



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

GABRIEL DRAIA VIEIRA

**A MEDIÇÃO DE DESEMPENHO NA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA E A  
CRIAÇÃO DE VALOR EM REDE: O CASO DA MARINHA DO BRASIL**

Niterói-RJ  
2021

GABRIEL DRAIA VIEIRA

**A MEDIÇÃO DE DESEMPENHO NA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA E A  
CRIAÇÃO DE VALOR EM REDE: O CASO DA MARINHA DO BRASIL**

Defesa de Dissertação apresentada ao curso de mestrado em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAd), como requisito parcial para conclusão e obtenção do título de Mestre em Administração. Área de concentração: Estudo das Organizações no Brasil. Linha de Pesquisa: Administração Brasileira.

Orientador:  
Prof. Dr. Joel de Lima Pereira Castro Junior

Niterói-RJ  
2021

Ficha catalográfica automática - SDC/BAC  
Gerada com informações fornecidas pelo autor

V657m    Vieira, Gabriel Draia  
          A Medição de Desempenho na Nova Governança Pública e a Criação de Valor Público em Rede : o caso da Marinha do Brasil / Gabriel Draia Vieira ; Joel de Lima Pereira Castro Junior, orientador. Niterói, 2021.  
          143 p. : il.

          Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2021.

          DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGAd.2021.m.09815904701>

          1. Administração Pública. 2. Gestão Pública. 3. Valor Público. 4. Governança Pública. 5. Produção intelectual. I. Castro Junior, Joel de Lima Pereira, orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Administração e Ciências Contábeis. III. Título.

CDD -



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - PPGAD**  
**MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO**



**ATA DE DEFESA DE QUALIFICAÇÃO**

Em 20 de dezembro de 2021, às 10:00 na <https://meet.google.com/hoj-jjua-apu> do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAd) da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal Fluminense, realizou-se a defesa de Qualificação de GABRIEL DRAIA VIEIRA, matrícula nº M072.119.008 sob o título: "A MEDIÇÃO DE DESEMPENHO NA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA E A CRIAÇÃO DE VALOR EM REDE: O CASO DA MARINHA DO BRASIL", requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração. Aberta a sessão pública, foi realizada a exposição do trabalho. Em seguida, ocorreu a arguição oral pelos membros da banca, que, após deliberação, decidiram pela:

- ☒ Aprovação
- ☐ Aprovação Condicionada
- ☐ Reprovação

**Observações da Banca:**

Realizar a inclusão de todas as sugestões de melhorias e correções para a versão final.

**Banca Examinadora:**

|                                 |                                                                                     |                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Joel de Lima Pereira Castro Jr. |  | Documento assinado digitalmente<br>JOEL DE LIMA PEREIRA CASTRO JUNIOR<br>Data: 20/01/2022 11:41:23-0300<br>Verifique em <a href="https://verificador.iti.br">https://verificador.iti.br</a> |
| Eduardo Camilo da Silva         |  | Documento assinado digitalmente<br>EDUARDO CAMILO DA SILVA<br>Data: 20/01/2022 11:58:52-0300<br>Verifique em <a href="https://verificador.iti.br">https://verificador.iti.br</a>            |
| Ariane Cristine Roder Figueira  |  | Documento assinado digitalmente<br>ARIANE CRISTINE RODER FIGUEIRA<br>Data: 23/01/2022 20:50:24-0300<br>Verifique em <a href="https://verificador.iti.br">https://verificador.iti.br</a>     |

Aos meus pais  
Sidnei Fernandes Vieira,  
falecido em 2011,  
meu incentivador,  
que deve estar muito orgulhoso  
por mais essa conquista, e  
Iaci Vidal Draia Vieira,  
minha educadora,  
que me ensina a viver e amar  
intensamente.

À minha avó  
Olga Vidal Draia,  
falecida em 2020,  
célula mater da Família Draia.

## AGRADECIMENTOS

À minha família que sempre me apoiou em todos os desafios que me propus a enfrentar. À minha amada esposa, Carla Carolina Uzedo Ribeiro Draia, por todo o tempo que ficou sozinha em meio a pandemia cuidando do nosso filho para me permitir a dedicação necessária à condução desta pesquisa e, mesmo exausta, por não se deixar abater e me incentivar a seguir em frente. Ao nosso pequeno, Gael Uzedo Ribeiro Draia, pelo sorriso amoroso que nos dava a força necessária para sobrepujar as dificuldades. À minha querida irmã, Camila Draia Vieira, pelo amor imensurável, confiança inabalável e palavras de carinho sempre oportunas. À minha mãe, Iaci Vidal Draia Vieira, dona do maior coração que tenho conhecimento, por toda a dedicação para a minha educação e incentivo a evoluir. Ao meu falecido pai, Sidnei Fernandes Vieira, meu maior incentivador, por tudo o que fez para que eu conquistasse meus sonhos, incluindo o de entrar para a Marinha do Brasil. Onde quer que esteja, sinto que está feliz por mais essa conquista.

À Marinha do Brasil, primeiramente por todo o empenho na minha formação e construção de um caráter íntegro, desde 2001 na Enseada Batista das Neves, quando adentrei os portões do Colégio Naval para aprender a me dedicar na defesa do nosso povo e do nosso Brasil. Também pela confiança em mim depositada ao me escolher para enfrentar mais esse desafio que foi a realização do mestrado em Administração.

À Universidade Federal Fluminense, em especial aos docentes e servidores do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAd), pela dedicação em fornecer a melhor formação para toda a turma e em desenvolver o pensamento crítico e as habilidades de pesquisa, que foram importantes para a formação de mestre e de cidadão. Ao meu orientador, Prof. Dr. Joel de Lima Pereira Castro Junior, pela compreensão quanto às dificuldades que enfrentei ao longo dessa jornada e pela ajuda sempre disponível, sem as quais não seria possível a chegada em segurança ao porto demandado. Ao coordenador do mestrado, Prof. Dr. Eduardo Camilo da Silva, pela fidalguia com que tratou todas as solicitações apresentadas e pelas demonstrações de apreço pela Marinha do Brasil. Os dois nobres educadores aqui citados, que tive a oportunidade de aprender com eles em sala de aula, tenho o orgulho de chamá-los de amigos.

Aos amigos, companheiros da turma de 2019 do PPGAd, por todos os momentos compartilhados e pela troca profícua de conhecimentos realizada durante o curso. Em especial aos queridos amigos Carlinhos, Erick, André, Morgany e Bárbara, que levarei com imenso saudosismo na memória nossos momentos de amizade, tristezas e alegrias.

## RESUMO

A Nova Governança Pública (*New Public Governance* - NPG) figura entre um dos paradigmas propostos na Administração, trazendo como principais diferenças a implantação da governança em rede e a flexibilidade da gestão. Assim, a medição do desempenho (MD) dos serviços públicos ganhou importância como fonte das informações para a tomada de decisão e o controle social, mas ganhou complexidade devido a envolver fatores externos às organizações, sobre os quais não exercem influência. Na Administração Pública brasileira, é observado nos últimos anos o aumento do número de instituições públicas colaborativas, organizadas para entrega de serviços, a aproximação dos atores sociais não-governamentais para a cocriação de políticas públicas e a participação na entrega dos serviços, características que tornam a governança um aspecto primordial para a mediação das relações entre os atores envolvidos, considerando a existência de uma rede de influência mútua entre eles, da qual o governo também faz parte, mas sem assumir o papel central. Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União (TCU) avalia periodicamente a maturidade de governança dos órgãos públicos brasileiros, tendo o setor de Defesa atingido no último levantamento o maior grau de maturidade, em comparação com os demais setores. Dentro do setor Defesa, em comparação com as demais instituições militares, a Marinha do Brasil (MB) atingiu o maior grau. Sendo assim, o objetivo geral desta pesquisa é avaliar o sistema de gestão e medição do desempenho da MB, em consonância com o estabelecido em seus documentos, segundo a perspectiva da NPG, para encontrar lacunas que poderiam ser aproveitadas pela MB como oportunidades de melhoria. Entretanto, foi constada uma lacuna teórica relativa à abordagem da MD no paradigma da NPG. Para tanto, foi necessário cumprir objetivos específicos de modo a possibilitar a descrição dos papéis atribuídos à MD e os fatores que impactam o desempenho dos serviços públicos no contexto da NPG. Para isso, foi realizada uma Revisão Sistemática de Literatura (RSL) sobre a MD na NPG, em busca de construir uma nova perspectiva sobre a abordagem do desempenho no contexto pesquisado. Após estas etapas foi conduzida uma pesquisa documental com o objetivo de descrever o sistema de gestão e medição de desempenho da MB, para então analisá-lo sob a perspectiva das construções teóricas elaboradas ao longo da pesquisa. Os resultados da RSL indicam uma MD sistêmica, multidimensional e integrativa; capaz de produzir as informações de desempenho necessárias aos novos desafios da governança em rede, bem como indicam os fatores que podem ser explorados para a maximização da criação de valor público. Como resultado da avaliação do Sistema de Gestão e Medição do Desempenho da MB, foi possível apontar o distanciamento existente entre as construções teóricas e a realidade da MB relatada em seus documentos.

**Palavras-chave:** Nova Governança Pública. Medição de Desempenho. Valor Público. Metassíntese Qualitativa. RSL. Marinha do Brasil. Programa Netuno.

## ABSTRACT

The New Public Governance (NPG) is among one of the paradigms proposed in the Administration, bringing as main differences the implementation of network governance and management flexibility. Thus, performance measurement (PM) of public services has gained importance as a source of information for decision-making and social control but has gained complexity due to involving factors external to organizations, over which they have no influence. In the Brazilian Public Administration, it is observed in recent years the increase in the number of collaborative public institutions, organized for the delivery of services, the approximation of non-governmental social actors for the co-creation of public policies and the participation in the delivery of services, characteristics that make governance a key aspect for the mediation of relations between the actors involved, considering the existence of a network of mutual influence between them, of which the government is also a part, but without assuming the central role. In this context, the Brazilian Federal Audit Court periodically assesses the governance maturity of Brazilian public bodies, with the Defense sector reaching the highest degree of maturity in the last survey, compared to other sectors. Within the Defense sector, compared to other military institutions, the Brazilian Navy (BN) achieved the highest degree. Therefore, the general objective of this research is to evaluate the performance measurement and management system of the BN, in line with what is established in its documents, according to the perspective of the NPG, to find gaps that could be used by BN as opportunities for improvement. However, there was a theoretical gap regarding the approach to PM in the NPG paradigm. Therefore, it was necessary to fulfill specific objectives in order to enable the description of the roles assigned to PM and the factors that impact the performance of public services in the context of NPG. For this, a Systematic Literature Review (SLR) on PM in NPG was carried out, in order to build a new perspective on the approach to performance in the researched context. After these steps, documental research was conducted with the objective of describing the BN's performance management and measurement system, to then analyze it from the perspective of the theoretical constructions elaborated during the research. The SLR results indicate a systemic, multidimensional, and integrative PM; capable of producing the performance information necessary for the new challenges of network governance, as well as indicating the factors that can be explored to maximize the creation of public value. As a result of the evaluation of the BN's Performance Management and Measurement System, it was possible to point out the gap between the theoretical constructions and the BN reality reported in its documents.

**Keywords:** New Public Governance. Performance Measurement. Public Value. Qualitative Metasynthesis. SLR. Brazilian Navy. Neptune Program.

## LISTA DE FIGURAS

|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 1 - Desenho da Pesquisa .....                                                        | 18  |
| Figura 2 - Diagrama PRISMA da Revisão da NPG .....                                          | 51  |
| Figura 3 - Diagrama PRISMA da Revisão de Medição de Desempenho na Administração Pública ... | 52  |
| Figura 4 - Diagrama PRISMA da RSL .....                                                     | 58  |
| Figura 5 - Rede de Variáveis Criadoras de Valor Público .....                               | 67  |
| Figura 6 - Hierarquização da Rede de Variáveis Criadoras de Valor Público .....             | 68  |
| Figura 7 - Organograma Resumido da Marinha do Brasil .....                                  | 81  |
| Figura 8 - Modelo de Negócio da MB .....                                                    | 81  |
| Figura 9 - Nova Perspectiva do Modelo de Negócio da MB .....                                | 82  |
| Figura 10 - Atividades Realizadas pela Marinha do Brasil .....                              | 87  |
| Figura 11 - Desdobramentos do PEM no Níveis do Planejamento .....                           | 88  |
| Figura 12 - Resultados Entregues pela MB para a Sociedade .....                             | 90  |
| Figura 13 - Tipos de Indicadores e Posicionamento na Cadeia de Valor .....                  | 92  |
| Figura 14 - Estrutura de Governança da MB .....                                             | 93  |
| Figura 15 - Diagrama da Estratégia da Governança Digital .....                              | 94  |
| Figura 16 - Ferramentas de Gestão do Programa Netuno .....                                  | 96  |
| Figura 17 - Sistematização e Composição de um Painel de Informações Gerenciais .....        | 97  |
| Figura 18 - Modelo de Criação de Valor Público em Rede .....                                | 103 |
| Figura 19 - Produção dos Autores ao Longo dos Anos .....                                    | 123 |
| Figura 20 - Documentos Mais Citados .....                                                   | 124 |
| Figura 21 - Referências Mais Utilizadas .....                                               | 124 |
| Figura 22 - Palavras-chave Mais Frequentes .....                                            | 125 |
| Figura 23 - Rede de Coocorrência de Palavras-chave .....                                    | 126 |
| Figura 24 - Rede de Citação Direta .....                                                    | 126 |
| Figura 25 - Produção dos Autores ao Longo dos Anos .....                                    | 127 |
| Figura 26 - Documentos Mais Citados .....                                                   | 128 |
| Figura 27 - Referências Mais Utilizadas .....                                               | 128 |
| Figura 28 - Palavras-chave Mais Frequentes .....                                            | 129 |
| Figura 29 - Rede de Coocorrência de Palavras-chave .....                                    | 130 |
| Figura 30 - Rede de Citação Direta .....                                                    | 131 |

## LISTA DE QUADROS

|                                                                                                    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Quadro 1 - Tipos de comportamentos desviantes e suas causas .....                                  | 45  |
| Quadro 2 - Extrato do Campo do Conhecimento .....                                                  | 50  |
| Quadro 3 - Principais Temas da Literatura da NPG.....                                              | 52  |
| Quadro 4 - Principais Temas da Literatura da Medição do Desempenho na Administração Pública...     | 53  |
| Quadro 5 - Princípios da Medição de Desempenho na NPG .....                                        | 60  |
| Quadro 6 - Modelo de Criação de Valor Público.....                                                 | 69  |
| Quadro 7 - Documentos da MB Utilizados na Pesquisa .....                                           | 79  |
| Quadro 8 - Comparação do Modelo de Medição de Desempenho na NPG e Sistema de Gestão da MB<br>..... | 98  |
| Quadro 9 - Comparação do Modelo de Criação de Valor Público em Rede e O Programa Netuno...         | 103 |
| Quadro 10 - Documentos sobre New Public Governance.....                                            | 132 |
| Quadro 11 - Documentos sobre medição de desempenho na administração pública.....                   | 135 |

## SUMÁRIO

|                                                                                                                 |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                       | <b>12</b>  |
| <b>1.1 PROBLEMA DE PESQUISA .....</b>                                                                           | <b>15</b>  |
| <b>1.2 JUSTIFICATIVA.....</b>                                                                                   | <b>16</b>  |
| <b>1.3 OBJETIVOS.....</b>                                                                                       | <b>17</b>  |
| <b>1.4 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....</b>                                                                         | <b>17</b>  |
| <b>1.5 O DESENHO DA PESQUISA.....</b>                                                                           | <b>18</b>  |
| <b>1.6 ORGANIZAÇÃO GERAL DO TRABALHO .....</b>                                                                  | <b>19</b>  |
| <b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>                                                                              | <b>21</b>  |
| <b>2.1 NEW PUBLIC GOVERNANCE.....</b>                                                                           | <b>21</b>  |
| 2.1.1 <i>A decadência da New Public Management.....</i>                                                         | <i>21</i>  |
| 2.1.2 <i>A ascensão da governança pública.....</i>                                                              | <i>23</i>  |
| 2.1.3 <i>O desenvolvimento da New Public Governance.....</i>                                                    | <i>26</i>  |
| <b>2.2 MEDIÇÃO DO DESEMPENHO.....</b>                                                                           | <b>40</b>  |
| 2.2.1 <i>A Evolução da Medição do Desempenho na Administração Pública.....</i>                                  | <i>41</i>  |
| 2.2.2 <i>A Medição do Desempenho e a Utilização das Informações de Desempenho na Administração Pública.....</i> | <i>43</i>  |
| <b>3 METODOLOGIA.....</b>                                                                                       | <b>46</b>  |
| <b>3.1 BIBLIOMETRIA.....</b>                                                                                    | <b>47</b>  |
| <b>3.2 REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA E METASSÍNTESE QUALITATIVA .....</b>                                   | <b>54</b>  |
| 3.2.1 <i>O Papel da Medição do Desempenho na NPG.....</i>                                                       | <i>60</i>  |
| 3.2.2 <i>Os Princípios Geradores de Valor Público.....</i>                                                      | <i>66</i>  |
| <b>3.3 PESQUISA DOCUMENTAL.....</b>                                                                             | <b>78</b>  |
| <b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>                                                                            | <b>80</b>  |
| <b>4.1 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E MODELO DE NEGÓCIO .....</b>                                                   | <b>80</b>  |
| <b>4.2 INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA, ESTRATÉGIA, ORÇAMENTO E MEDIÇÃO DO DESEMPENHO.....</b>                           | <b>83</b>  |
| <b>4.3 INTEGRIDADE E GESTÃO DE RISCOS.....</b>                                                                  | <b>89</b>  |
| <b>4.4 GOVERNANÇA.....</b>                                                                                      | <b>90</b>  |
| <b>4.5 GESTÃO ADMINISTRATIVA E MEDIÇÃO DE DESEMPENHO .....</b>                                                  | <b>95</b>  |
| <b>4.6 ANÁLISE DO SISTEMA DE GESTÃO E MEDIÇÃO DE DESEMPENHO DA MB SOB A ÓTICA DA NPG.....</b>                   | <b>98</b>  |
| 4.6.1 <i>Integração dos Sistemas de Gestão .....</i>                                                            | <i>99</i>  |
| 4.6.2 <i>Valor Público Percebido .....</i>                                                                      | <i>100</i> |
| 4.6.3 <i>A Medição de Desempenho nos Arranjos Modernos de Governança.....</i>                                   | <i>101</i> |
| 4.6.4 <i>O Programa Netuno e a Criação de Valor Público em Rede .....</i>                                       | <i>102</i> |
| <b>5 CONCLUSÃO .....</b>                                                                                        | <b>105</b> |
| <b>5.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA .....</b>                                                                         | <b>107</b> |
| <b>5.2 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS .....</b>                                                               | <b>108</b> |
| <b>APÊNDICE A – RESULTADOS DA BIBLIOMETRIA .....</b>                                                            | <b>123</b> |
| <b>NEW PUBLIC GOVERNANCE .....</b>                                                                              | <b>123</b> |
| <b>MEDIÇÃO DO DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>                                                     | <b>126</b> |
| <b>APÊNDICE B – COLETÂNEA DE DOCUMENTOS REVISADOS PARA ELABORAÇÃO DO REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>              | <b>132</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A reforma administrativa de 1995 pode ser vista como um momento importante na história da Administração Pública brasileira, quando foi implantado o modelo de administração gerencialista no setor público. Brulon, Ohayon e Rosenberg (2012) pesquisaram o conceito brasileiro de administração pública gerencial e identificaram suas raízes nas teorias do *New Public Management* (NPM), que teve início na década de 80 nos Estados Unidos com o movimento de importação do modelo gerencial da iniciativa privada para o setor público, e foi consolidado no Reino Unido, no governo Thatcher, na busca de tornar o Estado mais eficiente para superar a crise econômica mundial que se agravou ao longo dessa década (CAPOBIANGO *et al.*, 2013).

Hobsbawm (1995) chamou esse período de crise econômica mundial de “O Desmoronamento”, devido a parecer que os fundamentos do período anterior, em que eram observadas altas taxas de crescimento econômico no mundo, a “Era de Ouro”, haviam desmoronado irrecuperavelmente.

Paes de Paula (2005) discorreu sobre a administração pública brasileira a partir do gerencialismo, implantado com a reforma administrativa de 1995, mostrando a proximidade com o conceito inglês da NPM, podendo ser observadas características tanto do “gerencialismo puro”, tais como as práticas gerenciais do setor privado aplicadas ao setor público em busca de eficiência, quanto do *consumerism*, tais como a flexibilização da gestão, através da criação das agências autônomas e das organizações sociais, e a gestão da qualidade total, através do Programa de Qualidade e Participação na Gestão Pública.

Hood (1991) aponta como um dos problemas da NPM o excesso de controles de performance, que não são convertidos em melhores serviços públicos, enquanto Pollitt e Talbot (2003) criticam a perspectiva *top-down* da NPM, que isola os agentes públicos e deixa de fora do processo de reforma administrativa os cidadãos, o que, segundo os autores, guardaria certa semelhança ao modelo de administração de Taylor e, por isso, classificam a NPM como um modelo “neotaylorista”.

Para Kickert (1997), na NPM o governo é considerado o líder, detentor da função de guiar os atores envolvidos na prática de fazer política e prestar serviços públicos, sem considerar as interações entre esses atores, com e sem o governo. O autor sugere que esse papel desempenhado pelo governo sofreu alterações à medida em que a Administração Pública evoluiu, em resposta às demandas da sociedade, tais como a necessidade do governo ser capaz de mediar as relações entre todos os atores envolvidos na governança pública,

considerando a existência de uma rede de influência mútua entre eles, da qual o governo também faz parte, mas sem assumir o papel central.

As críticas de Hood e Kickert às disfunções do modelo gerencialista seguem uma tendência mundial de crescimento das demandas democráticas, que foi chamada por Huntington (1991) de “a terceira onda de democracia”. Weiss (2012) analisou as características da terceira onda nos países membros das Nações Unidas e verificou um crescimento da influência das organizações não-governamentais nesses países, que assumiram papéis importantes na promoção da cidadania, no processo de formulação e avaliação das políticas públicas e no controle das ações do governo.

Tais países passaram por processos de democratização que alteraram a forma como os atores sociais se relacionavam, criando uma rede formada pelos agentes públicos, o setor privado, a sociedade, a academia, os consultores independentes e os “think tanks” globais de desenvolvimento sustentável (WEISS, 2012). O autor afirmou que a administração pública incorporou as teorias da governança corporativa como forma de administrar as demandas das partes interessadas, a chamada “good governance”. Por fim, o autor defendeu o conceito de governança global, como forma de gerenciar o desenvolvimento sustentável do mundo globalizado.

Bovaird (2005) apresentou a governança como um conceito teórico, amplo e com definições diversas, enquanto a *good governance* seria complementar à governança, com característica normativa, ou seja, seria a forma correta de fazer a governança. O autor afirma que o conceito de *good governance* foi incorporado pela administração pública no conceito de “governança pública”, com característica mais normativa, para regular não só as atividades do setor público, mas também do setor privado e do terceiro setor.

Osborne (2006) apontou a NPM como uma solução temporária para a crise do paradigma tradicional da administração pública, e a colocou em um estágio transitório entre esse paradigma e um novo, em ascensão, mais holístico e democrático, baseado em governança: a Nova Governança Pública (*New Public Governance* - NPG). Segundo Osborne (2010), a NPG seria um paradigma desenvolvido para atender às necessidades da administração pública do século XXI, abarcando as teorias mais modernas de governança pública, que orientam um Estado plural e pluralista a se tornar mais efetivo e a manter o foco nos resultados do atendimento às demandas reais dos cidadãos.

Na Administração Pública brasileira, apesar da inclusão de princípios democráticos, eles não se converteram em práticas democráticas nacionais, tendo sido aplicados apenas no nível dos governos locais (PAES DE PAULA, 2005). Somado à isso, a

aplicação desses princípios não foi acompanhada pelo abandono do patrimonialismo e da burocracia weberiana, devido às características culturais brasileiras, mas pelo estabelecimento de um modelo híbrido flexível de administração pública, mais voltado às práticas orientadas ao mercado do que às democráticas (FAVERO, 2010; IMASATO; MARTINS; PIERANTI, 2011; ZWICK et al., 2012).

Entretanto, o aumento do número de instituições públicas colaborativas observado nos últimos anos, presentes na Administração Pública brasileira, organizadas para entrega de serviços públicos, indica uma aproximação dos atores sociais não-governamentais para a cocriação de políticas públicas e participação na entrega dos serviços públicos. Como exemplo é possível mencionar as parcerias público-privadas e os arranjos de governança nos governos locais, pautados em práticas comunicativas, relacionais e cooperativas. Tais observações sugerem uma possível aproximação da Administração Pública brasileira do paradigma da NPG, entretanto sem rompimento com o paradigma gerencialista anterior (CARNEIRO; BRITO, 2019; SILVESTRE, 2019; VALE; JÚNIOR, 2019).

Do mesmo modo que no Brasil, nos demais países que passam por uma reforma administrativa, também é possível observar a coexistência de paradigmas, ou seja, todas as formas são consideradas em busca de um modelo próprio, balanceado segundo as características próprias do contexto em que se insere, de modo a encontrar a melhor forma de resolver os problemas políticos e maximizar os benefícios entregues à sociedade; o que é chamado por alguns autores de metagovernança (ESMARK, 2016; KLIJN; KOPPENJAN, 2012; PETERS, 2010; SØRENSEN; TORFING, 2017).

Segundo Pollitt e Bouckaert (2017), a NPG é um paradigma da administração pública que traz como principais características a implantação da governança em rede no setor público, em resposta à crescente complexidade do Estado plural e pluralista; e a flexibilidade da gestão, com o objetivo de adaptar a governança pública para cada contexto, de modo a permitir a integração da rede. Os autores apontam a NPG como um paradigma moderno, que absorveu o conceito da “Governança da Era Digital” (Digital-Era Governance – DEG), de Dunleavy (2006), como uma ferramenta da governança em rede.

Outra importante característica da NPG enfatizada por Pollitt e Bouckaert (2017) é a mudança de foco da avaliação do desempenho dos serviços públicos, saindo da qualidade do serviço entregue ao cidadão, em uma visão intraorganizacional, para o impacto causado pelo serviço na sociedade, em uma visão holística intergovernamental. A medição do desempenho cresceu em importância, se tornou multidimensional e multifatorial, relacionada às dimensões

do processo, do produto e do impacto, e à fatores variados, tais como de custo, eficiência, efetividade, integridade, transparência, qualidade do serviço, entre outros (POLLITT, 2018).

### **1.1 Problema de pesquisa**

Ao mesmo tempo que a medição de desempenho ganhou importância como fonte das novas dimensões das informações gerenciais necessárias ao apoio à tomada de decisão e ao controle social, ganhou também complexidade inerente à medição dos impactos gerados pelos serviços entregues na rede de stakeholders. Nesse contexto, Pollitt e Bouckaert (2017) pontuam a existência de lacunas no campo da pesquisa da NPG referente ao papel da medição de desempenho e à complexidade da abordagem do desempenho em rede.

