

Criação de valor público por meio da tecnologia digital

Leandra Maria Ortigara, Taiane Ritta Coelho, Marcia Regina Martelozzo Cassitas Hino

Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal do Paraná

Palavras-chave: governo digital, valor público, criação de valor público.

As organizações públicas hoje enfrentam demandas cada vez maiores dos cidadãos e novas formas de crises complexas (por exemplo, Covid-19) fazem com que as organizações públicas burocráticas e hierarquicamente organizadas muitas vezes não consigam abordá-las adequadamente (Neumann et al., 2024). O setor público está sob pressão para fornecer novos serviços públicos com recursos cada vez mais escassos (Clausen et al., 2020). A prestação de serviços não é mais justificativa suficiente para a intervenção estatal financiada pelos cidadãos. A questão que precisa ser respondida é: o serviço gera valor público? (Stoker, 2006). Clausen et al. (2020) afirmam que em resposta, profissionais e acadêmicos têm clamado por mais inovação no setor público, visto que a inovação é crucial para enfrentar os desafios sociais, aprimorar a prestação de serviços e gerar valor público no setor público (de Carneiro et al., 2023; Isik, 2025).

A inovação é definida como a criação e implementação de novos processos, produtos, serviços, arranjos sociais e métodos (de Carneiro et al., 2023), visa melhorar a eficiência administrativa, a melhoria do serviço e o engajamento com o cidadão (Rose et al., 2015), ou seja, uma inovação só precisa fornecer uma mudança significativa em comparação ao que estava em uso anteriormente (Arundel, 2019). Assim, com vistas a melhorar a oferta de serviços e a resposta às expectativas de cidadãos, além de aumentar a eficiência em um contexto de recursos cada vez mais escassos, a inovação é cada vez mais demandada no setor público (Clausen et al., 2020).

No Brasil, a Reforma do Estado, conduzida por Bresser Pereira na década de 1990 e marcada pela adoção da Nova Gestão Pública (New Public Management – NPM), incorporou princípios como eficiência, orientação para resultados, descentralização e avaliação de desempenho, inspirados em práticas do setor privado (Bresser-Pereira, 1998; Hood, 1991). Essa reforma implicou a criação de um conjunto de plataformas tecnológicas destinadas a tornar mais eficientes os processos e serviços prestados pelas organizações públicas (Diniz et al., 2009; Criado; Gil-Garcia, 2019), ou como citado por Isik (2025), destinadas à inovação de processos no setor público. Ademais, os governos ao redor do mundo estão tentando criar valor usando tecnologias. No entanto, o impacto das tecnologias para promover a criação de valor público permanece amplamente inexplorado da perspectiva da gestão do setor público (Criado; Gil-Garcia, 2019). E o que seria “valor público”?

Valor público, segundo Moore (1995), significa aquilo que é percebido como valioso para o cidadão, fruto da satisfação de expectativas coletivas dos cidadãos em relação ao governo e aos serviços públicos. A teoria do valor público, conforme proposta por Moore (1995) oferece maneiras inovadoras de planejar, projetar e implementar iniciativas de governo digital. Ela concebe as tecnologias digitais como ferramentas de eficiência administrativa (Panagiotopoulos et al., 2019). Todavia, a teoria do valor público tem sido especialmente bem-sucedida em fornecer uma alternativa à narrativa da Nova Gestão Pública (New Public Management-NPM) (Panagiotopoulos et al., 2019), e o modelo de Gestão de Valor Público (Public Value Management-PVM) de Stoker (2006) foi reconhecido como um novo paradigma e sucessor da NPM. Além disso, o papel dos gestores públicos na PVM foi definido como criadores de valor coletivo que mobilizam recursos (dinheiro e autoridade) para atender aos desejos dos cidadãos (Greve, 2015).

