

CÁTEDRAS

2024

Caderno 144

Avaliação de desempenho no pós-gerencialismo: uma proposta orientada para a geração de valor público

- Daiane Pias Machado
- Isabela de Jesus da Silva



Avaliação de desempenho no pós-gerencialismo:

uma proposta orientada
para a geração de valor
público

- Daiane Pias Machado
- Isabela de Jesus da Silva

**Fundação Escola Nacional de
Administração Pública**

**Presidenta
Betânia Peixoto Lemos**

**Diretora-Executiva
Natália Teles da Mota**

**Diretor de Altos Estudos
Alexandre de Ávila Gomide**

**Diretora de Educação Executiva
Iara Cristina da Silva Alves**

**Diretor de Desenvolvimento Profissional
Braulio Figueiredo Alves da Silva**

**Diretora de Inovação
Camila Medeiros**

**Diretor de Gestão Interna
Lincoln Moreira Jorge Junior**

**Revisão ortográfica
Adriana Braga
Renata Mourão
Roberto Araújo**

**Projeto gráfico e editoração eletrônica
Karoline Ilza
Oscar Soler**

M1491a Machado, Daiane Pias

Avaliação de desempenho no pós-gerencialismo: uma proposta orientada para a geração de valor público / Daiane Pias Machado e Isabela de Jesus da Silva. -- Brasília: Enap, 2025.

30 p.: il. (Cadernos Enap ; n. 144)

Programa Cátedras Enap 2024

Inclui bibliografia.

ISSN: 0104-7078

1. Administração Pública. 2. Valor Público. 3. Avaliação de Desempenho – Setor Público. 4. Escola Nacional de Administração Pública. 5. Estudo de Caso. I. Título. II. Silva, Isabela de Jesus da.

CDD 351

Editorial

Cátedras

O Programa Cátedras Brasil é um programa de fomento de pesquisas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), coordenado pela Coordenação-Geral de Pesquisa da Diretoria de Altos Estudos (DAE), que busca fomentar o desenvolvimento de pesquisas aplicadas com vistas à construção de novos paradigmas de gestão pública e à reflexão acerca dos desafios de transformação do Estado brasileiro.

Em 2024, lançamos um edital comemorativo dos 10 anos do Programa Cátedras Brasil, no qual selecionamos projetos em 20 (vinte) áreas temáticas, os quais buscam dar respostas aos diferentes desafios de governo e ao fortalecimento das capacidades estatais com vistas à construção de políticas públicas inclusivas e efetivas.

A partir desse edital, buscamos trazer duas inovações no âmbito do programa, quais sejam: i) realização de temáticas de pesquisa ainda não abordadas nos 10 anos de existência do programa – como, por exemplo, a temática racial e a da Inteligência Artificial; ii) construção das pesquisas, desde a elaboração do edital até a publicação final, em contato direto com alguns órgãos de gestão, reforçando a natureza do programa na promoção do diálogo entre a gestão e a academia com vistas à construção de soluções aplicadas e aderentes à realidade do setor público.

Ressaltamos que um dos propósitos do Programa Cátedra Brasil consiste em fomentar o elo entre a academia e a comunidade de praticantes (gestores públicos) com vistas à construção coletiva de soluções para os problemas públicos. Essa iniciativa procura absorver contribuições interdisciplinares e inovadoras nos campos de conhecimento correlatos à gestão, à administração e às políticas públicas com o objetivo de agregar valor às atividades de produção e de disseminação de conhecimento aplicado, de modo a conceber propostas de soluções para problemas políticos, econômicos, ambientais e sociais.

Em síntese, as pesquisas realizadas no contexto do Edital nº 85/2024 do Programa Cátedras Brasil, e apresentadas nesta série de Policy Papers, visam ofertar evidências, caminhos e reflexões para se pensar a melhoria e o fortalecimento da administração pública brasileira com vistas à construção de um país mais inclusivo e socialmente justo.

Desejamos a todos e a todas uma ótima leitura!

ALEXANDRE DE ÁVILA GOMIDE

Diretor de Altos Estudos da Enap

RAFAEL ROCHA VIANA

Coordenador-Geral de Pesquisa

Sumário

- 11 **INTRODUÇÃO**
- 15 **DIAGNÓSTICO**
- 16 **QUADRO REFERENCIAL DE VALOR PÚBLICO**
- 18 **Valor Público na perspectiva utilitarista versus deontológica**
- 23 **MODELO TEÓRICO DO PUBLIC VALUE SCORECARD (PVS)**
- 29 **MODELAGEM DO SCORECARD DE VALOR PÚBLICO (PVS) PARA A**
ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – Enap
- 29 **Dimensão: Valores Públicos**
- 31 **Dimensão: Fontes de Legitimidade e Apoio**
- 31 **Dimensão: Capacidades Operacionais**
- 37 **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**
- 39 **REFERÊNCIAS**

Lista de figuras

- **20** Figura 1 – Estrutura filosófica/normativa para avaliação do uso de bens públicos
- **22** Figura 2 – Framework de Valor Público
- **23** Figura 3 – Triângulo Estratégico de Valor Público
- **27** Figura 4 – Scorecard de valor público.
- **32** Figura 5 – Fluxograma da modelagem do Scorecard de Valor Público proposto para a Enap
- **33** Figura 6. Scorecard de Valor Público – Enap

Mini-Bio

das autoras

PROFA. DRA.DAIANE PIAS MACHADO

Daiane Pias Machado é doutora em Contabilidade pela Universidade Federal do Paraná. Pesquisadora na área de Contabilidade e Finanças Públicas, Governança e Geração de Valor Público. Professora na UFAL – Universidade Federal de Alagoas. Professora no Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP/UFAL) e no Mestrado Acadêmico em Contabilidade (FURG). Coordenadora da Comissão Própria de Avaliação Institucional – CPA/UFAL. Daianepiasmachado@yahoo.com.br

ISABELA DE JESUS DA SILVA

Isabela de Jesus da Silva é especialista em Gestão Estratégica de Pessoas: Desenvolvimento Humano de Lideranças pela Fundação Getúlio Vargas, e especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atualmente é Coordenadora Geral de Estratégia Institucional da Escola Nacional de Administração Pública - Enap e Gestora Pública da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG. Isabela.silva@enap.gov.br

EVIDÊNCIAS PARA A PRÁTICA

O modelo de avaliação de desempenho orientado para gestão e criação de valor público (PVS), surge na contramão dos modelos de avaliação importados do mercado, pois vincula o desempenho às missões de impacto social e econômico, que produzirão resultados no médio e no longo prazo.

O PVS tem ênfase em valores que vão além da eficiência e eficácia da administração pública, pois discute a atuação governamental na garantia da geração de valores públicos, o papel do governo junto às fontes de legitimidade e apoio e o desenvolvimento das capacidades operacionais, que refletirão na sustentabilidade do valor público.

