa e política-relacional – pode ser entendida como a eficácia administrativa do aparato estatal, associada à mobilização de recursos de poder, distribuídos entre os diversos atores, para alcance dos objetivos oficiais expressos na política pública. Nesse sentido, pode-se sugerir que estão intrinsecamente ligadas ao conceito de governança adotado por Diniz (1998), definida como a “capacidade de ação do estado na implementação das políticas públicas e na consecução das metas coletivas” (DINIZ, 1998, p. 41).

Segundo a autora, a governança do Estado envolve três dimensões: a capacidade de comando e direção, a capacidade de coordenação e a capacidade de implementação. A capacidade de comando e direção do Estado refere-se à capacidade de dar direção ao processo de produção de políticas públicas, definindo, elencando e ordenando prioridades de maneira sustentável. A capacidade de coordenação do Estado diz respeito à capacidade de integrar as diversas políticas e os divergentes interesses em jogo, visando garantir a coerência e a consistência das políticas governamentais. A coordenação das políticas compreende tanto a integração das políticas setorializadas quanto a busca do equilíbrio entre políticas de caráter universal e políticas focalizadas. No contexto de diversificação da agenda pública e de restrição de recursos, a capacidade de coordenar os interesses políticos também é um grande desafio e se expressa na capacidade de negociação e administração de conflitos com vistas a agregar as diferentes demandas sociais.

A implementação supõe a devida mobilização de recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos necessários para a concretização das ações; refere-se à disposição e à capacidade de criar instrumentos e condições operacionais satisfatórias para a viabilização das decisões governamentais. A capacidade de implementação também envolve a dimensão política do processo, ressaltando a necessidade de abertura de canais de comunicação entre Estado e sociedade, da dinamização de arenas de negociação e de vocalização de interesses diversificados, bem como de desenvolver e fortalecer os mecanismos de controle societal e de

prestação de contas por parte do Estado, promovendo o aumento dos graus de *accountability* e de responsabilização pública.

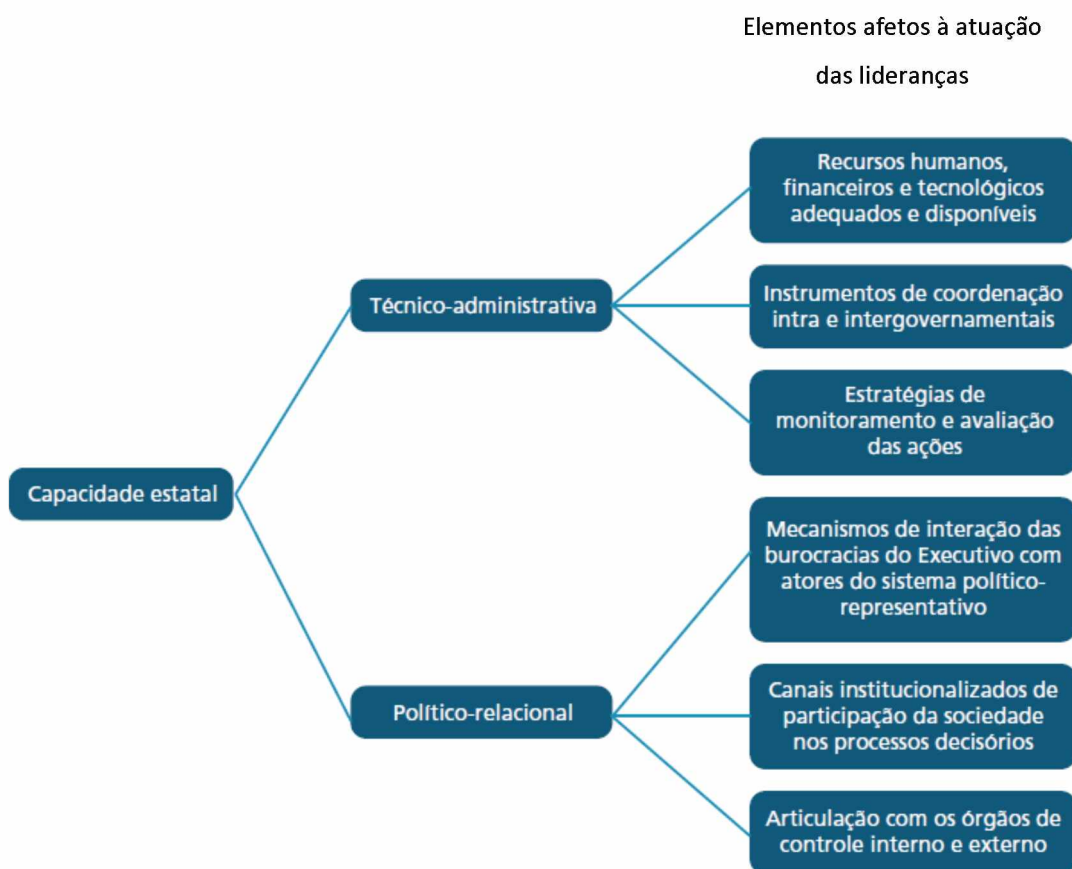
A forte ligação com o conceito de governança explicita a relevância do papel da liderança – considerada como todo indivíduo que exerce um papel de gestão formal, ou informal, em qualquer nível hierárquico da organização – na construção de capacidade estatal. Em todos os esforços para implementar uma governança melhor e mais inovadora, as lideranças mostram-se como um dos facilitadores, ou barreiras, que são fundamentais para um processo de mudança bem-sucedido, seja relacionado à melhoria de serviços públicos, a uma gestão mais eficiente dos orçamentos, à melhoria da transparência e da prestação de contas ou à criação das condições necessárias para inovação no setor público (OECD, 2019).

Nesse caso, de acordo com as propostas metodológicas apresentadas por Gomide *et al.* (2018), estudos empíricos sobre o tema podem considerar que a liderança é um atributo constitutivo da capacidade estatal e a melhoria dos serviços, eficiência da gestão orçamentária e aumento da transparência, por exemplo, podem ser indicadores que evidenciem a contribuição desse fator para o incremento da capacidade estatal.

