

**Fundação Getúlio Vargas**  
**Escola de Administração de Empresas de São Paulo**

**Maria Ligia Migliorato Saad**

**Governos eficientes e serviços públicos efetivos: contribuições a partir da  
Teoria do Valor Público**

**São Paulo**

**2015**

## **RESUMO**

### **Governos eficientes e serviços públicos efetivos: contribuições a partir da Teoria do Valor Público**

O presente artigo discute as necessidades de aprimoramento na eficiência gerencial dos governos, a partir de inovações na elaboração e provisão dos serviços públicos. Alerta, porém, que não há muitas vantagens em ser eficiente em serviços que não geram valor para a população. Por esta razão, o texto procura associar estes dois vetores sobre o alicerce conceitual da teoria do valor público, a qual vai além da discussão da eficiência no desempenho governamental para resultados, e discorre sobre a geração de impacto na atuação do poder público, em termos do que seria seu propósito estratégico. Norteados por este viés metodológico, o artigo tratará sobre os aspectos de priorização, financiamento e aprimoramento de serviços públicos, como alternativas para fomentar a estruturação de governos eficientes na gestão e efetivos nos impactos que visam produzir.

**PALAVRAS-CHAVE:** valor público; serviços públicos; inovação; governança; impacto.

## **ABSTRACT**

### **Efficient governments and effective public services: contributions from Public Value Theory**

This article discusses the improvement needs of governments' managerial efficiency, based on innovations concerning elaboration and provision of public services. Warns, however, there are not many advantages in being efficient in services that do not generate value for society. For that reason, the text seeks to associate those two drivers over the conceptual basis of public value theory, which goes beyond the debate on the efficient performance of results-based governments and argues over the generation of impact from public authority intervention, in terms of what would be its strategic purpose. From that methodological bias, the article will discuss about the aspects of prioritizing, financing and improving public services, as alternatives to foster the creation of governments that are efficient in management skills and effective in the impacts they seek to produce.

**KEYWORDS:** public value; public services; innovation; governance; impact

## 1. INTRODUÇÃO

No mundo todo, centenas de bilhões de dólares são gastos com a prestação de serviços sociais básicos. Em cenários de crise econômica, estes investimentos geralmente correm riscos de corte, uma vez que muitos governos, por terem obrigações financeiras a cumprir com credores e investidores externos, precisam reduzir custos.

Entretanto, por mais que contextos como este pareçam ter um receituário econômico pronto e quase intuitivo, há espaço para novas reflexões e questionamentos. Por exemplo: existem saídas possíveis que viabilizem a entrega de serviços sem prejuízo aos cidadãos e, ao mesmo tempo, reduzam os gastos públicos? Como assegurar a efetividade de impactos sociais mesmo em momentos de crise?

A partir de uma breve análise sobre a teoria do valor público – que será apresentada no capítulo seguinte –, este artigo procurará fomentar a discussão sobre como os governos podem ser mais eficientes se associarem medidas de modernização e aprimoramento gerencial com soluções que os apoiem a identificar quais serviços agregam valor à esfera pública no longo prazo e também são considerados prioritários pelos cidadãos.

No Brasil, assim como em muitos países latino-americanos, o histórico do Estado patrimonialista, no qual chefes de governo usurpavam a máquina pública em benefício próprio, culminou com a estruturação do modelo burocrático. Ainda que tenha sido criado para organizar a gestão pública de forma processual, este modelo acabou por se tornar excessivamente engessado e pouco efetivo. Assumia-se, de antemão, que era preciso criar processos rígidos para evitar o mau uso da máquina pública por seus gestores. Nos dias de hoje, sabe-se que o modelo burocrático não só falhou ao combater corrupções no Estado, como o tornou ineficiente

Por outro lado, a evolução para modelos gerenciais de administração pública, vivenciados no Brasil a partir da década de 1990, trouxe avanços significativos. Contemplou a possibilidade de compartilhar com atores privados e não estatais a provisão de serviços e fomentou um modelo de governança focado no monitoramento de resultados.

Ainda assim, obstáculos de ordem organizacional, que dificultam a geração de impactos socioeconômicos positivos, permanecem na gestão pública e demandam reflexões para sua possível reformulação. Em linhas gerais, o que se argumenta no presente artigo é

que a conduta dos governos deve ser norteada pela constante geração de valor público, e não pautada por limitações impostas por sua infraestrutura institucional.

Nos itens a seguir, serão discutidos meios alternativos que podem ser utilizados pelos governos para priorizar, financiar e aprimorar a provisão de serviços públicos, por meio de parcerias com diferentes atores não-estatais, levando sempre em consideração a efetiva satisfação do interesse público.

## **2. SOBRE A TEORIA DO VALOR PÚBLICO**

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por um cenário internacional de crises político-econômicas, em que a ascensão do neoliberalismo enaltecia a lógica de mercado e os mecanismos de gestão privada, ao mesmo tempo em que procurava evidenciar as limitações da esfera pública e das capacidades administrativas do Estado. Foi neste contexto, no ano de 1995, que professor da Universidade de Harvard, Mark Moore, publicou o livro *“Creating Public Value: Strategic Management in Government”*.

Neste trabalho, Moore buscou elaborar um arcabouço conceitual mais amplo e arrojado do que a literatura sobre gestão pública voltada para resultados pretendia, até então, contemplar. Sua preocupação estava centrada em responder à pressão por mudanças na forma como os governos eram percebidos pelas pessoas e oferecer aos gestores públicos uma nova abordagem sobre o que é uma administração pública efetiva. Mais do que eficiência no desempenho para assegurar resultados, Moore procurou trabalhar em uma perspectiva de geração de impacto na atuação do poder público, tanto no que concerne às escolhas estratégicas para a provisão de serviços e sua operacionalização, quanto em sua relação com a sociedade, pautada por princípios de legitimidade. Diante disto, era fundamental delimitar qual o **propósito estratégico** do setor público e identificar os meios de execução e verificação para que tal propósito fosse constantemente perseguido.

Segundo o autor, o propósito estratégico dos governos deve ser a **geração de valor público**. Por este, entende-se a gestão eficiente de recursos na provisão de serviços públicos, mediante escolhas identificadas como valor pelos cidadãos. Não se trata apenas de garantir bons resultados a partir da alocação eficiente de insumos, mas de assegurar que tais resultados representem o que de fato é considerado valor pela sociedade, preservando, a longo prazo, o atendimento do interesse público.