A inovação do PVS, em relação aos métodos tradicionais de avaliação de desempenho, é sua visão orientada para objetivos estratégicos de impacto social e econômico, estabelecendo métricas que consideram os efeitos de políticas públicas de longo prazo, e incentivando parcerias intersetoriais e a troca de informações entre órgãos e níveis de governo.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este policy paper propõe uma modelagem de avaliação de desempenho para a administração pública, voltada à criação de valor público. Argumenta-se que a aplicação de um modelo de scorecard de valor público permitirá ao gestor estratégico ter uma visão objetiva do processo de criação de valor público e manter a organização alinhada na busca dessa visão. Assume-se que uma estratégia eficaz para criação de valor público se fundamenta em três aspectos: determinar propósitos publicamente valiosos; ser capaz de obter legitimidade e apoio daqueles que autorizam e financiam as atividades; e ser operacionalmente alcançável. A modelagem apresentada neste trabalho utilizou a abordagem conceitual de gestão e criação de valor público, proposta no modelo do Public Value Scorecard (PVS), ou Scorecard de Valor Público. A metodologia aplicada consistiu em duas etapas. Na primeira delas se desenvolveu o quadro referencial de valor público, aplicável à administração pública brasileira, e se apresentou o modelo teórico de gestão e criação de valor público, proposto pelo PVS. Na segunda etapa se desenvolveu a modelagem do PVS para a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). O modelo proposto e suas etapas de construção estão descritos na seção “Modelagem do Scorecard de Valor Público (PVS) para a Escola Nacional de Administração Pública – Enap”. Destaca-se que o modelo de avaliação de desempenho produzido neste policy paper pode ser aplicado em outras organizações públicas, adaptando aos propósitos institucionais e realidades locais e seguindo as etapas descritas na seção da modelagem proposta. Como lições extraídas deste policy paper, destacam-se: 1) um quadro referencial de valor público pode ser útil para promover uma gestão pública orientada à geração de valor; 2) o modelo de avaliação de desempenho baseado em Scorecards de Valor Público (PVS) pode contribuir com a ação governamental estratégica direcionada para a criação e sustentabilidade de valor público no futuro. 3) organizações públicas podem desenvolver seu modelo de avaliação de desempenho orientado para gestão e criação de valor público, a partir dos seguintes passos: a) definir os valores públicos pretendidos, b) identificar suas fontes de legitimidade e apoio, c) identificar as capacidades operacionais internas e externas (coprodutores), f) definir objetivos estratégicos, indicadores e metas para alcançar os valores públicos pretendidos, para se consolidar junto às fontes de legitimidade e apoio e para fortalecer as capacidades operacionais.

A perspectiva do valor público tem ganhado destaque na administração pública por oferecer um marco conceitual que permite analisar de forma integrada os desafios políticos e gerenciais enfrentados pelo setor público. No campo da aplicação prática tem-se a utilização de ferramentas de gestão do valor público, destacando-se, a Cadeia de Valor Público, a Conta de Valor Público e o Public Value Scorecard (PVS), consideradas como as principais ferramentas utilizadas para instrumentalizar o arcabouço prático do Valor Público (De Jong et al., 2017).

Moore (2013) argumenta que um sistema de gestão e avaliação de desempenho eficaz deve desenvolver um papel integrador entre as peças importantes do design estratégico do Setor Público. O desafio, portanto, é desenvolver um sistema de avaliação que sirva de instrumento estratégico na condução do melhor uso dos ativos em poder da organização para criar valor público na sociedade em que opera (Moore, 2013). Para o autor, uma boa estratégia de criação de valor público se fundamenta em três aspectos: 1) ter uma afirmação plausível de que os propósitos planejados são publicamente valiosos; 2) ser capaz de obter legitimidade e apoio daqueles que autorizam e financiam a atividade; e 3) ser operacionalmente alcançável.

Assim, Moore (2013) estabeleceu o Triângulo Estratégico de gestão do Valor Público. Trata-se de uma ferramenta de gestão estratégica do valor público para o setor governamental, composta por três perspectivas: “Conta de Valor Público”, “Legitimidade e Suporte” e “Capacidade Operacional”. A partir do triângulo estratégico de Valor Público, Moore (2013) criou o Public Value Scorecard, que foi inspirado no modelo do Balanced Scorecard (Kaplan; Norton, 1997).

A inovação do PVS em relação aos demais instrumentos de avaliação de desempenho é que, enquanto a maioria destes medem apenas resultados passados, o PVS também permite uma projeção futura. A estrutura do PVS traduz a ideia abstrata de criação de valor público em um conjunto concreto de medidas de desempenho que podem monitorar a criação de valor no passado e orientar a ação gerencial necessária para sustentar ou criar maior valor no futuro (Moore, 2013).¹

1 Agradecemos aos pareceristas Alexandre de Ávila Gomide, Priscila de Figueiredo Aquino Cardoso e Priscila de Oliveira pela disponibilidade e pela qualidade das contribuições dispensadas para esta pesquisa.

Este policy paper aborda a problemática que envolve as críticas aos modelos de avaliação de desempenho no setor público, desenvolvidos pela NPM. Se dedica a responder: como a administração pública pode superar as limitações dos métodos tradicionais de avaliação de desempenho, por vezes importados da iniciativa privada e que se debruçam demasiadamente em indicadores econômico-financeiros, ignorando o desempenho da organização pública no alcance de resultados socialmente desejados?

O objetivo geral é desenvolver um modelo de avaliação de desempenho do setor público orientado para a criação de valor público, estabelecendo um conjunto de medidas de desempenho capazes de monitorar a criação de valor e orientar a ação gerencial necessária para a sustentabilidade do valor público ao longo do tempo. Para isso, toma como base o modelo do Public Value Scorecard, como um instrumento estratégico de avaliação e monitoramento da criação de valor público no âmbito governamental.

Portanto, esta pesquisa tem natureza aplicada, com desenvolvimento teórico e empírico da temática em foco e com abordagem qualitativa do problema que se dedica investigar. Seus objetivos são exploratórios, tendo em vista ampliar o escopo de investigação do tema Valor Público em entidades governamentais. Os procedimentos técnicos envolveram a realização de um estudo bibliográfico, que permitiu explorar abordagens teóricas da temática do valor público e sua forma de mensuração, e um estudo de caso, que permitiu a construção do PVS para um órgão da administração pública federal.

A metodologia aplicada consistiu em duas etapas, uma delas teórica e outra empírica. A etapa teórica consistiu no estudo bibliográfico sobre o conceito de Valor Público, contemplando sua abordagem utilitarista e deontológica, que permitiu a formulação do quadro referencial de valor público. Ainda nessa etapa, se apresentou o modelo teórico de gestão e criação de valor público, proposto pelo PVS, em seus três eixos temáticos: valor público, fontes de legitimidade e apoio, e capacidades operacionais. Esta etapa foi desenvolvida ao longo dos meses de outubro a dezembro de 2024.

A segunda etapa consistiu no estudo de caso, voltado para a aplicação empírica do modelo conceitual de gestão e criação de valor público, mediante a modelagem do PVS para uma organização pública federal, selecionada por acessibilidade e relevância, no contexto governamental brasileiro. A Escola Nacional de Administração Pública (Enap), por meio da sua Diretoria Executiva, foi a entidade pública selecionada para a aplicação do modelo de avaliação de desempenho (PVS).

A ENAP tem se destacado como uma instituição pioneira nas discussões e iniciativas voltadas ao fortalecimento e à modernização da administração pública brasileira. Seu protagonismo se revela especialmente na abordagem de temáticas inovadoras e no uso de instrumentos de ponta que promovem o aprimoramento da gestão pública e a geração de valor para a sociedade.

Nos últimos anos, a ENAP intensificou seu papel como laboratório de inovação governamental, promovendo iniciativas que integram novas tecnologias, metodologias ágeis, ciência de dados, governo digital, design de políticas públicas e inteligência artificial. Portanto, a ENAP tem se revelado como agente central na transformação do Estado brasileiro, convertendo conhecimento e tecnologia em práticas efetivas de gestão pública que impactam positivamente a vida da população. Isso justifica sua escolha como caso de estudo devido ao potencial de disseminação de suas práticas de gestão inovadoras junto aos demais entes governamentais brasileiros.

Nesta etapa, foram realizadas reuniões periódicas com a Coordenação-Geral de Estratégia Institucional, que atuou como ponto focal da Enap para a construção do modelo. As reuniões ocorreram entre os meses de janeiro a março de 2025. Ao todo, foram sete (7) rodadas de reuniões com o ponto focal, que permitiram compreender os valores públicos da Enap, que inclusive estavam em processo de atualização, durante o desenvolvimento da pesquisa.

A modelagem do PVS da Enap foi desenvolvida em conjunto com o seu ponto focal, a partir da definição dos valores públicos pretendidos, a identificação do público-alvo que recebe o impacto de suas ações nas dimensões social, econômica e ambiental, e a definição de objetivos estratégicos, indicadores e Diretorias envolvidas.

Em seguida se propôs a modelagem de planejamento estratégico para a gestão do valor público, que parte dos valores públicos pretendidos e avança na identificação das fontes que legitimam a organização em seu ecossistema e que fluem recursos para apoiar o alcance da sua missão institucional, bem como as capacidades operacionais internas e externas que contribuem com a geração e sustentabilidade do valor público no futuro.