Em pesquisa realizada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) em 2018, sobre capacidades estatais para a produção de políticas públicas, com quase dois mil servidores federais, pode-se dizer que competências de liderança são fundamentais para a produção de políticas públicas. Segundo os respondentes, a interação de seus órgãos com a sociedade e *stakeholders* societais da política pública – aspectos que se encontram na dimensão político-relacional das capacidades estatais – foi a mais positivamente avaliada, ou seja, a que mais contribuiu para a produção de políticas públicas. Ao mesmo tempo, observou-se que a interação com órgãos do Legislativo e do Judiciário foi a pior avaliada, indicando que as competências de articulação das lideranças podem funcionar como facilitadores ou barreiras da construção de capacidades estatais para a produção de políticas públicas (ENAP, 2018).

A Figura 1 apresenta de forma sintética como, no âmbito do conceito da capacidade estatal, as dimensões técnico-administrativas e político relacionais apresentam elementos que são afetos à atuação das lideranças e representam indicadores que podem trazer evidências da melhoria da capacidade estatal para maior efetividade das políticas públicas.

**Figura 1 - Dimensões da capacidade estatal e elementos sob a gestão das lideranças**



Fonte: Dados básicos: PIRES; GOMIDE, 2018.  
Elaboração própria.

## ATUAÇÃO E COMPETÊNCIAS DAS LIDERANÇAS PÚBLICAS NA GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

Os movimentos das reformas administrativas do setor público que vem sendo implementadas mais destacadamente a partir da década de 1990, apesar de diferentes ambições e níveis de profundidade, apresentam consistente coincidência de conteúdo (LONGO, 2007) e exigem a figura do dirigente público (LONGO, 2003) também denominado de gestor público ou liderança pública.

Neste artigo, trabalhamos a perspectiva de liderança, levando em consideração os atores que ocupam posições de gestores públicos em vagas estratégicas na organização e possuem atuação fundamental ao gerenciarem e influenciarem equipes. Esses gestores possuem potencial transformador na estrutura organizacional, tendo em vista sua influência na motivação e engajamento das equipes e seu impacto na implementação da estratégia e dos objetivos governamentais. As lideranças são ainda agentes de multiplicação de uma cultura de

inovação, ao mesmo tempo em que constituem atores fundamentais para o fortalecimento das capacidades estatais.

A implementação das reformas demanda que esses atores tenham competências para tomar decisões complexas e para mobilizar os melhores instrumentos e técnicas de gestão, mesmo nos países onde a reforma é viável e os formuladores de políticas comprometidos com o movimento reformista. No contexto da Nova Gestão Pública, em momentos distintos dessa fase do movimento reformista, evidencia-se a necessidade de competências diferentes por parte da liderança pública.

Na fase do gerencialismo puro, a orientação para resultados foi a competência fundamental que o dirigente público deveria apresentar para tornar mais eficientes as políticas públicas. A corrente da *Public Service Orientation* (PSO) veio com o intuito de incorporar à discussão do modelo gerencial temas como republicanismo, democracia, transparência, *accountability*, participação política, equidade e justiça – questões praticamente ausentes, até então, do debate. A incorporação desses novos valores não pode prescindir de flexibilidade gerencial, uma vez que prevê um deslocamento do poder gerencial para os níveis gerenciais mais baixos. A Administração Deliberativa, também conhecida como Pós-Nova Gestão Pública, vai exigir atributos ainda mais diferenciados das lideranças públicas. Nesse contexto, destaca-se “aquele que é capaz de escutar, de seduzir, de aproveitar o talento e o conhecimento daqueles ao seu redor. Trata-se de uma liderança humilde, mas poderosa, forte e intensa” (TARRAGÓ; BRUGUÉ; CARDOSO JR., 2015). Ao mesmo tempo, esse dirigente deve ser capaz de atuar como grande articulador e concertador de arranjos intra e inter organizacionais, desenvolvendo habilidades relacionais que ativem o Estado-rede (CASTELLS, 1998).

A complexidade e a multidimensionalidade dos problemas do século XXI tornaram fundamental criar as cumplicidades necessárias, entre os atores envolvidos, para levar as políticas públicas a cabo conjuntamente (TARRAGÓ; BRUGUÉ; CARDOSO JR., 2015), com acentuado enfoque na inovação e no diálogo como coluna vertebral de seu funcionamento. Ao mesmo tempo em que a liderança pública deve exercer uma função fragmentadora – ao definir as competências de cada um dos atores –, também deverá atuar de forma integradora, ao estabelecer as relações nas organizações, coordenando esforços para o alcance de um objetivo comum. Esta liderança relacional tem como atributos a habilidade de envolver as pessoas para trabalharem em um projeto comum, a partir da contribuição das partes, motivando-as pelas incertezas e estimulando-as a lidar com os riscos.

Por outro lado, ela precisa ser potente e responsável por gerar confiança, conduzir as deliberações e garantir que estas produzam resultados (TARRAGÓ; BRUGUÉ; CARDOSO JR., 2015).

Na mesma linha, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomenda que os países criem no âmbito da Administração Pública uma cultura e uma liderança orientadas por valores, centrando-se na melhoria de resultados para a sociedade. O texto intitulado “Recomendação do Conselho sobre Liderança e Competência na Função Pública” destaca que o desenvolvimento da capacidade de liderança na função pública deve abranger as seguintes ações: a) tornar claras as expectativas em relação aos gestores públicos, a fim de que sejam líderes politicamente imparciais, confiáveis para realizarem as prioridades do governo e incorporarem e defenderem os mais elevados padrões de integridade, sem receio de represálias políticas; b) trabalhar com critérios meritocráticos e procedimentos transparentes nos processos de nomeação de dirigentes públicos e responsabilizá-los pelo respectivo desempenho; c) assegurar aos dirigentes públicos um mandato, competências e condições necessárias para oferecer assessoria imparcial baseada em evidências às autoridades políticas; e, d) desenvolver as capacidades de liderança dos atuais e potenciais dirigentes públicos (OCDE, 2019).