“(…) o valor público pode auxiliar os gestores a solucionarem problemas complexos de alocação de recursos em um contexto de recursos escassos e de medição de resultados, especialmente porque oferece uma medida de sucesso mais abrangente do que as convencionalmente usadas na literatura da Nova Gestão Pública. A aferição do valor público se propõe a avaliar, além dos resultados, os **meios** utilizados para chegar a eles, bem como a **confiança** e a **legitimidade** na execução de determinadas ações. Ademais, permite endereçar assuntos como **equidade**, *ethos* e *accountability*”. (FARIA; SOUZA; SAAD, 2015).

Deste modo, a utilização da teoria do valor público como metodologia, tanto para escolha quanto para avaliação de serviços públicos, representa uma importante inovação, pois compreende um eixo fundamental de análise que é o atingimento das expectativas e necessidades dos cidadãos. Isto significa que os resultados de uma gestão pública eficiente apenas gerarão impactos positivos de longo prazo quando a dimensão do valor público e sua entrega efetiva se configurarem como o ponto central na prestação de serviços.

Mas como o valor público é, de fato, gerado? Antes de tudo, é primordial que se tenha em mente que este é fruto de uma cocriação, na qual Estado, mercado e sociedade civil, como esferas interdependentes, articulam-se de forma coordenada para tal finalidade. Entretanto, seria ingenuidade conceber esta articulação como um fenômeno tácito e natural. Segundo Moore, os gestores públicos têm papel fundamental na coordenação destes atores quando da formulação de políticas públicas. As dimensões de interação entre Estado, mercado e sociedade civil devem compreender três processos essenciais, a saber: 1) a definição de **propósitos valiosos** para os cidadãos; 2) a criação de um **ambiente autorizador**, ou seja, uma coalização de atores chave capaz de legitimar determinadas ações e lhes garantir sustentabilidade; 3) construção de **capacidade operacional** para viabilizar a geração de valor público. A interação entre estes três processos foi representada por Moore em uma estrutura que ficou conhecida como Triângulo Estratégico:



Figura 1: O Triângulo Estratégico da geração de Valor Público

Fonte: FARIA; SOUZA; SAAD (2015), adaptado de BENINGTON; MOORE (2011)

Como pontuado acima, estes processos, bem como os atores que neles são protagonistas, dificilmente estarão alinhados sem que haja intervenção por parte do gestor público. É ele quem deve se esforçar, ao longo de todo ciclo das políticas públicas, para garantir a coordenação destas dimensões e *stakeholders* estratégicos, negociando, inclusive, *trade offs* entre eles. Isto significa, por exemplo, que se o que é definido pelos cidadãos como propósito valioso não está em consonância com as expectativas de todos os atores-chave do ambiente autorizador, o gestor público tem como opções ou adaptar o que foi atribuído como valor, na busca de uma solução intermediária; ou persuadir o ambiente autorizador a rever sua opinião (BENINGTON; MOORE, 2011).

Em essência, o valor público deve ser considerado em duas dimensões:

1) Na que adiciona valor à esfera pública, que é considerada uma visão de longo prazo e sistêmica.

2) Na dimensão daquilo que a sociedade considera como valioso, que é tida como uma visão de curto/médio prazo, e evidencia uma forma mais participativa de se trabalhar a gestão pública. Isto porque, para identificar o que é percebido pelo público como valor, e trabalhar na elaboração de políticas para endereçá-lo, os governos devem criar condições para estabelecer o engajamento e o diálogo contínuos com a comunidade. Em oposição à administração pública tradicional, não é apenas o Estado quem define os serviços mais estratégicos a serem prestados.

Nesta dinâmica de curto/médio prazo, parece até convidativo associar integralmente a lógica de mercado à prestação de serviços públicos, uma vez que é o “consumidor” quem define o que é valor. Mas há, neste aspecto, uma importante diferença entre o contexto público e o privado, a saber:

“(…) ao contrário de um bem privado, que é valorado por um consumidor individualmente, um bem público é valorado por um grupo/comunidade. Isso significa que a atenção deve estar não apenas nos interesses individuais, que podem ser divergentes e conflitantes, mas no interesse público de maneira mais ampla (...) a definição de valor público deve englobar também o que adiciona valor para a esfera pública, ou seja, deve assegurar que o interesse público, em longo prazo, seja atendido. Portanto, o desafio enfrentado pelos governos é, por um lado, melhorar os serviços básicos para os indivíduos e, ao mesmo tempo, promover estratégias para melhorar o contexto e a cultura em que os indivíduos vivem”. (FARIA; SOUZA; SAAD, 2015, p.47).

A seguir, a teoria do valor público será utilizada como referência para a análise de alguns aspectos que compreendem o universo dos serviços públicos.

### **3. SERVIÇOS PÚBLICOS E ESCOLHAS ESTRATÉGICAS DOS GOVERNOS**

No decorrer do século passado, sobretudo entre os países de economias mais desenvolvidas, os gastos públicos seguiram um padrão ascendente de crescimento. Tal como aponta matéria veiculada no ano de 2011, na revista inglesa *The Economist*, e evidenciada no artigo de Nick Pearce sobre reforma nos serviços públicos, estes aumentos progressivos são consequência de diretrizes de longo prazo, em diferentes países. Não se trataria, portanto, de escolhas ideológicas ou partidárias, mas de um padrão de decisões políticas estruturantes, pautadas por uma nova dinâmica de relação entre Estado e sociedade e os diferentes atores que os compõem.

O gráfico a seguir mostra o crescimento dos gastos públicos em economias “avançadas” com relação ao seu PIB. A pesquisa consolidou dados de 13 países, a saber: Áustria, Bélgica, Grã-Bretanha, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Holanda, Espanha, Suécia, Suíça e Estados Unidos.



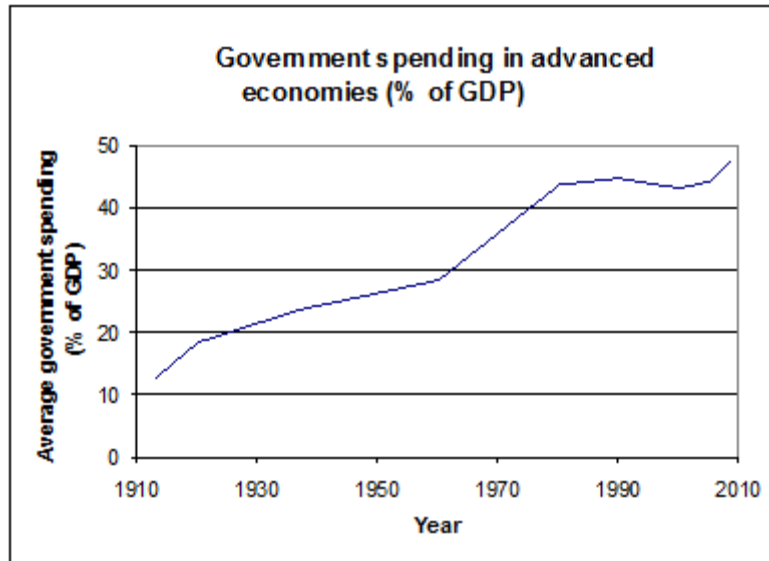


Figura 2: Gastos públicos em economias desenvolvidas

Fonte: *The Economist*, edição de Março de 2011. In PEARCE, 2011.