Nessa etapa foram estabelecidas as fontes de legitimidade e apoio, os objetivos estratégicos e indicadores direcionados para a manutenção e ampliação dessas fontes. Por fim, foram identificadas as capacidades operacionais que influenciam no processo de geração de valor público e a definição de objetivos estratégicos e indicadores direcionados para o aprimoramento

das capacidades consideradas no modelo. O modelo proposto e suas etapas de construção estão descritos na seção “Modelagem do Scorecard de Valor Público (PVS) para a Escola Nacional de Administração Pública – Enap”.

Destaca-se que o modelo de avaliação de desempenho, voltado para geração de valor público, produzido neste policy paper pode ser aplicado em outras organizações públicas, adaptando aos seus propósitos institucionais e realidades locais e seguindo as etapas descritas na seção do modelo PVS.

2

Diagnóstico

Nas últimas décadas, a sociedade tem passado por profundas transformações, que envolvem a organização da vida social e coletiva. Essas mudanças pressionam a Administração Pública a se mover em direção às transformações sociais, sob pena de se deslegitimar ao descumprir sua missão. Com esse enfoque, diversas correntes teóricas abordam a evolução dos modelos de gestão pública, discutindo caminhos a serem percorridos pela atuação governamental, para o alcance de resultados socialmente desejados.

No esforço de acompanhar tais transformações, a Administração Pública tem remodelado e redesenhado suas perspectivas, ações, foco e ambições. Diversas correntes teóricas, que discutem os modelos de gestão pública, surgiram e têm evoluído em direção ao que se espera de resultados da atuação governamental em relação às conquistas sociais, econômicas, ambientais e políticas.

Nesse sentido, a literatura internacional sinaliza para um movimento que tem emergido, no campo teórico e prático da Administração Pública, em resposta às críticas ao modelo de gestão introduzido pela New Public Management (NPM) (Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014), especialmente pela implementação excessiva e mecanicista de ferramentas de mensuração de resultado, com foco em medidas de eficiência e eficácia, essencialmente quantificáveis e com origem no mercado (Meynhardt; Metelmann, 2009).

Esse movimento tem sido reconhecido pela literatura internacional como Public Value Management (PVM), ou Gestão do Valor Público. É uma tentativa de resposta às fragilidades das abordagens anteriores da administração pública, passando a ter ênfase em valores que vão além da eficiência e eficácia e discute o papel do governo na garantia da criação de valores públicos (Bryson, Crosby; Bloomberg, 2014).

A abordagem conceitual do valor público foi inicialmente desenvolvida por Moore (1994), e posteriormente explorada por outros estudiosos do tema (Stoker, 2006; O'Flynn, 2007; Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014; Alford et al., 2017).

Moore (1994) desenvolveu os primeiros passos da Teoria do Valor Público, abordando a geração de valor público a partir da lógica aplicada à criação de valor do setor privado. O autor propõe as seguintes questões para nortear o desenvolvimento teórico de Valor Público: se no âmbito privado, a meta dos administradores é potencializar a riqueza dos acionistas, qual seria a meta dos administradores do setor público? O que deveriam produzir? Como seus resultados seriam avaliados?

O autor defende que a função de um administrador público é gerar valor para a sociedade. Argumenta que a criação de valor público consiste em fornecer soluções eficazes para as necessidades coletivas, que sejam politicamente legitimadas e cujos impactos alterem diversos aspectos da sociedade, por exemplo, a diminuição da taxa de criminalidade e o crescimento da taxa de alfabetização (Moore, 1994). Portanto, valor público representa o impacto social, econômico e ambiental das ações governamentais em sintonia com os anseios coletivos.

As concepções apresentadas por Moore em seu livro "Criando Valor Público", publicado na década de 1990, desafiaram a perspectiva convencional de valor, discutindo-a em três temáticas centrais. A primeira temática aborda a função do governo na sociedade, sendo percebido não somente como um estabelecedor de normas, fornecedor de serviços e rede de proteção social, mas também como um gerador potencial de valor público. A segunda temática trata do papel dos gestores governamentais, percebidos não apenas como funcionários passivos, mas como gestores de ativos públicos, movidos por uma inquietação em busca de criação de valor público. A terceira, reconhece as habilidades requeridas dos gestores públicos, percebidas não apenas como métodos para assegurar a consistência e a confiabilidade das rotinas nas entidades, mas também como um meio de auxiliar os governos a se adaptarem melhor às alterações nas condições materiais e sociais.

De acordo com Moore (1995), a criação do Valor Público deve ser a meta final das entidades governamentais. Portanto, uma instituição pública deve ser avaliada por três aspectos: gerar

algo de valor; o valor gerado precisa ser politicamente sustentável e legítimo; e precisa ser economicamente viável. Isso implica nos resultados esperados, oferecendo serviços de alta qualidade a um custo econômico, mantendo simultaneamente um elevado grau de confiança entre governo e cidadãos.

Para atender esses aspectos, Moore (1995) argumenta que a gestão pública deve ser direcionada para a interlocução de três domínios: (1) a identificação do valor público que a organização busca produzir; (2) as fontes de legitimidade e apoio utilizadas para autorizar a ação organização; e (3) os recursos necessários para sustentar os esforços para criar valor.

Em contraste com o setor privado, a gestão estratégica no setor público deve ter foco no longo prazo, atender questões maiores com impactos significativos no desempenho, em vez de questões incrementais que afetam a produtividade (Moore 1995).

Além disso, para produzir valor, a gestão pública deve considerar toda a “cadeia de valor”, que começa com insumos e se move para os processos de produção (políticas, programas, atividades etc.) usados para transformar os insumos em produtos, que então afetam o cliente (cidadão, beneficiário etc.), o que leva ao resultado social. Portanto, a criação de valor público tende a ocorrer no final da “cadeia” de valor, por exemplo, quando uma realidade social é transformada, potencialmente anos após a política ter sido promulgada. Em contraste, as abordagens NPM geralmente se concentram em apenas uma parte da cadeia de valor, por exemplo, no orçamento tradicional, focado quase exclusivamente nos “insumos” (custos de pessoal etc.).

Nesse sentido, a ideia do valor público é assumida como um parâmetro de avaliação da eficácia das políticas públicas e das instituições. Assim, o valor público deve se preocupar com os resultados, em vez de produtos, incluindo igualdade, moralidade e responsabilidade; também deve se preocupar com os meios usados para entregar esses resultados e com a geração de confiança e legitimidade do governo (Kelly; Mulgan; Muers, 2002).

Ao longo dos anos, o conceito de valor público apresentou algumas evoluções, começando como uma ideia centrada na eficiência na prestação de serviços públicos, passando a uma compreensão mais abrangente que inclui a participação cidadã e a coprodução (Ostrom, 1996; Bovaird 2007; Stephens; Ryan-Collins; Boyle, 2008). Nessa perspectiva, o valor público não é criado por governos por meio da prestação de serviços, leis e regulamentos, mas é determinado pelas preferências dos cidadãos, expressas por diversos meios e atendidas pelas decisões políticas (Kelly; Mulgan; Muers, 2002).

As preferências públicas são incorporadas às políticas públicas mediante o envolvimento ativo do cidadão e usuário do serviço no desenho e entrega do serviço público. Para isso, cidadãos e usuários devem avançar de um comportamento meramente consultivo para assumir uma postura responsiva e participativa. Ao mesmo tempo em que precisam receber serviços de acordo com suas necessidades, também precisam desempenhar um papel como “codesigners” e “coprodutores” na modelagem e entrega desse serviço. Nesta perspectiva, os serviços personalizados e moldados pelo usuário são fontes valiosas de valor público.

Entretanto, para que a coprodução seja possível, é necessário um “estado adaptativo”, em que as organizações do setor público desenvolvam sua capacidade de aprender e levem em consideração os aspectos do ambiente de autorização que garantam a capacidade de resposta às necessidades públicas em mudança.