Segundo os autores, seria difícil para os pesquisadores da NPG discutirem sobre a medição de desempenho, devido ao conceito ser intimamente ligado ao da NPM, enquanto que “o papel da medição de desempenho na NPG é menos claro” (POLLITT; BOUCKAERT, 2017, p. 109, tradução do autor). Além disso, a mensuração do desempenho envolve fatores externos à organização, que impactam o resultado, mas sobre os quais ela não exerce influência, tornando complexa a medição, e para tal, ainda não existiria uma resposta convincente por parte dos pesquisadores para a questão: “Como devemos medir o desempenho de uma rede?” (POLLITT; BOUCKAERT, 2017, p. 110, tradução do autor).

Enquanto no paradigma da NPM os critérios de avaliação da administração pública são norteados pela medição das demandas por serviços e a eficiência e eficácia dos serviços entregues, na NPG a preocupação principal estaria em medir o impacto causado pela entrega dos serviços públicos. Considerando o contexto em que a NPG se apresenta, faz-se necessário que a medição do desempenho das organizações públicas seja capaz de lidar com a complexidade de um Estado plural e pluralista, considerando as interações interorganizacionais em uma rede de governança e a participação da sociedade nos processos que permeiam as ações governamentais, de modo a compreender os efeitos causados pelos serviços públicos e tornar possível a apresentação desses resultados para as partes interessadas (BOVAIRD, 2005; FRYER; ANTONY; OGDEN, 2009; OSBORNE, 2006).

O problema de pesquisa deste trabalho foi formulado seguindo a construção sugerida por Booth et al. (2008): estuda os princípios da medição de desempenho, no contexto da NPG, e da criação de valor público em rede; para descobrir como deveria ser um sistema de gestão e medição de desempenho de uma organização pública inserida nesse contexto; a fim de preencher essa lacuna teórica e viabilizar a análise da gestão do desempenho de uma organização sob a ótica da NPG.

## 1.2 Justificativa

Pollitt e Bouckaert (2017) apresentam a NPG como a teoria mais adaptada aos desafios do século XXI. Em relação à medição de desempenho, os autores a posicionam como uma ferramenta central nos sistemas de gestão, posição assumida em consequência ao aumento, ao longo do tempo, da demanda por melhores controles, prestação de contas e subsídios para a tomada de decisão. No contexto da NPG, os autores identificaram que o papel da medição de desempenho não é bem definido, em virtude da complexidade inerente, o que motivou o desenvolvimento desta pesquisa, a fim de contribuir para o preenchimento dessa lacuna teórica.

Além da contribuição teórica pretendida, através da descrição dos princípios da medição de desempenho no contexto da NPG e da criação de valor público em rede, esta pesquisa buscou também a validação dessa construção teórica por meio do seu emprego na análise do sistema de gestão e medição de desempenho de uma organização pública, por esta perspectiva.

Esta introdução apresentou o contexto da ascensão da governança como teoria e prática de administração pública. Especificamente no Brasil, o aumento da importância dada ao tema governança pública pode ser observado na prática, através do olhar atento às orientações emanadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), Entidade Fiscalizadora Superior do Brasil, que determina à Administração Pública Federal (APF) a adoção de medidas de governança para gerenciar as interações entre os atores sociais que se relacionam na rede de governança pública.

A dissertação de Souza (2017) mostra com detalhes esse histórico de orientações do TCU, desde a primeira resolução em 2011, que orientava a implantação de práticas de governança na APF, e que motivara uma pesquisa desenvolvida em 2013 para medição da maturidade da governança dos órgãos públicos brasileiros. Tal pesquisa, por sua vez, deu origem à primeira versão do “Referencial Básico de Governança, aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública”.

Após o histórico apresentado por Souza (2017), o TCU continuou a repetir a pesquisa de maturidade de governança e a atualizar seu referencial básico. De acordo com o Portal do TCU (2020), o último “levantamento de governança” foi realizado em 2018, sendo que o de 2020 foi postergado para 2021 em virtude da pandemia de COVID-19, e o referencial básico encontra-se na sua 3ª edição, publicada em 2020. O relatório dessa última pesquisa de maturidade de governança realizada, apresenta no resultado que o setor de Defesa atingiu o maior grau do Índice de Governança Pública (IGovPub), em comparação com os

demais setores. Dentro do setor Defesa, em comparação com as demais instituições militares, a Marinha do Brasil (MB) atingiu o maior IGovPub (TCU, 2018).

A descrição do sistema de gestão e medição de desempenho da organização mais bem avaliada no levantamento de governança do TCU, por si só, pode contribuir para os administradores públicos de outras organizações, como também para pesquisadores desse campo do conhecimento, além disso, a análise desse sistema pode apontar oportunidades de melhoria para a organização alvo da pesquisa.

### **1.3 Objetivos**

Partindo do contexto apresentado, que serviu de pano de fundo para a elaboração da problematização, este trabalho buscou contribuir com a construção de uma solução para o problema de pesquisa em função do atingimento do seguinte objetivo geral: avaliar o sistema de gestão e medição do desempenho da Marinha do Brasil, em consonância com o estabelecido em seus documentos, segundo a perspectiva da NPG. Para atingir o objetivo geral, foram definidos e realizados os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar a estrutura conceitual dos campos da pesquisa da NPG e da medição do desempenho na administração pública;
- b) Descrever os principais conceitos associados à NPG e à medição de desempenho na administração pública;
- c) Descrever os princípios da medição de desempenho, no contexto da NPG, e da criação de valor público em rede; e
- d) Descrever o sistema de gestão e medição do desempenho da Marinha do Brasil, em consonância com o estabelecido em seus documentos.

### **1.4 Delimitação da pesquisa**

Com o propósito de definir a amplitude desta pesquisa, foram apresentados a localização do tema, o recorte temporal, o recorte conceitual e organização alvo da pesquisa. O tema da pesquisa pertence ao campo do conhecimento da administração pública e é delimitado às teorias relacionadas aos paradigmas da *New Public Management* e *New Public Governance*, definidos por Pollitt e Bouckaert (2017) como dois dos três grandes modelos de gestão pública.

O recorte temporal da pesquisa, em que pese a construção teórica dos princípios da medição de desempenho, no contexto da NPG, e da criação de valor público em rede, concentra-se no período entre 2016 e 2020, período de 5 anos adotado de modo a obter resultados mais atuais; mas podendo se estender para elaboração do referencial teórico, que considerou principalmente as pesquisas publicadas no período entre 2010 e 2020, período de 11 anos onde se concentram as pesquisas da teoria da NPG; com exceção das bibliografias seminais do campo pesquisado, como o trabalho de Dimaggio e Powell (1983) sobre a teoria

institucional, o trabalho de Hood(1991) que critica a NPM frente ao crescimento das demandas por democracia, a chamada 3ª onda de democracia deHuntington (1991) e os artigos que trazem o conceito de governança pública a partir de 1995.

O recorte conceitual encontra-se em torno das teorias aplicadas à administração pública, especificamente o conceito de governança pública, de valor público, de medição de desempenho e outros conceitos ligados ao tema, restritos às abordagens da NPM e da NPG.

Além disso, a pesquisa foi delimitada à uma organização pública brasileira, a Marinha do Brasil, que foi escolhida por ser uma organização pública de grande porte, que encontra-se presente em todas as regiões do Brasil, atuando em diversas áreas e reconhecida pela excelência da governança de suas unidades militares, por meio do seu programa de gestão, denominado Programa Netuno(CONCEIÇÃO, 2012; FAVERO, 2010).

### 1.50 Desenho da pesquisa

A pesquisa foi iniciada com uma busca inicial por trabalhos acadêmicos que abordassem simultaneamente a NPG e o desempenho público, o que resultou em um número pequeno de trabalhos. Tal fato constatou a necessidade de ampliar e aprofundar a pesquisa bibliográfica sobre cada um dos temas separadamente, para compreender as estruturas dos campos da pesquisa envolvidos e auxiliar na delimitação de um escopo da literatura a ser revisada em busca de solucionar o problema desta pesquisa. A Figura 1 apresenta uma esquematização do desenho da pesquisa realizada.

Figura 1 - Desenho da Pesquisa



Fonte: elaborado pelo autor.

Na primeira fase da pesquisa foi realizada uma revisão da literatura dos dois campos do conhecimento separadamente: a Nova Governança Pública e a Medição de

Desempenho na Administração Pública. Essa revisão foi apoiada por uma bibliometria, que teve seus resultados incluídos no Apêndice A, que teve por finalidade analisar descritivamente os campos, mapear suas estruturas conceituais e construir uma coletânea de documentos representativos de cada um dos campos separadamente, de modo a garantir a qualidade e relevância dos trabalhos acadêmicos revisados.

Na segunda fase foi elaborado o Referencial Teórico desta pesquisa, que abordou os conceitos mapeados através da bibliometria e foi construído utilizando a revisão da literatura realizada a partir da coletânea representativa dos campos do conhecimento, ou seja, para construção do Referencial Teórico, foi abordado separadamente cada campo do conhecimento pesquisado. O mapeamento da estrutura conceitual dos campos e a revisão da literatura forneceram conhecimentos que foram utilizados na definição do escopo de uma Revisão Sistemática da Literatura (RSL), que teve por objetivo a elaboração de um construto teórico da intersecção desses dois campos do conhecimento de modo a preencher a lacuna teórica identificada na fase anterior.

A busca realizada no planejamento da RSL mostrou-se mais eficaz que a pesquisa preliminar e encontrou uma quantidade relevante de trabalhos acadêmicos. Os dados extraídos dos artigos selecionados foram utilizados na fase 3 da pesquisa em uma Metassíntese Qualitativa, que foi capaz de contribuir para a construção teórica das dimensões da medição de desempenho no contexto da NPG e da criação de valor público em rede. Tais dimensões foram consideradas na análise do sistema de gestão e medição de desempenho da Marinha do Brasil.

## **1.6 Organização geral do trabalho**

Este trabalho foi organizado em 5 capítulos, sendo o primeiro deles a Introdução, onde o tema a ser pesquisado é contextualizado, desde as condições que levaram o conceito de governança a ser apropriado pelo setor público até a ascensão da NPG como paradigma emergente da administração pública. Nesse contexto é apresentado o problema de pesquisa relativo à uma lacuna existente na teoria da NPG relativa ao papel da medição de desempenho e à criação de valor público em rede. São apresentados também nesta primeira parte do trabalho, a justificativa, os objetivos a serem perseguidos ao decorrer da pesquisa para contribuir com a solução do problema apresentado, bem como a delimitação da pesquisa e a organização geral do trabalho.

O segundo capítulo apresenta o referencial teórico que suporta a pesquisa, elaborado a partir de uma bibliometria, que teve por objetivo mapear os campos da pesquisa em NPG e medição do desempenho na administração pública, a fim de compreender a

estrutura conceitual e intelectual dos campos da pesquisa, fundamentar o desenvolvimento da pesquisa e dar qualidade ao embasamento teórico em que este trabalho se apoia.

O terceiro capítulo contém a metodologia utilizada para o levantamento dos dados necessários à esta pesquisa. Iniciado com uma discussão epistemológica acerca dos métodos escolhidos frente aos objetivos definidos, é seguido das subdivisões para cada metodologia empregada: a cienciometria, utilizada para o mapeamento dos campos da pesquisa; a Revisão Sistemática da Literatura (RSL) seguida de uma metassíntese qualitativa, utilizada para construir os princípios da medição de desempenho, no contexto da NPG, e da criação de valor público em rede; e a pesquisa documental, utilizada para descrever o sistema de gestão e medição do desempenho da MB e permitir sua análise sob a ótica da construção teórica elaborada.

O quarto capítulo é reservado para a apresentação dos resultados obtidos com a análise do sistema de gestão e medição de desempenho da Marinha do Brasil luz das dimensões construídas. Por fim, o quinto capítulo apresenta as conclusões que foram encontradas com a pesquisa, um resumo dos resultados obtidos, às limitações da pesquisa e sugestões para trabalhos futuros.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A construção deste referencial teórico foi realizada a partir de uma revisão da literatura dos campos do conhecimento da NPG e da medição do desempenho na administração pública. Para a composição da coletânea de trabalhos acadêmicos revisados e indicação dos principais conceitos abordados em cada campo foi utilizada uma bibliometria (ARIA; CUCCURULLO, 2017; ARIA; MISURACA; SPANO, 2020; BÖRNER; CHEN; BOYACK, 2003; CAMARASA *et al.*, 2019; MORAL-MUÑOZ *et al.*, 2020; ZUPIC; ČATER, 2015), por meio da qual buscou-se indícios de como poderiam ser as estruturas conceituais e intelectuais dos campos do conhecimento pesquisados, possibilitando a identificação dos principais conceitos difundidos, os autores mais influentes e os estudos publicados mais relevantes, incluindo os trabalhos seminais e aqueles considerados no “*front da pesquisa*” em seus campos. A ferramenta da bibliometria foi utilizada para garantir a qualidade e confiabilidade do referencial teórico desta pesquisa (COSTA, 2010, p. 124; VANTI, 2002, p. 155), os detalhes da bibliometria estão descritos no Apêndice A. Este referencial foi dividido em duas seções, correspondentes aos temas pesquisados, estruturadas em conformidade com as estruturas conceituais mapeadas em cada um dos campos da pesquisa.

### 2.1 New Public Governance

Quando Osborne (2006) apresentou o conceito da NPG, o fez como sendo uma evolução de um dos paradigmas da administração pública, a New Public Management. Osborne retomou o conceito original da administração pública, criado no final do século XIX e consolidado como um paradigma da administração pública em meados de 1945, juntamente ao “Estado de Bem-estar Social”, para explicar a origem da burocracia e da profissionalização do serviço público. O autor aponta o enfraquecimento do conceito original frente à necessidade emergente de melhorias de eficiência e efetividade no serviço público, em resposta ao colapso do modelo do Estado de bem-estar social, o que teria “pavimentado a estrada para a ascensão da NPM”.

#### 2.1.1 A decadência da New Public Management

O trabalho seminal de Hood (1991) levanta questões importantes a respeito das principais características da NPM. O autor afirma que a gestão do modelo é focada na produtividade através do corte de gastos, na qualidade como resultante de fazer mais por menos e na gestão orientada para os resultados, que deveriam estar de acordo com o planejamento, mas que carecia de mais estudos para verificar a validade desses resultados sob a ótica da administração pública. Para Schneider e Sadowski (2010) a NPM obteve efeitos positivos para a administração das instituições públicas, através da menor intervenção do estado, substituída pelo controle de mercado que incentivou a competição por recursos e levou a

prestação de um serviço público de melhor qualidade para o cidadão, visto como cliente que detém o poder da escolha.

Bao et al. (2013) comentam sobre a existência de um consenso na academia sobre os resultados valiosos advindos da NPM, como a melhoria no processo de tomada de decisão, integração de sistemas, e evolução das medidas de desempenhos, mas aponta três problemas na utilização das ferramentas gerenciais para melhorar o desempenho do governo: o primeiro se dá devido a inexistência do lucro no setor público, o que faz com que as ferramentas gerenciais priorizem a eficiência em detrimento de valores importantes para o público como a justiça, a equidade e a transparência, o que pode levar a problemas de legitimidade; o segundo diz respeito à verticalização das estratégias e ao rigor das metas definidas, o que vai de encontro a evolução do setor público com estruturas de autoridade cada vez mais fragmentadas, com liderança participativa e poder compartilhado; e por fim, o terceiro se dá em não separar a política da administração e considerar soluções de mercado para problemas políticos, onde a lógica de mercado não se aplica.

Kickert (1997) avaliou o modelo de gestão gerencialista da NPM e o decompôs em três valores fundamentais: orientação à gestão empresarial, orientação ao cliente e orientação à competição de mercado. Goodsell (1993) critica esses valores empresariais aplicados ao setor público, em sua resenha sobre o livro *Reinventando o Governo* de D. Osborne e Gaebler (1994), explicando que esses valores não se encaixam no setor público. Hood (2004) sinaliza para os erros conceituais do modelo que toma como verdade modelos mal fundamentados e sem evidências de fato da aplicabilidade de suas teorias na administração pública. Osborne (2006) aponta a NPM como uma teoria transitória entre o paradigma da administração burocrática e o paradigma em ascensão da NPG.

Para Pollitt e Bouckaert (2017), o principal problema da NPM foi o modelo *top-down* utilizado nas reformas dos Estados que adotaram a gestão gerencialista. Nesse modelo de reforma, os escalões mais elevados do governo ditam as regras para a administração pública, deixando os cidadãos de fora o processo. Dessa forma, o processo de fazer política pública distancia-se do processo de implementação e da prestação do serviço público. O autor aponta que o modelo assume uma gestão intragovernamental, com o governo assumindo um posicionamento central e ditando as regras para a sociedade.

Osborne (2006) explica que nesse modelo *top-down* o processo de elaboração de políticas se relaciona verticalmente com o processo de implementação, tornando a hierarquia o mecanismo de governança fundamental para o funcionamento do governo. Esse tipo de governança baseada em hierarquia se apoia na gestão intragovernamental para tornar a

prestação de serviço público mais eficiente e com foco no resultado, que é medido de acordo com o atingimento das metas estipuladas pelos elaboradores das políticas (OSBORNE, 2010).

### 2.1.2 A ascensão da governança pública

Estudos foram realizados a partir das limitações da NPM identificadas. Foi retomado o interesse em medir o impacto causado pela prestação dos serviços público, e não somente o nível da prestação de serviço e sua eficiência, em resposta às crises de legitimidade enfrentadas pelos governos. Novas teorias foram lançadas baseadas em diferentes tipos de valores públicos, como o valor social, valor político e valor ambiental, com denominações diferentes, mas com essa característica em comum, e ficaram conhecidas como teorias pós-NPM. Concomitantemente ao desenvolvimento dessas teorias deu-se o aumento da complexidade dos processos de elaboração de políticas envolvendo diferentes interações em rede, com diferentes *stakeholders*, juntamente ao aumento das demandas democráticas da sociedade civil, dos mecanismos de participação e da importância dos governos locais na entrega do valor público à sociedade. Essas alterações culminaram na incorporação da teoria da governança corporativa pelo setor público, para regulamentar as atividades das instituições públicas e o relacionamento com a sociedade a nível local, o que ficou conhecido como “governança local” (BOVAIRD, 2005; BOVAIRD; LÖFFLER, 2003; DUNLEAVY, 2006; LODGE; GILL, 2011).

A ampliação desse conceito para níveis superiores seguiu o aumento da complexidade da governança em rede para os níveis regional, nacional e internacional, difundindo-se pelos governos até a formação de um conceito maior: a “governança pública” (BOVAIRD, 2005). Kickert (1997) já apresentava o conceito de “governança pública” como uma alternativa ao gerencialismo público da NPM, que requer mais do que a obtenção da eficácia e eficiência gerencial do governo, mas também da legalidade e legitimidade em um contexto de democracia política e Estado de direito. Segundo o autor, a governança pública é uma atividade complexa que envolve os processos necessários para dirigir a rede do setor das políticas sociais, onde as interações no ambiente sociopolítico representam uma importante parte do processo e, com isso, o governo não executa sozinho a tarefa de dirigir essa rede mas em conjunto com os demais atores.

Para Rhodes (1997), a estrutura de governo baseada em hierarquia precisaria ser substituída por uma estrutura que permita o relacionamento em rede, ou seja, menos governo e mais governança, de um Estado pluralista. Segundo o autor, governança é gerenciamento de redes e, quando aplicada no Estado pluralista moderno, trata-se do autogerenciamento de uma rede interorganizacional. Ansell e Gash (2008) explicam que o Estado pluralista é uma rede

de política que inclui as agências públicas e os grupos de stakeholders, que se relacionam de maneira colaborativa e, por isso, denomina este modelo de administração de “governança colaborativa”.

O conceito de colaboração construído pelos autores, que permeia a substituição do modelo hierarquizado por um modelo relacional baseado em confiança, implica na existência de uma maior participação, envolvimento e compartilhamento entre os atores dessa rede interorganizacional. Nesse modelo relacional sem vínculos hierárquicos, a coordenação entre os atores interdependentes para a coprodução de valor público depende da comunicação, credibilidade e confiança (AGRANOFF; MCGUIRE, 2003; RHODES, 1997). Sendo assim, uma governança em rede pode ser definida como “uma institucionalização da interação de atores interdependentes, mas que atuam de maneira autônoma, que colaboram para a definição e criação do valor público por meio de um processo autorregulado”(SØRENSEN; TORFING, 2017, p. 10, tradução do autor).

Na governança em rede, o administrador público não deveria ser o ator principal na elaboração das políticas e nem assumir uma posição central, esse papel deve ser desempenhado coletivamente através do discurso aberto entre todas as partes interessadas, incluindo cidadãos e administradores. A administração pública influencia e é influenciada através de normas, valores e preferências de uma complexa governança em rede, que envolve múltiplas organizações, públicas, privadas e do terceiro setor, e a forma em que se relacionam, o que torna esse modelo de “governança democrática” necessário para cuidar do interesse público, conceito que foi deixado de lado pelas práticas de mercado adotadas pela NPM (AGRANOFF; MCGUIRE, 2003; DENHARDT; DENHARDT, 2000).

Para Bovaird e Löffler (2003), existem muitas definições para governança pública e todas elas estão de acordo com um contexto específico, variando principalmente de acordo com os stakeholders envolvidos e com o país referido. Os autores definem governança pública em seu artigo como sendo “a forma em que os *stakeholders* interagem entre si de modo a influenciar os impactos das políticas públicas” (tradução do autor). Essa definição dos autores considera a governança como uma atividade relacional em uma rede pluralista formada pelo governo e as demais partes interessadas, que influenciam entre si e os resultados das políticas públicas.

Segundo Bovaird (2005), essa definição de governança pública, apresentada no parágrafo anterior, apresenta dois aspectos importantes dessa abordagem, de que os impactos na qualidade de vida causados pela entrega do serviço público é o principal valor buscado pelos stakeholders, e de que os processos de interação entre eles devem estar em

conformidade com as regras e regulamentos que regem essas relações. Considerando esta abordagem, o autor elabora em sua pesquisa os princípios da governança pública: a) Tomada de decisão democrática; b) Engajamento dos stakeholders; c) Tratamento justo e honesto com os cidadãos; d) Políticas coerentes e sustentáveis; e) Vontade e capacidade de trabalhar em parceria; f) Transparência; g) Accountability; h) Inclusão social e equidade; i) Respeito à diversidade; j) Respeito aos direitos dos outros; k) Respeito às leis; e l) Habilidade de competir em um ambiente global.

Esses dois aspectos da abordagem da governança pública motivaram a evolução nas pesquisas sobre o tema no sentido de apontar para uma forma de facilitar e estimular a colaboração entre os *stakeholders* e de governar a rede de modo a aumentar os impactos na eficiência, eficácia e legitimidade democrática. Como resultado podemos apresentar a “metagovernança”, definida como a “governança da governança”, que busca a unificação das ferramentas de sucesso da NPM, alterando a orientação da eficiência para a criação de valor público, com as da governança pública, para dirigir e gerenciar a rede de maneira a influenciar seus processos e resultados, a fim de desenvolver as políticas, serviços, organizações e processos inovadores (AGRANOFF; MCGUIRE, 2003; FRYER; ANTONY; OGDEN, 2009; KLIJN; KOPPENJAN, 2012; PETERS, 2010; SØRENSEN; TORFING, 2017).

A mudança de orientação da eficiência para a criação de valor foi defendida por muitos autores que apontavam os problemas da abordagem de mercado adotada na NPM para a medição do desempenho das instituições, ao verificarem que o foco no resultado não garantia melhorias no bem-estar da sociedade (BAO *et al.*, 2013; BOVAIRD, 2005; BRYSON; CROSBY; BLOOMBERG, 2014; DENHARDT; DENHARDT, 2000; FLEDDERUS; BRANDSEN; HONINGH, 2014; GOODSSELL, 1993; HAJNAL; ROSTA, 2019; KICKERT, 1997; POLLITT; BOUCKAERT, 2017; RHODES, 1997).

A governança pública não abandonou as ferramentas de medição de desempenho difundidas pela NPM, mas as assimilou como forma de mitigar possíveis pontos cegos da governança em rede através da combinação das funcionalidades clássicas voltadas para eficiência e transparência com as novas práticas colaborativas, que aumentam a interação e o compromisso das organizações (KLIJN; KOPPENJAN, 2012). Ao nível organizacional, a medição do desempenho, em termos de criação de valor público, enfrentou dificuldades de implantação por ser uma medida, muitas vezes, dependente de fatores fora do controle direto da agência responsável pela medição (BOVAIRD; LÖFFLER, 2003). Essa característica exigiu o esforço de compartilhamento de dados, uma estrutura de medição de desempenho

multi-agência e um modelo de metagovernança capaz de governar a rede (FRYER; ANTONY; OGDEN, 2009).

Dunleavy (2006) enfatizou três pontos característicos do regime pós-NPM em formação que deveriam ser mais bem observados para se obter sucesso na implantação da governança pública: a reintegração das instituições desagregadas pelo modelo de gestão da NPM, a abordagem holística da criação de valor público, e as mudanças provenientes da transformação digital. O autor propôs mudanças na governança pública baseadas em tecnologia da informação e comunicação (TIC) que permitam manipular uma quantidade maior de informações, atingir um maior alcance e um número maior de dimensões simultaneamente, o que chamou de “Governança da Era Digital” (*Digital Era Governance – DEG*). A DEG propõe inovações tecnológicas, organizacionais, culturais e sociais, com a possibilidade de conexão entre elas.

As inovações propostas pela DEG fazem parte de uma nova vertente da inovação no setor público, chamada por Sørensen e Torfing (2017) de “inovação colaborativa”, que se baseia em alianças estratégicas e em sistemas de inovação envolvendo parceiros públicos, privados e do terceiro setor. Essas percepções, da governança em rede, da inovação colaborativa, da criação de valor público de forma holística; quando combinadas abrem caminho para a ascensão de uma nova teoria: a Nova Governança Pública (New Public Governance – NPG) (OSBORNE, 2010). Segundo Pollitt e Bouckaert (2017), a NPG retoma características da administração pública clássica, da continuidade às teorias de valor público pós-NPM, se apoia na DEG como ferramenta e se consolida como um novo paradigma da administração pública em ascensão.

### 2.1.3 O desenvolvimento da New Public Governance

Osborne (2006) acrescenta uma maior complexidade ao conceito de pluralidade do Estado, afirmando que no século XXI o Estado é plural e pluralista. O Estado seria plural devido à participação de múltiplos atores interdependentes no processo de entrega de serviços públicos, e seria pluralista devido à existência de múltiplos processos interorganizacionais no sistema de elaboração das políticas. O autor desenvolve essa abordagem em um trabalho posterior, onde explica que no Estado plural e pluralista o governo não deve deter a hegemonia da tomada de decisões nos processos de implementação das políticas públicas e de entrega dos serviços públicos, o que refletiria em maior importância do engajamento dos stakeholders, a coprodução de serviços, as relações interorganizacionais e a governança dos processos e, conseqüentemente, maior impacto dos serviços públicos em benefício da sociedade (OSBORNE, 2010).