Alguns fatores podem ser identificados como potenciais causas para este incremento constante de investimentos públicos, como o advento de regimes democráticos e de cidadãos mais participativos e demandantes de serviços – uma vez que contribuem com o pagamento de impostos; o aumento da longevidade, ou seja, populações com maior número de idosos requerem investimentos altos e específicos; e aumento, sobretudo a partir da década de 1990, da competição econômica em nível global, cenário que pressiona governos a investir em políticas de qualificação da mão de obra nacional para assegurar ganhos de produtividade e competitividade internacionais.

Também há que se considerar, não como justificativa aos dados evidenciados no gráfico acima – mas como novos fatores demandantes de investimentos de governos –, o cenário de mudanças climáticas e as medidas de mitigação de seus efeitos, que implicam em investimentos em novas tecnologias; o aumento expressivo de casos de doenças da modernidade, como obesidade, estresse, diabetes; entre outros.

O desafio dos governos diante de demandas crescentes – e cada vez mais complexas – é assegurar que seus investimentos sejam efetivos e gerem valor público. Deste modo, vamos analisar o cenário da prestação de serviços públicos a partir de três aspectos fundamentais: 1) **Priorização**, ou seja, quais escolhas estratégicas geram maior impacto no

desenvolvimento social, econômico e ambiental; 2) **Financiamento**, o que significa refletir sobre mecanismos alternativos de gerar valor público mediante a provisão de serviços em parceria com parceiros privados e entes públicos não estatais; 3) **Aprimoramento**, ou seja, garantir meios que permitam capturar as experiências dos cidadãos com os serviços públicos e suas ponderações sobre quais investimentos geram mais valor para a população, para assim, melhorar os serviços.

### 3.1 Priorização na provisão de serviços públicos

Mais relevante do que a quantidade de gasto público, é a forma como tais recursos são alocados. Esta afirmação traduz a essência da lógica de custo-efetividade ou, como preferem os britânicos, *value-for-money*. Este conceito é muito utilizado por eles tanto para avaliar políticas públicas, quanto para definir quais serviços serão prestados. Quanto a este último ponto, as análises de *value-for-money* devem garantir que os recursos públicos serão gastos em atividades que geram mais benefícios possíveis para a sociedade e de forma mais eficiente.

No Reino Unido, 90% da interação dos pacientes com o sistema nacional de saúde se dá no âmbito da atenção primária.<sup>1</sup> Trata-se de uma escolha estratégica feita pelos governos, uma vez que o investimento maciço em políticas de assistência básica de saúde gera *savings* importantes nas áreas de média e alta complexidade, as quais são muito mais onerosas aos cofres públicos. No final dos anos 1990, o governo britânico passou a ampliar serviços de atenção básica, aumentando também sua interação direta com os cidadãos. Prova disso foi a criação dos *Walk-in Centres*, postos de atendimento que funcionam todos os dias da semana, localizados em regiões de grande circulação, e o *NHS Direct*, linha telefônica operada 24 horas por enfermeiros, que oferece informações e orienta os cidadãos sobre como proceder em casos mais graves.

Outro exemplo importante, evidenciado por um estudo realizado em 2009 pela OECD (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), relaciona investimentos dos Estados em políticas de acolhimento infantil – tais como construção e ampliação de

---

<sup>1</sup> Dados do *Health and Social Care Information Centre*, disponíveis em: <http://www.hscic.gov.uk/primary-care>

creches – com o aumento das taxas de emprego entre mulheres. O gráfico a seguir demonstra correlação positiva entre as variáveis, sendo esta mais forte nos países em que os índices de fertilidade são maiores – dado que reforça o argumento.

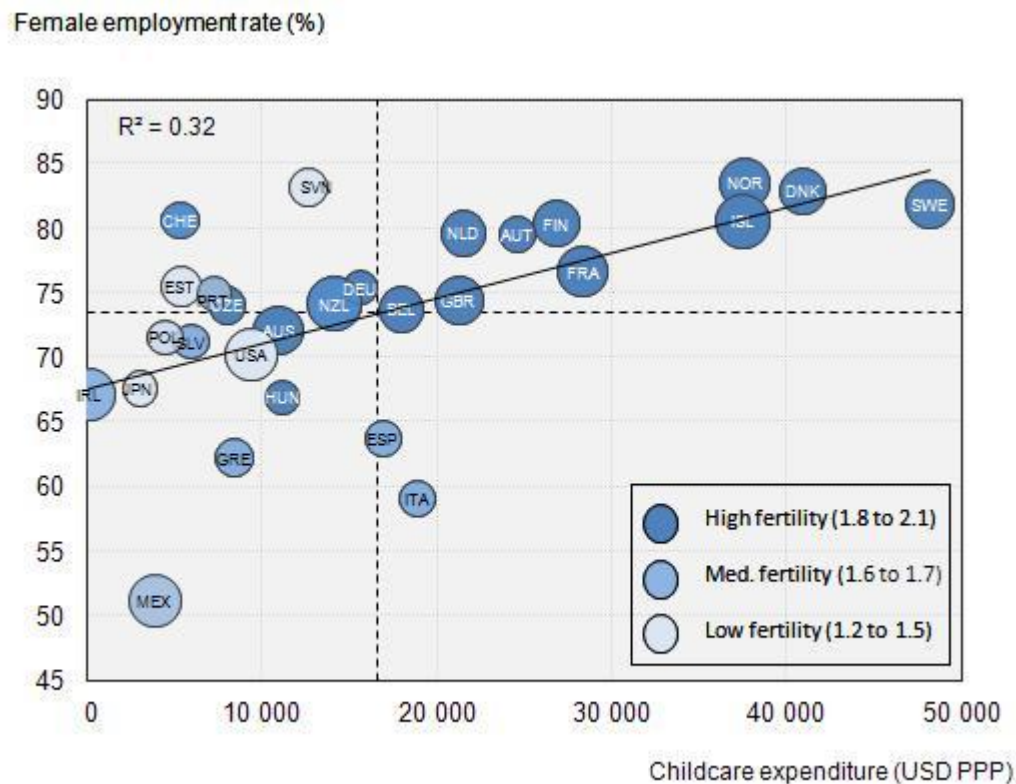


Figura 3: Relação entre a taxa de emprego entre as mulheres e o investimento em políticas de acolhimento infantil.