3.1 VALOR PÚBLICO NA PERSPECTIVA UTILITARISTA VERSUS DEONTOLÓGICA

Nesta seção, é apresentada a discussão de Moore (2014) sobre a concepção de valor público na perspectiva utilitarista e deontológica, realizada em seu trabalho intitulado “Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis” [Contabilidade de Valor Público: Estabelecendo a Base Filosófica, tradução livre].

Moore (2014) argumenta que na filosofia política, cidadãos, contribuintes, eleitores, legisladores e gestores contam com estruturas utilitárias e deontológicas para avaliar o desempenho dos governos. O utilitarismo se preocupa principalmente com o que é bom, e não necessariamente, com o justo. Ele define como boas ações aquelas que produzem resultados que os indivíduos desejam, mais frequentemente entendidos como coisas que irão melhorar seu bem-estar material. O conceito político central que surge do utilitarismo é a ideia do “maior bem para o maior número”, com cada indivíduo sendo o juiz do que é valioso para si.

A deontologia, por outro lado, está principalmente preocupada com a prevalência da ideia do que é justo sobre o que é bom. Ela define ações corretas sobre se os indivíduos agem de acordo com um conjunto justo de princípios que regulam sua conduta em sociedade. Agir de forma justa em relação aos outros significa respeitar os direitos e, até certo ponto, as necessidades e interesses alheios. Também pode significar melhorar o bem-estar de outros que têm uma reivindicação justa a algum tipo de benefício material.

A deontologia também se preocupa com relações justas entre indivíduos, sociedade e Estado. Quando se discute sobre o tamanho apropriado do Estado, às vezes se fala sobre as consequências de um estado grande ou pequeno no bem-estar. Normalmente, se utilizam argumentos sobre relações justas entre sociedade, Estado e indivíduos.

Inicialmente, a abordagem conceitual de valor público se apresenta como uma ideia fundamentada na perspectiva utilitarista. Sugerir que o governo pode “criar valor público” para cidadãos e contribuintes, assim como empresas comerciais podem criar valor privado para consumidores e investidores, é sugerir que o governo é valioso porque produz consequências valiosas para indivíduos. Isso é parte do que torna o valor público um conceito controverso, inclusive é mais comum avaliar o governo em termos deontológicos do que utilitários.

Enquanto as preocupações utilitárias sobre a eficiência e eficácia levantam questões sobre satisfação do cidadão, personalização, flexibilidade e capacidade de resposta da ação governamental, as preocupações deontológicas sobre justiça e equidade levantam questões sobre a consistência do tratamento e dos processos, bem como o grau de previsibilidade da ação governamental ao longo do tempo.

Essas diferentes concepções precisam ser integradas de forma harmoniosa, para desenvolver um esquema de avaliação do valor público que reconheça a ação governamental nas perspectivas utilitárias e deontológicas. Se o governo usa dinheiro e autoridade para atingir seus propósitos, então ele inevitavelmente invoca estruturas normativas utilitárias e deontológicas. Quando o governo gasta recursos públicos, os cidadãos querem ver seus impostos usados de maneira eficiente e eficaz para criar os resultados que desejam. Da mesma forma, quando o governo usa a autoridade do Estado, os cidadãos querem ter certeza de que ela está sendo usada de forma proporcional e justa e com o propósito de criar uma sociedade justa.

Resumidamente, ideias utilitaristas funcionam para uso de dinheiro enquanto percepções deontológicas se aplicam melhor para uso de autoridade. Contudo, há espaço na avaliação de valor público em uma perspectiva inversa, utilitarista sobre o uso de autoridade e deontológica sobre o uso de dinheiro. Por exemplo, se fosse possível produzir algum resultado social desejado de forma mais eficiente, com menos uso de autoridade estatal, então seria publicamente valioso produzi-lo.

Da mesma forma, considerando que o dinheiro utilizado pelo governo para atingir os resultados desejados é gerado por meio do poder tributário do estado, os cidadãos podem estar interessados em garantir que os recursos públicos sejam gastos de forma justa e eficiente. Isso porque, se um dos princípios do governo democrático é evitar o uso do poder coercitivo do Estado, exceto que seja bom e justo para todos, então os impostos cobrados dos cidadãos trazem consigo a condição de que sejam usados de forma justa, de maneira que promovam a justiça na sociedade, bem como de forma eficiente e eficaz, de maneira que produzam satisfação material.

Nesse sentido, é importante reconhecer os valores amplos que serão refletidos pelas operações governamentais. A Figura 1 descreve, na forma de uma matriz simples, a relação entre o uso de um ativo particular do governo, como por exemplo, dinheiro ou autoridade, e a estrutura normativa que é tipicamente invocada pelo uso desse ativo particular. Importante destacar que os cidadãos avaliam o governo e gestores governamentais não em apenas em uma ou duas células desta matriz, mas nas quatro células.

Figura 1. Estrutura filosófica/normativa para avaliação do uso de bens públicos

		Estrutura Normativa/Filosófica	
		Utilitarista	Deontológica
		Concentra-se no bem a nível individual e coletivo	Foco no que é certo, justo e equitativo a nível individual e coletivo
Ativos Públicos Aplicados	Dinheiro	Uso eficiente e eficaz do dinheiro público	Uso justo e equitativo do dinheiro público para ajudar a construir uma sociedade justa
	Autoridade Estatal	Uso eficiente, eficaz e aceitável da autoridade estatal	Uso justo e equitativo da autoridade pública para garantir a justiça nas transações individuais e na sociedade como um todo

Fonte: Moore (2014)

Em resumo, a estrutura utilitarista direciona a avaliação de valor público para as consequências materiais da ação governamental, ou seja, para o bem-estar individual e coletivo. Isso implica na avaliação da satisfação do cliente ou da disposição individual de incorrer em custos associados à atividade governamental para desfrutar dos benefícios, ou evitá-los. Há também uma versão coletiva do utilitarismo que vê o público como o árbitro do valor e o atribui aos resultados sociais.

A estrutura deontológica, por sua vez, argumenta sobre a importância da justiça procedimental, na forma como o governo age. O valor público pode ser produzido no nível individual, quando o governo trata os indivíduos com a devida seriedade, quanto aos seus direitos, benefícios e privilégios específicos que a sociedade autorizou o governo a fornecê-lo. Valor público também pode ser produzido no nível social, quando ações tomadas em relação a grupos de indivíduos são consistentes com seus direitos e privilégios e ajudam a promover a visão compartilhada de uma sociedade justa e boa.

A seguir, é apresentada uma estrutura conceitual de Valor Público que pode ser útil para orientação da gestão pública brasileira, voltada à criação de valor para a sociedade (Figura 2).

Figura 2. Framework de Valor Público



Fonte: elaborado a partir da literatura discutida.

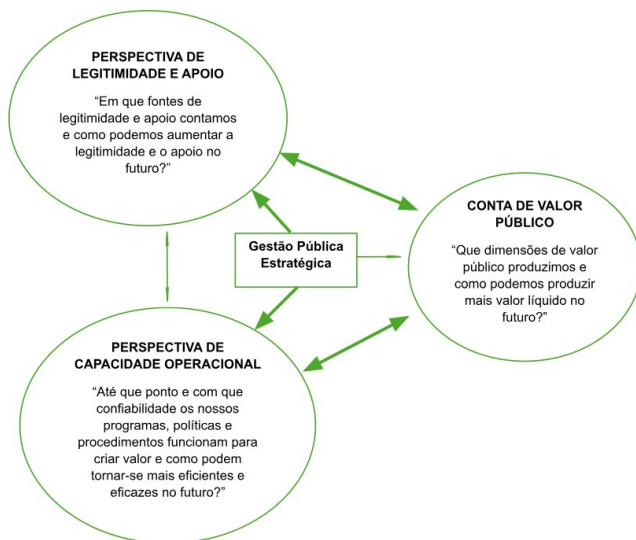
4

Modelo teórico do public value scorecard (pvs)

No ano de 2013, Mark Moore publicou o livro “Reconhecendo Valor Público”, que lança luz ao desenvolvimento de uma metodologia de avaliação de desempenho para entidades do setor público, voltada para a geração de valor público, denominada Public Value Scorecard (PVS) [scorecard de valor público, tradução livre]. O autor discute a metodologia a partir de uma adaptação do modelo BSC, proposto por Kaplan e Norton, como instrumento de gestão estratégica e avaliação de desempenho.