A Gestão de Valor Público (PVM) oferece um novo paradigma e uma narrativa diferente de reforma na administração pública. Sua força reside na redefinição de como enfrentar os desafios de eficiência, responsabilização e equidade, e na sua capacidade de apontar para uma força motivacional que não depende de regras ou incentivos para impulsionar a reforma do serviço. Baseia-se em uma visão de humanidade mais completa e abrangente do que a da administração pública tradicional ou da nova gestão pública. Sugere-se que as pessoas são motivadas por seu envolvimento em redes e parcerias, ou seja, seus relacionamentos com outras pessoas, formados no contexto de respeito mútuo e aprendizado compartilhado (Stoker, 2006). Segundo a filosofia da PVM, a liderança é necessária, e a questão de como essa liderança pode emergir da melhor forma possível, de forma a mobilizar as pessoas e fazê-las sentir-se dispostas a participar do processo, não deve ser ignorada. O governo precisa aprender a conduzir com leveza, e a capacidade e as habilidades para agir dessa forma terão que ser incutidas nos sistemas de governança (Zyak, 2024).

Utilizando a lente teórica do valor público (Moore, 1995), Parker et al. (2023) afirmam que a liderança molda a criação de valor. Estes autores apresentam evidências para apoiar a proposição de que a liderança com astúcia política é um conjunto valioso de capacidades para liderar equipes. Astúcia política envolve uma série de capacidades, desde habilidades estratégicas até habilidades pessoais e interpessoais. Segundo Moore (1995) os gestores públicos criam valor público, porém não basta dizer que os gestores públicos criam resultados valorizados; eles devem ser capazes de demonstrar que os resultados obtidos compensam o custo na produção dos resultados desejáveis. Só então podemos ter certeza de que algum valor público foi criado. Dessa forma, afirmam os autores Parker et al. (2023) que seriam úteis mais estudos que examinassem detalhadamente os processos de liderança que criam (ou perdem) a “criação de valor público”. Zyak et al. (2024) complementam que há a necessidade de um conhecimento mais sistemático das abordagens complementares, Gestão de Valor Público (PVM) e Tecnologias Digitais (DT), porém distintas.

O artigo de Virtanen et al. (2023) esclarece a lógica de como o valor público é criado por meio da prestação de serviços públicos. Os fluxos que geram valor público devem se concentrar em todo o ciclo político, desde a política até as políticas públicas e a prestação de serviços, e devem abranger a função de liderança pública, assim como afirma Stoker (2006). A liderança pública é um mecanismo importante neste processo de criação de valor público, pois utiliza valores importantes para o valor público, mas também os meios para os garantir (Virtanen et al., 2023). Esses meios incluem a prática da liderança pública, enfatizando a colaboração e a adaptação de metahabilidades que ajudam a superar problemas decorrentes de complexidades sociais e culturas organizacionais isoladas (por exemplo, Tammeaid 2023).

Portanto, o ponto de partida deste estudo é a indefinição quanto aos conceitos da gestão de valor público, da lógica de criação de valor público e iniciativas de governo digital. Partindo do contexto, motivação e lacunas da literatura descritos, o objetivo geral deste estudo é analisar os conceitos da gestão de valor público que impactam a lógica de criação de valor público nas iniciativas de governo digital. A partir deste objetivo, definiu-se os seguintes objetivos específicos:

- 1 - Analisar os conceitos de Gestão de Valor Público em Tecnologias Digitais, no contexto da lógica de como o valor público é criado e buscar compreender a correlação entre eles;
- 2 - Propor um modelo conceitual com os conceitos da PVM em DT e suas relações com PSL;
- 3 – Validar o modelo conceitual proposto por meio de um estudo de caso.

Referente ao procedimento metodológico, esta pesquisa pretende seguir o seguinte fluxo. Primeiro fazer um ensaio teórico, que tem como base os dados advindos de uma revisão da literatura com o objetivo de aprofundar o conhecimento sobre os conceitos adotados neste estudo, de modo a dar suporte à capacidade reflexiva, compreensão da realidade baseados em pressupostos, analogias e de uma linha argumentativa. Em seguida, pretende-se propor o modelo teórico a partir do fluxo de valor público proposto por Virtanen (2023), junto aos conceitos de PVM propostos por Stoker (2006). Por fim, pretende-se validar o modelo por meio do estudo de caso.