Nesse contexto, o autor reforça a importância de atualizar o modelo de administração pública vigente a luz da complexidade da nova realidade em que se apresenta o Estado, unindo as forças dos modelos anteriores, da administração burocrática e da NPM, através do reconhecimento da legitimidade e do inter-relacionamento no processo de elaboração da política, de implementação e de entrega do serviço público; com os novos mecanismos de governança pública baseados em relacionamento, a fim de elaborar um novo modelo de administração pública chamado New Public Governance (OSBORNE, Stephen P., 2006).

As novidades trazidas pela NPG vão se consolidar em teorias e práticas de governança menos hierarquizadas e mais democráticas, como a governança colaborativa e a governança em rede, ampliando os atores sociais envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas através da criação de mecanismos de participação, tais como a cogovernança e suas ferramentas decorrentes, como a cocriação, o codesign e a coprodução de serviços públicos, reduzindo a influência das ferramentas orientadas puramente pelo mercado, e tornando as atividades governamentais mais legítimas e efetivas (ANSELL; GASH, 2008; HOWLETT; KEKEZ; POOCHAROEN, 2017; POLLITT; BOUCKAERT, 2017; SØRENSEN; TORFING, 2017).

A NPG é considerada como um dos três grandes paradigmas da gestão pública, ao lado da New Public Management e do New Webberian State, focado na implementação da governança em rede no setor público, em resposta à crescente complexidade do Estado plural e pluralista, e não possui um modelo rígido de gestão, ou seja, não se trata de um paradigma normativo e considera vários modelos de governança pública como possibilidades para a integração da rede do sistema político, cabendo a cada país adapta-lo a sua realidade (POLLITT; BOUCKAERT, 2017). Em uma pesquisa empírica recente, Kruyen e Van Genugten (2020) comprovaram que as competências relacionadas à NPG já são consideradas as mais importantes para a administração pública.

Para Osborne (2010), o foco da atividade gerencial na NPG está na gestão dos stakeholders, na gestão das interfaces que ligam as redes internas das organizações ao ambiente externo e na sustentabilidade das políticas e serviços públicos. Para tanto, o autor aponta sete pontos importantes para o desenvolvimento da NPG: a) Coprodução das políticas e serviços públicos entre os agentes públicos, políticos e a sociedade; b) Arquitetura organizacional híbrida, contendo formas dos setores públicos e privados adaptadas ao melhor relacionamento com os stakeholders; c) Sustentabilidade multidimensional, que vai além da preocupação ecológica ao considerar o impacto do serviço público em seu ambiente interno e

externo, incluindo os stakeholders;d) Redefinição do valor público, como sendo uma percepção coletiva entre os diferentes atores envolvidos no sistema de entrega de serviços públicos;e) Desenvolvimento de novas habilidades do capital humano, voltadas para o desenvolvimento do capital relacional;f) Ampliação do conceito de *accountability*, englobando os agentes governamentais e não-governamental, a sustentabilidade e o valor público; eg) Avaliação da governança, medida em termos de “avaliação de bem-estar” da sociedade.

Os sete pontos definidos por Osborne (2010) para sustentar o desenvolvimento da base teórica e a implantação do novo paradigma da administração pública foram amplamente discutidos na literatura da NPG, e serão a seguir explicados apoiando-se nos argumentos teóricos e empíricos encontrados nos trabalhos revisados.

#### *2.1.3.1 Coprodução das Políticas e Serviços Públicos*

No modelo tradicional de prestação de serviços públicos os servidores e os profissionais contratados como prestadores de serviço são os responsáveis pelo planejamento, design, implantação e entrega dos serviços. A coprodução difere desse modelo tradicional por basear-se na participação ativa dos usuários na prestação dos serviços, agregando valor ao processo através dos conhecimentos fornecidos pelo próprio usuário das suas reais necessidades e expectativas, tornando o serviço público mais efetivo (OSBORNE, 2010; PESTOFF, 2006; PESTOFF; BRANDSEN; VERSCHUERE, 2012).

Outro aspecto importante que diferencia o modelo tradicional da coprodução é que o primeiro está baseado na lógica das cadeias produtivas de material, ou seja, a criação de valor para o usuário se daria através de um processo produtivo onde insumos são transformados em um produto final que será entregue ao usuário, e a geração de valor se daria à medida que os requisitos de produção fossem atendidos e as expectativas do cliente atendidas. A coprodução segue a lógica dominante do serviço (LDS) que se baseia na ideia de que a produção e o consumo do serviço acontecem ao mesmo tempo, ou seja, o valor é criado durante a entrega do serviço, e o envolvimento do usuário na prestação do serviço garantiria a melhoria do serviço, o aumento da produtividade e a maximização do valor criado (PESTOFF; BRANDSEN; VERSCHUERE, 2012; VARGO; LUSCH, 2017; WIEWIORA; KEAST; BROWN, 2016).

Uma das dificuldades encontradas pelo governo para implantação de modelos de coprodução está na dificuldade que o poder público em alcançar ou se aproximar das comunidades em que estão os cidadãos usuários de determinado serviço. Para mitigar essa fraqueza, cada vez mais os governos tem buscado a cooperação das Organizações do Terceiro

Setor (OTS) que possuem um melhor engajamento com as comunidades e mais facilidade em apresentar e desenvolver inovações nos serviços públicos, o que leva a uma maior participação da sociedade, criação de uma senso de responsabilidade compartilhada que leva ao aumento da confiança por parte do usuário do serviço (EVANS; VESELÝ, 2014; HOWLETT; KEKEZ; POOCHAROEN, 2017; LINDSAY; OSBORNE; BOND, 2014).

A coprodução se mostrou eficaz no fortalecimento da confiança e na percepção de valor social entregue com a prestação de serviços públicos em diversos estudos empíricos que abordaram diferentes modelos de coprodução: construção de casas subsidiadas pelo governo e formação de clubes para idosos, serviços de recreação para portadores de deficiências físicas (HOWLETT; KEKEZ; POOCHAROEN, 2017), vigilância de bairro em parceria com a polícia, administração de habitações sociais por meio de cooperativas habitacionais, pacientes decidirem sobre que tratamentos médicos deverão ser ofertados (FLEDDERUS; BRANDSEN; HONINGH, 2014) e voluntários em serviços de cuidados pessoais, como pais em creches e familiares em asilos (PESTOFF, 2006).

A coprodução foi definida por Bovaird(2007, p. 847) como sendo a prestação de serviços por meio de relações regulares de longo prazo entre prestadores e usuários do serviço ou outros membros da comunidade, onde todas as partes contribuem com recursos. O autor classificou essa relação prestador-usuário em sete tipos diferentes envolvendo maior ou menor nível de coprodução, desde o envolvimento do usuário na prestação de serviços tradicionais, até a participação do usuário ou toda a comunidade junto do provedor de serviços no design do serviço a ser prestado.

Essa gradação proposta por Bovaird(2007) evidencia que muitos autores consideram a coprodução do serviço público um tema macro que abrange uma ampla variedade de tipos de participação do usuário, desde a formulação até a entrega do serviço, como o coplanejamento, a cogestão, o codesign e a coentrega (BOVAIRD; LOEFFLER, 2012). Em trabalhos mais recentes, essa gama de tipos de participação foi dividida em dois grupos de acordo com o nível de ação em que atuam, diferenciando o envolvimento dos atores sociais ao nível da formulação do que ocorre ao nível da entrega dos serviços. O envolvimento do usuário nas fases de planejamento, onde ocorre a conceitualização e o desenho inicial da política, foi denominado de “coconstrução” (EVANS; SAPEHA, 2015) ou “cocriação” (TORFING; SØRENSEN; RØISELAND, 2019), deixando o termo coprodução para se referir aos processos em que provedores e usuários aplicam seus recursos e capacidades na produção e entrega no serviço público (VARGO; LUSCH, 2017).

Tanto a cocriação quanto a coprodução são considerados fenômenos de cogovernança, mas a cocriação apresenta uma relação mais próxima do conceito da NPG por se tratar de um processo de fazer política mais aberto com a participação das partes interessadas, enquanto a coprodução pura se aproxima de uma característica importante da NPM que é a monoconstrução das políticas com o Estado desempenhando um papel central na governança. Sendo assim, quando a coprodução é discutida como ferramenta de implantação da NPG na administração pública, faz-se necessário analisar o papel do Estado no modelo de governança adotado e se a coprodução do serviço público é proveniente de uma política que foi cocriada, com o envolvimento dos atores não estatais em todos os estágios ou nos estágios iniciais críticos onde se realizam o design e são definidas as metas (EVANS; SAPEHA, 2015).

#### *2.1.3.2 Arquitetura adaptativa*

O segundo ponto importante, apresentado por Osborne(2010), para o desenvolvimento da NPG seria a adoção de uma arquitetura organizacional híbrida com características dos setores público e privado capaz de se adaptar e permitir o melhor relacionamento com os *stakeholders* da governança pública. Carey e Matthews(2017) discutiram as implicações da arquitetura organizacional no relacionamento com os demais atores e concluíram que qualquer tentativa de definir uma arquitetura rígida seria impraticável pois se tornaria inadequada com o tempo, devido à dinamicidade das relações em rede. Para se adequar à complexidade inerente ao contexto atual, os autores apontam para a necessidade de se adotar uma arquitetura institucional que incentive a aprendizagem e a adaptação.

O modelo de gestão adaptativa sugerido pelos autores enxerga os processos de formulação de políticas e de entrega de serviços públicos como componentes de um mesmo macroprocesso, identificando cada processo como uma fase do macro. A fase da formulação das políticas seria a fase deliberativa em que ocorre o planejamento das ações e o produto final seriam as normas que definem como a política será implementada. A fase da entrega dos serviços públicos seria a fase iterativa em que o produto da fase anterior é aplicado em um processo composto por decisão, ação e aprendizagem. Os autores sugerem a utilização de uma arquitetura de aprendizagem de ciclo duplo, compreendendo um ciclo menor abrangendo a fase de entrega, onde a organização irá aprender com os erros identificados durante a prestação dos serviços; e um ciclo maior abrangendo todo o macroprocesso, onde as informações da fase de entrega serão também utilizadas na fase deliberativa para a reformulação das políticas, das normas e da cultura (CAREY; MATTHEWS, 2017).

Além de atender às necessidades de aprendizagem organizacional, a arquitetura precisa estar de acordo com a essência colaborativa da NPG e projetada fora da estrutura hierárquica das organizações públicas tradicionais, a fim de se conectar à rede de relações interorganizacionais. Para permitir a interação da rede com os processos de política essa arquitetura precisa conectar verticalmente e horizontalmente os atores, sendo verticalmente no processo de formulação das políticas e horizontalmente na capilarização da implantação das políticas ao nível dos governos locais e na coprodução dos serviços (PALETTA, 2012). E na intersecção da estrutura vertical com a horizontal que é necessário ocorrer o alinhamento entre os objetivos da política central e os valores locais (BAO *et al.*, 2013).

A arquitetura adaptativa orientada para o relacionamento com *stakeholders* precisa ser capaz de lidar com características complexas dos relacionamentos em rede, bem como com o fluxo crescente de informações necessárias para a tomada de decisão, mas que muitas vezes não são estruturadas e provêm do ambiente externo, e para isso, pode se apoiar na utilização de tecnologias da informação e comunicação (TIC) para permitir o envolvimento dos atores sociais, especialmente os usuários dos serviços públicos, e a comunicação com as comunidades e com os cidadãos, afim de melhorar a eficiência e a eficácia da governança em rede (HOWLETT; KEKEZ; POOCHAROEN, 2017; OSBORNE; RADNOR; NASI, 2013). Esse modelo de governança em rede que se apoia em TIC recebeu o nome de “Governança da Era Digital” (*Digital-Era Governance – DEG*) (DUNLEAVY, 2006) e está intimamente ligada à NPG por muitas vezes ser considerada como uma ferramenta necessária para o sucesso da implantação da NPG, tanto que Pollitt e Bouckaert(2017) ao abordarem a NPG afirmam que também estariam se referindo à DEG, pois seria uma das partes desse paradigma da administração pública.

A alteração de arquitetura proposta na teoria da NPG tem por objetivo abandonar a rigidez da arquitetura hierarquizada pautada em um relacionamento do tipo *top-down*, o que seria um “reflexo maduro de que uma economia livre requer um estado forte para equilibrar a desregulamentação para o crescimento econômico com a regulamentação para o bem público” (MASSEY, 2019, tradução do autor). A adoção em massa do paradigma da NPM nas reformas dos Estados fez com que essa balança pendesse para o lado da desregulamentação e da busca pela eficiência do serviço público, o que levou a crises de confiança pública e de legitimidade devido à eficiência não garantir que os valores sociais sejam corretamente tratados (FLEDDERUS; BRANDSEN; HONINGH, 2014).

Então para rebalancear a prestação do serviço público, a NPG se apoia na teoria do valor público e da governança em redes para atrair a parceria e a colaboração dos atores

sociais, em busca de reconquistar a confiança perdida. Além de consolidar as relações e a boa governança, a confiança também traz bons resultados contra a corrupção e o crime, ao mesmo tempo que reduz os esforços estatais de controles coercitivos. A retomada da confiança se apresenta então como uma das condições necessárias para manter a integridade das relações com os stakeholders e o funcionamento dos mecanismos da NPG através da arquitetura adaptativa (BOVAIRD, 2007; FLEDDERUS; BRANDSEN; HONINGH, 2014; KLIJN; KOPPENJAN, 2012; OSBORNE, 2010).

#### *2.1.3.3 Sustentabilidade Multidimensional*

A gestão pública concentrada em processos intraorganizacionais e calcada na experiência do setor manufatureiro não é adequada para a realidade encontrada pelo prestador de serviços públicos, pois ignora que a criação de valor é feita através de relacionamentos interorganizacionais e que a natureza das operações é a prestação de serviços e não a entrega de produtos. Essa crítica apresentada por Osborne, Radnor e Nasi(2013) tem por objetivo justificar a adoção da lógica dominante do serviço na definição das estratégias das organizações prestadoras de serviço público a fim de alcançar a efetividade operacional, aumentar a confiança dos cidadãos e criar valor público de forma sustentável.

Os autores defendem o argumento de que para serem criados modelos genuinamente sustentáveis de prestação de serviços públicos é necessário considerar o contexto externo e as relações interorganizacionais, o que é uma das características da NPG, e adotar a lógica dominante do serviço em quatro aspectos: na gestão estratégica, no marketing, na coprodução e na gestão de operações. Essa abordagem na gestão estratégica reflete na integração do cidadão e do usuário como partes interessadas do processo de fazer políticas e de prestação de serviços, como forma de agregar valor aos domínios interno e externo. Como essa abordagem enxerga as fases da política e da entrega do serviço de maneira integrada, é necessário um modelo único de gestão integrada de toda a cadeia do serviço, um modelo que integre a estrutura organizacional, o orçamento e a medição do desempenho, sendo esta última capaz de produzir informações para gestão e tomada de decisão nas duas fases e atender aos requisitos dos *stakeholders* quanto as métricas, ao fluxo de informações e à divulgação dos resultados para prestação de contas.

Torfig, Sørensen e Røiseland (2019) apresentaram em seu trabalho estudos empíricos que comprovaram o sucesso do envolvimento, direto ou indireto, da sociedade nos processos de criação e prestação dos serviços públicos, casos em que os problemas sociais seriam muito complexos para a administração pública solucionar sozinha. Os autores mostraram que nos casos apresentados a governança colaborativa foi fundamental para

obtenção da capacidade de lidar com a rede de atores sociais, principalmente ao nível dos governos locais onde estão mais sujeitos às pressões devido à crescente demanda social combinada com a maior escassez de recursos públicos.

O foco nos governos locais também foi mantido por Hințea, Profiroiu e Țiclău (2015) ao pesquisarem como o planejamento estratégico era utilizado para gestão da mudança, ou seja, para fortalecer a adaptabilidade e a consequente sustentabilidade da prestação de serviços públicos. Os autores pesquisaram como era feita essa gestão da mudança em busca de encontrar padrões ligados aos paradigmas da administração pública segundo Pollitt e Bouckaert (2017). Como resultado encontraram que os elementos ligados à NPM eram vistos como os menos importantes, enquanto os mais importantes eram ligados à NPG, mas vale ressaltar que elementos dos três paradigmas foram considerados importantes, a despeito da maioria pertencer ao grupo ligado à NPG, o que deixa claro que o caráter adaptativo da gestão da mudança é importante para adequar a estratégia das organizações segundo o melhor mix de ferramentas de acordo com a necessidade da sociedade, independentemente do paradigma associado e em busca de maximizar a criação de valor público de forma sustentável.

#### *2.1.3.4 Valor Público*

A discussão ao redor do valor público não é uma novidade trazida pela NPG, mas já vinha crescendo em importância devido às disfunções atribuídas ao modelo de gestão da NPM, o que serviu como pano de fundo para o desenvolvimento das teorias pós-NPM. Essa discussão é centrada na definição do objetivo do governo, que seria a promoção do bem-estar da sociedade e não apenas melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços entregues. O objetivo do governo seria então a produção de valor público coletivo (ALFORD, 2002; DUNLEAVY, 2006; LODGE; GILL, 2011).

Vem de antes da NPG, também, as pesquisas que verificam as vantagens da coprodução dos serviços públicos, e seus reflexos no fortalecimento da confiança dos cidadãos, na efetividade dos programas de governo e na solução das crises de legitimidade. A coprodução envolve o cidadão, o setor privado e o terceiro setor na entrega do serviço público, e retira do governo o papel hegemônico de regular e distribuir os esforços públicos, e o coloca como agente catalisador dos esforços das partes interessadas em produzir valor coletivo, utilizando a propriedade compartilhada do bem público (BAO *et al.*, 2013; BOVAIRD, 2007; PESTOFF, 2006; RHODES, 1997).

Para compreender o que Osborne (2010) propôs como sendo a redefinição do valor público, faz-se necessário partir da discussão da visão dos agentes públicos: o fazedor

de política e o prestador de serviço; sobre a posição do usuário que recebe o serviço; para depois compreender a percepção coletiva de valor público entre os diferentes atores sociais e o funcionamento do “sistema de entrega de serviços públicos”. Na NPG, esse usuário deixa de ser visto como consumidor e assume a posição de cidadão.

A visão do usuário do serviço público com o consumidor foi consolidada na primeira fase da NPM, chamada de *consumerism*, que foi elaborada a partir da implantação das ferramentas de mercado utilizadas para alcançar vantagens competitivas sobre os concorrentes, e para tal, foi necessário desenvolver no setor público a lógica do “quase-mercado”, onde o consumidor do serviço escolheria o que melhor atendesse às suas expectativas, a chamada “*consumer choice*”. Nessa lógica de concorrência, por exemplo, as organizações que prestam serviço público de melhor performance seriam aquelas que conquistassem os melhores indicadores de atendimento e de eficiência, e seriam bonificadas com mais recursos.

Essa lógica foi um dos motivos da decadência da NPM, porque verificou-se que a livre escolha do consumidor de serviços públicos é prerrogativa de uma minoria de cidadãos. A grande maioria, que não tem escolha, acabaria por receber serviços de qualidade cada vez pior. A NPG sugere a substituição da lógica do *consumer choice* para a lógica do “*citizen choice*”, ou seja, o usuário passaria a ser visto como cidadão que decide ou participa, direta ou indiretamente, da definição do serviço que será ofertado para ele mesmo. Nessa lógica o valor público é criado durante o processo e em conjunto com o cidadão, desde de o momento em que seus interesses são levados em conta por ocasião da formulação da política pública, até o design da entrega e a entrega do serviço propriamente dito (TORFING; SØRENSEN; RØISELAND, 2019).

Essa abordagem é mais ampla que a coprodução dos serviços públicos, porque mantém o usuário do serviço em um papel central no processo e agrega outros atores que possuem recursos e capacidades para criação conjunta do valor do serviço e todas as partes possuem interesse em maximizar o valor público. Outro aspecto que torna a abordagem mais ampla é o envolvimento não apenas na produção dos serviços, mas também na formulação e implantação das políticas, o que foi chamado de “cocriação do serviço público” (TORFING; SØRENSEN; RØISELAND, 2019).

Outra mudança importante desenvolvida dentro do paradigma da NPG quanto a abordagem da criação de valor público está na adoção da lógica dominante do serviço (LDS) para desenvolver uma “teoria geral da cocriação de valor” (VARGO; LUSCH, 2017). Diferentemente da lógica da produção manufatureira, que propõe a tradução das necessidade

do usuário em requisitos para a produção e entende que o valor é percebido durante o consumo do produto, na LDS considera-se que a produção e consumo aconteçam simultaneamente, então ao envolver o usuário em todas as fases, da formulação à entrega do serviço, é possível que o valor seja percebido durante todo o processo, ajudando a obter resultados sociais melhores e sustentáveis (WIEWIORA; KEAST; BROWN, 2016).

Bryson, Crosby e Bloomberg (2014) se aprofundaram na definição do que seria o valor público e o definiram como um consenso normativo sobre os direitos, deveres e os princípios que guiam as políticas. A criação de valor público seria a extensão onde esses critérios são atendidos, e por isso possuiria uma dimensão que a tornaria mensurável. Essa extensão seria alguma combinação entre as medias de entrada, processo, saída e resultado, embora não exista uma clara definição de como devem ser medidos ou conceituados os valores públicos.

Pollitt e Bouckaert (2017) chamam a atenção para este ponto ao afirmarem que a medição do desempenho da criação de valor público não tem um papel bem definido na teoria da NPG, o que se deveria à complexidade da mensuração e ao envolvimento de fatores, muitas vezes, externos à organização sobre os quais não teriam influência. Apesar da NPM ser considerada suplantada pelas teorias baseadas em valor público e pela NPG, se não houver uma evolução nas ferramentas de medição do desempenho para ser capaz de medir a criação de valor público mais amplo, os modelos de gestão continuarão submetidos ao “liberalismo autoritário” que impregna as medidas institucionais e procedimentais que perpetuam a ideologia da desregulamentação e da eficiência como finalidade, características de uma “egrégora de liberalismo” presente nas reformas dos Estados (MASSEY, 2019).

O valor público redefinido, proposto pela NPG, tem a característica de ser constantemente contestado e disputado por meio de um processo contínuo de diálogo na esfera pública, esse espaço democrático que inclui a rede de valores, normas, organizações e suas culturas e objetivos muitas vezes conflitantes, administrado pelo governado que interage através das instituições que executam atividades públicas, responsáveis por definir e criar valor público (BRYSON; CROSBY; BLOOMBERG, 2014).

#### *2.1.3.5 Novas Habilidades do Capital Humano*

A complexidade inerente aos relacionamentos em rede, o crescente fluxo de informações disponíveis para tomada de decisão e a aproximação dos atores sociais junto aos processos políticos e de prestação de serviço público, levaram a necessidade de adoção de uma arquitetura adaptativa orientada para o relacionamento com os stakeholders (CAREY; MATTHEWS, 2017; HOWLETT; KEKEZ; POOCHAROEN, 2017; OSBORNE; RADNOR;

NASI, 2013). Para atingir a esse objetivo as mudanças na arquitetura precisam ser acompanhadas por uma adaptação nas competências dos servidores a fim de aprimorar a capacidade política para uma boa governança (MASSEY, 2019).

O papel tradicional dos servidores públicos não é substituído, mas sim acrescido das tarefas de metagovernar a rede, facilitando o relacionamento e a cogovernança (SØRENSEN; TORFING, 2017). A elevação ao papel de “metaservidor público governante” traz consigo a necessidade de dominar novas habilidades de gerenciamento de rede, tais como: a integração de agendas, a capacidade de negociar os interesses da rede e da organização, a atuação como atravessador de fronteiras para conectar atores sociais, a formação de alianças políticas e também entre usuários no nível local e a liderança colaborativa (DENHARDT; DENHARDT, 2000; PETERS, 2010; RHODES, 2016).

A relação entre os servidores públicos e os demais atores sociais não é sustentada pela hierarquia tradicional burocrática, mas pela interdependência na criação de valor público, o que faz com que os servidores precisem utilizar instrumentos de persuasão e que fortaleçam o envolvimento dos atores externos através de instrumentos de colaboração e estilos específicos de liderança (BAO *et al.*, 2013; PALETTA, 2012). A “nova liderança do serviço público para o século XXI” é considerada como tecnologia social e organizacional aplicada para a construção de uma responsabilidade social coletiva dentro das redes colaborativas que são formadas nos novos arranjos de governança local, para a criação de valor público (O'REILLY; REED, 2010).

Uma pesquisa recente, realizada por Kruijen e Van Genugten (2020), buscou identificar as competências importantes para o gestor público moderno, dentre uma coletânea de competências características de modelos da administração pública, e como resultado encontram que a maioria das competências estão relacionada ao NPG, bem como as mais importantes como as capacidades de colaborar, fazer rede, conectar pessoas, cocriar e ter uma orientação externa à organização. Mas um fato relevante encontrado foi que a maioria dos respondentes relacionou capacidades de duas ou mais teorias da administração, mostrando empiricamente que os arranjos de governança ideais são formas híbridas dos regimes de governança arquetipos como a NPG, a NPM e a Administração Clássica, flexíveis e adaptativos.

#### *2.1.3.6 Ampliação do conceito de accountability*

A *accountability* é a capacidade de prestar contas referente a utilização de um recurso, no caso deste trabalho os recursos públicos, podendo ser utilizado na administração pública com significados mais amplos ou mais restritos, dependendo do contexto em que se aplica. Pollitt e

Bouckaert (2017) apresentam a evolução das abordagens da *accountability* ao longo do tempo, acompanhando a evolução da administração pública, desde a administração pública clássica, onde era vista como o atendimento ao rigor normativo e submetida ao controle burocrático hierarquizado; passando pela NPM onde a descentralização obrigou o fortalecimento dos controles atrelados a indicadores de desempenho e a *accountability* passou a abranger não apenas a legalidade mas a correta destinação dos recursos e de maneira eficiente; até chegar à NPG onde as ferramentas de controle se tornaram complexas a medida que as redes dos atores sociais também aumentavam em complexidade e o foco da *accountability* passou para a prestação de contas da criação de valor público coletivamente.

O aumento de complexidade da rede de governança, de que trata a NPG, se deu devido a outra característica marcante do contexto atual, que é a importância atribuída aos governos locais, que passam a receber cada vez mais autonomia para tomada de decisões e financiamento dos serviços públicos, pois estão em uma melhor posição para interagir com a comunidade e com o terceiro setor. Lindsay, Osborne e Bond (2014) chamam esse processo de “localismo” e afirmam ser capaz de entregar serviços mais adequados às necessidades locais e de promover redes locais de relacionamento entre os atores sociais de modo a ampliar a capilaridade da rede de governança pública.

Liddle (2018) analisa em seu trabalho o papel das redes locais de relacionamento e indica que é o de fórum dinâmico e de várias camadas, com o objetivo de gerenciar os interesses variados e, por vezes, conflitantes provenientes de canais com características diferentes: dos canais verticais que seguem a abordagem principal-agente e dos canais horizontais formados pelos relacionamentos ao nível local. Para essa rede funcionar, o autor sugere que o gerenciamento da rede seja executado ao nível local por uma organização do terceiro setor, presidida por atores não estatais, atuando no ponto de interseção entre os canais verticais e horizontais, funcionando como ponto de equilíbrio entre as estruturas, e alinhando os esforços para atender os critérios verticais de desempenho e os critérios horizontais de efetividade e responsabilidade.