Moore (2013) propôs um “Triângulo Estratégico”, com o objetivo de apoiar gestores públicos na gestão do Valor Público. O triângulo estratégico é uma estrutura teórica concebida por três processos diferentes, que abrangem três aspectos: 1) Metas e resultados do valor público; 2) Ambiente de autorização; 3) Capacidade operacional. Este instrumento considera a geração de valor público condicionada ao alinhamento entre essas três perspectivas, demandando um esforço contínuo dos gestores públicos. O triângulo estratégico de Moore (2013) é representado na Figura 3.

Figura 3. – Triângulo Estratégico de Valor Público



Fonte: Adaptado de Moore (2013).

A primeira dimensão “Valor Público” concentra a atenção dos gestores públicos na questão-chave do que constitui o valor final que a organização busca produzir. Reflete sobre as dimensões de valor público geradas e como produzir mais valor público no futuro.

Valor público geralmente envolve objetivos sociais, tais como, como alterar as condições sociais de alguma forma relevante, ou produzir algum trabalho público importante que pode ser apreciado por todos. Aborda a importância de perseguir metas que satisfaçam as prioridades expressas de uma população específica, descrevendo, por exemplo, o público-alvo atendido ou condições sociais específicas a serem alcançadas por meio da ação da entidade. Por mais elevados e intangíveis que esses objetivos sociais pareçam, é importante que suas metas sejam explicitamente declaradas e definidas como metas sociais importantes a serem perseguidas, garantindo, assim, a definição e gerenciamento de uma estratégia bem-sucedida da organização (Moore, 2003).

A segunda dimensão “legitimidade e suporte” envolve o ambiente autorizativo em que a entidade opera. Concentra a atenção dos gestores na forma como planejam construir legitimidade e apoio para uma determinada concepção de valor público. Isso implica na busca por maneiras de estabelecer um ambiente de autorização, podendo contar com o suporte de outras pessoas, entidades e partes interessadas para expandir esse cenário. O ambiente de legitimidade e apoio inclui todos os atores que pertencem aos diferentes sistemas de responsabilização: órgãos de fiscalização financeira, representantes eleitos do povo nos poderes executivo e legislativo, grupos de interesse, meios de comunicação utilizados para defender o interesse público, indivíduos, cidadãos, eleitores e contribuintes, bem como os indivíduos com quem as organizações governamentais interagem como clientes, que são os destinatários do serviço público. Portanto, reflete sobre as fontes de legitimidade e apoio disponíveis e como podem ser ampliadas no futuro.

Manter um ambiente de autorização favorável constitui essencialmente uma forma de reconhecimento do propósito público que a organização produz. É importante refletir estrategicamente sobre de onde surgem a legitimidade e o apoio da organização pública. Uma organização pública não deve, simplesmente, presumir que, se produzir algo de valor público, o apoio financeiro ou a legitimidade serão fornecidos. Ela precisa se posicionar não apenas na comunidade receptora de seus bens e serviços, mas também na comunidade que, de alguma maneira, apoia seus propósitos públicos (Moore, 2003).

A terceira dimensão “capacidade operacional” concentra a atenção dos gestores no desenvolvimento e na orientação da capacidade operacional para alcançar os resultados sociais desejados. Reflete sobre até que ponto os programas, políticas e procedimentos funcionam para criar valor e como podem tornar-se mais eficientes e eficazes no futuro.

É útil pensar na capacidade operacional em termos de “cadeia de valor”, que liga os insumos de recursos públicos a um sistema de produção que consiste em políticas públicas, programas, procedimentos e atividades que produzem transações com clientes e, em última análise, criam algum resultado socialmente desejado. Tem relação com os recursos operacionais, que incluem o financeiro, pessoal, competências e tecnologia.

É na cadeia de valor que residem as oportunidades para aumentar a produtividade. Contudo, para que a cadeia de valor revele essas oportunidades, tem de existir um sistema de avaliação de desempenho que monitore não apenas os resultados produzidos, mas também as atividades realizadas por muitos intervenientes diferentes para produzir esses resultados.

Cumprir destacar, que a cadeia de valor demonstra que o órgão público, no centro do processo produtivo, não opera sozinho. A capacidade operacional para produzir valor público inclui “parceiros” e “coprodutores”, enfatizando o fato de que a maioria das entidades públicas têm de alcançar resultados em contextos em que representam apenas uma parte do sistema global que produz resultados desejados.

A implicação é que os gestores públicos têm de ver os seus esforços no contexto dos esforços produtivos de outros e pensar sobre como podem aproveitar essa coprodução externa para obter a máxima vantagem. Quando se considera que existem parceiros e coprodutores envolvidos numa rede de capacidade operacional, a informação sobre os processos torna-se uma ferramenta importante para manter a rede unida e focada na obtenção de resultados valiosos.

Nesta abordagem, se reconhece que determinados resultados sociais são alcançados em cooperação com outras entidades e setores. O conceito aqui utilizado é “capacidade operacional”, ao invés de “capacidade organizacional”, justamente pela compreensão de que valores públicos, em geral, não são produzidos exclusivamente pela atuação governamental, mas em conjunto com outras entidades, por meio de parcerias. Portanto, parte da capacidade pode ser avaliada de maneira interna e parte de maneira externa (coprodutores). Nessa perspectiva, a capacidade operacional permitirá que os gestores se concentrem em como mobilizar e orientar estes atores externos, bem como as suas próprias organizações.

Essas três dimensões, trabalhadas em conjunto, podem ajudar os gestores a acompanharem “se” e “como” seus esforços estão provendo condições essenciais para a produção dos resultados desejados. Podem definir ações que envolvem os agentes autorizadores, para obter legitimidade e apoio aos seus esforços. Podem, também, definir ações para criar e implantar a capacidade operacional necessária para alcançar os resultados desejados.

Dessa forma, as três dimensões do triângulo devem ser levadas em consideração por gestores ao conceber uma estratégia sustentável e criadora de valor para a organização pública. Portanto, o uso de um conjunto de medidas que explicitam a perspectiva de valor público, a perspectiva de legitimidade e apoio e a perspectiva de capacidade operacional são necessárias para garantir a sustentabilidade do valor público ao longo do tempo.

Nesse sentido, é importante definir um quadro de indicadores (scorecards) de valor público. Argumenta-se que apenas com a criação e utilização de um modelo de scorecard de valor público será possível um gestor estratégico ter uma visão objetiva do processo de criação de valor público e manter a organização fiel na busca dessa visão. Para isso, Moore (2013) consolidou um instrumento de gestão estratégica de valor, definido como Scorecard de Valor Público.

As perspectivas contempladas no scorecard de valor público (PVS) ampliam a visão sobre o valor público produzido no passado e o trabalho que deve ser realizado pela gestão para construir legitimidade e apoio e capacidade operacional, necessárias para gerar valor público, no futuro.

Quando a visão de criação de valor público é combinada com um conjunto de medidas que podem reconhecer não apenas se uma organização está produzindo valor público, mas também se está tomando medidas políticas e operacionais necessárias para alcançar essa visão, abre-se uma oportunidade real de criação de valor.

O modelo de avaliação de desempenho Scorecard de Valor Público (PVS) proposto por Moore (2013), pretende servir de estímulo aos gestores públicos a adotarem um amplo conjunto de medidas para articular e executar uma estratégia voltada para a criação de valor futuro.

A Figura 4 apresenta a forma geral de um modelo de Scorecard de Valor Público, proposta por Moore (2013), para entidades do setor público, que pode ser adaptado aos diversos tipos de entidades governamentais, acompanhando seu propósito e missão institucional.

Figura 4. Scorecard de valor público.