Ainda como resultado desta pesquisa, a OCDE apresentou um modelo estruturado em 4 grandes capacidades, organizadas em círculos concêntricos, quais sejam, começando pelo núcleo: liderança baseada em valores; abertura para a inclusão por meio da escuta de diferentes perspectivas e gestão da diversidade; gestão organizacional com a capacidade de mobilização de diferentes competências, repensando toda a estrutura da organização e a colaboração por meio de redes (OCDE, 2019).

De acordo com Bergue (2019), a perspectiva da liderança pública remete à interseção de abordagens que alcançam a política e a burocracia, no que se refere ao *ethos* de cada uma dessas expressões, à medida que a liderança, enquanto gestores de equipes configuram-se como o elo entre a alta liderança das organizações, aliadas ao aspecto mais político, e a burocracia aliada às respectivas equipes que coordenam. Diante da necessidade de conexão entre política e administração – elementos não mais entendidos como dicotômicos – a liderança é a figura responsável pela convergência de esforços e conexão dos atores e recursos envolvidos nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

Diante dos desafios contemporâneos da gestão pública, a liderança pública precisa fazer uma boa leitura do contexto de atuação, compreender a realidade institucional e conhecer a sua equipe para identificar o equilíbrio adequado entre a abordagem transacional e transformacional. Segundo Bergue (2019, p. 26), a:

[...] liderança transacional enfatiza a relação entre desempenho e recompensas. Está orientada, segundo uma lógica de transação, para a

definição de metas e a consecução de resultados, seguida da correspondente compensação. Na perspectiva transformacional, por sua vez, ganha relevo uma postura de liderança orientada para a sensibilização dos membros da equipe sobre os objetivos a serem alcançados. Esse líder assume um papel transformador da realidade organizacional, mobilizando os esforços das pessoas para conquistas guiadas por objetivos.

O conceito de liderança transformacional propõe o entendimento da liderança transformacional a partir das dimensões: influência idealizada, motivação inspiradora, estimulação intelectual e consideração individualizada. Segundo Godoy e Mendonça (2020), na dimensão influência idealizada, o líder é um modelo a ser seguido e obtém o respeito e a confiança perante a equipe. Na motivação inspiradora, o líder encoraja e estimula o alcance dos objetivos dos liderados, ao mesmo tempo em que compartilha os objetivos estratégicos da organização, utilizando-se da capacidade de comunicação. Na dimensão estímulo intelectual, o líder é capaz de estimular, de forma estratégica, o desenvolvimento intelectual e a criatividade de sua equipe, trabalhando a inovação e autonomia.

Para tanto, o autor salienta que a atuação, as atribuições e competências das lideranças públicas perpassam por quatro eixos centrais, sendo eles: competência político-gerencial; competência para a inovação; competência para a comunicação; competência para a tomada de decisão qualificada; e competência de mobilização de pessoas para resultados.

O aspecto político gerencial valoriza o reconhecimento e o tratamento das questões relacionais que derivam da compreensão de que as organizações são arenas de disputas de visões de mundo e de uma multiplicidade de interesses frequentemente conflitantes. A competência para a inovação envolve a capacidade de propor novas formas de trabalho e de resultados, reconhecendo a capacidade das pessoas para desenvolver soluções alternativas e a necessidade da oportunidade de experimentação e estímulo à criatividade. A competência de comunicação refere-se à capacidade da liderança em desenvolver competências comunicacionais que auxiliem a reconhecer a situação do outro a partir das distintas expressões de linguagem, vivenciando processos de comunicação assertiva não violenta e escuta ativa. A competência referente à tomada de decisão qualificada contempla dois eixos, sendo: o envolvimento das demais pessoas da equipe no processo de tomada de decisão; e o apoio em sistemas de informações simples, consistentes, dinâmicos e acessíveis, compreendendo a importância da tomada de decisão assentada em dados e informações que subsidiem a opção pelas melhores linhas de ação. Por fim, a competência de mobilização e engajamento de pessoas contempla aspectos como a capacidade de reconhecer as especificidades das pessoas que coordena, reconhecendo o potencial transformador das práticas de valorização e engajamento das pessoas. Na competência de mobilização de pessoas, as lideranças públicas precisam

desenvolver valores como: inclusão e diversidade, segurança psicológica, autonomia, desenvolvimento de equipes, dentre outros elementos.

No relatório *Competência essenciais de liderança para o setor público brasileiro*, desenvolvido pela Enap (2020), estabelecem-se as competências de liderança constituídas como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes requeridos para o exercício de funções de liderança na administração pública brasileira. A proposta contempla princípios e atributos de legitimidade, confiabilidade, alto desempenho, boa governança, agilidade, visão de futuro, inovação e transformação e foco no usuário.

Foram, portanto, estabelecidas nove competências essenciais de liderança, distribuídas em três eixos, conforme Figura 2.

**Figura 2 - Competências essenciais de liderança para o setor público**



Fonte: Enap, 2020, p.1.

De acordo com as definições presentes no relatório da Enap (2020, p.17), tem-se a conceituação das competências da seguinte forma:

**Quadro 1 - Competências essenciais de liderança da Enap – 2020**

Eixo	Competência	Definição
Estratégia	Visão de futuro	Capacidade para imaginar e prospectar futuros, de traçar diretrizes estratégicas para a organização e para a sociedade, tendo por base as características históricas, o contexto e as tendências em âmbito local, regional, nacional e internacional, aliada à capacidade para imaginar e prospectar cenários para além do futuro imediato.
	Inovação e mudança	Capacidade de questionar abordagens convencionais na solução de problemas, de adotar novos insights à sua ação, de criar um ambiente propício à experimentação e à melhoria contínua, de suscitar e encorajar ideias de vanguarda e novas formas de se trabalhar, adotando medidas incrementais ou disruptivas que conduzam a organização a responder de forma adequada ao contexto e se preparar face a cenários futuros.
	Comunicação estratégica	Capacidade de desenvolver conceitos e ideias com clareza, de comunicar propósitos, planos e estratégias e inspirar confiança, de estabelecer uma comunicação empática, persuasiva e influente, de construir narrativas que representem e legitimem a atuação da organização.
Resultado	Geração de valor para o usuário	Capacidade e sensibilidade para compreender as necessidades e expectativas dos usuários em relação aos serviços do Estado, de orientar a atividade da organização para o resultado, e de buscar o envolvimento da sociedade no processo de formulação e implementação da política e dos serviços públicos.
	Gestão para resultados	Domínio dos conhecimentos sobre gestão, inerentes à capacidade de tomar decisões e gerenciar de forma competente e estratégica os atos da organização. Capacidade de atuar com base em desempenho, metas, resultados e impactos, construídos de forma aderente ao contexto organizacional e social existente.
	Gestão de risco	Capacidade de antecipar, identificar e administrar a ocorrência de situações de risco, de construir soluções criativas, estratégicas e tempestivas adequadas ao contexto. Capacidade de ação em face de situações de imprevisibilidade e escassez, e de reação sob pressão.
Pessoas	Autoconhecimento e desenvolvimento pessoal	Capacidade de empregar o autoconhecimento e a inteligência emocional na construção de sua identidade de líder, de reconhecer intimamente suas forças e fraquezas de ordem comportamental, de administrar suas emoções de modo a construir uma cultura organizacional fundada em valores humanos. Capacidade de identificar suas capacidades e limitações, e de assumir o compromisso pelo próprio desenvolvimento, mediante a adoção de uma postura de abertura à aprendizagem contínua.
	Engajamento de pessoas e equipes	Capacidade de conduzir as pessoas ao encontro da visão, missão e objetivos organizacionais, de atuar como líder agregador, engajador, incentivador e empoderador, que construa um ambiente inclusivo, favorável à cooperação e ao trabalho em equipe. Capacidade de promover uma liderança que associe o

Eixo	Competência	Definição
		alto desempenho da equipe ao bem-estar dos indivíduos em sua rotina de trabalho. Capacidade de valorizar o capital humano da organização, propiciando à equipe oportunidades de formação e compartilhamento do conhecimento no espaço organizacional, e promovendo uma cultura institucional propícia à aprendizagem contínua e ao desenvolvimento de pessoas orientado para os resultados.
	Coordenação e colaboração em rede	Capacidade de transitar com desenvoltura por uma linha de construção de entendimentos que vai desde a coordenação de interesses à gestão de conflitos, favorecendo a governabilidade por meio da construção de coalizões e consensos em torno de agendas de interesse comum. Capacidade de construir, mobilizar e manter redes confiáveis e abertas com <i>stakeholders</i> que são, ou podem vir a se tornar, atores importantes para o alcance dos objetivos estratégicos da organização. Capacidade de atuar em um ambiente de governança em rede, construindo parcerias e fortalecendo as relações institucionais.

Fonte: Dados básicos: Enap, 2020.  
Elaboração própria.

Por fim, no relatório da OCDE (2022), o *OECD Recommendation on Public Service Leadership and Capability review of Brazil*, são estabelecidas algumas iniciativas e objetivos para a modernização e o desenvolvimento do serviço público civil brasileiro, sendo uma das áreas prioritárias a promoção de uma cultura baseada em valores e liderança. Essa área contempla quatro eixos: definição de valores, desenvolvimento de lideranças capazes, inclusão e proatividade e inovação.

Um dos elementos trazidos para o alcance de uma administração pública mais eficiente envolve a necessidade de reforçar as capacidades das lideranças, por meio de orientação e treinamento para que estejam mais aptos a coordenarem e apoiarem o desempenho e o desenvolvimento das respectivas equipes. Sendo assim, é possível observar que um gestor capaz e que possui competências gerenciais e de liderança desenvolvidas consegue impactar não apenas o seu próprio desempenho, mas também o desempenho de sua equipe, potencializando a multiplicação dos esforços de modernização da gestão pública e da melhoria das capacidades estatais.

O relatório defende a necessidade de pensar o desempenho das políticas em nível organizacional, por meio de uma estruturação de avaliação e monitoramento de políticas públicas e de gestão e de mensuração de metas e desempenho. Nesse processo, é necessário desdobrar os objetivos das políticas públicas em diferentes níveis de atuação, considerando as diferentes unidades e departamentos específicos, criando um efeito em cascata de melhor desempenho, eficiência, eficácia e efetividade. Em relação a esse aspecto, tem-se, mais uma

vez, a importância da liderança como responsável por traduzir os objetivos organizacionais em objetivos individuais, permitindo que essa estrutura faça sentido aos envolvidos, gerando maior engajamento e melhores resultados governamentais (OCDE, 2022).

Tem-se, portanto, que: “Capable leadership is required if public administrations are to keep pace with an increasingly complex, volatile, and uncertain world. It is senior level public servants who are responsible for transforming policies into action.” (OCDE, 2022, p. 16).

As lideranças são ainda responsáveis pela disseminação de uma cultura de aprendizagem, exercendo um papel de estabelecimento e estímulo a um processo de desenvolvimento e aprimoramento contínuo dos servidores públicos (OCDE, 2022). O processo contínuo de desenvolvimento impacta positivamente na qualidade das ações governamentais, ampliando a possibilidade de inovação e de construção coletiva de respostas mais robustas aos problemas complexos contemporâneos, ampliando a capacidade estatal.

Percebe-se, portanto, que às lideranças públicas cabe um papel central na formulação e implementação de políticas públicas, sendo que o desenvolvimento das competências e a atuação eficaz desses atores contribui para a maior eficiência e eficácia das ações governamentais.

## **A IMPORTÂNCIA DA LIDERANÇA PARA A CAPACIDADE ESTATAL**

À vista do papel central do quadro institucional referente às capacidades estatais e diante da análise referente à atuação e competências das lideranças públicas, observa-se a relevância que as lideranças, compreendidas como todos os profissionais que ocupam posições gerenciais no aparato governamental, exercem para aumentar a capacidade estatal.

As lideranças são os atores responsáveis por lidar com três principais desafios elencados por March e Olsen (1984) e Simon (*apud* FILGUEIRAS *et al.*, 2020) nos estudos das capacidades. Em primeiro lugar, os líderes são responsáveis por lidar com o problema da informação e dos incentivos para que os indivíduos colaborem com as organizações de que fazem parte. Um segundo desafio refere-se a como melhor alocar os indivíduos de acordo com suas competências dentro da organização, atribuição que cabe à liderança. Em terceiro, as organizações são feitas de múltiplos indivíduos e mecanismos de gestão, de acordo com os termos do contrato e a cultura organizacional que afetam o desempenho (FILGUEIRAS *et al.*, 2020).