Pestoff, Brandsen e Verschuere (2012) previram o crescimento da NPG ligado a um maior pluralismo do Estado e ao desenvolvimento de modelos de coprodução de serviços públicos, e com isso cresceria também em importância o papel das Organizações do Terceiro Setor (OTS), que em colaboração com os governos locais são capazes de criar serviços adaptados e responsivos à comunidade local, envolver o cidadão nos processos políticos, de entrega de serviços e de prestação de contas.

Os principais riscos à que estão submetidas as Organizações do Terceiro Setor (OTS) que prestam serviços públicos estão associados a perda de autonomia e de valores colaborativos devido a regulamentação imposta pelos financiadores públicos e às normas de prestação de contas (LINDSAY; OSBORNE; BOND, 2014). Para mitigar esses riscos é possível adotar a abordagem colaborativa da própria NPG para a regulamentação, que passa a ser vista como um processo dinâmico em que as organizações reguladas se tornam mais dispostas a cooperar a medida que as agências reguladoras também cooperam, em um mecanismo derivado da teoria do processo civilizador de Norbet Elias onde a cooperação torna-se cada vez mais eficaz e a necessidade de regulamentações rígidas diminui, reservando a aplicação da autoridade e a imposição de sanções às organizações que se mostrarem resistentes à cooperação (RUBIN, 2010).

A abordagem colaborativa para a regulamentação vai refletir em um aumento da confiança existente entre os atores sociais governamentais e não-governamentais, refletindo também na forma em que as contas são prestadas para a sociedade. A confiança era anteriormente atribuída a capacidade de prestar contas sob a ótica do controle, mas agora a confiança é formada em um processo de identificação e legitimidade das instituições, o que leva a uma alteração no modo de prestar contas aos cidadãos com foco em apresentar como é criado valor público sustentável, evoluindo o conceito de accountability e fortalecendo a confiança dos cidadãos (FLEDDERUS; BRANDSEN; HONINGH, 2014).

#### *2.1.3.7 Avaliação da governança*

A importância da criação de valor público e de avaliação da governança em termos de bem-estar da sociedade presente nos fundamentos da NPG remetem à mensuração dos resultados dos serviços públicos, que já era um fundamento da NPM, mas que na prática ficou limitados a mensuração de indicadores operacionais voltados para medir a eficiência e a qualidade dos produtos finais apresentados à sociedade. Recentemente ressurgiu o interesse em medir os impactos dos serviços públicos devido às demandas dos cidadãos, dos políticos e da mídia por informações de melhor qualidade que permitam a avaliação do sucesso da intervenção pública em termos de mudanças na qualidade de vida da sociedade. Mas isso não quer dizer que não há mais necessidade de medir a qualidade ou a eficiência dos serviços prestados pelo setor público, porque são medidas importantes quando utilizadas como apoio à gestão administrativa, mas que não são capazes, por si só, de mensurar os impactos da entrega dos serviços (BOVAIRD; LÖFFLER, 2003; OSBORNE, D.; GAEBLER, 1994; OSBORNE, 2010).

O modelo de gestão do desempenho fortalecido pela NPM, que visava o controle do atingimento das metas de eficiência e qualidade dos serviços, possui as características de ser um processo “de cima para baixo” e estabelecido através de contratos dos financiadores públicos com as organizações prestadoras de serviço. Esse tipo relacionamento entre os atores criou uma espécie de tensão com reflexo negativo nos objetivos de ambos os lados. Com a entrada do terceiro setor na prestação de serviços públicos, aumentou a complexidade do relacionamento e com isso a dificuldade em resolver a tensão criada pelos conflitos de interesse, tornando a necessidade de criação de valores colaborativos cada vez mais urgentes (LINDSAY; OSBORNE; BOND, 2014).

A NPG propôs a substituição dos valores de mercado e da hierarquia por valor público e colaboração na governança da rede de múltiplos atores e nos processos políticos e de entrega de serviços públicos. Muitos trabalhos acadêmicos foram conduzidos em busca de soluções para os crescentes problemas advindos das práticas de mercado adotadas pela administração pública, novas ferramentas de coprodução dos serviços públicos foram apresentadas como incentivadoras da confiança e da criação de valor público, e também de cocriação das políticas com o envolvimento mais “de baixo para cima” desde a formulação até a avaliação da políticas, sendo esta última, através da medição do desempenho com foco no impacto no bem-estar social dos cidadãos (HOWLETT; KEKEZ; POOCHAROEN, 2017; POLLITT; BOUCKAERT, 2017).

A avaliação das políticas em uma estrutura de governança com autoridade fragmentada, que é uma das características da governança em rede, precisa considerar os impactos multidimensionais das ações governamentais e não-governamentais, ou seja, trata-se de um cenário de impactos multilaterais, e não mais unilaterais: do governo em direção à sociedade. Nesse contexto, as avaliações tradicionais em linha reta, ou seja, que verificam o alinhamento entre os objetivos definidos na formulação das políticas com as informações de desempenho instrumentalmente medidas, não são mais suficientes para o monitoramento do bem-estar da sociedade pelos fazedores de política e para prestação de contas junto às partes interessadas (BAO *et al.*, 2013).

Bryson, Crosby e Bloomberg (2014) propuseram a utilização do valor público como medida de desempenho e como estrutura de gestão, para ser capaz de medir o desempenho da governança. Como medida, o valor público seria a métrica multidimensional em acordo com as características da governança em rede, não ficando limitado à um resultado final único, mas abarcando as avaliações de custos e benefícios em conjunto com aspectos menos tangíveis do bem-estar social. Como estrutura de gestão, o valor público muda o

objetivo final da entrega dos serviços públicos dos resultados operacionais para o impacto causado na criação de valor público, com foco no longo prazo sustentável, na colaboração entre atores sociais e no fortalecimento da confiabilidade dos investimentos públicos.

Como foi apresentado na problematização deste trabalho, a medição de desempenho não tem seu papel bem definido na teoria da NPG e essa lacuna pode ser atribuída ao fato de que os impactos esperados na melhoria da qualidade de vida da sociedade através da prestação do serviço público, muitas vezes depende de fatores que não estão sob o controle direto da agência governamental responsável pela entrega do serviço, o que exige esforços interorganizacionais e de compartilhamento de dados para serem medidos (BOVAIRD; LÖFFLER, 2003; POLLITT; BOUCKAERT, 2017).

Nesta parte do referencial teórico foram pesquisados os conceitos, os instrumentos e as formas de implantação da NPG na literatura referente a este paradigma da administração pública. Alguns aspectos da medição do desempenho da governança justificam a existência dessa lacuna na teoria, mas também ajudam na delimitação da lacuna a ser preenchida e das características que um modelo de medição do desempenho precisa atender para ser considerado como instrumento próprio da NPG. Na próxima parte do trabalho a pesquisa será realizada no sentido inverso, na literatura do campo de pesquisa de medição de desempenho em busca de dados sobre a evolução do conceito e sua aplicação no setor público, que se adequem às características da NPG.

## **2.2 Medição do Desempenho**

A medição do desempenho foi uma das ferramentas de gestão do setor privado absorvidas pelo setor público durante a onda do gerencialismo iniciada no Reino Unido no final dos anos 70 e, geralmente, relacionada à implementação da *New Public Management* nas reformas dos Estados, mas que não se restringiu à essa abordagem, sendo observada em outros modelos de reforma e apontada como desempenhando um papel central no setor público contemporâneo e futuro. No setor público, a medição do desempenho é multidimensional e multifatorial, relacionada às dimensões do processo, do produto e do impacto, e à fatores variados, tais como de custo, eficiência, efetividade, integridade, transparência, qualidade do serviço, entre outros (POLLITT, 2018).

A seguir, os principais conceitos encontrados na revisão da literatura da medição do desempenho na administração pública serão apresentados partindo da sua disseminação como prática gerencial da teoria da NPM, sua evolução como ferramenta estratégica fundamental para a administração pública e suas características observadas nos modelos pós-

NPM de administração. Por fim será abordada sistemicamente como modelo de gestão e suas adaptações para a complexidade inerente ao contexto atual da administração pública.

### 2.2.1 A Evolução da Medição do Desempenho na Administração Pública

Hood (1991), em seu trabalho seminal, afirma que a utilização das informações de desempenho e de novas técnicas contábeis traduziriam o que era considerado como a “modernização do setor público” naquela época. Liguori, Sicilia e Steccolini (2012) complementam as características apresentadas por Hood, ao explicar que elas vieram originalmente do setor privado e que no setor público se desenvolveram através medição do desempenho não financeiro e da contabilidade pública de competência.

Essa modernização a que Hood se refere foi um reflexo da onda de gerencialismo que se expandiu no setor público, iniciada no Reino Unido no final dos anos 70 e, geralmente, relacionada à implementação da *New Public Management* nas reformas dos Estados, realizadas com o objetivo de tornar o Estado mais eficiente e gerencial, na tentativa de superar a crise econômica mundial que se agravou ao longo da década de 80. A medição do desempenho foi uma das ferramentas de gestão do setor privado absorvidas pelo setor público durante essa modernização.

Segundo Pollitt (2018), já na década seguinte, a medição do desempenho se tornaria uma das ferramentas mais utilizadas na administração pública: “nenhum serviço público que se preze poderia ficar sem eles”. Radin (2006) argumentou que a medição do desempenho se tornou onipresente no setor público, devido ao aumento do questionamento dos cidadãos quanto às instituições estarem funcionando como deveriam. A medição do desempenho crescera em importância deixando de ser uma ferramenta específica do modelo de gestão da NPM, sendo observada em outros modelos de reforma e apontada como desempenhando um papel central no setor público contemporâneo e futuro. A medição do desempenho se tornou multidimensional e multifatorial, relacionada às dimensões do processo, do produto e do impacto, e à fatores variados, tais como de custo, eficiência, efetividade, integridade, transparência, qualidade do serviço, entre outros (POLLITT, 2018).

Esses múltiplos fatores também são vistos como múltiplos valores democráticos, tais como a eficiência, eficácia, equidade e justiça (RADIN, 2006). Para o autor os desafios desse “movimento da performance” estavam relacionados a evolução das demandas cidadãos por *accountability*, a complexidade das interações entre os atores sociais e a dificuldade em equilibrar os vários valores democráticos. “Dado o clássico conflito de valores entre eficiência e equidade no campo da administração, é extremamente difícil incluir preocupações com a equidade no movimento da performance” (RADIN, 2006, p. 97, tradução do autor).

As críticas sofridas pela NPM sobre a excessiva concentração nos valores de mercado, tais como eficiência, eficácia e qualidade, trouxeram à tona a discussão sobre a criação dos valores democráticos e do valor público. As teorias da administração centradas na criação de valor público defendem a importância da geração colaborativa baseada em rede e das avaliações externas, ligadas à dimensão do impacto, no lugar das baseadas em resultados, ligadas à dimensão dos produtos (LODGE; GILL, 2011). Por abranger múltiplas dimensões e fatores, o valor público é extremamente complicado de medir, ora é definido como intangível e conceituado como uma atividade simbólica (RADIN, 2006, p. 93), ora é quantificado na tentativa de demonstrar numericamente o valor social e econômico que gera, como na teoria do “Retorno Social sobre o Investimento” (MILLAR; HALL, 2013).

Lodge e Gill (2011) posicionam essas teorias como uma evolução do paradigma da NPM, a exemplo das teorias baseadas no valor público e da Governança da Era Digital (DEG), e as classificam como teorias pós-NPM, que se desenvolveram em um período marcado também pela transformação digital, que se reflete em inovações na administração pública em resposta à crescente complexidade e demandas democráticas. Segundo Dunleavy (2006) a DEG possui três características básicas, que são a reintegração, as estruturas holísticas baseadas em necessidades e a digitalização de processos administrativos, sendo esta última a responsável por transformar a forma de interação entre os governos e as demais partes interessadas.

Pollitt e Bouckaert (2017), como resultado da pesquisa desenvolvidas no campo da administração pública em busca "da próxima grande coisa", do paradigma sucessor da NPM, apresentam a DEG ao lado da *New Public Governance* (NPG), afirmando que a segunda teoria contém a primeira e formariam o novo paradigma da administração pública. Essa abordagem coloca a NPG como uma teoria pós-NPM, segundo a classificação de Lodge e Gill (2011) e, portanto, a avaliação do desempenho deve considerar a dimensão do impacto, medido nos vários atores sociais envolvidos e levando em conta seus relacionamentos em rede. Para tal, segundo Dunleavy (2006), as ferramentas da DEG baseadas na transformação digital e na utilização de TIC poderiam ser empregadas na governança em rede, para ser capaz de medir o desempenho das políticas, que segundo Radin (2006), afetam desproporcionalmente os diferentes grupos populacionais, fazendo com que os dados de impacto social devam ser coletados de forma desagregada para depois serem reintegrados na avaliação do valor público criado.

Em face do exposto, fica evidente a evolução da medição de desempenho desde sua introdução na administração pública como ferramenta de gestão gerencialista, até sua

expansão nas teorias pós-NPM como mecanismo de accountability e avaliação do impacto social das políticas. A seguir serão apresentados como estão relacionados os conceitos relativos à medição do desempenho encontrados através da revisão conceitual da literatura e discutida a utilização das informações de desempenho.

## 2.2.2 A Medição do Desempenho e a Utilização das Informações de Desempenho na Administração Pública

A evolução da medição de desempenho exposta na seção anterior mostrou como a ferramenta de gestão, aplicada inicialmente com finalidade gerencial, teve seu papel alterado para atender à evolução do contexto da administração pública que mudou seu foco do gerencialismo para a governança pública. Nesta seção serão apresentadas as características da medição do desempenho já no contexto da governança, bem como as aplicações das informações produzidas decorrentes da medição do desempenho encontradas na literatura. Por fim, serão apresentadas as características da governança desenvolvidas na literatura com relação à medição de desempenho.

### 2.2.2.1 A medição do desempenho no contexto da governança

A medição de desempenho foi inicialmente implantada para gerenciar o desempenho das organizações públicas e prestar contas do emprego racional dos recursos públicos junto aos financiadores políticos, mas no contexto da governança ganhou novas dimensões (HILDEBRAND; MCDAVID, 2011; LIGUORI; SICILIA; STECCOLINI, 2012; POLLITT; BOUCKAERT, 2017), impulsionadas pelo crescimento exponencial das tecnologias da informação e comunicação e de sistemas sofisticados de coleta de dados (HENMAN; GABLE, 2015; LYNCH-CERULLO; COONEY, 2011). Dentre as novas dimensões atribuídas à medição do desempenho, podem ser destacadas: a prestação de contas para os *stakeholders*, principalmente em benefício da sociedade (JULNES; HOLZER, 2001; LIGUORI; SICILIA; STECCOLINI, 2012); a utilização em apoio a tomada de decisão, interna e externa (BERMAN; WANG, 2000; GEORGE *et al.*, 2017); e o emprego como ferramenta direcionadora dos esforços organizacionais e institucionais (HENMAN; GABLE, 2015; LEWIS, 2015). Behn (2003) relacionou oito razões pelas quais os gestores públicos medem o desempenho: avaliar, controlar, orçar, motivar, promover, celebrar, aprender e melhorar.

As medidas de desempenhos teriam então funções internas e externas, o que era facilmente distinguível na fase mais gerencialista da Administração Pública, onde as determinantes intra e extraorganizacionais eram pautadas no racionalismo, ou seja, na perspectiva gerencial para a tomada de decisão interna e na perspectiva política para a

prestação de contas (BERMAN; WANG, 2000). Mas na era da “governança muito grande” (DUBNICK; FREDERICKSON, 2010) os fatores contextuais influenciam sobremaneira a utilização da medição de desempenho, como mostra o trabalho seminal de Julnes e Holzer (2001) que apresenta o resultado de uma pesquisa empírica nacional com os funcionários do governo norte americano que foi capaz de identificar os fatores internos e externos que implicam na maior utilização de medidas de desempenho.

Os autores constataram que os fatores racionais, sendo eles os “recursos”, as “informações”, a “orientação por objetivos” e os “requisitos externos”, não são suficientes para provocar a utilização da medição do desempenho e que precisam ser considerados no contexto da estrutura política, e para tal precisam ser considerados os fatores políticos/culturais, sendo eles os “grupos de interesse interno”, os “grupos de interesse externos e sindicatos” e a “assunção de riscos e atitudes”. O modelo elaborado por Julnes e Holzer (2001) dos fatores que afetam a utilização da medição do desempenho indica que a dicotomia interno/externo deu lugar a dicotomia gerencial/político.

Segundo Liguori, Sicilia e Steccolini (2012) políticos e gerentes estão interessados nas informações de desempenho, informações essas que vão além do desempenho financeiro, geralmente utilizado, assumindo um desempenho multifacetado alinhado com a “heterogeneidade das atividades” (tradução do autor) e com a “complexidade dos interesses” (tradução do autor) das partes interessadas, o que não pode ser capturado por uma única medida financeira como resultado final, mas sim pelo “valor público”, que abrange além da viabilidade financeira a sustentabilidade das políticas públicas e a capacidade de perseguir o interesse público por meio da entrega dos serviços.

Desde o advento da NPM a complexidade, profundidade e amplitude da medição de desempenho cresceram exponencialmente (HENMAN; GABLE, 2015) bem como o campo da pesquisa sobre o assunto, que passou a considerar as abordagens políticas e as consequências distributivas da medição de desempenho que as abordagens anteriores, gerenciais e técnicas, negavam (LEWIS, 2015). Sendo assim, além dos efeitos desejados com a implantação da medição de desempenho sobre a eficiência e a capacidade em prestar contas (HILDEBRAND; MCDAVID, 2011), também foram pesquisados os efeitos da medição nas tomadas de decisão políticas (GEORGE *et al.*, 2017) e como forma de direcionar o comportamento das organizações e indivíduos para os fins desejados (BEVAN; HOOD, 2006; FRYER; ANTONY; OGDEN, 2009; HENMAN; GABLE, 2015; LEWIS, 2015; SMITH, 1995; TAYLOR, 2011)

Segundo George et al. (2017) a utilização de metas estratégicas e as informações de desempenho influencia a tomada de decisões políticas de modo contrário ao pretendido no nível organizacional, ou seja, os políticos não penalizam o baixo desempenho na hora de alocar recursos, mas pelo contrário, eles investiriam mais recursos para compensar. Os autores encontraram que o inverso também é verdadeiro e que os políticos teriam menos interesse em apoiar reformas nos serviços que apresentem alto desempenho.

Esses conflitos causados pela utilização de metas estratégicas e da medição do desempenho também podem ser encontrados ao nível organizacional, sendo que nesse nível ficaram conhecidos na literatura pela denominação dada por Smith (1995) de “consequências não-intencionais” (“unintended consequences”), e foram identificados pelo autor oito tipos de comportamentos indesejados provenientes da fixação de medidas de desempenho, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1-Tipos de comportamentos desviantes e suas causas

| Fatores                                                                          | Tipos Resultantes de Comportamento                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Uma divergência entre os objetivos organizacionais e o esquema de medição</b> | Visão de túnel: escolher se concentrar nos indicadores mais fáceis e ignorar os mais difíceis                                                                                                                                              |
|                                                                                  | Subotimização: concentração de recursos em um setor em detrimento do sistema total                                                                                                                                                         |
|                                                                                  | Miopia: foco em metas de curto prazo em detrimento dos objetivos de longo prazo                                                                                                                                                            |
| <b>Incapacidade de medir organizações complexas com precisão</b>                 | Fixação da medida: focando no indicador ao invés do resultado desejado, “ <i>cherry picking</i> ”                                                                                                                                          |
|                                                                                  | Representação incorreta: informar incorretamente ou distorcer os dados para criar uma boa impressão                                                                                                                                        |
| <b>Incapacidade de processar dados de desempenho corretamente</b>                | Interpretações errôneas: indicadores são frequentemente medidas estatísticas imprecisas, pois são empregados para representar um contexto complexo a partir de dados parciais, o que pode levar a interpretações e comparações equivocadas |
|                                                                                  | Jogo: deliberadamente abaixo da meta, a fim de obter um objetivo inferior na próxima vez                                                                                                                                                   |
| <b>Incapacidade de responder a mudanças nas circunstâncias</b>                   | Ossificação: quando um indicador não é mais relevante, mas permanece sem que seja revisado ou removido                                                                                                                                     |

Fonte: Adaptado de Fryer, Antony e Ogden (2009, tradução do autor)

Baseado na pesquisa das consequências não-intencionais de Smith (1995), Bevan e Hood (2006) afirmaram que a fixação de medidas pode levar a um jogo definido como uma “subversão deliberada” para “atingir o alvo e errar o ponto”. Na tentativa de solucionar esse problema, muitos autores dedicaram suas pesquisas a descrever e analisar a utilização das informações de desempenho pelas organizações e pelos políticos.

### 3 METODOLOGIA

Para atingir o objetivo específico desta pesquisa de identificar a estrutura conceitual dos campos da pesquisa da NPG e da medição do desempenho na administração pública, buscou-se compreender a situação atual de como encontram-se estruturados os campos pesquisados, através do emprego da bibliometria, que é uma ferramenta quantitativa para medição dos índices de produtividade e impacto de periódicos, instituições de ensino e autores, e para mapeamento da propagação de um campo de conhecimento científico (ARAÚJO, 2006).

A partir dos resultados das análises bibliométricas, incluídos no Apêndice A, buscou-se construir uma coletânea de trabalhos acadêmicos que representassem um extrato dos campos pesquisados, compostos pelos trabalhos mais relevantes, as principais fontes de dados e os trabalhos mais modernos, de cada área do conhecimento. Através da “revisão tradicional” (PETTICREW; ROBERTS, 2006) desses trabalhos, foram descritos os principais conceitos associados à NPG e à medição de desempenho na administração pública, um dos objetivos específicos desta pesquisa, e utilizados para elaboração do referencial teórico.

Como apresentado na problematização desta pesquisa, Pollitt e Bouckaert (2017) afirmam não ser claro o papel da medição de desempenho no paradigma da NPG, em virtude da complexidade de avaliar o desempenho organizacional em um contexto de governança em rede. Em busca de contribuir para o preenchimento dessa lacuna teórica, esta pesquisa tem como um dos objetivos específicos a descrição dos princípios da medição de desempenho, no contexto da NPG, e da criação de valor público em rede. Para tal, foi realizada uma Revisão Sistemática de Literatura (RSL) (KITCHENHAM; CHARTERS, 2007; PETTICREW; ROBERTS, 2006), que buscou os trabalhos mais atuais publicados que continham simultaneamente as duas temáticas centrais dessa pesquisa: a NPG e a medição de desempenho. Os dados coletados dos artigos através da RSL foram utilizados na condução de uma “metassíntese qualitativa” (NYE; MELENDEZ-TORRES; BONELL, 2016; SANTINI; CARVALHO, 2019), em busca de construir os conhecimentos necessários atingir o objetivo específico referido.

Essa construção teórica, elaborada através da metassíntese, foi utilizada como referência para avaliação do sistema de gestão e medição de desempenho da Marinha do Brasil, (MB) organização pública brasileira que recebeu a nota mais alta dentre as organizações do seu setor, no índice de governança pública (IGovPub) levantado em pesquisa realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2018).

Para que a avaliação fosse realizada foram coletados dados da MB através de pesquisa documental, segundo Gil (2009, 2008), de modo a cumprir o último objetivo

específico desta pesquisa, que é descrever o sistema de gestão e medição de desempenho da MB e avaliá-lo da perspectiva da construção teórica elaborada. Através dessa avaliação, buscou-se verificar a existência de características do paradigma da NPG na gestão da MB e apontar oportunidades de melhoria, da perspectiva do modelo teórico, com base no que foi estabelecido pela organização em seus documentos.

### 3.1 Bibliometria

A bibliometria, como campo de conhecimento científico, evoluiu desde a criação do termo por Pritchard em 1969, proposto para substituir o termo “bibliografia estatística” criado por Hulme em 1923 (ARAÚJO, 2006), passando a englobar a cientometria, termo que surgiu na Hungria para se referir à mensuração do progresso da ciência e sua história. No Brasil o termo ficou conhecido como cienciometria e é utilizado atualmente para mapear e medir um campo de conhecimento científico (VANTI, 2002).

A bibliometria realizada nesta pesquisa foi empregada com dupla finalidade: para analisar descritivamente a produção científica dos campos da NPG e da medição de desempenho na administração pública, como uma espécie de metodologia preliminar, executada antes da elaboração do referencial teórico, para garantir a qualidade dos documentos selecionados e guiar sua construção (COSTA, 2010; VANTI, 2002); e para analisar “cienciometricamente” os campos pesquisados, como ferramenta de mapeamento das estruturas conceituais e intelectuais (ARIA; CUCCURULLO, 2017; ARIA; MISURACA; SPANO, 2020; BÖRNER; CHEN; BOYACK, 2003), que foi capaz de identificar os principais conceitos referentes aos tópicos de pesquisa, a fim de auxiliar a definição do escopo, objetivos e palavras-chave durante a fase de planejamento da Revisão Sistemática de Literatura (RSL) (ARKSEY; O’MALLEY, 2005; CAMARASA *et al.*, 2019; CORREA, 2018).

A bibliometria foi realizada seguindo os passos sugeridos por Zupic e Čater (2015) como um roteiro para o emprego dos métodos bibliométricos: a) Design da pesquisa; b) Compilação dos dados bibliométricos; c) Análise dos dados bibliométricos; d) Visualização dos resultados; e) Interpretação.

O primeiro passo, a fase do design da pesquisa, foi a etapa em que se dedicou mais tempo em busca de obter os melhores resultados bibliográficos. Foi definida uma pergunta específica para esta etapa da pesquisa, a fim de guiar a escolha dos métodos bibliométricos adequados à resposta desejada: “quais os principais conceitos difundidos nos campos do conhecimento da NPG e da medição de desempenho na administração pública”?

Os resultados bibliográficos obtidos através desta etapa da pesquisa são compostos pelos dados bibliográficos de cada trabalho científico encontrado, aos quais Börner, Chen e Boyack (2003) se referem como “termos descritivos”, capazes de diferenciar o trabalho publicado dos demais e serem utilizados em análises mais estruturadas capazes de mapear campos do conhecimento. A análise aqui pretendida, teve o objetivo de descrever os campos da pesquisa e identificar suas estruturas conceitual e intelectual a partir da análise dos termos descritivos dos documentos.

Para encontrar e compilar os termos descritivos foi desenvolvida uma “garimpagem de texto na rede *web*”, denominada por Costa (2010) de “*webblomining*”. A análise descritiva aqui realizada seguiu os passos sugeridos pelo autor, ou seja, foram identificadas a evolução da produção científica ao longo dos anos, a produtividade dos periódicos e dos autores, o número de citações dos trabalhos, as referências mais utilizadas e a ocorrência das palavras-chave utilizadas pelos autores para indexar seus trabalhos.