CRIAÇÃO DE VALOR PÚBLICO (Forma Geral)	
Missão Social Missão e visão; Objetivos estratégicos; Ligações entre os objetivos, atividades, produtos e resultados, série de resultados; Atividades e produtos que geram resultados	
Perspectiva de Legitimidade e Apoio (Forma Geral)	
Alinhamento da Missão com valores articulados pelos cidadãos (Link para conta de valor público) Inclusão de valores negligenciados em grupos constituintes (Link para conta de valor público)	
Permanecer com Autorizadores Formais Executivos eleitos Superintendentes Estatutários do Poder Executivo (Orçamento, Finanças, Pessoal) Legisladores eleitos Superintendentes Estatutários do Poder Legislativo (Auditoria, fiscalizadores) Outros níveis de governo Tribunais	
Apoiar os principais grupos de interesse Fornecedores economicamente motivados Grupos de clientes com interesse próprio Grupos de defesa de políticas Grupos de interesse	
Cobertura da mídia Impressa Eletrônica Social	
Permanecer com indivíduos na política Cidadãos Contribuintes Clientes • Destinatários do serviço • Obrigados	
Posição da instituição no discurso político democrático Posição em campanhas políticas Posição nas agendas políticas do atual regime eleito Permanecer em uma “comunidade política” relevante	
Situação das principais propostas legislativas e de políticas públicas para apoiar os investimentos (Link para Perspectiva de Capacidade Operacional) Autorizações Dotações	
Envolvimento dos Cidadãos como Coprodutores (Link para a Perspectiva da Capacidade Operacional)	

Perspectiva de Capacidade Operacional (Forma Geral)
Fluxo de recursos para a organização (link para a perspectiva de legitimidade e suporte): Receitas financeiras que provêm dos órgãos públicos • Dotações • Subsídios intergovernamentais • Tarifas Autorizações/mandatos legais e estatutários Apoio Público/Opinião Popular
Recursos Humanos Situação Atual da Força de Trabalho • Tamanho • Qualidade • Moral Processos de Recrutamento e Seleção Treinamento/Desenvolvimento Profissional de Funcionários Níveis de compensação Oportunidades avançadas Sistemas de avaliação de desempenho para responsabilidade individual Esforços Voluntários Públicos
Políticas, Programas e Procedimentos Operacionais Qualidade do Desempenho Operacional • Documentação dos procedimentos atuais • Conformidade com procedimentos testados • Métodos de registro de desempenho auditáveis Aprendizado organizacional • Avaliação de políticas atuais não testadas • Estimulo e teste de inovações • Institucionalização de inovações de sucesso Alocação Interna de Recursos Sistemas de Medição e Gestão de Desempenho • Investimento em sistemas • Uso de sistemas

A Enap tem como Missão institucional promover “Conhecimento e prática para a transformação do Estado”. Os princípios que orientam as ações da Enap são a democracia, diversidade e justiça social, sustentabilidade socioambiental, participação social, atuação colaborativa, responsabilidade fiscal e social e excelência na gestão.

O modelo de PVS proposto para a Enap foi desenvolvido com base nos Valores Públicos anunciados na sua Cadeia de Valor, que estava sendo atualizada e validada pela Enap durante o desenvolvimento deste policy paper. Portanto, esta proposta é uma ideia inicial de PVS, que deverá ser aprimorada e atualizada conforme o surgimento de novos valores públicos pretendidos e/ou mudança dos já existentes.

As etapas da modelagem do PVS da Enap serão descritas a seguir. Destaca-se que gestores públicos de outras instituições poderão segui-las, se desejarem formular o modelo PVS para suas organizações, adaptando aos seus propósitos institucionais e realidades locais.

5.1 DIMENSÃO: VALORES PÚBLICOS

A primeira dimensão do triângulo estratégico da gestão de valor público corresponde aos valores pretendidos pela administração pública. No PVS, essa dimensão é construída a partir da definição dos valores públicos, objetivos estratégicos, ações e indicadores que permitirão a avaliação do desempenho. Esses valores estão alinhados com a missão da organização e com seu propósito de existência e se relacionam com processos finalísticos da organização, previstos em sua cadeia de valor. Esta dimensão do triângulo estratégico pode ser construída a partir dos quatro passos, descritos a seguir:

O primeiro passo consiste na definição clara dos valores públicos pretendidos pela instituição. Está relacionado com o que a entidade pública deseja entregar de valioso para a sociedade e para o seu público-alvo. Refletir sobre os impactos sociais, econômicos e/ou ambientais

esperados por suas atividades pode ser uma forma útil de identificar os valores públicos pretendidos pela entidade pública.

Projetar valores públicos pautados não apenas na perspectiva utilitarista, mas deontológica, é o caminho mais assertivo para a orientação da ação governamental. Vale lembrar que a visão utilitarista de valor público considera a consequência material da ação governamental, avaliada com foco no nível individual e/ou coletivo do valor produzido. Já a perspectiva utilitarista considera a justiça procedimental na atuação governamental, avaliada com foco no que é certo, justo e equitativo a nível individual e coletivo. Os valores públicos da Enap, anunciados em sua Cadeia de Valor, contemplam as abordagens utilitarista e deontológica, do conceito de Valor Público.

O segundo passo consiste na definição do público-alvo dos valores públicos pretendidos. A partir da definição dos valores públicos, é importante estabelecer o público-alvo desses valores, pois a partir dessa compreensão, se terá mais clareza dos objetivos estratégicos e ações a serem perseguidos para um público específico, bem como dos indicadores adequados para avaliar o desempenho da ação governamental no alcance dos objetivos pretendidos.

Refletir sobre quais são os públicos impactados pelas ações da organização pública no âmbito social, econômico e ambiental pode ser uma maneira útil de conhecer e definir o seu público-alvo. Nas rodadas de reuniões com o ponto focal da Enap foram identificados os públicos-alvo das ações promovidas pela Enap, vinculadas aos valores públicos pretendidos.

O terceiro passo consiste na definição dos objetivos estratégicos para a geração de cada valor público pretendido. Assume-se o pressuposto de que a ideia geral da missão institucional da Enap (Conhecimento e prática para a transformação do Estado) define os "resultados valorizados" (valores públicos pretendidos), enquanto os objetivos mais particulares descrevem os meios estratégicos confiados para atingir os resultados desejados da Enap.

O quarto passo consiste na definição das ações estratégicas que conduzirão aos objetivos estratégicos definidos no passo anterior. Ainda nessa etapa, são definidos os indicadores que servirão de base para a avaliação do alcance dos objetivos preestabelecidos, que consequentemente direcionam para a criação do valor público pretendido.

5.2 DIMENSÃO: FONTES DE LEGITIMIDADE E APOIO

A segunda dimensão do triângulo estratégico da gestão de valor público, direciona a atenção dos gestores públicos para seu ambiente autorizativo. No PVS, essa dimensão é construída a partir da definição das fontes de legitimidade e apoio, dos objetivos estratégicos, ações e indicadores que permitirão a avaliação do desempenho. Esta dimensão do triângulo estratégico pode ser construída a partir dos três passos, descritos a seguir:

O primeiro passo consiste na identificação das fontes de legitimidade e apoio da organização, que favorecem o alcance da sua missão institucional. Se refere à forma como a organização planeja construir e expandir o ambiente autorizativo em que operam e que flui recursos para o alcance da missão institucional, refletindo o suporte de entidades, pessoas e partes interessadas.

O segundo passo corresponde à definição de objetivos estratégicos para garantir e expandir um ambiente autorizativo favorável, definidos para cada uma das fontes de legitimidade e apoio identificadas no passo anterior.

O terceiro passo consiste na definição dos indicadores que servirão de base para a avaliação do alcance dos objetivos preestabelecidos, e das diretorias envolvidas no desenvolvimento das ações definidas.

5.3 DIMENSÃO: CAPACIDADES OPERACIONAIS

A terceira dimensão do triângulo estratégico da gestão de valor público corresponde aos recursos operacionais da organização e de seus coprodutores. No PVS, essa dimensão se relaciona com os processos de suporte previstos na cadeia de valor.