Essas funções estão intimamente relacionadas com as competências elencadas por Bergue (2019), Godoy e Mendonça (2020) e Enap (2020) quando se referem às competências de comunicação e engajamento de pessoas e ao eixo estratégico e de pessoas, respectivamente.

A liderança eficaz é essencial para construir e manter a capacidade estatal, uma vez que possibilita definir o tom e a direção das operações do governo. Há várias maneiras pelas quais o

desenvolvimento de habilidades de liderança pode contribuir para a capacidade do Estado. Uma delas sustenta que líderes eficazes podem inspirar e motivar suas equipes, criando um senso de propósito e direção. Líderes eficazes podem impulsionar a eficiência e a produtividade, criando as condições certas para o envolvimento dos servidores (OECD, 2019). Isso pode levar ao aumento da produtividade, criatividade e inovação, o que, por sua vez, pode melhorar a eficiência e a eficácia das operações do governo. Godoy e Mendonça (2020, p. 746) afirmam que a liderança transformacional gera maior confiança do colaborador na organização, aumentando a identificação do profissional com o trabalho. As autoras reforçam que “pessoas satisfeitas quanto à necessidade de realização estão ativamente à procura de desafios, de modo que utilizam plenamente suas capacidades e habilidades centradas no sucesso”.

Assis (2019) sugere que os líderes são capazes de transformar as normas e valores de seus colaboradores, inspirando e direcionando o esforço de cada um deles, à medida que ampliam a percepção sobre a importância dos resultados da organização, transcendendo o autointeresse em prol da organização.

Bergue (2019) afirma que as lideranças públicas possuem protagonismo na capacidade de estabelecerem laços de confiança e cooperação entre as pessoas, gerando sinergia e trabalho em equipe que podem significar maiores e melhores resultados e entregas públicas.

Em termos de capacidades estatais isso evidencia o potencial de multiplicação de uma cultura de resultados, eficiência, eficácia e efetividade de uma liderança pública competente, contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas e, conseqüentemente, para a ampliação das capacidades estatais.

De outra forma, uma liderança forte pode promover a responsabilidade e a transparência, que são essenciais para construir a confiança da sociedade nas instituições governamentais. Líderes que possuem e disseminam um comportamento ético e responsabilizam a si mesmos e às suas equipes podem ajudar a criar uma cultura de integridade e profissionalismo que pode aumentar a legitimidade do estado.

Outra perspectiva enfatiza o potencial que uma liderança eficaz possui para promover a colaboração e a coordenação entre diferentes agências governamentais e partes interessadas. Os líderes influenciam a estratégia, a estrutura e o funcionamento de suas organizações, bem como as interações com outras instituições públicas e privadas (OECD, 2019).

Bergue (2019, p.71) ressalta que, diante da competência político-relacional das lideranças públicas, elas se tornam protagonistas também no estabelecimento de “interações significativas e virtuosas, e mediações éticas orientadas para o interesse público. Esta competência reconhece, portanto, a dimensão política dos arranjos institucionais. Trata-se de pensar um gestor que além do domínio da sua área de influência formal direta é capaz de

compreender e interagir em uma esfera mais ampla. Isso, em cada nível e área, em cada política, programa e processo da organização”.

Essa competência política das lideranças públicas vai ao encontro do componente política relacional das capacidades estatais, conforme propõe Pires e Gomide (2016).

Ao incentivar a comunicação e a cooperação, os líderes podem ajudar a quebrar os silos e melhorar o fluxo de informações e recursos, o que pode levar a uma formulação de políticas e a prestação de serviços mais eficazes. Tal competência também é reforçada por Bergue (2019) e Enap (2020). Considerando a necessidade de desenvolver e aplicar a competência de comunicação, as lideranças públicas tornam-se capazes de desenvolver conceitos e ideias com clareza, de comunicar propósitos, planos e estratégias de construir narrativas que representem e legitimem a atuação da organização e, principalmente, de conectar os múltiplos atores envolvidos no processo de formulação e implementação de políticas públicas. A comunicação possibilita a implementação intersetorial das políticas públicas, articulando diferentes áreas, níveis, organizações e projetos públicos, ampliando também a capacidade estatal em responder aos problemas públicos complexos com soluções robustas e transversais.

De forma geral, o desenvolvimento de habilidades de liderança pode desempenhar um papel crucial na construção e manutenção da capacidade do estado. Ao desenvolver líderes eficazes capazes de inspirar, motivar e coordenar suas equipes, os governos podem aprimorar sua capacidade de fornecer bens e serviços públicos, manter a estabilidade e responder às necessidades e prioridades da sociedade. Servidores engajados têm melhor desempenho, são mais produtivos e inovadores. Eles se comprometem com a missão organizacional e se dispõem a ir além de seus requisitos mínimos de trabalho para contribuir para o sucesso de sua missão (OECD, 2019).

Assis (2019, p. 40) reforça que estudos vem evidenciando a importância da liderança como um dos fatores que determinam os níveis de engajamento. “A boa relação do profissional com a sua liderança é condição importante para que o engajamento se transforme em comportamentos positivos concretos no cotidiano organizacional”.