Para o mapeamento dos campos do conhecimento, utilizou-se as subdivisões sugeridas por Zupic e Čater (2015), ou seja, estrutura intelectual, estrutura conceitual e estrutura social, sendo abordadas nesta pesquisa as duas primeiras. Também foram empregadas análises bibliométricas utilizadas por esses autores, que sugeriram a realização do mapeamento dessas estruturas através de análise descritiva dos documentos científicos, análise de citação, análise das referências utilizadas, análise da frente da pesquisa e análise de coocorrência de palavras. Para identificação da *front* da pesquisa, os autores utilizaram o método “acoplamento bibliográfico”, mas nesta pesquisa optou-se pela utilização da “análise da citação direta”, seguindo os resultados apresentados por Klavans e Boyack (2017), que mostram as vantagens desse método.

O segundo passo, a fase de compilação dos dados bibliométricos, foi iniciado com a seleção da base de dados de onde seriam buscados os trabalhos científicos e seus dados bibliográficos, a definição das palavras-chave que seriam utilizadas na busca e a delimitação temporal e dos tipos de trabalho científico que comporiam a coletânea de trabalhos utilizados na bibliometria.

Dentre as base de dados mais utilizadas para análises bibliométricas, segundo Meho e Yang (2007) e Moral-Muñoz et al. (2020), podem ser destacadas a *Web of Science* (WoS) da *Clarivate Analytics*, a base SCOPUS da Elsevier e o buscador *Google Scholar* (GS). Ficaram inicialmente de fora da seleção as bases *Microsoft Academic* (MA) e *Dimensions* por serem relativamente recentes, o que torna necessária a elaboração de pesquisas que atestem a relevância de tais bases (MORAL-MUÑOZ et al., 2020, p. 15). O GS

foi excluído da fase de seleção por não fornecer todos os dados bibliográficos necessários às análises, a despeito de ser o líder em buscas de trabalhos científicos em língua não-inglesa (MEHO; YANG, 2007, p. 2019). Por fim, foi excluída a opção da base SCOPUS para evitar os erros de duplicidade constatados por Van Eck e Waltman (2019) que, em pesquisa comparativa, sugeriram a superioridade da base WoS pela padronização imposta aos dados bibliográficos, que impedem as inconsistências observadas com a utilização de dados provenientes da base SCOPUS. Portanto, optou-se por selecionar apenas os dados da base WoS para a realização da busca, como em Xie et al. (2020a, 2020b).

Ainda na fase de compilação dos dados bibliométricos, foi definido o escopo da pesquisa a ser realizada na coleção principal da base WoS, de modo ao resultado contribuir para a pergunta preliminar. Sendo assim, foram realizadas duas buscas, sendo a primeira utilizando o termo “*New Public Governance*” e a segunda o termo “*Performance Measurement*” e restrita à categoria “*Public Administration*”. Os resultados das duas buscas foram filtrados para retornarem apenas trabalhos do tipo artigo ou trabalho de congresso (“*proceedings paper*”), publicados entre os anos de 2010 e 2020. A primeira busca resultou em 57 artigos publicados em 30 periódicos entre os anos de 2010 e 2020, com um total de 112 autores, que utilizaram 153 diferentes palavras-chave. A segunda busca resultou em 436 artigos acadêmicos publicados em 41 periódicos diferentes entre os anos de 1979 e 2020, com um total de 666 autores, que utilizaram 710 diferentes palavras-chave em seus trabalhos.

O terceiro passo, a fase da análise dos dados bibliométricos, foi iniciado com a escolha do software capaz de executar as análises planejadas na fase do design. Existem diversas opções de softwares que fazem análises bibliométricas, como mostram Cobo et al. (2011) e Moral-Muñoz et al. (2020), dentre os quais buscou-se um que fosse capaz de lidar com os dados provenientes da base WoS, que executasse a limpeza, o tratamento, todas as análises e as visualizações necessárias. O software selecionado foi o aplicativo “*Biblioshiny*”, que é uma interface web para não programadores do pacote “*Bibliometrix*”, programado em linguagem R, que, além de ter se enquadrado em todos os critérios, é gratuito e de código aberto (ARIA; CUCCURULLO, 2017; ARIA; MISURACA; SPANO, 2020).

O quarto e o quinto passo, as fases de visualização dos resultados e interpretação, foram apresentados no Apêndice A deste trabalho. Foram realizadas análises descritivas de produção anual dos autores, total de citações externas e internas, referências mais citadas e palavras-chave mais utilizadas. Também foram realizadas análises de rede de cocitação de palavras-chave e rede de citação direta.

Os resultados das análises bibliométricas foram utilizados para construção de um extrato dos campos pesquisados contendo as principais fontes de dados para os conhecimentos produzidos, os trabalhos mais relevantes publicados (o *core* dos campos) e as pesquisas mais atuais (o *front* dos campos), de modo a ser capaz de construir um panorama da estrutura conceitual de cada campo, apoiando-se na teoria da cienciometria para mapear os temas e rumos explorados pelos pesquisadores em um espaço temporal determinado (VANTI, 2002). Foram selecionados os trabalhos mais relevantes de cada parte do extrato, adotando o número de citações recebidas como critério de qualidade, um dos critérios apontados por Peffers e Ya (2003) para esse tipo de avaliação. O Quadro 2 apresenta um esquema explicativo da construção dos extratos dos campos pesquisados.

Quadro 2 - Extrato do Campo do Conhecimento

| Extrato do Campo do Conhecimento | Análise Bibliométrica                                                                                          |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fontes de Dados                  | Principais Referências: referências mais utilizadas pela coletânea.                                            |
| Core da Pesquisa                 | Documentos mais Citados Globalmente: trabalhos da coletânea com maior número de citações.                      |
|                                  | Documentos mais Citados Localmente: trabalhos da coletânea mais citados por documentos que compõe a coletânea. |
| Front da Pesquisa                | Rede de Citação Direta: trabalhos mais recentes que citam trabalhos mais antigos da coletânea.                 |

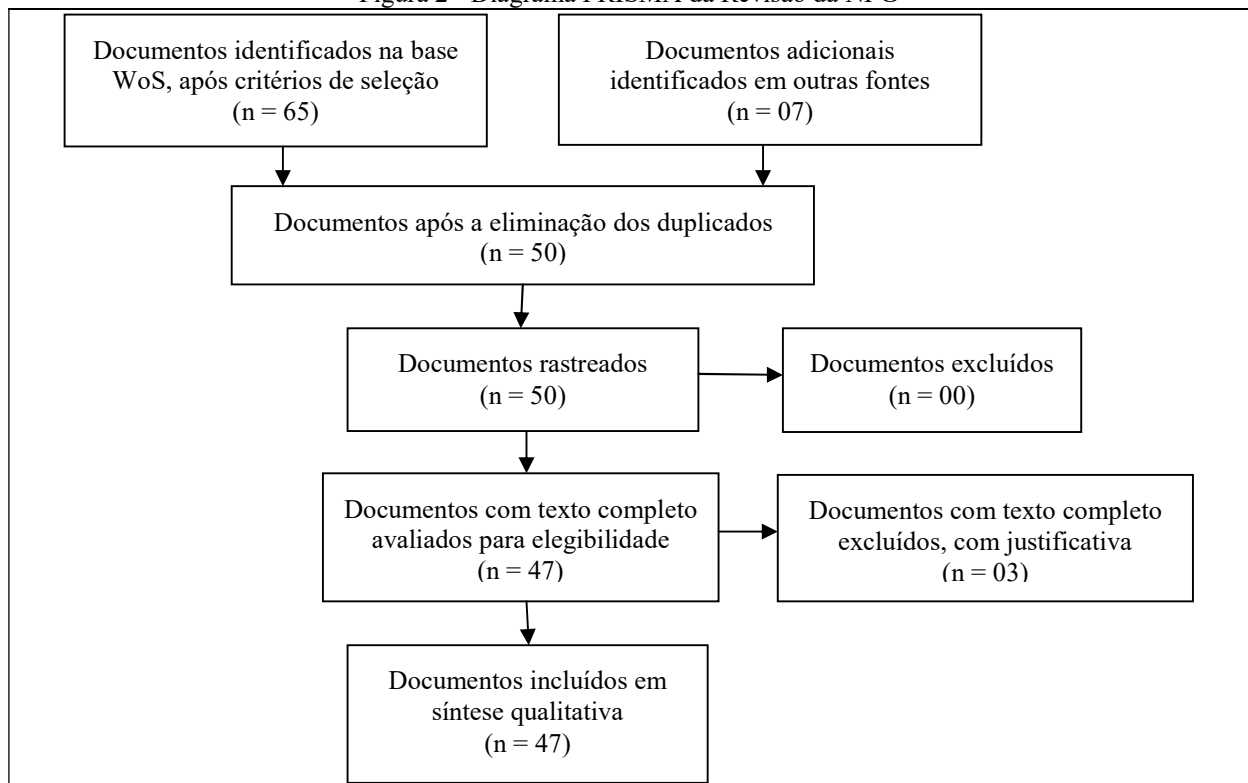
Fonte: elaborado pelo autor

Seguindo o esquema apresentado, foram filtrados os documentos para compor a coletânea de trabalhos acadêmicos a serem revisados para construção do referencial teórico e definição do escopo da RSL. O filtro aplicado considerou os trabalhos publicados entre 2010 e 2020, em buscas dos documentos mais atualizados; as 20 referências mais utilizadas pelos trabalhos da coleção, em busca de identificar as origens dos campos de pesquisa; os 20 trabalhos da coleção com maior número de citações, em busca de identificar os trabalhos de maior visibilidade geral; os 20 trabalhos da coleção que receberam mais citações pelos trabalhos da própria coleção, em busca de identificar os trabalhos mais influentes dentro do campo da pesquisa; e os trabalhos que compõe o *front* da pesquisa de cada campo, de acordo com a análise de citações diretas.

Os trabalhos foram acessados para realização da leitura dos títulos e resumos e identificação do tema central do trabalho. Foram excluídos os documentos que não abordavam um dos temas identificados no mapeamento da estrutura conceitual dos campos pesquisados, realizado através da bibliometria. Foram excluídos também os documentos duplicados os que possuíam inconsistências nos dados bibliométricos.

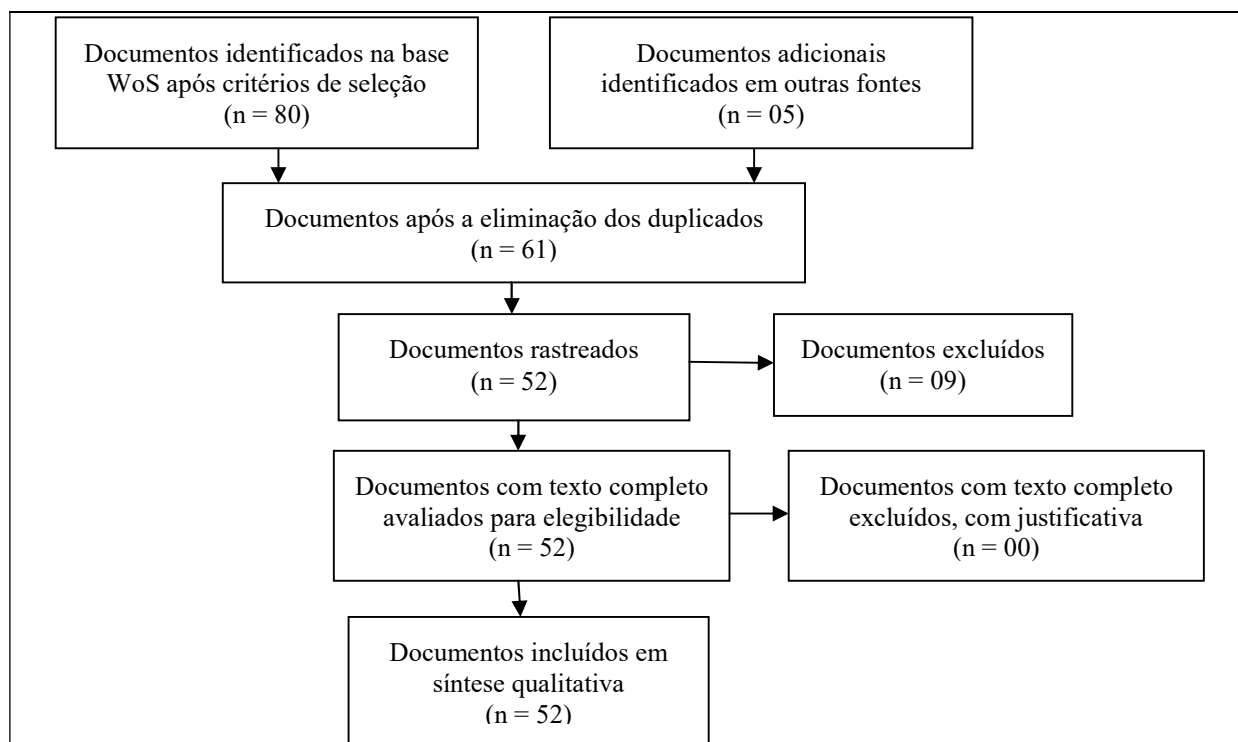
Foram incluídos no extrato trabalhos não provenientes da coletânea de documentos selecionados segundo os critérios bibliométricos definidos, mas que foram avaliados qualitativamente como relevantes para compor o referencial teórico, por trazerem maiores explicações acerca dos conceitos encontrados ao longo da revisão dos documentos selecionados, tais como outras referências citadas nos trabalhos revisados que não estavam entre as 20 principais e revisões de literatura precedentes sobre temas correlatos. O Apêndice B apresenta a lista de documentos que compuseram a coletânea, selecionados a partir da bibliometria, e os trabalhos incluídos posteriormente, bem como a informação se foram incluídos ou não no extrato e o motivo da exclusão, caso tenham sido após a revisão. Um resumo da construção do extrato é apresentado nas Figuras Figura 2 e Figura 3 por meio de diagramas “PRISMA”, respectivamente aos campos da NPG e da medição de desempenho da administração pública.

Figura 2 - Diagrama PRISMA da Revisão da NPG



Fonte: adaptado de Liberati et al. (2009)

Figura 3 - Diagrama PRISMA da Revisão de Medição de Desempenho na Administração Pública



Fonte: adaptado de Liberati et al. (2009)

Os trabalhos acadêmicos que compuseram os extratos representativos dos campos do conhecimento foram lidos na íntegra e avaliados criticamente, para então ser realizada a tabulação dos principais conceitos apontados nos trabalhos analisados (PETTICREW; ROBERTS, 2006, cap. 6), o deu origem ao conteúdo do referencial teórico desta pesquisa e contribuiu para a definição do escopo da RSL. Os Quadros Quadro 3 e Quadro 4 apresentam um resumo dos principais conceitos encontrados agrupados em “clusters”, conforme os resultados das análises de cocitação de palavras-chave, incluindo as referências utilizadas na definição de cada conceito no referencial teórico desta pesquisa.

Quadro 3- Principais Temas da Literatura da NPG

| Cluster                      | Conceitos                    | Referências                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>New Public Governance</b> | <i>New Public Governance</i> | Carey e Matthews (2017); Kruijen e Van Genugten (2020); Lindsay, Osborne e Bond (2014); Osborne (2006, 2010); Osborne, Radnor e Nasi (2013); Pollitt e Bouckaert (2017); Rhodes (2016); Rubin (2010) |
|                              | <i>New Public Management</i> | Goodsell (1993); Hood (1991, 2004); Kickert (1997); Osborne, D.; Gaebler (1994); Schneider e Sadowski (2010)                                                                                         |
|                              | <i>Accountability</i>        | Liddle (2018)                                                                                                                                                                                        |
|                              | <i>Local Governments</i>     | Evans e Veselý (2014)                                                                                                                                                                                |
|                              | <i>Co-production</i>         | Alford (2002); Bovaird (2007); Bovaird e Loeffler                                                                                                                                                    |

Quadro 3- Principais Temas da Literatura da NPG

| Cluster             | Conceitos                 | Referências                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                     |                           | (2012); Evans e Sapeha (2015); Howlett, Kekez e Poocharoen (2017); Paletta (2012); Pestoff (2006); Pestoff, Brandsen e Verschuere (2012); Torfing, Sørensen e Røiseland (2019); Vargo e Lusch (2017); Wiewiora, Keast e Brown (2016)        |
|                     | <i>Strategic Planning</i> | Hintea, Profiroiu e Țiclău (2015)                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Governance</b>   | <i>Governance</i>         | Agranoff e McGuire (2003); Ansell e Gash (2008); Bovaird (2005); Bovaird e Löffler (2003); Denhardt e Denhardt (2000); Dunleavy (2006); Hajnal e Rosta (2019); Lodge e Gill (2011); Peters (2010); Rhodes (1997); Sørensen e Torfing (2017) |
|                     | <i>Networks</i>           | Fryer, Antony e Ogden (2009); Klijn e Koppenjan (2012)                                                                                                                                                                                      |
| <b>Public Value</b> | <i>Public Value</i>       | Bao et al. (2013); Bryson, Crosby e Bloomberg (2014); Massey (2019)                                                                                                                                                                         |
|                     | <i>Leadership</i>         | O'reilly e Reed (2010)                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Trust</b>        | <i>Trust</i>              | Fledderus, Brandsen e Honingh (2014)                                                                                                                                                                                                        |

Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 4- Principais Temas da Literatura da Medição do Desempenho na Administração Pública

| Cluster                        | Conceito                       | Referências                                                                                                                                                     |
|--------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>New Public Management</b>   | <i>New Public Management</i>   | Dunleavy (2005); Hood (1991); Lodge e Gill (2011)                                                                                                               |
|                                | <i>Performance</i>             | Radin (2006)                                                                                                                                                    |
|                                | <i>Evaluation</i>              | Millar e Hall (2013)                                                                                                                                            |
| <b>Performance Measurement</b> | <i>Performance Measurement</i> | Behn (2003); Berman e Wang (2000); Henman e Gable (2015); Julnes e Holzer (2001); Lewis (2015); Smith (1995); Yetano (2013)                                     |
|                                | <i>Performance Information</i> | George et al. (2017); Hildebrand e Mcdavid (2011); Ho (2006, 2011); Kroll (2015); Liguori, Sicilia e Steccolini (2012); Moynihan e Pandey (2010); Taylor (2011) |
|                                | <i>Performance Reporting</i>   | Brusca e Montesinos (2016); Campbell, Lambright e Bronstein (2012); Schatteman (2010); Thomson (2011)                                                           |
|                                | <i>Accountability</i>          | Dubnick e Frederickson (2010); Mitchell (2013, 2014)                                                                                                            |
|                                | <i>Governance</i>              | Gao (2010); Moynihan et al. (2011); Pollitt e Bouckaert (2017)                                                                                                  |
|                                | <i>China</i>                   | Chan e Gao (2013)                                                                                                                                               |
|                                | <i>Contracting</i>             | Amirkhanyan (2010)                                                                                                                                              |
|                                | <i>Nonprofit</i>               | Lynch-Cerullo e Cooney (2011); Moxham (2010)                                                                                                                    |
| <b>Performance Management</b>  | <i>Performance Management</i>  | Heinrich e Marschke (2010); Micheli e Neely (2010); Moynihan (2008); Poister, Pasha e Edwards (2013); Pollitt (2018); Sanger (2008)                             |
|                                | <i>Performance Indicators</i>  | Bevan e Hood (2006); Dahler-Larsen (2014); Schachter (2010)                                                                                                     |

Quadro 4- Principais Temas da Literatura da Medição do Desempenho na Administração Pública

| Cluster                     | Conceito                    | Referências                                                                                                                    |
|-----------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                             | <i>Local Government</i>     | Ammons e Rivenbark (2008); Kuhlmann (2010); Melkers e Willoughby (2005); Poister e Streib (1999); Torres, Pina e Yetano (2011) |
| <i>Citizen Satisfaction</i> | <i>Citizen Satisfaction</i> | Charbonneau e Van Ryzin (2012); Van de Walle e Van Ryzin (2011); Van Ryzin (2013)                                              |
|                             | <i>Trust</i>                | Yang e Holzer (2006)                                                                                                           |

Fonte: elaborado pelo autor

### 3.2 Revisão Sistemática da Literatura e Metassíntese Qualitativa

O escopo da literatura, sistematicamente revisada nesta pesquisa, foi definido com base no mapeamento dos campos do conhecimento da Nova Governança Pública e da Medição de Desempenho na Administração Pública, a fim de definir os termos que seriam utilizados na busca para o levantamento dos trabalhos acadêmicos a serem revisados. Os trabalhos foram revisados a fim de coletar os dados necessários para construção do embasamento teórico utilizado para descrever os princípios da medição de desempenho, no contexto da NPG, e da criação de valor público em rede, que é um dos objetivos deste trabalho.

Para Petticrew e Roberts (2006, p. 40) um “estudo de escopo” pode ser realizado previamente em proveito de uma RSL para avaliar a literatura existente. Nesta pesquisa não foi conduzido um estudo de escopo de maneira sistematizada, mas foi avaliada a literatura existente dos campos da pesquisa da NPG e da medição do desempenho na administração pública.

O levantamento da literatura existente foi realizado por meio de análises bibliométricas, como também foi feito por Correa (2018), que realizou um estudo de escopo baseado em bibliometria em proveito de uma “revisão sistemática conceitual”. Segundo Camarasa et al. (2019), as análises bibliométricas podem ser empregadas em apoio aos primeiros passos de uma RSL, com o objetivo de reduzir o viés na seleção e mapeamento dos títulos dos artigos.

Definido o escopo da literatura a ser buscada e sistematicamente revisada, foi realizada uma RSL (KITCHENHAM; CHARTERS, 2007; PETTICREW; ROBERTS, 2006), considerando a produção científica nos últimos 5 anos, relacionadas à medição do desempenho no paradigma da NPG. A partir da RSL, foi conduzida uma metassíntese qualitativa (NYE; MELENDEZ-TORRES; BONELL, 2016; SANTINI; CARVALHO, 2019), utilizando os dados coletados dos artigos revisados, em busca de construir uma nova perspectiva sobre a medição de desempenho no contexto da NPG, por meio da interpretação conjunta dos resultados qualitativos dos diferentes estudos selecionados. A RSL realizada

nesta pesquisa foi caracterizada como uma “revisão conceitual” de acordo com a definição de Petticrew e Roberts (2006, p. 39, tradução do autor):

Uma revisão que visa sintetizar áreas do conhecimento conceitual que podem contribuir para uma melhor compreensão desses problemas. O objetivo dessas sínteses é fornecer uma visão geral da literatura em um determinado campo, incluindo as principais ideias, modelos e debates.

A condução da RSL foi feita na ferramenta on-line “Parsifal”, capaz de apoiar pesquisadores geograficamente separados a realizarem revisões sistemáticas em conjunto (PARSIFAL LTD., 2014). Embora desenvolvido para pesquisas na área da Engenharia de Software, o Parsifal foi projetado seguindo o desenvolvimento sugerido por Kitchenham e Charters (2007), que atende aos critérios das revisões na área das ciências sociais, inclusive adotando os critérios PICOC (*Population, Intervention, Comparison, Outcomes, Context*) de enquadramento da pergunta de pesquisa da RSL; que são critérios desenvolvidos por Petticrew e Roberts (2006, p. 44) para as “revisões sistemáticas sociais”.

O objetivo definido para a RSL foi o terceiro objetivo específico desta pesquisa, que é descrever os princípios da medição de desempenho, no contexto da NPG, e da criação de valor público em rede. Para isso, a RSL foi planejada para que se fosse pesquisada e analisada de forma sistematizada a produção científica, nacional e internacional, que apresentassem evidências relacionadas à medição do desempenho na NPG, a fim de relacionar as críticas, as recomendações, as práticas e seus efeitos, e as lacunas das pesquisas.

Os critérios PICOC estipulados para as perguntas de pesquisa da RSL foram: a) a população, referente ao grupo onde as evidências são coletadas, foi formada pelos “provedores de serviços públicos” e os “formuladores de políticas”; b) as intervenções, referindo-se às teorias ou práticas em estudo, aos quais a população foi submetida, foram a “Nova Governança Pública” e a “Medição de Desempenho”; c) a comparação, com a qual as intervenções são contrastadas, foi a NPM, de onde a medição de desempenho originalmente surge e a NPG apresenta contrapontos; d) o resultado, dimensão a ser observada para avaliação do impacto das intervenções, foi o “Valor Público”; e e) o contexto, uma visão ampliada da população, foi definido como “Setor Público”, “Gestão Pública”, “Administração Pública” e “Governança Pública”, todos os termos identificados como possível *locus* onde a população estaria inserida.

Foram quatro as perguntas de pesquisa definidas para orientar a coleta de dados nos estudos revisados: a) “quais as práticas e seus efeitos em relação ao desempenho?”, planejada para alcançar os dados referentes às práticas associadas a medição de desempenho e os efeitos constatados pelos autores; b) “quais as críticas e recomendações para a abordagem

do desempenho?”, formulada para obter as evidências negativas e positivas relacionadas respectivamente aos fracassos e acertos de um tratamento ou uma tecnologia pesquisada pelos autores; c) “quais os frameworks e modelos para a abordagem do desempenho foram encontrados?”, pensada para coletar as estruturas teóricas desenvolvidas pelos autores que mostram as relações existentes entre alguns conceitos disseminados no campo da pesquisa; e d) “quais as lacunas encontradas nas pesquisas sobre a medição do desempenho na NPG?”, a fim de identificar, dentre as pesquisas selecionadas, possíveis respostas para lacunas apresentadas e sugerir áreas para futuras investigações.

As perguntas de pesquisa e seus critérios balizadores, o PICOC, foram levados em consideração para a definição dos termos de busca e possíveis sinônimos, em inglês e português, de modo a otimizar as pesquisas nas bases de trabalhos acadêmicos, delimitando os resultados aos artigos que contenham os temas associados à medição de desempenho e à NPG. Foram definidas também as fontes de trabalhos acadêmicos onde as buscas seriam realizadas, sendo selecionadas as principais bases internacionais indexadoras de pesquisas de ciências sociais, *Web of Science* e *Scopus*, e outra base direcionada à pesquisa de artigos publicados em português, a SciELO.

As *search strings* e filtros aplicados em cada base de dados foram incluídas a seguir como forma de garantir a reprodutibilidade desta pesquisa.

Na *Web of Science* foi utilizada a seguinte *search string*: (("New Public Governance" OR "Baseada em Valor Público" OR "Gestão de Valor Público" OR "Gestão do Valor Público" OR "Nova Governança Pública" OR "NPG" OR "Pós-New Public Management" OR "Pós-NGP" OR "Pós-Nova Gestão Pública" OR "Pós-NPM" OR "Post-New Public Management" OR "Post-NPM" OR "Public Value Based" OR "Public Value Management") AND ("Measurement" OR "Avaliação" OR "Evaluation" OR "Gestão" OR "Indicador" OR "Indicator" OR "Informação" OR "Information" OR "Management" OR "Medição" OR "Reporte" OR "Reporting") AND ("Performance" OR "Citizen Satisfaction" OR "Public Value" OR "Satisfação do Cidadão" OR "Social Value" OR "Valor Público" OR "Valor Social")). Publicados entre 2016 e 2020, nos índices SCI-EXPANDED, SSCI e ESCI;refinado pelas categorias: (Public Administration OR Management OR Business OR Business Finance OR Economics OR Social Sciences Interdisciplinary).