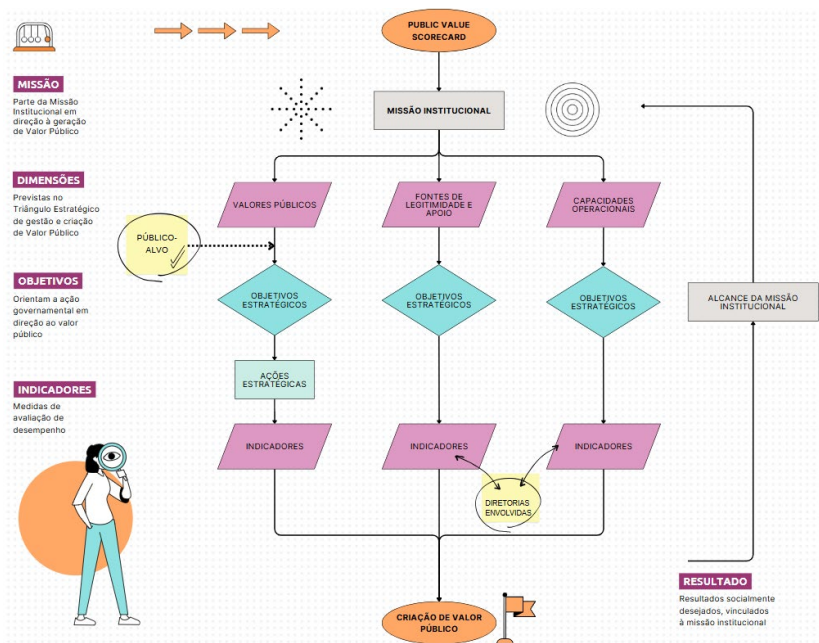
O primeiro passo dessa dimensão consiste em identificar as capacidades operacionais internas, que podem estar refletidas nos processos de suporte que dão apoio ao alcance da missão institucional e dos valores públicos estabelecidos. Além disso, também deve considerar as capacidades operacionais dos parceiros e coprodutores. Nessa dimensão do PVS proposto para a Enap, foram considerados os processos de suporte, definidos em sua cadeia de valor, bem como, meios para ampliar o apoio dos parceiros e coprodutores individuais, usufruindo também de suas capacidades operacionais.

O segundo passo dessa dimensão corresponde à definição de objetivos estratégicos para ampliar as capacidades operacionais internas e ampliar o uso das capacidades dos parceiros e coprodutores, definidos para cada uma das capacidades operacionais identificadas no passo anterior.

O terceiro passo consiste na definição dos indicadores que servirão de base para a avaliação do alcance dos objetivos preestabelecidos, e as diretorias envolvidas no desenvolvimento das ações definidas.

A Figura 5 demonstra o fluxograma do processo de modelagem do Scorecard de Valor Público proposto para a Enap, que poderá ser aplicado em outras instituições públicas, mediante adaptação ao propósito institucional e realidade local.

Figura 5. Fluxograma da modelagem do Scorecard de Valor Público proposto para a Enap



Na Figura 6, apresenta-se o modelo Scorecard de Valor Público (PVS), proposto para a Enap, para fins de gestão e avaliação de desempenho, orientadas para a criação de valor público.

Figura 6. Scorecard de Valor Público – Enap



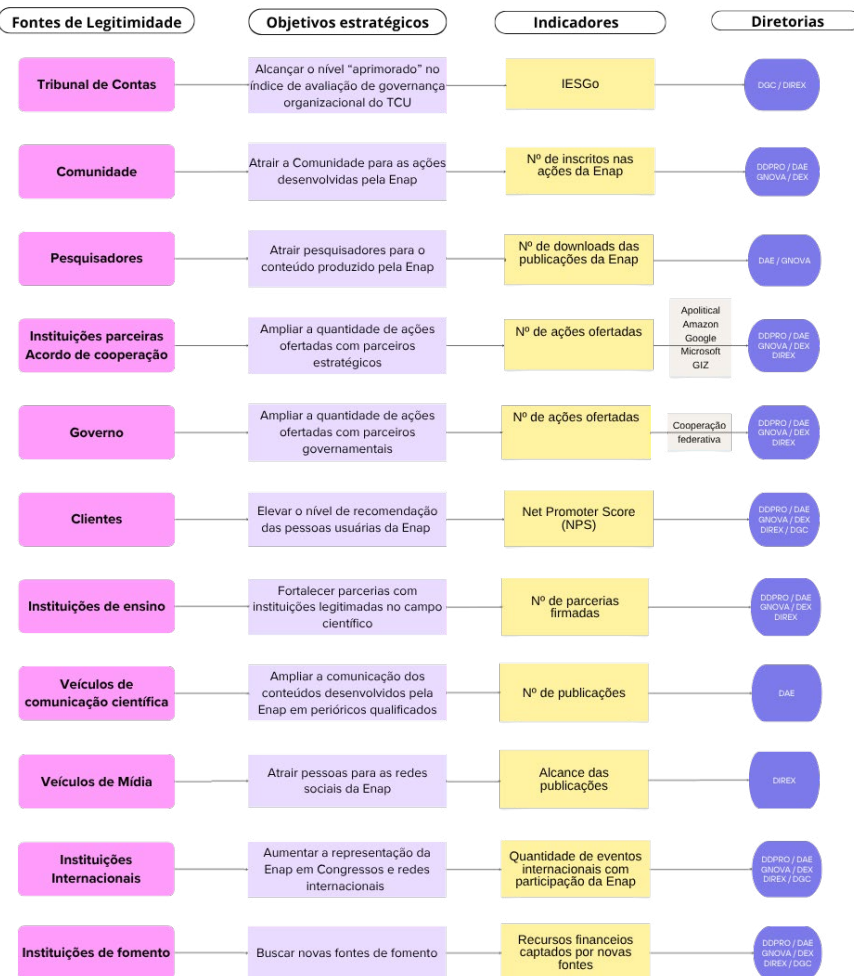
Ações Estratégicas

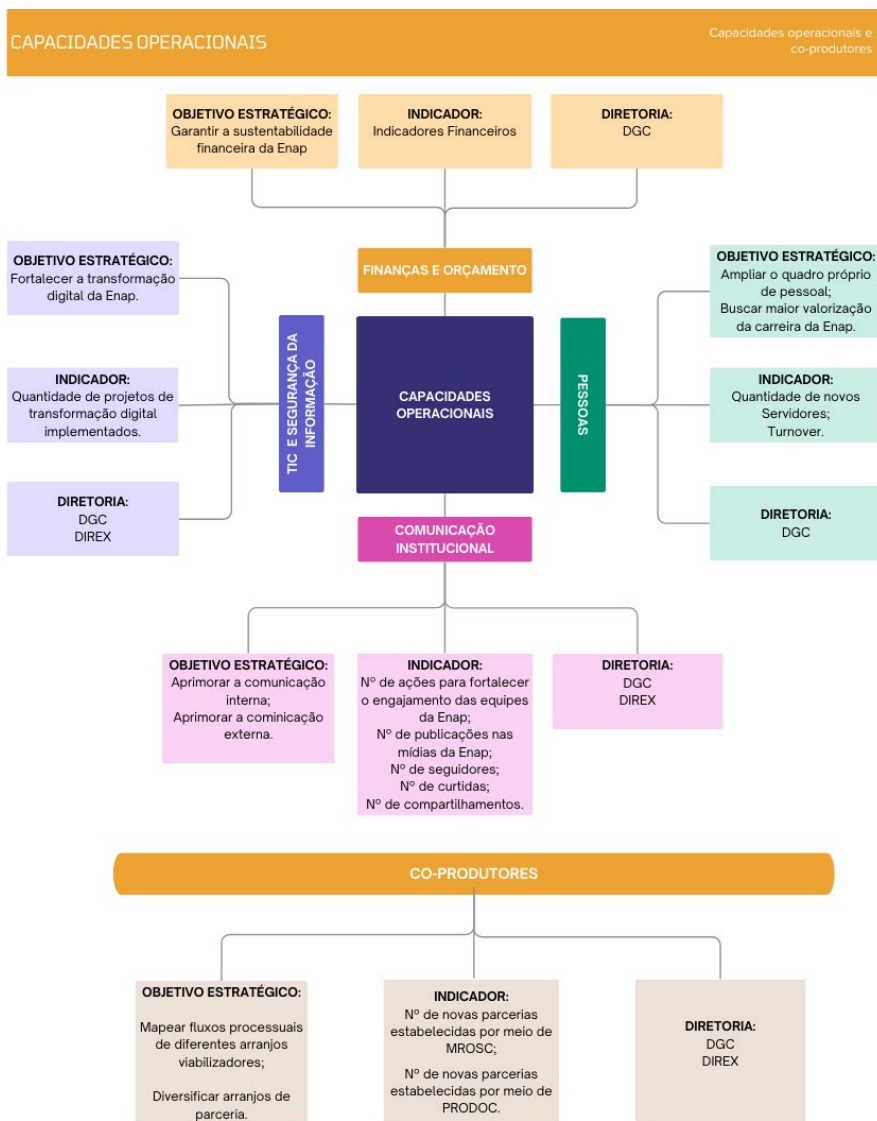
Ações para garantir o alcance dos objetivos estratégicos e a geração de Valor Público