Fonte: OECD, *Doing Better for Children*, 2009. In PEARCE, 2011

Como vimos anteriormente, os gastos públicos tendem a ser ascendentes. Logo, garantir políticas que aumentem as taxas de emprego – e consequentemente ampliem a base tributária – passa a ser uma escolha estratégica para muitos governos. É importante ressaltar que políticas como esta, se acompanhadas de iniciativas de médio e longo prazo, como ativação de mercados e qualificação profissional, devem produzir impactos mais expressivos no que diz respeito à redução da pobreza e ao crescimento econômico.

No Brasil, o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) publicou um estudo inédito em 2011 sobre o impacto dos gastos sociais e sua relação com a ascensão econômica do país. Para fins deste trabalho, os pesquisadores do Instituto – tendo como base os gastos

empreendidos no ano de 2006 – definiram multiplicadores para os valores aplicados, o que significa dizer, o quanto o incremento de 1% do PIB em determinadas políticas públicas aumenta o próprio PIB e o quanto eleva a renda das famílias. Ademais, compararam esse impacto àquele gerado por outras atividades econômicas. A figura a seguir demonstra que os investimentos públicos em educação geram um efeito de multiplicação maior.

<b>Multiplicadores Decorrentes de um Aumento de 1% do PIB Segundo Tipo de Gasto</b>		
<b>Tipo de Gasto/Demanda</b>	<b>Multiplicador do PIB (%)</b>	<b>Multiplicador da Renda das Famílias (%)</b>
<b>Demanda Agregada</b> (investimento, exportações e gasto do governo)	1,57	1,17
<b>Educação e Saúde</b>	1,78	1,56
<b>Educação</b>	1,85	1,67
<b>Saúde</b>	1,70	1,44
<b>Investimento no Setor de Construção Civil</b>	1,54	1,14
<b>Exportações de <i>Commodities</i> Agrícolas e Extrativas</b>	1,40	1,04

Figura 4: Multiplicadores decorrentes de aumento de 1% do PIB, de acordo com tipo de gasto público.

Fonte: Adaptado de IPEA, *Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*, 2011.

Em entrevista<sup>2</sup> concedida à Revista Educação, em agosto de 2011, Jorge Abrahão, um dos coordenadores da pesquisa, explicou que o estudo não buscou aferir os ganhos de longo prazo com os investimentos em educação (o chamado custo-oportunidade), porém, em uma lógica mais imediata, buscou demonstrar o quanto a área da educação gera empregos em uma determinada estratificação social e, sendo assim, faz a roda da economia girar. Trata-se de uma parcela significativa da classe média brasileira, cujo padrão de consumo é essencialmente nacional.

“(…) consideramos o gasto [público em educação] como elemento de consumo da economia hoje. Não estamos considerando o que ele produz. Para fazer esse outro cálculo, seria o custo-oportunidade, ou seja: calcular, no futuro, o valor presente

<sup>2</sup> Disponível em: <http://revistaeducacao.uol.com.br/textos/167/artigo233502-1.asp>

do conhecimento ofertado hoje. Com certeza, esse é o grande diferencial, mas não estamos calculando isso. Estamos dizendo o seguinte: sem considerar isso, a educação já é um bom investimento, é um elemento importante para a economia brasileira, para o mercado interno. Porque grande parte dos professores, dos técnicos, dos servidores da educação em geral, consome produtos nacionais, ajudando a circular dinheiro na economia. Esse circuito é que foi medido. Esse é um multiplicador do PIB muito maior que a maioria. São dois milhões de pessoas exercendo o poder de consumo. Ao fazer isso, há um estímulo à economia local, regional e nacional.” (ABRAHÃO, 2011)

Ou seja, além do fundamental legado de aprimoramento do capital humano nacional, que gerará uma força de trabalho mais qualificada a médio e longo prazo, os investimentos em educação, sob uma ótica pragmática, interessam muito à economia do país.

Quando trazemos à tona a discussão sobre geração de valor público, ressaltam-se desafios importantes no que concerne as escolhas estratégicas na provisão de serviços pelos governos. Aqueles que geram maior valor para a esfera pública, ou seja, deixam contribuições estruturantes para o desenvolvimento do país, não produzem resultados rapidamente e ultrapassam os limites das gestões governamentais. Sendo assim, é um desafio da sociedade civil pressionar o poder público para escolhas na provisão de serviços que representem ganhos de longo prazo – o que significa superar medidas que, em geral, são incrementais e servem de plataforma eleitoral.

Outro desafio importante, mais atrelado à estrutura institucional dos Estados, diz respeito à multissetorialidade das políticas públicas. Muitas vezes, o investimento em determinado serviço, associado a um setor específico, gera benefícios para uma outra área de governo. Por exemplo, políticas de reabilitação de usuários de drogas tendem a reduzir a população carcerária (Saúde | Segurança Pública); políticas de qualificação profissional para ex-detentos, com foco em empregabilidade, tendem a diminuir a reincidência criminal (Educação | Trabalho | Segurança Pública); investimentos em educação na primeira infância tendem a reduzir taxas de desemprego futuramente (Educação | Trabalho). Como coordenar ações em diferentes áreas para que efetivamente gerem valor público? Além de pensar em planejamentos transversais – como os planos plurianuais no Brasil já o fazem – seria importante considerar estruturas matriciais na gestão pública, em que não apenas objetivos,

mas orçamentos fossem compartilhados, a fim de que políticas multissetoriais pudessem ser, de fato, bem sucedidas.

Como alternativa – e não substituição – destes *gaps* estruturais, existem inovações no financiamento de serviços públicos que podem contribuir para a entrega de resultados de forma sistêmica, gerando valor público. Na seção a seguir veremos como os Títulos de Impacto Social configuram esta alternativa.