Na *Scopus* foi utilizada a seguinte *search string*: TITLE-ABS-KEY ( "New Public Governance" OR "Baseada em Valor Público" OR "Gestão de Valor Público" OR "Gestão do Valor Público" OR "Nova Governança Pública" OR "NPG" OR "Pós-New Public Management" OR "Pós-NGP" OR "Pós-Nova Gestão Pública" OR "Pós-NPM" OR

"Post-New Public Management" OR "Post-NPM" OR "Public Value Based" OR "Public Value Management" ) AND TITLE-ABS-KEY ( "Measurement" OR "Avaliação" OR "Evaluation" OR "Gestão" OR "Indicador" OR "Indicator" OR "Informação" OR "Information" OR "Management" OR "Medição" OR "Reporte" OR "Reporting" ) AND TITLE-ABS-KEY ( "Performance" OR "Citizen Satisfaction" OR "Public Value" OR "Satisfação do Cidadão" OR "Social Value" OR "Valor Público" OR "Valor Social" ) AND PUBYEAR > 2015 AND PUBYEAR < 2021 AND ( LIMIT-TO ( SUBJAREA , "SOCI" ) OR LIMIT-TO ( SUBJAREA , "BUSI" ) OR LIMIT-TO ( SUBJAREA , "ECON" ) ) AND ( LIMIT-TO ( DOCTYPE , "ar" ) ).

Na SciELO foi utilizada a seguinte *search string*: subject:(("New Public Governance" OR "Baseada em Valor Público" OR "Gestão de Valor Público" OR "Gestão do Valor Público" OR "Nova Governança Pública" OR "NPG" OR "Pós-New Public Management" OR "Pós-NGP" OR "Pós-Nova Gestão Pública" OR "Pós-NPM" OR "Post-New Public Management" OR "Post-NPM" OR "Public Value Based" OR "Public Value Management") AND ("Measurement" OR "Avaliação" OR "Evaluation" OR "Gestão" OR "Indicador" OR "Indicator" OR "Informação" OR "Information" OR "Management" OR "Medição" OR "Reporte" OR "Reporting") AND ("Performance" OR "Citizen Satisfaction" OR "Public Value" OR "Satisfação do Cidadão" OR "Social Value" OR "Valor Público" OR "Valor Social")) AND year\_cluster:("2016" OR "2017" OR "2018" OR "2019" OR "2020") AND subject\_area:("Applied Social Sciences").

Para a seleção dos artigos encontrados foram planejados critérios de inclusão ligados às perguntas de pesquisa: a) o artigo apresenta críticas à medição do desempenho; b) o artigo apresenta práticas relacionadas à medição de desempenho e/ou seus efeitos; c) o artigo apresenta recomendações relacionadas à medição de desempenho; e d) o artigo apresenta um framework ou um modelo relacionado à medição de desempenho.

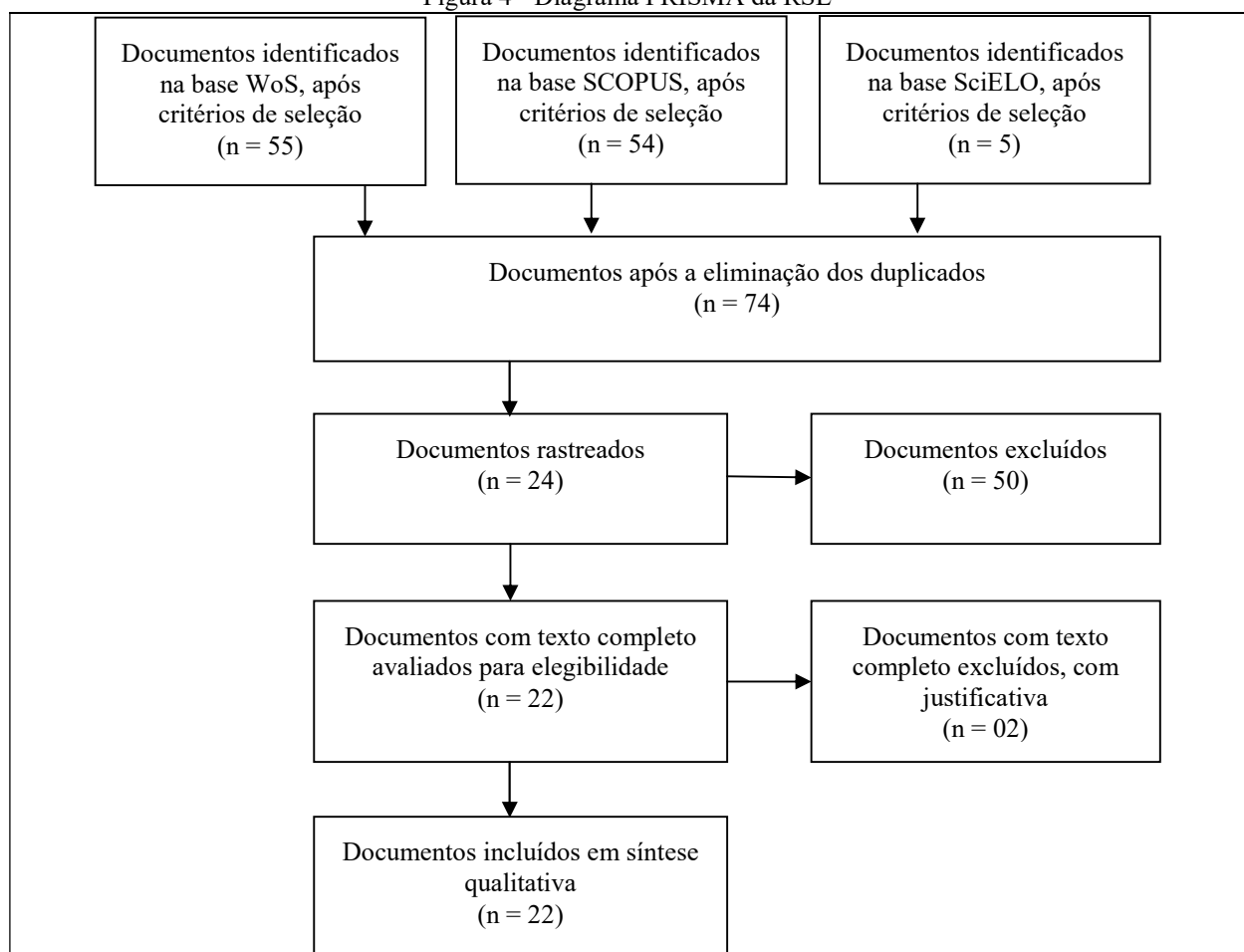
Os critérios de exclusão de artigos da coletânea foram: a) não foi identificado no título, resumo ou palavras-chave uma referência direta às abordagens de desempenho e ao contexto da NPG; b) o artigo é do tipo revisão; c) o artigo não apresentou evidências relativas à administração pública; d) o artigo não foi escrito em português, inglês ou espanhol; e e) o estudo não é um artigo revisado por pares.

Após a seleção de artigos, eles foram lidos na íntegra para avaliação da qualidade, realizada através da atribuição de uma pontuação para cada artigo incluído na coletânea. A pontuação final é o resultado do somatório dos pontos por critério, que foram quatro perguntas que puderam ser respondidas com “sim” (1 ponto), “parcialmente” (0,5 pontos) ou

“não” (0 pontos). As perguntas para avaliação da qualidade foram: a) “as limitações do trabalho estão claramente documentadas?”; b) “as conclusões ou resultados esperados são relevantes e foram alcançados?”; c) “os métodos utilizados no estudo são adequados ao objetivo proposto e bem executados?”; e d) “os objetivos do estudo estão indicados claramente?”. Os artigos avaliados quanto a qualidade com pontuação menor ou igual a dois foram excluídos da coletânea.

As buscas realizadas nas bases indexadoras de trabalhos acadêmicos, conforme descrito na metodologia, resultaram em uma coletânea composta inicialmente por 114 trabalhos, sendo 55 provenientes da Web os Science, 54 da Scopus e 5 da SciELO. Após a aplicação dos critérios de inclusão e exclusão, 24 artigos foram aceitos, 50 foram excluídos e 40 estavam duplicados. Foram excluídos ainda 2 artigos após a avaliação da qualidade, finalizando a coletânea com 22 artigos. Um resumo da seleção de artigos para RSL é apresentado na Figura 4 por meio de um diagrama PRISMA.

Figura 4 - Diagrama PRISMA da RSL



Fonte: adaptado de Liberati et al. (2009)

A coletânea final de artigos foi sistematicamente revisada, sendo extraídos de cada um os dados de contextualização, objetivo do estudo, metodologia utilizada, natureza da

pesquisa (empírica ou teórica), resultados encontrados, discussão e conclusão e lacuna da pesquisa. Após a extração dos dados, eles foram revisados e agrupados em categorias correlatas às perguntas de pesquisa que nortearam a RSL.

Devido a heterogeneidade dos dados coletados, não foi possível a condução de uma metanálise com objetivo de encontrar o papel mais relevantes da medição de desempenho na NPG, bem como de identificar as variáveis que afetam de modo mais relevante o desempenho dos serviços públicos. Sendo assim, foi conduzida uma metassíntese qualitativa.

Para a condução da metassíntese foram seguidos os passos sugeridos no trabalho de Nye, Melendez-Torres e Bonell (2016, p. 66): definição da pergunta de pesquisa; busca, seleção e avaliação dos trabalhos científicos; leitura integral dos estudos; identificação das interrelações entre os trabalhos selecionados; condução de “traduções recíprocas” agregando conhecimento ao analisar estudos em conjunto; e então “sintetizar” as traduções de maneira organizada de modo a “expressar” o conhecimento agregado.

Os dados extraídos foram reorganizados de modo a possibilitar a agregação a um nível mais alto de abstração, como mostrado no trabalho de Nye, Melendez-Torres e Bonell (2016, p. 69), segundo os princípios observados nos estudos. Através dessa agregação foi possível estruturar duas categorias: “o papel da medição de desempenho na NPG” e “os princípios geradores de valor público”.

Na categoria do papel da medição do desempenho foram agregados os princípios referentes a produção, utilização e requisitos das informações de desempenho. Por sua vez, na categoria dos princípios geradores de valor público foram agregados todos os princípios relacionados com a criação de valor público, que na NPG assume uma posição de centralidade e é apontada pelos autores como a meta de desempenho a ser atingida com a prestação do serviço público.

Foram realizadas traduções recíprocas para cada uma das categorias, sendo elaborados construtos de acordo com as subcategorias que foram formadas à medida que os dados eram analisados qualitativamente. Para guiar as traduções recíprocas, optou-se por seguir a abordagem da representação visual através de “grades de construtos de segunda ordem” Nye, Melendez-Torres e Bonell (2016, p. 75), construídas segundo uma categorização de dois níveis contendo os princípios elencados para cada categoria e as dimensões que os compuseram, construídas através das traduções recíprocas dos dados dos estudos revisados.

### 3.2.1 O Papel da Medição do Desempenho na NPG

Como mencionado na formulação do objetivo desta pesquisa, Pollitt e Bouckaert (2017) afirmaram que a medição de desempenho não teria seu papel bem definido no paradigma da NPG, enquanto ocupa uma posição central no paradigma da NPM como uma importante ferramenta de gestão, o que se daria em virtude da dificuldade enfrentada pelos órgãos prestadores de serviços públicos frente à complexidade de medir os impactos gerados pelos serviços entregues na rede de stakeholders.

As duas categorias estruturadas através da metassíntese foram capazes de contribuir para o preenchimento das lacunas apontadas por Pollitt e Bouckaert (2017), referente ao papel da medição de desempenho e à construção das métricas de desempenho em rede. Nesta seção do trabalho foi apresentada a parcela da literatura revisada que trouxe evidências que ajudaram na definição do papel da medição do desempenho na NPG, bem como das diferenças entre a abordagem nesse paradigma e na NPM. O Quadro 5 mostra a grade de construtos de segunda ordem, que representam os princípios identificados referentes à medição do desempenho na NPG, bem como as dimensões que compõe cada princípio e suas respectivas referências.

Quadro 5 - Princípios da Medição de Desempenho na NPG

| Princípios                                                                                       | Dimensões                                                                        | Referências                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Integração Sistematizada com a Gestão do Desempenho, Estratégica, Orçamentária e do Conhecimento | Gestão Estratégica e Orçamentária                                                | (ELLIOTT, 2020; GHIN, 2018; LAIHONEN; MÄNTYLÄ, 2018; WÄLLSTEDT; ALMQVIST, 2017)                  |
|                                                                                                  | Gestão do Conhecimento e Inovação Pública                                        | (ESMARK, 2016; LAIHONEN; MÄNTYLÄ, 2018)                                                          |
|                                                                                                  | Sistemas de Medição e Gestão do Desempenho                                       | (STECCOLINI, 2018; WOON; CHATTERJEE; CORDERY, 2019)                                              |
| Valor Público Percebido como a Métrica do Desempenho                                             | Resultados Compreensíveis em Termos de Benefícios para a Sociedade               | (FORLIANO <i>et al.</i> , 2020; GRUBNIC; COOPER, 2019; MARCHAND; BRUNET, 2019; WANG; WANG, 2020) |
|                                                                                                  | Valor Percebido pelo Usuário como Unidade de Análise do Desempenho               | (LAIHONEN; MÄNTYLÄ, 2018; LAITINEN; KINDER; STENVALL, 2018)                                      |
|                                                                                                  | <i>Key Performance Indicator</i> de Desempenho Social                            | (FORLIANO <i>et al.</i> , 2020; HUSSEIN, 2018; WOON; CHATTERJEE; CORDERY, 2019)                  |
| Medição Sistêmica do Desempenho frente a Complexidade dos Arranjos Modernos de Governança        | Tomada de Decisão com Ciclos Duplos de Aprendizagem                              | (FORLIANO <i>et al.</i> , 2020; LAITINEN; KINDER; STENVALL, 2018)                                |
|                                                                                                  | Influência dos Atores Não Governamentais no Desempenho das Organizações Públicas | (DOUGLAS; MEIJER, 2016; FORD; ANDERSSON, 2017)                                                   |
|                                                                                                  | Ampliação do Escopo da Medição do Desempenho Utilizando                          | (DE JONG <i>et al.</i> , 2017)                                                                   |

Quadro 5 - Princípios da Medição de Desempenho na NPG

| Princípios | Dimensões                        | Referências |
|------------|----------------------------------|-------------|
|            | Ferramentas de Gestão Inovadoras |             |

Fonte: elaborado pelo autor

A medição do desempenho e a utilização de indicadores são comumente associados ao paradigma da NPM, mas que se desenvolveram e se enraizaram na administração pública de tal maneira que, segundo aponta Pollitt(2018, p. 1–2, tradução do autor)foi muito além da NPM e são utilizados de várias maneiras, por uma ampla gama de abordagens para reforma e melhoria, sendo abordados pelo autor como “onipresentes - nenhum serviço público que se preze poderia ficar sem eles”. Sendo assim, é difícil apontar quais princípios da medição do desempenho seriam específicos da NPG, mas através da metassíntese dos estudos foi possível identificar princípios associados à NPG, contribuindo assim para a compreensão do papel da medição de desempenho nesse paradigma.

Os princípios encontrados, apresentados no quadro de construtos secundários, são relacionados à integração de sistemas de gestão para que as informações de desempenho possam ser utilizadas em múltiplas áreas da administração pública, à criação de valor público como a métrica do desempenho típica da NPG e à medição sistêmica do desempenho como solução para lidar com a complexidade inerente ao ambiente em que a NPG se desenvolve; e representam as características que a medição de desempenho precisa assumir para ser considerada como uma ferramenta da NPG, ou ainda, capaz de superar os desafios enfrentados pela administração pública no contexto da NPG. A seguir estão descritos os princípios elaborados através de tradução recíproca dos estudos revisados.

#### *3.2.1.1 Integração Sistematizada com a Gestão do Desempenho, Estratégica, Orçamentária e do Conhecimento*

Esse princípio da medição do desempenho foi construído baseado em uma característica comum a alguns estudos: a integração dos sistemas. E para essa integração era necessária a produção de informações de desempenho alinhadas a essa visão mais holística do Estado, uma visão de longo prazo focada em resultados claros, simples e comuns à toda a Administração, capaz de criar um senso de propósito único e responsabilidade compartilhada por todas as instituições. Nesse contexto, a medição do desempenho deixa de ser vinculada à eficiência interna, gestão da qualidade, accountability e contratos de desempenho, restrita ao nível organizacional, para um modelo aberto focado no valor percebido pelo cidadão e no auxílio a tomada de decisão no nível político, integrada ao processo orçamentário e à estratégia, que, por sua vez, perde o foco nos planejamentos estratégicos organizacionais, passando a ser abordada como algo que é feito, ou seja, a estratégia como prática, acompanhando a gradual

transformação da administração pública em direção a um paradigma pós-NPM(ELLIOTT, 2020; GHIN, 2018; LAIHONEN; MÄNTYLÄ, 2018; WÄLLSTEDT; ALMQVIST, 2017).

Para isso foi necessária a integração organizacional com a remoção de “silos tradicionais”, que funcionavam como partes estanques do Estado, focados em seus próprios objetivos estratégicos e adotando uma racionalidade instrumental para a medição do desempenho, o que acabava por dificultar a adoção de objetivos estratégicos globais e o compartilhamento de recursos entre as instituições públicas, que seriam práticas relacionais orientadas por uma racionalidade comunicativa, alinhada às ideias da NPG(ELLIOTT, 2020; WÄLLSTEDT; ALMQVIST, 2017). Essa mudança de paradigma impôs novos requisitos de informação de desempenho para tomada de decisão de alocação de recursos, visando o alcance de novos objetivos estratégicos globais, o que exigiu o desenvolvimento de métricas de desempenho capazes de atender a evolução das necessidades de conhecimento, evolução essa que torna necessária a adoção de uma gestão estratégica do conhecimento, de modo a integrar o sistema de gestão do conhecimento com a gestão estratégica e do desempenho (GHIN, 2018; LAIHONEN; MÄNTYLÄ, 2018).

Ao integrar os sistemas de gestão do desempenho e gestão do conhecimento com a gestão estratégica, a busca pela melhoria contínua, característica comum aos dois primeiros sistemas de gestão abordados, foi elevada ao nível da estratégia e serviu de base para o desenvolvimento de novas respostas às demandas surgidas com a adoção da governança colaborativa. Os sistemas integrados foram capazes então de fornecer as condições necessárias para a reformulação das relações da sociedade em rede, introduzindo capacidades relacionadas à flexibilidade e adaptabilidade das instituições públicas e ao empreendedorismo e inovação pública, valores associados ao paradigma da NPG que tem por objetivo encontrar a melhor forma de resolver problemas políticos e dinamizar as interações das organizações públicas com os cidadãos para explorar a criação de valor público em rede (ESMARK, 2016; LAIHONEN; MÄNTYLÄ, 2018).

Para medir a criação de valor público em rede é necessário que a medição de desempenho ultrapasse as fronteiras organizacionais e integre um sistema de gestão do desempenho e forneça informações mais úteis para o nível político, onde o valor e os serviços públicos são decididos em conjunto com representantes da sociedade e organizações, e também para os cidadãos, para um controle social mais eficaz. Para a construção de informações mais úteis aos políticos e aos cidadãos, foi necessária a implantação de indicadores de desempenho não-financeiros, voltados para explicar os resultados, o alinhamento com os objetivos estratégicos e fazer uma comparação do estado atual com o

planejado, capazes de fornecer subsídios para a construção da métrica do valor público, no sistema integrado de medição e gerenciamento do desempenho, considerando a coprodução, o arranjo relacional em rede, a multiplicidade de lógicas e os “problemas perversos” (STECCOLINI, 2018; WOON; CHATTERJEE; CORDERY, 2019).

### 3.2.1.2 Valor Público Percebido como a Métrica do Desempenho

A utilização da medição de desempenho tem sua origem associada ao paradigma da NPM e mantém um papel importante nos paradigmas pós-NPM, mas enquanto no primeiro esse papel é avaliar a eficiência gerencial das organizações públicas, segundo uma lógica de mercado, no segundo o papel é avaliar a efetividade da promoção de bem-estar para a sociedade, levando em conta valores que ficaram prejudicados na NPM, tais como a satisfação dos cidadãos, o interesse público, a confiança nos serviços públicos e o envolvimento do cidadão na política e na entrega de serviços públicos (FORLIANO *et al.*, 2020; GRUBNIC; COOPER, 2019; MARCHAND; BRUNET, 2019; WANG; WANG, 2020).

Para avaliar se as ações governamentais, em especial a entrega de serviço público, estão se convertendo em benefícios para os cidadãos, é necessária uma abordagem multidimensional do desempenho para conseguir analisar os impactos causados pelas intervenções do governo em diferentes dimensões e perspectivas das partes interessadas. Essa complexidade, característica do desempenho na NPG, torna necessária a adoção de abordagens integrativas, como é o caso da prática da “Avaliação Integrada de Impacto” (IIA - Integrated Impact Assessment) sugerida por Marchand e Brunet (2019, p. 3), que considera os impactos econômicos, sociais e ambientais, com o objetivo de atingir o desenvolvimento sustentável da sociedade, auxiliar a tomada de decisão no nível político orientada à criação de valor público, incentivar a participação dos cidadãos nas fases do processo de entrega de serviços públicos, e desenvolver a conscientização do governo e da sociedade sobre o ‘interesse público’

Essa abordagem da medição do valor público criado, presente no conceito da NPG, não diminuiu a importância da medição da eficiência organizacional, característica da NPM, mas a complementou, uma vez que, um serviço público que aplique de maneira racional os recursos públicos escassos é do interesse público, mas a eficiência não pode ser o foco da avaliação do desempenho, que deve considerar muitos outros fatores que impactam o bem-estar da sociedade. A abordagem do desempenho da NPM leva em conta o atingimento dos objetivos e das metas impostas de maneira *top-down* para as organizações públicas, enquanto a abordagem da NPG considera o impacto multidimensional das ações do governo na criação de valor público, construído com uma perspectiva *bottom-up* a partir da

participação dos cidadãos em todas as fases da entrega do serviço público. Sendo assim, a unidade de análise de um sistema de gestão do desempenho no paradigma da NPG é a percepção do usuário do serviço quanto ao valor agregado pelo serviço quando lhe é entregue (LAIHONEN; MÄNTYLÄ, 2018; LAITINEN; KINDER; STENVALL, 2018).

Por fim, após as considerações sobre os níveis macro e micro da métrica do desempenho abordada na NPG, respectivamente, os benefícios criados para a sociedade como um todo e o valor agregado, percebido pelo usuário individual de um serviço público; também foi possível caracterizar a ferramenta da medição de desempenho que utiliza o valor público percebido como métrica, ou seja, os indicadores de desempenho ligados ao paradigma da NPG. A abordagem sistêmica da gestão do desempenho, mencionada anteriormente, envolve também a utilização de “indicadores-chave de desempenho” (KPI - Key Performance Indicators) capazes de medir além do desempenho financeiro, o desempenho social. O desempenho financeiro é a medida de desempenho tradicional da NPM, também chamado de desempenho econômico, normalmente associado ao resultado gerencial, produtividade e eficiência, sendo o desempenho social relativo aos valores socialmente aceitáveis, como a democracia, reflexividade, equidade, sustentabilidade e controle social (FORLIANO et al., 2020; HUSSEIN, 2018; WOON; CHATTERJEE; CORDERY, 2019).

### *3.2.1.3 Medição Sistêmica do Desempenho frente a Complexidade dos Arranjos Modernos de Governança*

Esse princípio concentra diferentes abordagens para um mesmo aspecto, apresentado como uma característica da NPG, que é o reflexo nos processos de medição do desempenho em virtude da complexidade inerente às redes de relacionamento formada pelos diversos atores sociais envolvidos na governança pública, tanto atores governamentais quanto não governamentais. Diferente do processo pragmático de avaliação do desempenho no paradigma da NPM, que pode ser considerado como um processo linear em que os resultados verificados na saída de um processo são comparados com aqueles que foram planejados no momento da entrada, a abordagem da NPG não considera o processo isoladamente, considera também o contexto multidimensional e multifatorial e as relações, por vezes ambíguas, com outros processos, ampliando o foco da medição do desempenho a medida que é ampliado também a dinâmica dos arranjos modernos de governança (DE JONG et al., 2017; DOUGLAS; MEIJER, 2016; FORD; ANDERSSON, 2017; FORLIANO et al., 2020; LAITINEN; KINDER; STENVALL, 2018).

Ao abordar a medição de desempenho de maneira sistêmica, o processo que está sendo avaliado também é visto de modo sistêmico, ou seja, todas as fases envolvidas na

prestação do serviço público são consideradas de maneira integrativa, desde o design do serviço e as tomadas de decisões no nível político, até a entrega do serviço público no nível local. As pesquisas de Forliano et al. (2020) e de Laitinen, Kinder e Stenvall (2018) utilizaram essa abordagem para construir frameworks para mapear as relações existentes entre as etapas dos processos ligados à prestação do serviço público, de modo a compreender a integração existente entre as etapas, e também entre os processos, como em um único sistema, em busca de viabilizar a “aprendizagem de ciclo duplo”, ou seja, produzir informações capazes de melhorar os processos no nível operacional, e também redesenhá-los, através da melhor tomada de decisão no nível político.

Apesar de ambos os trabalhos contribuírem para a inovação e melhoria contínua do serviço público, cabe ressaltar as características próprias de cada framework, ou seja, enquanto o trabalho de Forliano et al. (2020) se baseou em conceitos da gestão de processos de negócios (BPM – *Business Process Management*) e na abordagem das dinâmicas de sistema (SD – *System Dynamics*) para identificar os “loops causais” existentes nos processos e permitir uma melhor compreensão do relacionamento entre as etapas. O trabalho de Laitinen, Kinder e Stenvall (2018) utilizou a abordagem do “Serviço como um Sistema” (SAAS – *Service as a System*), agregando à estrutura a ideia de ciclos de aprendizagem e inovação que utilizam informações de desempenho quantitativo e qualitativo para inovar e melhorar os processos do sistema e a entrega do serviço em si.

Outro ponto observado que afeta a medição do desempenho dos serviços públicos é o aumento da atuação das organizações não governamentais, seja como prestadoras de serviço público, representantes da sociedade nas fases do design, implantação e avaliação dos serviços, ou como auditoras das prestações de contas públicas. Quando atuam ativamente na implantação ou na entrega dos serviços público, a efetividade dos serviços fica condicionada à qualidade das organizações não governamentais, sendo considerado um ponto forte a maior capacidade de empreendedorismo institucional e social, mas como ponto fraco a exigência de um maior esforço governamental na gestão do desempenho dessas organizações. Por outro lado, quando atuam na promoção da transparência e da accountability, seja na fiscalização, auditoria ou como representantes da sociedade nos processos de tomada de decisão política e design dos serviços públicos, há evidências de que a participação das organizações não governamentais afeta positivamente a criação de valor público (DOUGLAS; MEIJER, 2016; FORD; ANDERSSON, 2017; FORLIANO *et al.*, 2020).