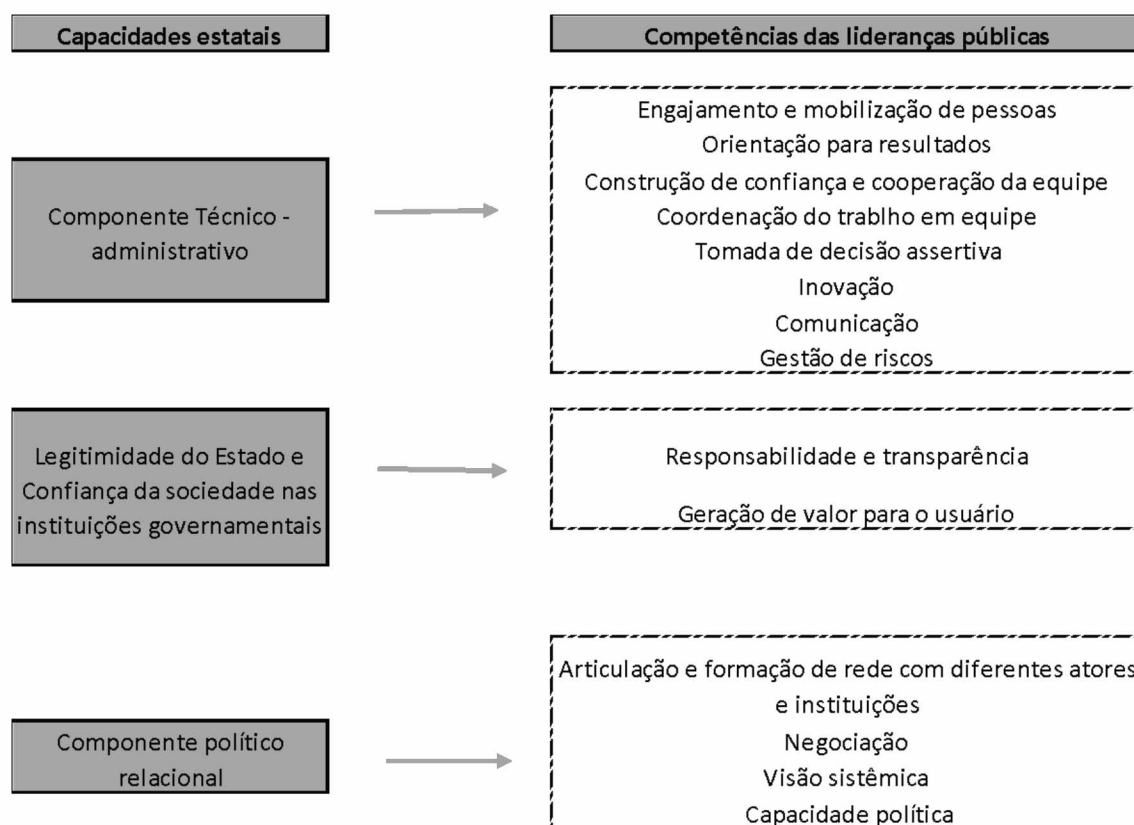
O autor ainda afirma que:

[...] os estudos mostram que práticas de liderança organizacional – ao articular uma visão clara e inspiradora, se mostrar como um exemplo e estimular subordinados a questionar a forma como as coisas são feitas – promovem efeitos positivos em organizações públicas. Estes efeitos são o aumento da PSM (*Public Service Motivation*), o fortalecimento de uma cultura de aprendizado, maior clareza sobre as metas, melhoria da comunicação interna e maior percepção de suporte político. Estes efeitos, por sua vez, levam a consequências: o aumento da importância percebida da missão, o maior uso cotidiano de informações sobre o desempenho e redução da

percepção de que a organização tem entraves burocráticos. (ASSIS, 2019, p. 47).

A Figura 3 busca sintetizar as relações estabelecidas entre os componentes das capacidades estatais e as competências das lideranças públicas.

**Figura 3 - Componentes da capacidade estatal e competências das lideranças**



Fonte: Elaboração própria.

Os cidadãos brasileiros e a sociedade civil estão exigindo uma melhor liderança do alto escalão do serviço público. Organizações que costumam defender melhores serviços às comunidades – como educação, saúde e segurança pública – estão cada vez mais preocupadas com a qualidade da liderança nas administrações públicas, que consideram fundamental para melhorar a qualidade dos serviços essenciais prestados pelo setor público (OECD, 2019).

As funções que são desempenhadas pelas lideranças e pelos gestores públicos compõem um quadro complexo que pode explicar o desempenho das políticas. Compreender o que fazem os gestores públicos e quais são as lacunas relacionadas às capacidades relacionais, analíticas e gerenciais que podem servir para delinear uma perspectiva de política pública mais efetiva (FILGUEIRAS *et al.*, 2020), bem como podem servir de insumo para promover o desenvolvimento dessas competências e capacidades.

A importância da liderança na qualidade das políticas públicas e na capacidade estatal é ainda respaldada pelo consenso geral entre a comunidade de pesquisa acadêmica que afirma que uma boa liderança no setor público resulta em melhor desempenho organizacional, eficiência e produtividade (ORAZI; TURRINI; VALOTTI, 2013; VAN WART, 2013; FERNANDEZ; YOON; PERRY, 2010; PARK; RAINEY, 2008).

Por isso, a profissionalização de dirigentes tornou-se uma prioridade para os movimentos que buscam reformas e modernização do setor público, reforçando a necessidade de investimento na formação de gestores públicos. A profissionalização da gestão pública é em si um componente importante da capacidade estatal e, no que se refere às lideranças públicas, o potencial de transformação se multiplica, pois, por exercer uma posição de liderança e coordenação perante inúmeros outros profissionais, o seu desenvolvimento se reverbera no restante da organização e para além dela.

## CONCLUSÕES

A abordagem de capacidades estatais tem sido bastante utilizada em variadas pesquisas que analisam como os governos mobilizam e combinam seus recursos – humanos, financeiros e informacionais no intuito de entregar serviços de qualidade à sociedade (PEREIRA *et al.*, 2019).

A perspectiva das capacidades estatais relaciona-se com o conceito de efetividade, representando as habilidades dos governos de mobilizarem múltiplos recursos para alcançar as metas organizacionais e a qualidade das políticas públicas, tendo como propósito central a melhoria do desempenho das ações governamentais.

A natureza complexa e interconectada dos desafios enfrentados pelos governos contemporâneos demanda a capacidade de atrair, recrutar e desenvolver muitos tipos de habilidades e competências, sobretudo, relacionadas às lideranças públicas. As pesquisas recentes que propõem a operacionalização do conceito de capacidades estatais destacam fatores relacionados às habilidades, aos recursos e ao ambiente externo e consideram dois principais componentes: a dimensão técnico-administrativa e a político-relacional.