### **3.2 Financiamento na provisão de serviços públicos**

Quando nos referimos ao financiamento de serviços públicos, logo nos vem à mente o termo “parcerias público-privadas (PPPs)”. Apesar de a expressão ser amplamente utilizada em diversos contextos de cooperação entre os setores público-estatal e privado, ditas parcerias, em sentido estrito, consistem no instrumento utilizado pelo Estado brasileiro para selecionar e contratar empresas privadas que serão responsáveis pela prestação de serviços de interesse público, por prazo determinado. Grande parte dos investimentos em infraestrutura no Brasil, que consideram a prestação de serviços públicos, são viabilizados por meio destes modelos de pactuação.

Segundo disciplina o marco legal das PPPs no Brasil (Lei Federal 11.079/2004), há duas categorias possíveis neste tipo de contratação. Em ambas, os contratos de prestação de obras ou serviços não podem ser inferiores a R\$ 20 milhões, devendo ter duração mínima de cinco e, no máximo, de trinta e cinco anos. O objeto são serviços ou obras públicas sem sustentabilidade econômico-financeira e os riscos do projeto são compartilhados entre a empresa privada e o parceiro público. As modalidades de PPP em sentido estrito são:

- Concessão Patrocinada: modalidade na qual as tarifas cobradas dos usuários da concessão não são suficientes para pagar os investimentos feitos pelo parceiro privado. Assim, na concessão patrocinada, o poder público complementa a remuneração da empresa por meio de contribuições regulares (pagamento do valor complementar, somado a impostos e encargos).

- Concessão Administrativa: modalidade na qual, em função do contexto do serviço de interesse público a ser prestado pelo parceiro privado, não é possível ou conveniente cobrar do usuário. Por esta razão, a remuneração da empresa, por meio de aportes regulares,

é integralmente feita pela entidade do poder público com a qual o parceiro privado tenha celebrado o contrato de concessão.

Ainda que as PPPs, nestas modalidades apresentadas, sejam as formas de interação mais conhecidas entre o setor público e o privado na provisão de serviços, há inovações recentes sendo implementadas internacionalmente – que não dizem respeito a obras de infraestrutura – e merecem destaque neste artigo.

Trata-se dos Títulos de Impacto Social (ou *Social Impact Bonds* – SIB, em inglês). Ainda que o termo empregado remeta a um título financeiro, o SIB é, na verdade, um modelo de investimento criado para incentivar o financiamento privado em programas de alto impacto social. É utilizado em um tipo de contrato específico (*Pay-for-Success*), baseado em performance, no qual as metas pactuadas são avaliadas por indicadores de resultados – e não de atividades. Além de uma maneira inovadora de financiar serviços públicos, O SIB ainda transfere todos os riscos da operação aos investidores privados. Ou seja, caso os resultados pactuados não sejam atingidos, o governo não reembolsará os recursos empregados na ação.

Mas como o SIB funciona na prática? Quais atores são envolvidos? Há outros objetivos atrelados a esta inovação que não estejam somente relacionados ao financiamento de serviços?

Primeiramente, há que ficar claro que os SIB são mais do que financiamento de serviços públicos – trata-se de **financiamento de resultados sociais** e é daí que podemos fazer a relação com o tema transversal deste artigo: a geração de valor público. Desde que o primeiro SIB foi assinado, em março de 2010, na Inglaterra, nota-se que o padrão associado a este tipo de arranjo público-privado remete a projetos estruturantes, com metas de médio e longo prazo. Ademais, visam a melhoria das condições sociais de determinados grupos de indivíduos, e acabam resultando em economias mensuráveis para os governos no longo prazo. Alguns exemplos destes programas são os que buscam diminuir a reincidência criminal, o desemprego juvenil, o baixo rendimento escolar de crianças em situação de vulnerabilidade social, entre outros.

O modelo de implementação do SIB tem uma estrutura complexa, já que envolve uma diversidade significativa de atores, cada qual com papéis distintos. Além dos beneficiários do programa e do setor público, fazem parte desta rede: o prestador de serviços – organização sem fins lucrativos com comprovada expertise no tema a ser endereçado pelo contrato –, os

investidores – que entram para financiar a operação do prestador de serviço e recuperam seu investimento apenas se as metas pactuadas forem cumpridas –, a organização social intermediária – que faz a articulação entre os atores e a contratação dos prestadores de serviço – e, finalmente, o avaliador externo, neutro e independente, que fará a verificação das metas pactuadas com base no avanço dos indicadores. Caso o projeto seja bem sucedido, o governo paga ao investidor privado o valor dos recursos dispendidos nas atividades, podendo pagar adicionalmente um incentivo financeiro, uma espécie de premiação, com base na economia aos cofres públicos resultante do atingimento das metas acordadas.

Um exemplo de SIB, lançado no final do ano de 2013 no estado de Nova Iorque, nos Estados Unidos, tem sido bem avaliado, mesmo antes da aferição de seus resultados. O país, que possui a maior população carcerária do mundo, também tem índices significativos de reincidência: quase dois terços dos antigos detentos são presos novamente.

Mas como diminuir, efetivamente, os custos sociais e financeiros impostos pela reincidência criminal? O governo do estado de Nova Iorque chegou à conclusão de que alguns programas pontuais de reinserção no mercado de trabalho haviam demonstrado ser bem sucedidos na diminuição de novos delitos por ex-detentos. O grande entrave é que tais iniciativas não eram escaláveis, por falta de fontes suficientes de financiamento<sup>3</sup>.

Deste modo, por meio do estabelecimento de um SIB, o programa *Work for Success*<sup>4</sup> foi elaborado, tendo como público-alvo 2.000 detentos das cidades de Nova Iorque e Rochester, com duração de cinco anos e meio. As atividades previstas compreendem as seguintes etapas: 1) fase preparatória, na qual são oferecidos treinamentos em diversas habilidades e capacitações para entrevistas de emprego; 2) fase transitória, em que os beneficiários do programa são direcionados a empregos temporários, para adquirirem experiência; 3) fase semifinal, quando atesta-se que estão prontos para assumir postos efetivos e são alocados no mercado de trabalho; 4) fase de retenção e suporte, que compreende aconselhamento profissional e planejamento de carreira.

---

<sup>3</sup> Informações extraídas do documento “*Investing in What Works: ‘Pay for Success’ in New York State. Increasing Employment and Improving Public Safety*”, de março de 2014. Disponível em: [https://www.budget.ny.gov/contract/ICPFS/PFSFactSheet\\_0314.pdf](https://www.budget.ny.gov/contract/ICPFS/PFSFactSheet_0314.pdf)

<sup>4</sup> Informações na página web do Departamento de Trabalho do estado de Nova York: <http://www.labor.ny.gov/careerservices/work-for-success/overview.shtm>



A avaliação acordada para esta iniciativa será a comparação de dois indicadores principais, considerando os resultados do grupo de tratamento (participantes do programa) e do grupo de controle, a saber: nível de reincidência e taxa de emprego. Contratualmente, pactuou-se que o pagamento aos investidores estaria condicionado à redução da reincidência em, no mínimo, 8 pontos percentuais e ao aumento da taxa de emprego em pelo menos 5 pontos percentuais.