Por fim, para operacionalizar a medição sistêmica do desempenho é necessária a utilização de ferramentas de valor público aplicadas de maneira integrativa, elaboradas com

base na teoria do valor público em conjunto com a administração de empresas, políticas públicas e gestão democrática, tornando possível a utilização da métrica do valor público na medição do desempenho, que, como sugeriu De Jong et al. (2017), ferramentas adicionais seriam necessárias para a administração pública ser capaz de avaliar o impacto social alcançado pela prestação de serviço, “podendo vinculá-lo à resultados de saúde e iniciativas de Big Data”, por exemplo.

### 3.2.2 Os Princípios Geradores de Valor Público

A segunda categoria estruturada na metassíntese diz respeito à medida do desempenho em si, ou seja, a métrica de desempenho característica da NPG, e ainda às variáveis que podem impulsioná-la. A literatura revisada apresentou como métrica do desempenho das organizações públicas o Valor Público, (co)criado em termos de bem-estar social (DE JONG *et al.*, 2017; DENG; KARUNASENA; XU, 2018; DOUGLAS; MEIJER, 2016; GHIN, 2018; HUSSEIN, 2018; LAIHONEN; MÄNTYLÄ, 2018; LAITINEN; KINDER; STENVALL, 2018; SCOTT; DELONE; GOLDEN, 2016; STECCOLINI, 2018).

Figura 5 - Rede de Variáveis Criadoras de Valor Público



Fonte: elaborada pelo autor utilizando o pacote VisNetwork do software R.

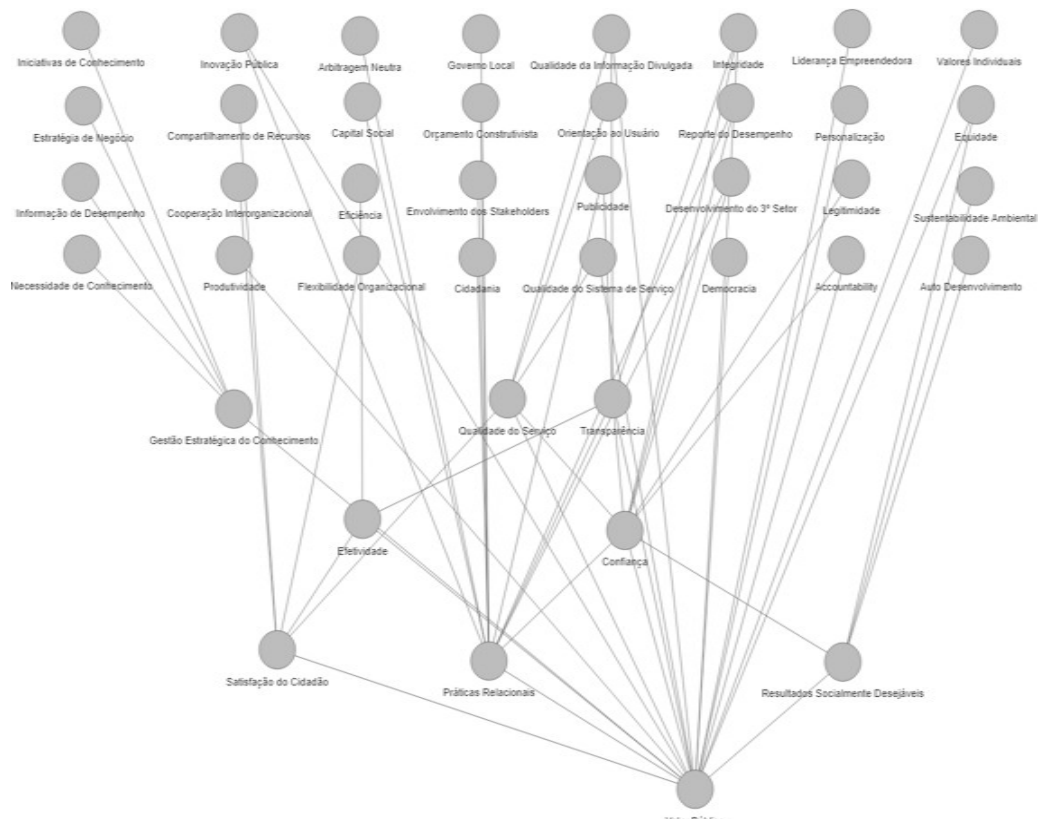
Em busca de compreender como a entrega de serviços públicos pode afetar o valor público percebido pelos cidadãos, foram agrupados os trabalhos que apresentaram como resultado construtos relacionando princípios e práticas de gestão com a criação de valor público.

Foram encontradas 40 variáveis apontadas pelos autores como sendo, direta ou indiretamente, “criadoras de valor público” ou que levariam ao aumento da percepção dos cidadãos quanto ao valor público agregado pela prestação de serviços públicos. Tais variáveis, foram organizadas em um rede, utilizando o *layout* “Kamada e Kawai” (KAMADA; KAWAI, 1989), para orientar as traduções recíprocas entre os trabalhos, de modo a convergirem para a criação de valor público. A Figura 5 - Rede de Variáveis Criadoras de Valor Público mostra as relações entre esses conceitos, representadas pelas setas que orientam o sentido da relação, conforme as evidências apresentadas nos estudos revisados.

Para representar graficamente as relações indicadas nos estudos revisados, foi necessário construir uma rede composta pelos princípios que afetam a criação de valor e suas relações, o que reafirma o posicionamento de Pollitt e Bouckaert (2017) sobre a complexidade de medir os impactos gerados na rede de atores sociais pelos serviços públicos prestados. Essa forma de relacionamento em rede dificulta a condução das traduções recíprocas, uma vez que não fica clara a melhor forma de agrupamento dos conceitos de modo a representarem as dimensões da criação de valor público, seguindo a abordagem da NPG para o valor público como uma métrica multidimensional.

Para mitigar o risco de um agrupamento equivocado, a rede formada pelos princípios da criação de valor público foi reorganizada utilizando o algoritmo Sugiyama, que utiliza métodos heurísticos para representar automaticamente “grafos direcionados acíclicos” como hierarquias e minimizar os cruzamentos entre as linhas que ligam os nós, segundo uma “ordenação baricêntrica”, que é utilizada para definir a localização dos nós em cada nível (SUGIYAMA; TAGAWA; TODA, 1981).

Figura 6 - Hierarquização da Rede de Variáveis Criadoras de Valor Público



Fonte: elaborada pelo autor utilizando o pacote VisNetwork do software R.

A Figura 6 - Hierarquização da Rede de Variáveis Criadoras de Valor Público mostra a representação gráfica da hierarquia dos princípios da criação de valor público, após a aplicação do algoritmo de Sugiyama. A hierarquia foi estruturada

automaticamente em 5 níveis, sendo o primeiro o nível composto pelas “fontes”, os 32 nós da rede que possuem grau de entrada zero e que, na adaptação gráfica, foram organizadas em 8 colunas de 4 nós cada para tornar o gráfico legível. No layout de Sugiyama original, elas eram apresentadas em uma mesma linha (SUGIYAMA; TAGAWA; TODA, 1981).

O quinto nível foi composto pelos “sumidouros”, denominação dada pelos autores do layout original para os nós com grau de saída zero, que na estrutura elaborada neste trabalho, apenas o valor público possui tal característica. Nos níveis intermediários foram dispostos os nós de acordo com o grau de “conectividade” com os níveis adjacentes, compondo o quarto nível a satisfação do cidadão, as práticas relacionais e os resultados socialmente desejáveis; o terceiro a efetividade e a confiança, seguidas pela gestão estratégica do conhecimento, a qualidade do serviço e a transparência, no segundo nível hierárquico.

A estrutura foi utilizada como auxílio para a construção de um modelo teórico de criação de valor público em rede, elaborado através de uma categorização das 40 variáveis identificadas através da revisão sistemática que criariam direta ou indiretamente valor público para os cidadãos. Essa categorização foi elaborada em dois níveis, seguindo a estrutura para metassíntese proposta por Nye, Melendez-Torres e Bonell (2016), que prevê a organização das categorias identificadas em princípios, e esses em dimensões.

Sendo assim, a estrutura de 5 níveis construída com o layout de Sugiyama foi reorganizada em 3 níveis, ficando no primeiro nível o valor público como categoria, no segundo nível os conceitos que figuravam nos níveis intermediários da hierarquia e que, após análise qualitativa, foram definidos como os princípios da criação de valor público.

Por fim, no último nível do modelo ficaram os conceitos que figuravam no primeiro nível hierárquico da estrutura e já possuíam ligação com conceitos que foram definidos como princípios, e também os conceitos de níveis intermediários que não foram classificados como princípios. Esses conceitos foram agregados ao modelo como dimensões de cada princípio, mantendo as relações já existentes e, para aqueles que eram relacionados diretamente com o valor público, foram alocados aos princípios que mais se aproximavam, segundo análise qualitativa. O Quadro 6 - Modelo de Criação de Valor Público apresenta o modelo de criação de valor público sugerido.

Quadro 6 - Modelo de Criação de Valor Público

| <b>Categoria</b> | <b>Princípios</b>                 | <b>Dimensões</b> | <b>Referências</b>                                               |
|------------------|-----------------------------------|------------------|------------------------------------------------------------------|
| Valor Público    | Resultados Socialmente Desejáveis | Democracia       | (DENG; KARUNASENA; XU, 2018; HUSSEIN, 2018; SANTOS; ROVER, 2019) |
|                  |                                   | Equidade         | (DENG; KARUNASENA; XU, 2018; SANTOS; ROVER, 2019)                |

Quadro 6 - Modelo de Criação de Valor Público

| <b>Categoria</b> | <b>Princípios</b>     | <b>Dimensões</b>                  | <b>Referências</b>                                                                                                                                        |
|------------------|-----------------------|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                  |                       | Auto Desenvolvimento              | (DENG; KARUNASENA; XU, 2018; HUSSEIN, 2018)                                                                                                               |
|                  |                       | Sustentabilidade Ambiental        | (DENG; KARUNASENA; XU, 2018)                                                                                                                              |
|                  | Práticas Relacionais  | Governo Local                     | (GRUBNIC; COOPER, 2019; LAITINEN; KINDER; STENVALL, 2018)                                                                                                 |
|                  |                       | Desenvolvimento do 3º Setor       | (FORD; ANDERSSON, 2017; MCMULLIN, 2020)                                                                                                                   |
|                  |                       | Orçamento Construtivista          | (WÄLLSTEDT; ALMQVIST, 2017)                                                                                                                               |
|                  |                       | Envolvimento dos Stakeholders     | (MARCHAND; BRUNET, 2019)                                                                                                                                  |
|                  |                       | Inovação Pública                  | (ESMARK, 2016; FORLIANO <i>et al.</i> , 2020; LAITINEN; KINDER; STENVALL, 2018)                                                                           |
|                  |                       | Capital Social                    | (YEBOAH-ASSIAMAH; MULLER; DOMFEH, 2016)                                                                                                                   |
|                  |                       | Arbitragem Neutra                 | (YEBOAH-ASSIAMAH; MULLER; DOMFEH, 2016)                                                                                                                   |
|                  |                       | Cidadania                         | (ELLIOTT, 2020; YEBOAH-ASSIAMAH; MULLER; DOMFEH, 2016)                                                                                                    |
|                  |                       | Liderança Empreendedora           | (DOUGLAS, 2016; ESMARK, 2016)                                                                                                                             |
|                  |                       | Valores Individuais               | (LAITINEN; KINDER; STENVALL, 2018; WANG; WANG, 2020)                                                                                                      |
|                  |                       | Personalização                    | (HUSSEIN, 2018; SCOTT; DELONE; GOLDEN, 2016)                                                                                                              |
|                  | Confiança             | Transparência                     | (DOUGLAS, 2016; DOUGLAS; MEIJER, 2016; GRUBNIC; COOPER, 2019; MARCHAND; BRUNET, 2019; SANTOS; ROVER, 2019; SCOTT; DELONE; GOLDEN, 2016; STECCOLINI, 2018) |
|                  |                       | Accountability                    | (GRUBNIC; COOPER, 2019; SANTOS; ROVER, 2019)                                                                                                              |
|                  |                       | Reporte do Desempenho             | (GRUBNIC; COOPER, 2019; MARCHAND; BRUNET, 2019)                                                                                                           |
|                  |                       | Integridade                       | (DOUGLAS; MEIJER, 2016; SANTOS; ROVER, 2019; YEBOAH-ASSIAMAH; MULLER; DOMFEH, 2016)                                                                       |
|                  |                       | Legitimidade                      | (YEBOAH-ASSIAMAH; MULLER; DOMFEH, 2016)                                                                                                                   |
|                  |                       | Publicidade                       | (DOUGLAS; MEIJER, 2016; GRUBNIC; COOPER, 2019)                                                                                                            |
|                  |                       | Qualidade da Informação Divulgada | (DOUGLAS; MEIJER, 2016; HUSSEIN, 2018; SCOTT; DELONE; GOLDEN, 2016)                                                                                       |
|                  | Satisfação do Cidadão | Qualidade do Serviço              | (DENG; KARUNASENA; XU, 2018; HUSSEIN, 2018)                                                                                                               |
|                  |                       | Qualidade do Sistema de Serviço   | (DENG; KARUNASENA; XU, 2018; HUSSEIN, 2018)                                                                                                               |
|                  |                       | Orientação ao Usuário             | (DENG; KARUNASENA; XU, 2018)                                                                                                                              |
|                  |                       | Flexibilidade Organizacional      | (WÄLLSTEDT; ALMQVIST, 2017)                                                                                                                               |

Quadro 6 - Modelo de Criação de Valor Público

| <b>Categoria</b> | <b>Princípios</b>                  | <b>Dimensões</b>               | <b>Referências</b>                                                                   |
|------------------|------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
|                  |                                    | Compartilhamento de Recursos   | (WÄLLSTEDT; ALMQVIST, 2017)                                                          |
|                  |                                    | Cooperação Interorganizacional | (WÄLLSTEDT; ALMQVIST, 2017)                                                          |
|                  |                                    | Efetividade                    | (DENG; KARUNASENA; XU, 2018; SCOTT; DELONE; GOLDEN, 2016; WÄLLSTEDT; ALMQVIST, 2017) |
|                  |                                    | Eficiência                     | (DENG; KARUNASENA; XU, 2018)                                                         |
|                  |                                    | Produtividade                  | (HUSSEIN, 2018; SCOTT; DELONE; GOLDEN, 2016)                                         |
|                  | Gestão Estratégica do Conhecimento | Estratégia de Negócio          | (LAIHONEN; MÄNTYLÄ, 2018)                                                            |
|                  |                                    | Necessidade de Conhecimento    | (LAIHONEN; MÄNTYLÄ, 2018)                                                            |
|                  |                                    | Informação de Desempenho       | (LAIHONEN; MÄNTYLÄ, 2018)                                                            |
|                  |                                    | Iniciativas de Conhecimento    | (LAIHONEN; MÄNTYLÄ, 2018)                                                            |

Fonte: elaborado pelo autor

O resultado da reorganização da rede de modo hierarquizado foi capaz de orientar a construção de um modelo dos princípios geradores de valor público, composto por 5 princípios: resultados socialmente desejáveis, práticas relacionais, confiança, satisfação do cidadão e gestão estratégica do conhecimento. Cada princípio foi descrito através de traduções recíprocas dos trabalhos que embasam suas dimensões componentes.

#### *3.2.2.1 Resultados Socialmente Desejáveis*

Este princípio está diretamente relacionado com a abordagem do desempenho na NPG, ou seja, em última instância, o desempenho esperado do serviço público é a criação de valor para os cidadãos, valor este que deve estar de acordo com os anseios da sociedade que espera dos serviços públicos a entrega de valor econômico, social e político, em consonância com os valores individuais e coletivos dos cidadãos. Nesse contexto da NPG, a administração pública é vista como mais que uma prestadora de serviços públicos, mas como um instrumento de democracia, promotora da justiça social e do desenvolvimento sustentável (DENG; KARUNASENA; XU, 2018; HUSSEIN, 2018; SANTOS; ROVER, 2019).

A democracia aqui referida é do tipo participativa, em linha com as práticas inclusivas e colaborativas da NPG, com o objetivo de criar valor político para a sociedade. A promoção da democracia inclui ainda o incentivo a participação dos cidadão nas decisões políticas e ambientais, em busca do desenvolvimento sustentável e da equidade através da transparência e publicidade das ações de governos, da garantia dos direitos individuais e respeito a diversidade cultural; e da promoção do auto desenvolvimento dos cidadãos, para que tenham oportunidades iguais, reduzindo assim os efeitos das desigualdades sociais (DENG; KARUNASENA; XU, 2018; HUSSEIN, 2018; SANTOS; ROVER, 2019).

### 3.2.2.2 Práticas Relacionais

Este princípio da criação de valor público concentra as dimensões relacionadas às práticas colaborativas, que se baseiam no relacionamento com os usuários dos serviços para criar valor ou que são impulsionadoras da participação dos atores sociais nos processos que permeiam a prestação dos serviços públicos. Esta dimensão concentra também os valores e capacidades que podem ser desenvolvidos pelas organizações prestadoras de serviço público para serem capazes de adotar as práticas relacionais. As práticas colaborativas e participativas não são exclusivas do paradigma da NPG, sendo abordadas anteriormente na NPM, mas ainda com a abrangência limitada à entrega dos serviços públicos. Com o desenvolvimento das teorias pós-NPM baseadas em valor público, as negociações no nível político assumiram a posição de centralidade e tais práticas começaram a ser consideradas na fase do design dos serviços públicos (ELLIOTT, 2020; ESMARK, 2016).

A NPG surge nesse contexto de teorias pós-NPM baseadas em valor público, centrada na governança para ser capaz de integrar todas as fases do serviço público e, por isso, considera como criadora de valor público a participação da sociedade em todas as fases do serviço público, das negociações do nível político ao nível dos governos locais, das fases de design dos serviços à implantação e entrega do serviço público ao usuário individual. Foi observado nas pesquisas do campo do conhecimento da NPG que a criação de valor público de forma participativa é referida de forma diferente quando se trata de uma prática relacional aplicada na fase da entrega dos serviços públicos para quando se refere à fase das negociações no nível político. De modo geral, o termo “coprodução” é aplicado para se referir a produção de valor público envolvendo a participação do cidadão na entrega do serviço (ELLIOTT, 2020; ESMARK, 2016; LAITINEN; KINDER; STENVALL, 2018; MCMULLIN, 2020; SCOTT; DELONE; GOLDEN, 2016), enquanto nas negociações políticas o termo utilizado é “cocriação” de valor público (ELLIOTT, 2020; FORLIANO *et al.*, 2020; MCMULLIN, 2020; SCOTT; DELONE; GOLDEN, 2016).

Foram observados ainda outros termos empregados para se referir a tipos específicos de práticas relacionais desenvolvidas no nível político, tais como codesenvolvimento (FORLIANO *et al.*, 2020; GRUBNIC; COOPER, 2019), codesign (ESMARK, 2016; MCMULLIN, 2020), codecisão (ESMARK, 2016), coavaliação (ESMARK, 2016), coconstrução (MCMULLIN, 2020), copriorização ((MCMULLIN, 2020) e cogestão (YEBOAH-ASSIAMAH; MULLER; DOMFEH, 2016).

No nível de governo local, foi observado que os valores pessoais dos servidores públicos afetam a forma com que entregam os serviços públicos e o relacionamento com os

cidadãos, sendo assim, para aumentar a percepção de valor público criado do cidadão, foi necessário o envolvimento do cidadão na coprodução desses serviços, para que os valores individuais do usuário, e agora também como provedor de linha de frente, fossem incorporados em soluções de serviço e criação de valor público (LAITINEN; KINDER; STENVALL, 2018; WANG; WANG, 2020).

Nesse contexto, foram observados novos arranjos de governança pública capazes de implantar a inovação dos processos de negócio da administração pública através de práticas comunicativas, relacionais e cooperativas. Tais práticas tratam de envolver os atores externos e os cidadãos na formulação de políticas, nas negociações orçamentárias e na coprodução de serviços, tornando possível a cocriação de valor público em todas as fases dos processos. Como resultados desses novos arranjos de governança é possível citar a integração organizacional, o compartilhamento de recursos entre organizações concorrentes, e a criação de instituições multipropósito onde participam conjuntamente legisladores, membros do executivo local e representantes da sociedade, com o objetivo de codesenvolver novas soluções para a comunidade local e criar novos valores individuais para os usuários e servidores públicos, o que afeta a percepção de valor público criado (ELLIOTT, 2020; ESMARK, 2016; FORLIANO *et al.*, 2020; GRUBNIC; COOPER, 2019; LAITINEN; KINDER; STENVALL, 2018; WÄLLSTEDT; ALMQVIST, 2017).

Uma característica presente nesses novos arranjos de governança pública é a presença marcante de organizações do terceiro setor na rede de atores sociais envolvidos, sejam como prestadoras de serviços público ou como organizações comunitárias. No primeiro caso, essa participação é importante porque essas organizações não governamentais têm maior facilidade em desenvolver o empreendedorismo institucional e social, para criar valor público através da adaptação ao contexto local e prestação de um serviço público personalizado (FORD; ANDERSSON, 2017; HUSSEIN, 2018; SCOTT; DELONE; GOLDEN, 2016).

No segundo caso, a atuação das organizações do terceiro setor é importante para a construção de uma relação de parceria e supervisão do Estado, capaz de maximizar a criação de valor público através do desenvolvimento de um planejamento estratégico participativo e da mobilização dos cidadãos para participarem na prestação de serviços públicos (coprodução). O sucesso desse modelo precisa ser acompanhado de práticas de medição e gestão do desempenho dessas organizações e das redes em que estão inseridas, bem como de práticas de aprendizagem organizacional e inovação, o que torna necessária a abordagem do desempenho e da estratégia mais próximas dos ideais da NPG (FORD; ANDERSSON, 2017; LAITINEN; KINDER; STENVALL, 2018; MCMULLIN, 2020).

Ao envolver atores externos e os cidadãos nos processos políticos e na prestação de serviços públicos, por vezes, a governança em rede interliga as partes interessadas com interesses diversos, até mesmo concorrentes, o que exige uma abordagem colaborativa prudente no que tange a comunicação, resolução de conflitos e tomadas de decisão. Para mitigar os riscos inerentes à colaboração em rede, foram identificados os seguintes facilitadores das práticas relacionais: a) o desenvolvimento do “capital social”; b) a construção de integridade e legitimidade; c) o fortalecimento da cidadania e conscientização do governo sobre o “interesse público”; d) o envolvimento das partes interessadas na tomada de decisão; e) a prática da liderança pública empreendedora; f) o compartilhamento de informações; e g) apresentação de resultados compreensíveis para a sociedade (DOUGLAS, 2016; ELLIOTT, 2020; MARCHAND; BRUNET, 2019; YEBOAH-ASSIAMAH; MULLER; DOMFEH, 2016).

### 3.2.2.3 *Confiança*

A confiança é vista como um componente central da criação de valor público, que pode ser classificada como um valor democrático, atuando diretamente no relacionamento entre o governo e as partes interessadas e no desenvolvimento da noção de interesse público. As pesquisas desenvolvidas sobre o tema mostram que o valor público e a confiança são elementos distintos que compõem a criação de valor público, e que se reforçam mutuamente, ou seja, uma vez que a confiança leva os serviços públicos a entregarem mais valor, a medida que mais valor público é entregue à sociedade aumenta também a confiança (HUSSEIN, 2018; SCOTT; DELONE; GOLDEN, 2016).

Este princípio pode ser construído com base na divulgação ativa de informações sobre o planejamento, entrega e avaliação dos serviços públicos, considerando as demandas das partes interessadas. Ao abordar a divulgação de informações para construção da confiança, remete-se primeiramente ao conceito de transparência pública, que no contexto da NPG teve sua dimensão ampliada, não substituindo o conceito anterior centrado no fornecimento de informações de desempenho, mas agregando a esse o papel de ferramenta da governança para a divulgação de resultados compreensíveis e úteis para as partes interessadas, com objetivos definidos e mensuráveis, e atividades em que as organizações colaboram ativamente com os *stakeholders*, o que também foi chamado de “objetificação da transparência” (DOUGLAS; MEIJER, 2016; GRUBNIC; COOPER, 2019; MARCHAND; BRUNET, 2019, p. 12, tradução do autor).

O nível da transparência de uma atividade governamental ou se uma dimensão criadora de valor público pode ser avaliada utilizando-se de 3 critérios: completude das

informações, enviesamento da informação (“coloring of information”) e usabilidade da informação. Um elevado nível de qualidade da informação afeta positivamente a criação de valor público (DOUGLAS, 2016; HUSSEIN, 2018; SCOTT; DELONE; GOLDEN, 2016).

Foram encontradas evidências de que as práticas de transparência e publicidade, por si só, são capazes de criar valor público, principalmente quando são apoiadas em iniciativas de “governo eletrônico” para manter os cidadãos bem informados e incentivá-los a participar dos processos decisórios e de implementação e avaliação das políticas e serviços públicos; sendo que, dentre as formas de transparência, aquela que mais agrega valor público é a relacionada ao “ambiente de autorização”, que é a transparência no relacionamento com os *stakeholders* e nas dinâmicas de tomada de decisão (DOUGLAS, 2016; DOUGLAS; MEIJER, 2016; SANTOS; ROVER, 2019; SCOTT; DELONE; GOLDEN, 2016; STECCOLINI, 2018).

Além da transparência, a dimensão da *accountability* também foi ampliada, sem substituir a abordagem anterior associada ao paradigma da NPM, partindo de uma obrigação do gestor público de prestar contas da aplicação eficiente dos recursos e da qualidade dos serviços prestados para os agentes, abordagem que permaneceu presente principalmente nos níveis organizacionais; para uma nova sistemática com o objetivo de “prestar contas ao povo” (GRUBNIC; COOPER, 2019, p. 354, tradução do autor), ou seja, apresentar os resultados das ações governamentais em termos de benefícios entregues à sociedade, de modo a permiti-la efetuar o controle democrático. Os processos administrativos flexíveis, difundidos no conceito da NPG, necessitam do aprimoramento do relacionamento público-privado e, nesse contexto, a confiança é apontada por pesquisadores como um dos princípios geradores de valor público; que, por sua vez, pode ser alcançada e desenvolvida através das práticas de transparência e *accountability* (GRUBNIC; COOPER, 2019; SANTOS; ROVER, 2019).

Outra abordagem sobre a influência da confiança no sucesso da criação de valor público através da colaboração mostra o reflexo positivo das ações governamentais orientadas para o desenvolvimento de confiança na construção de integridade e legitimidade, que por sua vez, refletem positivamente na maximização do valor criado de modo colaborativo. Entre as ações sugeridas pelos autores para o desenvolvimento da confiança, foram observadas duas: ações de desenvolvimento do capital social e de valores individuais com foco no compromisso com o interesse público; e a utilização de arbitragem neutra na solução de conflitos. Tais ações podem aumentar a legitimidade dos arranjos institucionais colaborativos a medida que se tornam mais democráticos e a integridade das partes interessadas em relação do interesse público, culminando em uma maior entrega de valor público à sociedade

(DOUGLAS; MEIJER, 2016; SANTOS; ROVER, 2019; YEBOAH-ASSIAMAH; MULLER; DOMFEH, 2016).