Este artigo buscou refletir acerca da importância da atuação e das competências das lideranças públicas para o aprimoramento das capacidades estatais. Tal observação deriva da percepção de que as competências esperadas das lideranças públicas (ASSIS, 2019; BERGUE, 2019; ENAP, 2020; OCDE, 2022) vão ao encontro das competências definidas para o alcance das capacidades estatais – analíticas, operacionais e políticas (GRINDLE, 1996; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; PIRES; GOMIDE, 2016). A atuação e as atribuições, bem como os conhecimentos, as habilidades, os comportamentos e os valores esperados desses gestores contribuem para o alcance de capacidade estatal, ao estarem intimamente relacionados às

competências analíticas, operacionais e políticas necessárias para a maior efetividade da atuação estatal.

Do ponto de vista analítico, há estreita relação com as competências de liderança relacionadas à visão sistêmica, tomada de decisão, inovação e mudança, que permitem produzir políticas públicas mais robustas; as operacionais estão relacionadas às competências de liderança voltadas à gestão para resultados, gestão de riscos, geração de valor público, engajamento de pessoas e equipes e comunicação, que irão garantir a coerência entre recursos disponíveis e ações; e as capacidades estatais políticas relacionam-se com as competências das lideranças de coordenação, colaboração em rede, articulação e político-relacionais, garantindo maior apoio e sustentabilidade política às ações governamentais em seus diferentes níveis.

No que se refere aos recursos necessários para a efetividade da atuação estatal, Wu, Ramesh e Howlett (2015) estabelecem a importância dos recursos individuais, que dizem respeito à disponibilidade de uma estrutura de conhecimento técnico, e os recursos organizacionais, que englobam a gestão de recursos humanos, informacionais e financeiros. Sob esse aspecto é possível também perceber estreita correlação com as atribuições e competências das lideranças públicas, à medida que, do ponto de vista individual, o conhecimento e as habilidades adquiridas pelos gestores públicos são fundamentais para a formulação e a implementação de políticas públicas, pois esses profissionais coordenam equipes e, portanto, são os responsáveis por dar as orientações, traduzir a estratégia, definir recursos, processos e as agendas que devem ser priorizadas por sua equipe. Sendo assim, as competências das lideranças acabam por reverberar no restante da organização, impactando o modo de atuação dos demais servidores. As lideranças, também como responsáveis formais das diferentes áreas e unidades organizacionais, são também os responsáveis pelos fluxos informacionais e pela gestão financeira e orçamentária dos recursos alocados nos diferentes projetos e políticas públicas. Estas ações apoiam o alcance de maior efetividade no que se refere aos recursos organizacionais das capacidades estatais.

Por fim, no que se refere ao ambiente externo, que compreende a confiança da sociedade e da esfera política em relação à organização, as lideranças públicas também atuam por meio de seu papel de articulação com diferentes atores intra e interorganizacional. Considerando que as lideranças públicas possuem um *locus* intermediário de atuação – nem político, nem burocrata (DE BONIS; PACHECO, 2010) – sendo, por sua vez, a ligação da classe política com a burocracia, tal papel é definidor na relação estabelecida entre a administração pública, os servidores, as lideranças políticas e a sociedade. Dessa forma, contribui para a análise e a leitura do ambiente externo componente necessário para o aprimoramento das capacidades estatais.

Diante da importância das lideranças públicas para o desenvolvimento das capacidades estatais, tem-se a importância de ações que promovam o desenvolvimento de lideranças públicas, cujo impacto possivelmente contribuirá com a melhoria das capacidades estatais. Esses programas devem ir ao encontro da inclinação lógica de criar um espaço próprio para os gestores e lideranças públicas para incorporar valores e modelos intelectuais diferentes da tradição burocrática e operacional, ao trazer recursos e metodologias diferenciados e ações que reconheçam a identidade coletiva dessas lideranças.

O desenvolvimento das capacidades que têm sido requeridas para os dirigentes públicos demanda programas de desenvolvimento de lideranças mais sofisticados, que acionem 3 dimensões diferentes: a) conhecimentos e habilidades; b) modificação de atitudes e valores (LONGO, 2003); e, c) construção e fortalecimento de redes de colaboração.

A mobilização dessas dimensões possibilita incrementar as competências de direção disponíveis e, ao mesmo tempo, contribuir de maneira decisiva para o aprimoramento das capacidades estatais.

Por fim, sugerem-se estudos futuros empíricos que analisem com profundidade e identifiquem possíveis indicadores que consigam mensurar a contribuição efetiva da liderança na ampliação das capacidades estatais, consolidando evidências dessa relação.

## REFERÊNCIAS

- ASSIS, Luís Otávio Milagres. **Compreendendo as variações e os determinantes do engajamento e motivação para o trabalho de servidores públicos**. 2019. 188 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2019.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor**. Brasília: Enap, 2019.
- CASTELLS, Manuel. 1998. **A Era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra.
- CENTENO, Miguel A.; KOHLI, Atul; YASHAR, Deborah J. Unpacking states in the developing world: capacity, performance and politics. *In*: MISTREE, Dinsha *et al.* (ed.). **States in the developing world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 1-32. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316665657.002>. Acesso em: 20 jun. 2023.
- CHRISTENSEN, Robert K.; GAZLEY, Beth. Capacity for public administration: analysis of meaning and measurement. **Public Administration and Development**, [s.l.], v. 28, n. 4, p. 265-279, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/pad.500>. Acesso em: 21 jun. 2023.
- CINGOLANI, Luciana. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastrich: Maastricht University/UNU-MERIT, 2013. (Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, n. 53).
- CYERT, Richard Michael; MARCH, James G. **Behavioral theory of the firm**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1963.
- DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina Silvia. Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. *In*: LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando Luiz, PACHECO, Regina Silvia (org). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma do estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 29–48, 1998.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Brasil). **Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil**. Brasília: Enap, 2018. (Cadernos Enap, 56). Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3233/1/Caderno-56\\_Capacidades%20estatais%20para%20produ%ca7%ca3o%20de%20pol%adticas%20p%bablicas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3233/1/Caderno-56_Capacidades%20estatais%20para%20produ%ca7%ca3o%20de%20pol%adticas%20p%bablicas.pdf). Acesso em: 21 jun. 2023.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Brasil). **Competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro**. Brasília: Enap, 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5715>. Acesso em: 21 jun. 2023.
- EVANS, Anne. **Função pública e reforma administrativa: documento temático: documento de trabalho do IEG 2008/8**. Washington DC: Banco Mundial, 2008. Disponível em: <https://gsdrc.org/document-library/civil-service-and-administrative-reform-thematic-paper/>. Acesso em: 21 jun. 2023.