A coleta dos dados dar-se-á por meio da técnica de entrevistas e instrumento elaborado a partir do modelo conceitual e dos insumos da literatura, com gestores públicos integrantes de instituições federais de ensino superior, gestores das áreas de recursos humanos e responsáveis pela implementação do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) do poder executivo federal brasileiro. Segundo a PSL, o valor público é cocriado em interações. O PGD busca alinhar desempenho individual ao resultado organizacional, podendo ser visto como mecanismo para transformar o trabalho do servidor em parte da coconstrução de valor público.

Cabe destacar que as universidades são autarquias do setor público, das quais é exigido não só a colaboração nos processos de inovação do país, como também sua eficiência interna, o alcance de indicadores e o atendimento de excelência em ensino, pesquisa e extensão. Dessa forma a escolha de contextos universitários para a aplicação prática do modelo, dar-se-á pela importância da inovação nesse contexto, bem como pela abertura e valorização da pesquisa mais comumente encontradas nas comunidades acadêmicas.

Como contribuição, pretende-se contribuir para o avanço do conhecimento ao enfrentar a lacuna existente. Do ponto de vista teórico, sistematiza e analisa os conceitos de Public Value Management (PVM) em Tecnologias Digitais e suas inter-relações com a Public Service Logic (PSL), oferecendo uma compreensão mais precisa sobre os fatores que influenciam a criação de valor público nesse contexto. Em termos metodológicos, a pesquisa propõe e valida um modelo conceitual, integrando construtos teóricos dispersos e permitindo sua aplicação em estudos futuros. Já no âmbito prático, ao validar o modelo em um estudo de caso real, o trabalho fornece subsídios para gestores públicos compreenderem de que forma as dimensões da gestão de valor público impactam a efetividade de iniciativas digitais, fortalecendo a capacidade do governo de gerar valor para a sociedade.

Referências

- Arundel, A., Bloch, C., & Ferguson, B. (2019). Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals. *Research policy*, 48(3), 789-798.
- Bresser Pereira, L. C. (1998). A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, 49-95.
- Clausen, T. H., Demircioglu, M. A., & Alsos, G. A. (2020). Intensity of innovation in public sector organizations: The role of push and pull factors. *Public administration*, 98(1), 159-176.
- Criado, J. I., & Gil-Garcia, J. R. (2019). Creating public value through smart technologies and strategies: From digital services to artificial intelligence and beyond. *International Journal of Public Sector Management*, 32(5), 438-450.
- de O. Carneiro, D. K., Isidro Filho, A., & Criado, J. I. (2024). Public sector innovation ecosystems: a proposition for theoretical-conceptual integration. *International Journal of Public Administration*, 47(14), 937-950.

- Diniz, E. H., Barbosa, A. F., Junqueira, A. R. B., & Prado, O. (2009). O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública*, 43, 23-48.
- Greve, C. (2015). Ideas in public management reform for the 2010s. *Digitalization, value creation and involvement. Public organization review*, 15(1), 49-65.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Isik, L. (2025). Innovation interrupted: The gap between value creation and evaluation in the public sector. *GOVERNMENT INFORMATION QUARTERLY*, 42(3).
- Moore, M. H. (1995). Creating public value: Strategic management in government. Harvard university press.
- Neumann, O., Kirklies, P. C., & Hadorn, S. (2024). Does agile improve value creation in Government?. *Information Polity*, 29(2), 235-252.
- Panagiotopoulos, P., Klievink, B., & Cordella, A. (2019). Public value creation in digital government. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101421.
- Parker, S., Hartley, J., Beashel, J., & Vo, Q. (2023). Leading for public value in multi-agency collaboration. *Public Policy and Administration*, 38(1), 83-106.
- Rose, J., Persson, J. S., Heeager, L. T., & Irani, Z. (2015). Managing e?Government: value positions and relationships. *Information systems journal*, 25(5), 531-571.
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance?. *The American review of public administration*, 36(1), 41-57.
- Tammeaid, M. (2023). Public sector leadership meta-skills.
- Virtanen, P., & Jalonens, H. (2024). Public value creation mechanisms in the context of public service logic: an integrated conceptual framework. *Public Management Review*, 26(8), 2331-2354.
- Zyzak, B., Sienkiewicz-Malyjurek, K., & Jensen, M. R. (2024). Public value management in digital transformation: a scoping review. *International Journal of Public Sector Management*, 37(7), 845-863.