Até a elaboração deste artigo os resultados do programa *Work for Success* ainda não foram aferidos, mas o governo do estado de Nova Iorque está confiante no atingimento das metas. Tanto que já está trabalhando em uma nova iniciativa, similar a esta, mas cujo público-alvo são detentos de baixo risco, os quais receberão treinamentos e aconselhamento de carreira antes mesmo de saírem da prisão.

Como se procurou evidenciar a partir deste exemplo, os Títulos de Impacto Social se apresentam como uma alternativa inovadora ao financiamento de intervenções sociais de alto impacto. Entretanto, ressalta-se que não é adequada a utilização do modelo de forma indiscriminada.

Tal como já pontuado, os SIB são mais adequados em circunstâncias / problemas que visam superar desafios de longo prazo, que demandem escalabilidade, atendam públicos específicos, sejam multidisciplinares, e tenham alto risco e baixa capacidade de financiamento por parte do setor público. As análises de custo-efetividade, ou *value-for-money*, nestes casos, é primordial para justificar este tipo de arranjo público-privado.

Em nota publicada pelo periódico britânico *The Guardian*, Charlotte Ravenscroft fala sobre as lições aprendidas nestes breves anos de implementação dos SIB, e alerta:

*(...) one immediate lesson is that a SIB may be sensitive to policy shifts. Regardless of whether the policy change itself is positive, this sort of uncertainty could limit the appetite of potential SIB investors. Other lessons include the importance of defining the outcomes correctly, pricing those outcomes appropriately, and considering whether the (typically high) development costs of establishing a SIB are justified by its transformative potential (RAVENSCROFT, 2014).*

### 3.3 Aprimoramento na provisão de serviços públicos

A provisão de serviços públicos estabelece dinâmicas nas quais se dá a maior interação entre os governos e os cidadãos. Logo, tais serviços são fundamentais na construção das percepções e da confiança da população diante do poder público.

Já mencionamos que, nos dias de hoje, cidadãos nutrem expectativas mais altas sobre seus governos, o que inclui a prestação de serviços de forma ágil, acessível e transparente. Sabe-se também que os gastos do setor público têm sido constantemente incrementados. A questão que se coloca, porém, diz menos respeito à quantidade do gasto, mas sim à qualidade. Segundo a teoria do valor público, dita qualidade está diretamente relacionada com as demandas dos cidadãos sobre determinados serviços e com os resultados sociais de longo prazo gerados por eles.

Muitos governos já promoveram inovações bem sucedidas para aprimorar a provisão de serviços. No Brasil, centros integrados, como o Poupatempo no estado de São Paulo – e modelos similares em outros estados –, são prova disso. Apesar de algumas importantes medidas, que agilizaram a obtenção de serviços básicos, é sabido que os cidadãos ainda encontram muitas dificuldades nas interações com o setor público. Boa parte delas incide no fato de que, para diversos serviços, ainda é preciso acessar várias instâncias distintas e, muitas vezes, a necessidade da população não é satisfeita.

A *Mckinsey&Company*, consultoria global de gestão estratégica, por meio de seu núcleo de atuação em governos (*Mckinsey Center for Government*)<sup>5</sup>, conduziu, entre os anos de 2013 e 2014, uma extensa pesquisa<sup>6</sup> nos Estados Unidos focada na percepção dos cidadãos sobre os serviços públicos. Constatou-se que boa parte da insatisfação do público estava relacionada com a incapacidade dos governos em formular e prover serviços tendo como objetivo final as demandas dos cidadãos. Dito de outro modo, ainda que a gestão pública possa ter as melhores intenções ao elaborar soluções que gerem maior valor à população, a

---

<sup>5</sup> Mais informações disponíveis em:

[http://www.mckinsey.com/client\\_service/public\\_sector/mckinsey\\_center\\_for\\_government](http://www.mckinsey.com/client_service/public_sector/mckinsey_center_for_government)

<sup>6</sup> “*Putting Citizens First: How to improve citizens’ experience and satisfaction with government services*”.

Acessível em:

[http://www.mckinsey.com/insights/public\\_sector/how\\_us\\_state\\_governments\\_can\\_improve\\_customer\\_service](http://www.mckinsey.com/insights/public_sector/how_us_state_governments_can_improve_customer_service)

implementação dos serviços costuma esbarrar nos processos e requerimentos burocráticos da administração estatal. Tais constrangimentos, de ordem processual, além de comprometerem a satisfação dos cidadãos e a provisão adequada dos serviços, tendem a onerar os cofres públicos, uma vez que é preciso articular e coordenar vários canais distintos para se ter uma demanda atendida.

A seguir, a partir das considerações divulgadas por esta pesquisa da Mckinsey, elencou-se os principais obstáculos governamentais ao aprimoramento dos serviços públicos, segundo o que é considerado valor pelo cidadão:

- Primeiramente, agências públicas tendem a estabelecer foco nas “entregas” pontuais quando das suas interações com os cidadãos (por exemplo: protocolo de uma requisição), ao invés de atribuir um olhar sistêmico para toda a jornada do indivíduo na provisão dos serviços.
- Em segundo lugar, muitos líderes governamentais não dispõem de, ou não utilizam com a devida frequência, dados sobre a satisfação dos cidadãos. Ainda que se reconheça a insatisfação da população, líderes e gestores públicos não sabem exatamente quais serviços estão sendo mal avaliados e quais fatores motivam estes resultados negativos. Do lado oposto, pouco se sabe também sobre quais serviços têm avaliação positiva ou acima do esperado e como sistematizar estas boas práticas para implementá-las em outras agências públicas.
- Finalmente, o desenho de novos programas ou a adaptação de iniciativas já existentes pode ser muito difícil para governos que, tradicionalmente, medem o sucesso de suas intervenções a partir de indicadores de processo – *compliance* com as normas, número de tarefas cumpridas, número de cidadãos atendidos. Ainda que a observância destes processos seja importante, estes dados isoladamente não dão conta de aferir a geração de valor público para a população e, sendo assim, pouco ajudam os governos a aprimorar a provisão de serviços.