que fluem recursos, tangíveis e intangíveis, para a ENAP e apoiam a sustentabilidade do Valor Público.

FONTES DE LEGITIMIDADE E APOIO





O modelo Scorecard de Valor Público proposto neste policy paper é composto pelas três dimensões que, em conjunto, favorecem a gestão e criação de valor público, contribuindo com sua sustentabilidade e expansão.

Os indicadores e ações propostos neste documento são apenas algumas sugestões, de cunho exemplificativo e, portanto, não pretendem, de forma alguma, esgotar todas as possibilidades em cada dimensão. Para isso, sugere-se que as diretorias envolvidas no processo de geração de valor público da Enap se apropriem das ideias discutidas neste policy paper e ampliem o conjunto de indicadores e ações de cada dimensão, bem como, proponham metas a serem perseguidas por cada diretoria.

A proposta central deste policy paper é discutir sobre uma metodologia de gestão e avaliação de desempenho da administração pública, que supere as limitações dos métodos tradicionais de avaliação, frequentemente pautados em objetivos de curto prazo e que, por vezes, ignoram resultados e conquistas sociais que refletem o valor público gerado pela administração pública, percebido ao longo do tempo.

Argumenta-se que, se a administração pública existe com propósito de criar valor para a sociedade, seu sistema de gestão e avaliação de desempenho deve ser concentrado no valor público criado por ela. No entanto, a avaliação de desempenho centrada na geração de valor público só pode ser viabilizada se os valores públicos pretendidos estiverem no centro do planejamento estratégico e guiarem o curso da ação governamental, para garantir sua geração e sustentabilidade ao longo do tempo.

Para isso, os sistemas de avaliação devem estar intimamente ligados com a execução de uma estratégia preestabelecida para criação de valor. Nessa perspectiva, as entidades do setor público podem desenvolver seus sistemas de avaliação de desempenho orientados pela definição dos resultados sociais que desejam produzir, pelas estratégias necessárias para produzi-los e pelas formas de avaliação da efetividade das estratégias adotadas.

Portanto, a principal característica do sistema de avaliação de desempenho que se concentra na criação de valor é a mensuração da extensão ou grau com que a organização pública está atingindo sua missão, vinculando valores públicos pretendidos como os objetivos e as metas que permitem alcançá-los.

Defende-se que o sistema de avaliação de desempenho orientado para criação de valor público deve estabelecer a relação entre as ideias mais gerais, que definem a missão geral da organização, com objetivos e metas mais concretos e particulares, que servem para orientar operacionalmente a organização. Assim, a ideia geral de missão institucional define os "resultados valorizados" da organização, enquanto objetivos e metas mais particulares descrevem os "meios" nos quais a organização confia para atingir os resultados desejados. Nessa concepção, a lógica que vincula

a missão com as metas e objetivos, é uma teoria causal que afirma que, se for desenvolvido um conjunto específico de atividades, o resultado desejado será atingido.

A modelagem do Scorecard de Valor Público pode ser uma alternativa útil para gestores públicos que desejam estabelecer uma gestão estratégica orientada para a criação de valor público. Este policy paper contribui, nesse sentido, propondo uma modelagem de Scorecard de Valor Público para a Enap, que poderá servir de orientação às demais organizações, adaptando aos propósitos institucionais e realidades locais de cada entidade pública.

Referências

ALFORD, J.; DOUGLAS, S.; GEUIJEN, K.; HART, P. Ventures in public value management: introduction to the symposium. *Public Management Review*, v. 19, n. 5, p. 589–604, 2017.

ALFORD, J.; O'FLYNN, J. Making sense of public value: concepts, critiques and emergent meanings. *International Journal of Public Administration*, v. 32, n. 3–4, p. 171–191, 2009.

BOVAIRD, T. Beyond engagement and participation: user and community co-production of public services. *Public Administration Review*, v. 67, n. 5, p. 846–860, 2007.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BLOOMBERG, L. Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, v. 74, n. 4, p. 445–456, 2014.

DE JONG, J.; DOUGLAS, S.; SICILIA, M.; RADNOR, Z.; NOORDEGRAAF, M.; DEBUS, P. Instruments of value: using the analytic tools of public value theory in teaching and practice. *Public Management Review*, v. 19, n. 5, p. 605–620, 2017.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. *A estratégia em ação: balanced scorecard*. Woburn: Gulf Professional Publishing, 1997.

KELLY, G.; MULGAN, G.; MUERS, S. *Creating public value: an analytical framework for public service reform*. London: Strategy Unit, HM Government, 2002.

MAZZUCATO, M. From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy. *Industry and Innovation*, v. 23, n. 2, p. 140–156, 2016.

MAZZUCATO, M.; RYAN-COLLINS, J. Putting value creation back into “public value”: from market-fixing to market-shaping. *Journal of Economic Policy Reform*, v. 25, n. 4, p. 345–360, 2022.

MEYNHARDT, T.; METELMANN, J. Pushing the envelope: creating public value in the labor market: an empirical study on the role of middle managers. *International Journal of Public Administration*, v. 32, n. 3–4, p. 274–312, 2009.

MOORE, M. H. Creating public value: strategic management in government. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

MOORE, M. H. Public value as the focus of strategy. Australian Journal of Public Administration, v. 53, n. 3, p. 296-303, 1994.

MOORE, M. H. The public value scorecard: a rejoinder and an alternative to “strategic performance measurement and management in non-profit organizations” by Robert Kaplan. Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper, n. 18, 2003.

MOORE, M. H. Recognizing public value. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2013.

MOORE, M. H. Public value accounting: establishing the philosophical basis. Public Administration Review, v. 74, n. 4, p. 465-477, 2014.

O'FLYNN, J. From new public management to public value: paradigmatic change and managerial implications. Australian Journal of Public Administration, v. 66, n. 3, p. 353-366, 2007.

OAKLEY, K.; NAYLOR, R.; LEE, D. Giving them what they want: the construction of the public in 'public value'. London: BOP Consulting, 2006.

OSTROM, E. Crossing the great divide: co-production, synergy and development. World Development, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996.

OSTROM, E. Understanding institutional diversity. Princeton: Princeton University Press, 2005.

RHODES, R. A.; WANNA, J. The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians. Australian Journal of Public Administration, v. 66, n. 4, p. 406-421, 2007.

SEKERA, J. A. The public economy in crisis: a call for a new public economics. Berlin: Springer, 2016.

STEPHENS, L.; RYAN-COLLINS, J.; BOYLE, D. Co-production: a manifesto for growing the core economy. London: New Economics Foundation, 2008.

STOKER, G. Public value management: a new narrative for networked governance? The American Review of Public Administration, v. 36, n. 1, p. 41-57, 2006.