EVANS, Peter. El Estado como problema y como solución. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 35, n. 140, 1996.

EVANS, Peter. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1996.

FERNANDEZ, Sérgio; YOON, Jik Cho, PERRY, James L. Exploring the link between integrated leadership and public sector performance. **Leadership Quarterly**, [s.l.], v. 21, n. 2, p. 308-323, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.leaqua.2010.01.009>. Acesso em: 21 jun. 2023.

FILGUEIRAS, Fernando; KOGA, Natália; VIANA, Rafael. State capacities and policy work in Brazilian Civil Service. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 28, n. 74, p. 1-22, abr./jun. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987319277404>. Acesso em: 21 jun. 2023.

FUKUYAMA, Francis. What is governance? **Central for Global Development Working Paper**, Washington, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013. Disponível em:

[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2226592#](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2226592#). Acesso em: 21 jun. 2023.

GEDDES, Bárbara. **Politician`s dilemma**: building state capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1994.

GODOY, Maria Tereza Tomé de; MENDONÇA, Helenides. **Competência adaptativa**: um estudo sobre a influência da autodeterminação e da liderança transformacional. **Caderno EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, edição especial, nov. 2020.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 85-104.

GRINDLE, Marilee S. **Challenging the state**: crisis and innovation in Latin America and Africa. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Brasil). **Qualidade do governo e capacidades estatais**: resultados do survey sobre governança aplicado no Brasil: projeto de pesquisa governança. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em:

[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9500/1/Qualidade\\_do\\_governo%20e%20capacidades%20estatais.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9500/1/Qualidade_do_governo%20e%20capacidades%20estatais.pdf). Acesso em: 21 jun. 2023.

KOGA, Natália; VIANA, Raphael; CAMÕES, Marizaura; FILGUEIRAS, Fernando. Capacidades do serviço civil na implementação de políticas públicas: resultados de um *survey* na administração federal brasileira. In: LOTTA Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LONGO, Francisco. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 54, n. 2, 2003. Disponível em:

<https://doi.org/10.21874/rsp.v54i2.265>. Acesso em: 21 jun. 2023.

LONGO, Francisco. La gestión del empleo público en América Latina: ejes de un diagnóstico institucional comparado. *In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 10., 2005, Santiago. **Anais [...]**. Santiago: CEDAI, 2005. Disponível em:

<https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/8818/6535-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 21 jun. 2023.

LONGO, Francisco. **Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no serviço público**. São Paulo: Fundap, 2007.

LOTTA, Gabriela S. **Ações, atitudes e competências para construção de políticas públicas compartilhadas**. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista, 2010.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. O novo institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 78, n. 3, p. 734-749, 1984.

Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1961840>. Acesso em: 21 jun. 2023.

MARENCO, André. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas?: governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 60, p. 1025-1058, 2017.

MATTHEWS, F. Governança e capacidade do estado. *In: LEVI-FAUR, David (ed). O Manual Oxford de Governança*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 281-293.

MORGAN, Peter. **Technical cooperation success and failure: an overview**. New York: United Nations Development Programme, 2001. Disponível em: <http://old.cdc-crdb.gov.kh/cdc/twg/Morgan%20TC%20Success%20and%20failure.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2023.

ORAZI, Davide C.; TURRINI, Alex; VALOTTI, Giovanni. Public sector leadership: new perspectives for research and practice. **International Review of Administrative Sciences**, Bruxelle, v. 79, n. 3, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852313489945>. Acesso em: 21 jan. 2023.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Innovation skills and leadership in Brazil's public sector: towards a senior civil service system**. Paris: OECD Publishing, 2019. (OECD Public Governance Reviews).

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD recommendation on public service leadership and capability review of Brazil: key findings and recommendations**. Paris: OECD Publishing, 2022. (OECD Public Governance Reviews).

PAINTER, Martin; PIERRE, Jon (ed.). **Desafios à capacidade política do estado: tendências globais e perspectivas comparativas**. Londres: Palgrave Macmillan, 2005.

PARK, Sung Min; RAINEY, Hal G. Leadership and public service motivation in U.S. federal agencies. **International Public Management Journal**, London, v. 11, n.1, p. 109-142, 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/10967490801887954>. Acesso em: 21 jun. 2023.

PIRES, Roberto Rocha C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 735-769, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582009000300006>. Acesso em: 21 jun. 2023.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>. Acesso em: 21 jun. 2023.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; PIRES, Roberto Rocha C. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: IPEA, 2018.

SEGATTO, Catarina Ianni; EUCLYDES, Fillipe Maciel; ABRUCIO, Fernando. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 84, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.81938>. Acesso em: 21 jun. 2023.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 51-103.

TARRAGÓ, Daniel; BRUGUÉ, Quim; CARDOSO JR, José Celso Pereira. A administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. **Texto para discussão**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

VAN WART, M. Administrative leadership theory: a reassessment after 10 years. **Public Administration**, [s.l.], v. 91, n. 3, p. 521-543, 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/padm.12017>. Acesso em: 21 jun. 2023.

WILLIAMS, Martin J. **Beyond state capacity: bureaucratic performance, policy implementation, and reform**. Oxford: Public Management na Blavatnik School of Government, 2017. Disponível em: [https://martinwilliamsdotcom.files.wordpress.com/2017/10/williams\\_beyond-state-capacity\\_171005.pdf](https://martinwilliamsdotcom.files.wordpress.com/2017/10/williams_beyond-state-capacity_171005.pdf). Acesso em: 21 jun. 2023.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, [s.l.], v. 34, p. 165-171, 2015.