Esta pesquisa também identificou temas cruciais, que impactam diretamente na satisfação dos cidadãos, e que devem ser constantemente observados, analisados e endereçados pelos governos. Destaca-se, entre eles, que simplicidade, velocidade e eficiência

tornam cidadãos mais satisfeitos. Conclui-se, portanto, que grande parte da insatisfação reside não nos serviços públicos em si, mas na **forma** como estes são provisionados.

Outro estudo, também publicado pela *Mckinsey&Company* em julho de 2015, reuniu alguns exemplos de boas práticas internacionais, cuja referência é a abordagem centrada nos cidadãos para formulação e implementação de serviços públicos. Intitulada “*Implementing a citizen-centric approach to delivering government services*”, a pesquisa evidencia que quando a provisão de serviços é de fato baseada nas demandas dos cidadãos, os governos não apenas aumentam a satisfação pública como reduzem custos.

O texto reúne 4 elementos fundamentais para apoiar a implementação de serviços no modelo *citizen-centric*, a partir de algumas experiências já executadas e bem sucedidas. Um breve apanhado destes elementos é apresentado a seguir:

1) Medir a satisfação do cidadão: trata-se do primeiro passo para aprimorar a qualidade e oferta dos serviços públicos. Mas como fazê-lo?

Em primeiro lugar, é preciso definir como acessar a opinião dos cidadãos (o que e como perguntar), a fim de que esta consulta gere insumos que possam ser aproveitados para o aprimoramento dos serviços. Em geral, fatores como agilidade de resposta, clareza sobre procedimentos, equipe qualificada e atenciosa, são apontados como igualmente importantes em pesquisas de satisfação. Para ampliar a precisão nas consultas, o estudo argumenta que, ao invés de solicitar que o cidadão opine sobre a importância destes elementos, é mais assertivo pedir que classifiquem os serviços segundo cada um destes fatores.

Ademais, faz-se necessário coordenar dados gerados por estas pesquisas de satisfação com o monitoramento de processos internos dos órgãos públicos (por exemplo: número de atendimentos), de modo a gerar conexões entre eles. Segundo demonstra o estudo da Mckinsey, por meio desta sistematização de informações é possível identificar correlações estatísticas entre as **áreas** específicas identificadas como problemáticas pelos cidadãos e os respectivos **fatores** de insatisfação. A figura seguinte exemplifica esta análise, feita por uma agência governamental asiática:

**Statistical analysis can identify why citizens are dissatisfied with certain services.**



Figura 5: Análise estatística sobre o porquê os cidadãos estão insatisfeitos com determinados serviços

Fonte: Mckinsey&Company analysis, 2015.

2) Obter um entendimento detalhado sobre a “jornada do cidadão”: isto significa que os governos devem acessar a satisfação dos cidadãos ao longo de toda sua experiência para a obtenção de um serviço. Tais experiências costumam ter vários pontos de interação e, muitas vezes, são multissetoriais.

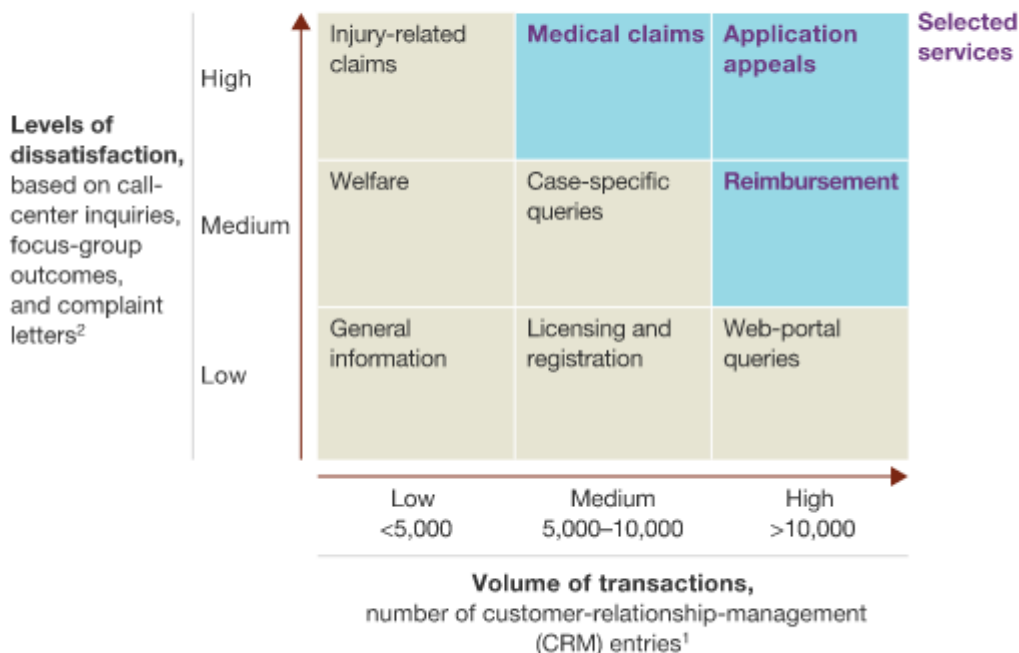
Um organismo público asiático utilizou um método relativamente simples para identificar quais jornadas eram consideradas mais importantes por seus cidadãos. Listou-se todos os serviços oferecidos, os quais foram analisados de acordo com três categorias de jornada (graus de complexidade). Assim, foram identificadas mais de sessenta jornadas diferentes, transversais a vinte serviços. Este mapeamento, combinado com pesquisas de satisfação, ajudou os gestores públicos a elaborar uma hipótese sobre quais jornadas eram mais problemáticas aos olhos dos cidadãos e quais suas possíveis causas.

A partir destes *insights*, a agência elaborou uma matriz de priorização (figura 6) para estas jornadas, levando em consideração duas variáveis: nível de insatisfação e número de cidadãos afetados.

Categorizing citizen journeys can help agencies prioritize those with the most users and highest levels of dissatisfaction.

Case example: Government processing agency

■ Priority areas



<sup>1</sup>Based on about 250,000 customer-relationship-management-data entries over 5 months in 2014.

<sup>2</sup>Based on about 1,000 letters received over 5 months in 2014.

Figura 6: Categorização das jornadas dos cidadãos como mecanismo de priorização

Fonte: Mckinsey&Company analysis, 2015.

3) Traduzir oportunidades de melhoria em soluções: transformar dados sistematizados em iniciativas práticas não é tarefa fácil. Geralmente, tais iniciativas devem ser alicerçadas sobre pelo menos uma das seguintes recomendações: a) fazer melhor gestão da demanda por meio da antecipação de jornadas. Deste modo, excluem-se desde o princípio aquelas identificadas como desnecessárias; b) excluir etapas duplicadas em jornadas prioritárias; e c) aprimorar a disponibilidade, funcionalidade e acessibilidade das informações.

4) Pensar a longo prazo: parte fundamental de quaisquer iniciativas de melhoria na provisão de serviços é a construção de **capacidades operacionais**. Por esta expressão compreende-se tanto a qualificação profissional dos gestores públicos quanto o aprimoramento de estruturas de governança e processos administrativos.

Quando governos passam a analisar a experiência completa dos cidadãos na obtenção de um serviço, e não apenas interações pontuais, os mecanismos de avaliação devem ser formulados para contemplar este espectro ampliado. Uma abordagem sistêmica, voltada para a geração de valor público, não pode prescindir de métricas de resultados, e os serviços empreendidos, bem como os gestores responsáveis por eles, devem ser avaliados pelos impactos produzidos.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As reflexões abordadas neste artigo buscaram as referências trazidas pela teoria do valor público para evidenciar aspectos importantes na provisão de serviços pelos governos. Como vimos, esta teoria agrega um elemento fundamental à tese defendida pela Nova Gestão Pública, sobre a eficiência no desempenho de entes estatais: trata-se da geração de impactos positivos, fundamentados no atendimento do efetivo interesse público. Em outras palavras, a gestão eficiente de recursos na provisão de serviços públicos deve ser pautada por escolhas dos cidadãos, com base no que estes identificam como valor.

Vimos também que o valor público tem de ser compreendido em duas dimensões. Uma, de longo prazo, na qual há agregação de ganhos estruturantes para a esfera pública, de forma transversal e sistêmica. E a outra, de curto e médio prazos, que evidencia a incorporação da participação cidadã como estratégia fundamental na elaboração de políticas públicas para a geração de valor.

A partir disso, buscou-se esclarecer como a dinâmica da formulação e implementação de serviços públicos pode contemplar estas duas dimensões e apoiar os governos a aprimorar sua eficiência em gestão de recursos e processos, tendo como alvo a efetividade de suas ações.

Tanto a priorização dos serviços, quanto suas formas alternativas de financiamento, dizem respeito à perspectiva de longo prazo da geração de valor público. Em ambas, há possibilidade de agregação de ganhos consistentes para a esfera pública, quer seja pela geração de impactos positivos – resultantes de políticas e serviços públicos multissetoriais bem sucedidos –, quer seja por economias futuras aos cofres públicos, consequências de políticas estratégicas de prevenção.

Já o aprimoramento dos serviços públicos associa-se à perspectiva de curto e médio prazos na criação de valor público. Isto não significa que medidas efetivas pela busca de inovação em serviços, para incorporar as necessidades dos cidadãos, sejam de fácil implementação. Entretanto, já há muitos canais e estruturas institucionalizadas capazes de viabilizar a participação dos indivíduos, como ouvidorias e conselhos. O desafio que se coloca é o de refinar o modelo de operação destes meios e fortalecê-los como importantes instrumentos para identificação de melhorias e possíveis reestruturações na forma como os serviços são prestados à população.

Os exemplos trazidos por este artigo e os pontos de convergência entre os aspectos fundamentais da provisão de serviços e a teoria do valor público evidenciam que há entraves significativos a serem superados, a fim de que se estabeleça uma real conexão entre teoria e prática. Boa parte deles é de ordem organizacional: enquanto a forma como os governos estiverem estruturados, tanto em termos de recursos quanto de processos, representar barreiras à efetiva satisfação da demanda dos cidadãos, a geração de valor público estará comprometida.

Os serviços públicos são vistos pelos cidadãos de forma transversal, e não divididos em setores, tal como são as secretarias governamentais. A visão multissetorial demanda mudanças na forma como os governos estão organizados – do contrário, ainda que se consiga satisfazer as necessidades da população em determinado período de tempo, certamente haverá sobreposição de processos e ações, por falta de integração e visão sistêmica.

Diante disso, argumenta-se que medidas como o engajamento de novos atores – mercado e organizações da sociedade civil – na cocriação e financiamento de serviços públicos; a inovação em sistemas de governança matricial, em que metas e orçamentos sejam compartilhados entre as pastas governamentais, mediante uma visão sistêmica de implementação de políticas públicas; e a adaptação constante de processos e serviços, com base no que é identificado como prioridade pelos cidadãos, podem ser exemplos de objetivos a se perseguir. Unidas e coordenadas, tais medidas têm grande potencial transformador, uma vez que procuram elevar a lógica da eficiência governamental para a efetiva geração de valor público.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

\_\_\_\_\_. **Investing in What Works: 'Pay for Success' in New York State.** Increasing Employment and Improving Public Safety. New York, 2014. Disponível em: [https://www.budget.ny.gov/contract/ICPFS/PFSFactSheet\\_0314.pdf](https://www.budget.ny.gov/contract/ICPFS/PFSFactSheet_0314.pdf)

Acessado em: 12 de outubro de 2015

BAIG, A.; DUA, A.; RIEFBERG, V. **Putting Citizens First:** how to improve citizens' experience and satisfaction with government services. London: MacKinsey&Company, 2014.

BENINGTON, J.; MOORE, M. (Ed.). **Public value:** theory & practice. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

DUDLEY, E.; DIAAN-YI, L.; MANCINI, M.; NG, J. **Implementing a citizen-centric approach to delivering government services.** London: MacKinsey&Company, 2015

FARIA, E.M.; SOUZA, L.M.; SAAD, M.L.M. **Value-for-money e geração de valor público na atuação das organizações sociais de saúde:** contribuições para o governo do estado de São Paulo. São Paulo: Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2015

IPEA. **Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda.** Brasília: nº 75, 2011.

LETELIER, L.; RIBEIRO, R. **E se o governo comprasse resultados sociais?** São Paulo: Valor Econômico, 2015. Disponível em: <http://www.valor.com.br/opiniao/4248592/e-se-o-governo-comprasse-resultados-sociais>

Acessado em: 01 de outubro de 2015

PEARCE, N. **Public Service Reform. Learning from the best in the world.** Institute for Public Policy Research (IPPR), London: 2011

RAVENSCHROFT, C. **Social Impact Bonds: is the dream over?** London: The Guardian, 2014. Disponível em: <http://www.theguardian.com/voluntary-sector-network/2014/may/01/social-impact-bonds-funding-model-sibs-future>

Acessado em: 11 de outubro de 2015