#### *3.2.2.4 Satisfação do Cidadão*

O princípio da satisfação do cidadão compreende o nível geral de satisfação dos usuários de serviços públicos com os benefícios produzidos por eles e com os arranjos institucionais organizados para entregar os serviços. Alguns autores apontam que este princípio ganhou notoriedade após as críticas sofridas pela NPM de ter falhado na proposta de focar em padrões estreitos de desempenho em busca de uma prestação de serviços mais econômicos com o objetivo de prestar mais serviços e sanear setores deficientes por falta de recursos. Estes autores sugerem que os sistemas de controle organizacionais característicos da NPM eram voltados para redução de custos, eficiência e desempenhos auditáveis. A solução apresentada pelos teóricos da NPG incluía o desenvolvimento da cooperação, compartilhamento de recursos entre os órgãos prestadores de serviço público e a gestão baseada nos impactos causados pelos serviços públicos em termos de bem-estar social (HUSSEIN, 2018; WÄLLSTEDT; ALMQVIST, 2017).

Outra abordagem para a satisfação do cidadão verificada na literatura é compreendê-la como uma dimensão da criação de valor público, que corrobora com a construção teórica desenvolvida nesta parte da pesquisa. Nessa abordagem, a satisfação do cidadão pode se comportar de 3 maneiras: como uma variável independente da criação de valor público, que seria a variável dependente no caso; como mediadora da criação de valor público, nos casos em que a percepção do valor público agregado por uma variável independente estaria condicionada ao cidadão estar satisfeito; e como uma variável dependente, quando é considerada como resultado de outra variável (DENG; KARUNASENA; XU, 2018; HUSSEIN, 2018).

Como variável independente, a satisfação do cidadão pode ser considerada como criadora de valor público, como sugere o resultado da metassíntese elaborada neste trabalho e em concordância com Hussein (2018). Como variável dependente, a satisfação do cidadão aparece nos trabalhos revisados como um produto das dimensões do resultado e do efeito da entrega dos serviços públicos (“*output*” e “*outcome*”). Nesse comportamento, de variável dependente, foram encontradas evidências de variáveis independentes, geradoras de satisfação: a qualidade do serviço, a eficiência, a efetividade e a produtividade (DENG; KARUNASENA; XU, 2018; HUSSEIN, 2018; SCOTT; DELONE; GOLDEN, 2016; WÄLLSTEDT; ALMQVIST, 2017).

A satisfação do cidadão funciona ainda como mediadora de recursos e capacidades organizacionais que seriam capazes de criar valor público no caso da existência de níveis elevados de satisfação do cidadão. Foram encontradas evidências da mediação da satisfação do cidadão para a criação de valor das seguintes características dos arranjos institucionais de entrega de serviços públicos: a qualidade do sistema de prestação de serviço, a orientação ao usuário, a flexibilidade organizacional, o compartilhamento de recursos e a cooperação interorganizacional (DENG; KARUNASENA; XU, 2018; WÄLLSTEDT; ALMQVIST, 2017).

#### *3.2.2.5 Gestão Estratégica do Conhecimento*

O último princípio gerador de valor público compreende o papel da gestão estratégica do conhecimento na gestão da mudança aplicada aos processos de conhecimento das organizações públicas, no nível do governo local, de modo a dar uma resposta adaptativa às constantes mudanças das necessidades de conhecimento gerencial, a fim de maximizar a criação de valor público. Laihonen e Mäntylä (2018) contextualizam a adoção da gestão estratégica do conhecimento segundo uma perspectiva gerencial sobre a transformação, que segundo os autores estaria em curso nos governos locais, da NPM para a NPG.

Parcela significativa da mudança das necessidades de conhecimento gerencial é explicada pelos autores como um reflexo dos novos desafios na utilização de informações de desempenho, que passam do foco na eficiência interna das organizações para o valor público percebido pela sociedade, em termos de benefícios recebidos através dos serviços públicos. Tal mudança exige novas informações de apoio à decisão e, portanto, novas metas e métricas para avaliar o desempenho. Existem evidências empíricas da melhoria dos fluxos de informação entre as organizações através do emprego de ações pautadas em gestão do conhecimento, além de desenvolver conhecimentos interorganizacionais necessários ao sucesso dos processos colaborativos, onde metas e medidas de desempenho multifatoriais precisam ser interpretadas de maneira holística (LAIHONEN; MÄNTYLÄ, 2018).

O conhecimento passou a ser visto como um recurso estratégico para a criação de valor público, uma vez que essa abordagem é fundamental para o sucesso da colaboração interorganizacional e multifuncional. Sendo assim, a gestão estratégica, que já era tida na NPM como uma prática de gestão importante para garantir o foco no atingimento dos objetivos organizacionais de maneira sustentável, na NPG incluiu em seu escopo a gestão do conhecimento. Dessa forma, é possível posicionar a gestão estratégica do conhecimento como criadora de valor público e também como um suporte das práticas relacionais.

Por fim, os fatores críticos de sucesso da gestão estratégica do conhecimento evidenciados por Laihonen e Mäntylä (2018) foram traduzidos reciprocamente em duas dimensões componentes deste princípio: (a) a estratégia de negócio do governo local, representando o alinhamento entre a gestão do conhecimento e a estratégica, para que os processos de gestão do conhecimento estejam de acordo com as estratégias gerais; e (b) a integração dos sistemas de gestão, realizada através da adoção de processos de gestão do conhecimento para gerenciar as informações de desempenho necessárias à tomada de decisão de maneira integrada com os demais sistemas de gestão existentes.

### **3.3 Pesquisa Documental**

A construção teórica, elaborada através na metassíntese, foi utilizada como referência para avaliação do sistema de gestão e medição de desempenho da Marinha do Brasil (MB), organização pública brasileira que recebeu a nota mais alta dentre as organizações do seu setor, no índice de governança pública (IGovPub) levantado em pesquisa realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2018).

Para que a avaliação fosse realizada, foram coletados dados da MB através de pesquisa documental, segundo Gil (2009, 2008), de modo a cumprir o último objetivo específico desta pesquisa, que é descrever o sistema de gestão e medição de desempenho da MB. Por meio dessa descrição, foi possível realizar uma avaliação desses sistemas da MB, o que contribuiu para a validação do modelo teórico construído; verificar a existência de características do paradigma da NPG na gestão da MB e apontar oportunidades de melhoria.

Os levantamentos documentais ocorreram em dias diferentes e à medida que os documentos eram analisados e surgiam necessidades de complementar ou explicar melhor os dados coletados anteriormente. Esse processo foi repetido até que se atingisse a saturação de dados e não fossem encontrados mais dados relevantes à pesquisa.

Foram coletados um total de 56 documentos, nos dias 24/02/2021, 25/03/2021, 28/05/2021 e 19/11/2021. Os documentos foram revisados em busca dos elementos que auxiliassem a descrição do sistema de gestão administrativa da MB, bem como na avaliação da aderência dos modelos teóricos desenvolvidos nessa pesquisa à administração da Marinha, e na identificação de oportunidades de melhoria.

A pesquisa documental abrangeu normativos internos, relatórios, portarias, planos estratégicos e o organograma da Marinha do Brasil, documentos esses, por vezes complementares ou regulamentares, foram capazes de construir um panorama do funcionamento atual da administração militar naval, que em muitos aspectos se assemelha à administração pública de outras instituições de Estado, mas traz certas peculiaridades.

Dos 56 documentos levantados, 15 foram utilizados nesta pesquisa, entre normativos internos, planos, relatórios e portarias. O critério de inclusão do documento era o mesmo possui conteúdo sobre a gestão e medição de desempenho da MB, sendo excluído se não possuísse. O Quadro 7 apresenta os documentos utilizados nesta pesquisa.

Quadro 7 - Documentos da MB Utilizados na Pesquisa

| Documento                               | Assunto                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Política Naval                          | Estabelece os Objetivos Navais, que devem ser alcançados pela MB, e orienta seu planejamento estratégico (BRASIL, 2020b).                     |
| Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040) | Apresenta os elementos conceituais e doutrinários de alto nível da Marinha do Brasil e respectivas Ações Estratégicas Navais (BRASIL, 2020a). |
| EMA-134                                 | Manual de Gestão Administrativa da Marinha (BRASIL, 2018a).                                                                                   |
| EMA-322                                 | O Posicionamento da Marinha do Brasil nos Principais Assuntos de Interesse Naval (BRASIL, 2017b).                                             |
| EMA-416                                 | Doutrina de Tecnologia da Informação e Comunicação da Marinha (BRASIL, 2017c).                                                                |
| Portaria nº 110/2017 do EMA             | Política de Gestão de Riscos da Marinha do Brasil (BRASIL, 2017d).                                                                            |
| Portaria nº 336/2018 do EMA             | Plano de Integridade da Marinha do Brasil (BRASIL, 2018c).                                                                                    |
| ARMADAINST nº 32-1                      | Instruções para Implementação da Política de Gestão de Riscos da Marinha do Brasil (BRASIL, 2017a).                                           |
| Relatório de Gestão da MB de 2019       | Prestação de Contas do exercício de 2019 da MB, apresentado aos Órgãos de Controle e à Sociedade (BRASIL, 2019a).                             |
| Relatório de Gestão da MB de 2020       | Prestação de Contas do exercício de 2020 da MB, apresentado aos Órgãos de Controle e à Sociedade (BRASIL, 2020c).                             |
| SGM-107 (7ª Revisão)                    | Normas Gerais de Administração (BRASIL, 2019b).                                                                                               |
| SGM-107 (8ª Revisão)                    | Normas Gerais de Administração (BRASIL, 2021).                                                                                                |
| SGM-401                                 | Normas para a Gestão do Plano Diretor (BRASIL, 2014a).                                                                                        |
| SGM-601                                 | Normas sobre Auditoria, Análise e Apresentação de Contas na Marinha (BRASIL, 2014b).                                                          |
| Ofício nº 80/2018 da DAdM               | Diagnóstico de 10 Anos de Implementação do Programa Netuno (BRASIL, 2018b).                                                                   |

Fonte: elaborado pelo autor

Os documentos incluídos foram revisados e os dados encontrados foram codificados de acordo com as categorias e princípios construídos por meio da metassíntese, elabora na fase anterior da pesquisa. A primeira categoria foi a “Medição de Desempenho na NPG”, com os princípios da “Integração Sistematizada com a Gestão do Desempenho, Estratégica, Orçamentária e do Conhecimento”, do “Valor Público Percebido como a Métrica do Desempenho” e da “Medição Sistêmica do Desempenho frente a Complexidade dos Arranjos Modernos de Governança”. A segunda categoria foi a “Criação de Valor Público”, com os princípios dos “Resultados Socialmente Desejáveis”, das “Práticas Relacionais”, da “Confiança”, da “Satisfação do Cidadão” e da “Gestão Estratégica do Conhecimento”.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Para atingir o objetivo geral desta pesquisa, de avaliar o sistema de gestão e medição do desempenho da Marinha do Brasil, em consonância com o estabelecido em seus documentos, segundo a perspectiva da NPG, anteriormente foi necessária a descrição da gestão administrativa da Instituição nos níveis estratégico, gerencial e operacional, com base em um levantamento de dados provenientes de documentos da Marinha, todos ostensivos, ou seja, com conteúdo de livre acesso.

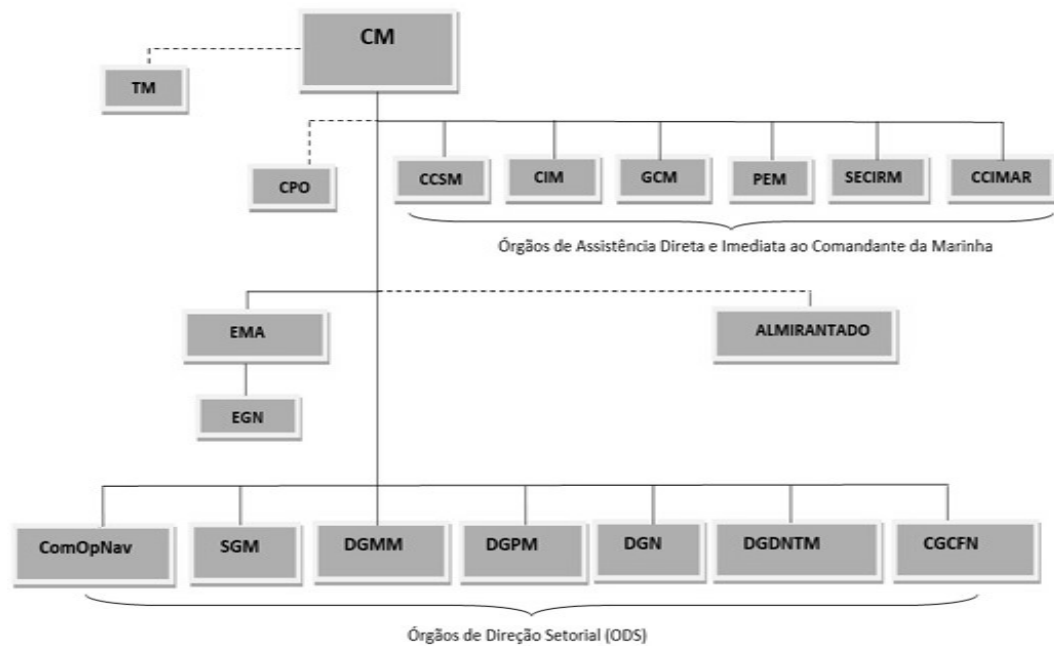
### **4.1 Estrutura Organizacional e Modelo de Negócio**

A Marinha do Brasil (MB) é uma instituição secular, possuidora de uma cultura organizacional forte, tradicionalista e, sobretudo, complexa. A MB possui mais de trezentas e cinquenta Organizações Militares (OM) espalhadas pelo território brasileiro. Presente em todas as regiões do Brasil, organiza-se administrativamente em 9 Distritos Navais, contendo as OM localizadas em sua área de atuação, que possuem características próprias absorvidas da região em que se encontram, e relacionadas também ao tamanho da organização e suas atividades.

Os 9 Distritos Navais são subordinados hierarquicamente ao Comando de Operações Navais (ComOpNav), que é um dos 7 Órgãos de Direção Setorial (ODS) presentes na estrutura da MB, subordinados diretamente ao Comandante da Marinha (CM) e coordenados pelo Estado-Maior da Armada (EMA), que atua como Órgão de Direção Geral (ODG). Os outros 6 ODS são: a Secretaria-Geral da Marinha (SGM), a Diretoria-Geral do Material da Marinha (DGMM), a Diretoria-Geral do Pessoal da Marinha (DGPM), a Diretoria-Geral de Navegação (DGN), a Diretoria-Geral de Desenvolvimento Nuclear e Tecnológico da Marinha (DGDNTM) e o Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais (CGCFN).

A estrutura organizacional da MB é fundamentalmente hierárquica, com a presença de estruturas matriciais, principalmente nos escalões superiores e, em sua maioria, como a função de assessorar diretamente o CM. A Figura 7 apresenta um organograma resumido da Marinha do Brasil. O organograma completo, com todas as OM e conselhos, pode ser visto em <https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/orgmb20mai2021.pdf>.

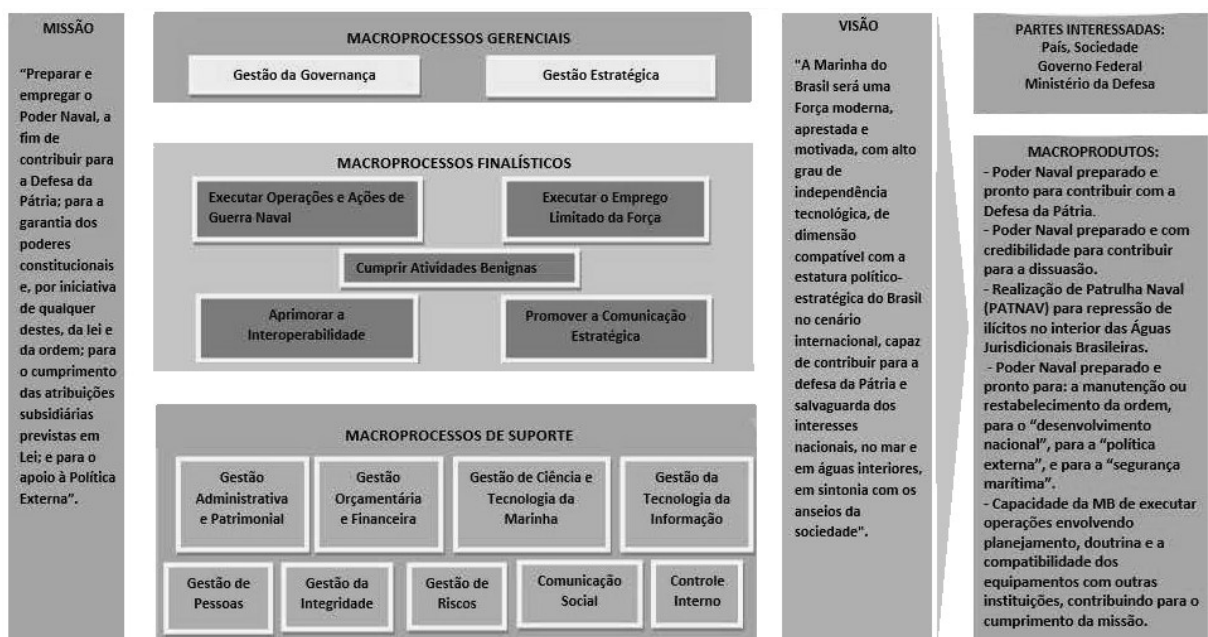
Figura 7 - Organograma Resumido da Marinha do Brasil



Fonte: Relatório de Gestão da MB de 2019(BRASIL, 2019a).

O modelo de negócio da MB é apresentado no Relatório de Gestão de 2019(BRASIL, 2019a) em forma de cadeias de valor, sendo 2 gerenciais, 5 finalísticas e 9 de suporte. A Figura 8 traz a representação gráfica desse modelo de negócio, incluindo as cadeias de valor como macroprocessos da MB, bem como os principais valores criados para a sociedade, como macroprodutos desses processos, além das partes interessadas e a Missão e Visão.

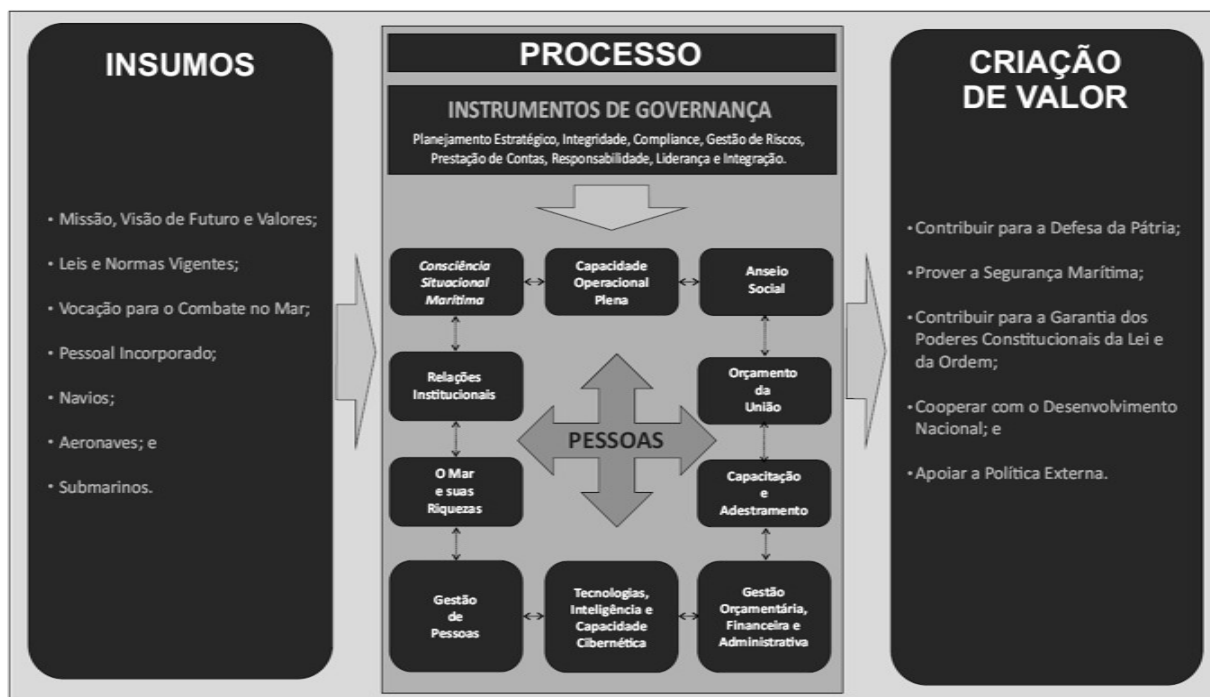
Figura 8 - Modelo de Negócio da MB



Fonte: Relatório de Gestão da MB de 2019(BRASIL, 2019a).

Por sua vez, o Relatório de Gestão de 2020 da Marinha(BRASIL, 2020c)representa o modelo de negócio da Marinha sob uma nova perspectiva, conforme mostrado na Figura 9.

Figura 9 - Nova Perspectiva do Modelo de Negócio da MB



Fonte: Relatório de Gestão da MB de 2020(BRASIL, 2020c).

Para compreender essa mudança de perspectiva adotada pela MB ao comparar a apresentação de seu modelo de negócio em 2019, focado nos processos e produtos para a sociedade, com o modelo de 2020, centrado na governança, nas pessoas e colocando o valor público como resultado, faz-se necessário um estudo das referências utilizada pela MB na reformulação do modelo, ou seja, os trabalhos de Raschendorfer (2019) e Raschendorfer, Figueira e Furtado (2021, em fase de elaboração).

Os trabalhos apresentam uma evolução nas concepções da governança adotadas no desenvolvimento do modelo brasileiro de governança pública, e que esta evolução seria inspirada no paradigma da NPG, uma vez que traz a luz a noção de valor público e de rede. O valor público criado para a sociedade seria o resultado final das ações governamentais, em última análise, da prestação dos serviços públicos, e que esse valor não seria o produto da ação de uma organização isolada, mas de diversas organizações, públicas e privadas, e da interação entre elas e a sociedade em uma rede de atores sociais.

Outra evidência apresentada por Raschendorfer (2019), que aponta para a adoção da NPG como paradigma emergente também na administração pública brasileira, foi o lançamento de uma cartilha em 2018, pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A cartilha

orientava a adoção de um novo formato de “Relatório de Gestão”, documento por meio do qual os Órgãos da Administração Pública brasileira prestam contas à sociedade, usando por base o modelo do “Relato Integrado”. Segundo a autora, o Relato Integrado é um *framework* que pode ser adotado como modelo de gestão e como relatório para prestação de contas, que considera o compartilhamento de capitais, a interação em rede com os stakeholders e a *accountability* ativa e participativa. A adoção do modelo do Relato Integrado para prestação de contas dos Órgãos da Administração Pública brasileira é obrigatória, como consta na Instrução Normativa nº 84(TCU, 2020).

Analisando o modelo brasileiro de Relato Integrado utilizado como Relatório de Gestão na prestação de contas anuais, conforme descrito na Instrução Normativa, pode-se observar semelhanças com o conceito de “Reporte de Desempenho”, uma das dimensões componentes do princípio da Confiança, no modelo de criação de valor público elaborado nesta pesquisa.

#### **4.2 Integração da Política, Estratégia, Orçamento e Medição do Desempenho**

O Estado-Maior da Armada (EMA), além de sua função precípua de “Assessorar o Comandante da Marinha na direção do Comando da Marinha e no desempenho de suas atribuições no Conselho Militar de Defesa e no Conselho de Defesa Nacional” (BRASIL, 2019a), exerce o papel de Órgão de Direção Geral (ODG) e Unidade de Gestão de Integridade. Este último papel é assumido pelo EMA na condição de responsável perante o TCU pela prestação de contas da MB.

As funções exercidas pelo EMA o colocam em uma posição central na interação do ambiente interno e externo da Marinha do Brasil, ou seja, a organização se comunica com o lado externo da MB diretamente, com os órgãos de fiscalização e com a sociedade, e indiretamente, através do assessoramento ao CM, com outros órgãos e instituições nacionais e internacionais. Comunica-se também com o lado interno, coordenando as atividades da MB com cada um dos 7 ODS.

Essa posição estratégica tornou os documentos elaborados pelo EMA os mais importantes para compreender a Estratégia, a Governança e a Gestão Administrativa da Marinha do Brasil. Nesse contexto estão incluídos diversos documentos, dentre eles o EMA-322, que versa sobre o “Posicionamento da Marinha do Brasil nos Principais Assuntos de Interesse Naval”, o que mostra que a MB percebe a criação de valor para a sociedade através da confiança, transparência, publicidade e qualidade da informação divulgada, princípios esses que são encontrados como dimensões criadoras de valor público no modelo sugerido nesta pesquisa. O documento traz no capítulo 2 a definição de “Poder Marítimo”:

O Poder Marítimo é a resultante da integração dos recursos de que dispõe o País para a utilização de suas águas jurisdicionais, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social. São elementos constitutivos do Poder Marítimo, dentre outros: o Poder Naval; a Marinha Mercante, serviços e organizações relacionadas com os transportes aquaviários; a infraestrutura hidroviária, como os portos, terminais e eclusas; as indústrias naval, bélica de aprestamento naval e de pesca; organizações de ensino e de pesquisa; e o pessoal que desempenha as atividades no mar e nas águas interiores (BRASIL, 2017b).

Dessa definição extraímos o primeiro valor público criado pela MB que é a garantia da utilização das águas jurisdicionais brasileiras de acordo com o interesse público, para o desenvolvimento econômico e social. Para isso, a própria definição aborda a necessidade de integração de recursos para canalizá-los para o objetivo comum. Tal abordagem remete à preocupação com a satisfação do cidadão, o compartilhamento de recursos entre instituições e o desenvolvimento de cooperação interorganizacional, dimensões mapeadas por esta pesquisa como criadoras de valor público.

Esses valores são reforçados, ainda no capítulo 2 do EMA-322, ao ser apresentada a “Política Marítima Nacional” (PMN) como uma norma orientada para a criação de valor público, incluindo o compartilhamento de recursos e o senso de interesse público. A PMN

orienta o desenvolvimento das atividades marítimas do País, de forma integrada e harmônica, visando à utilização efetiva, racional e plena do mar e das hidrovias interiores brasileiras, de acordo com os interesses nacionais. (...) Estabelece, ainda, que os órgãos da Administração Federal contribuam dentro de suas respectivas áreas de competência (...), tendo como principal meta o desenvolvimento nacional (BRASIL, 2017b).

Além da definição da PMN conter elementos que remetem ao interesse público e ao compartilhamento de recursos, relacionados respectivamente com os princípios da Confiança e da Satisfação do Cidadão do modelo de criação de valor público construído nesta pesquisa, ela reforça a preocupação da MB com a efetividade do serviço público entregue e com o alinhamento com os interesses nacionais, que fazem parte da dimensão “Valor Público Percebido como Meta de Desempenho” da construção teórica elaborada também nesta pesquisa quanto ao papel da medição de desempenho na NPG, o que mostra a importância dessa abordagem ser considerada no contexto em que a Marinha encontra-se inserida.

O capítulo 5 do EMA-322, intitulado “A atuação da Marinha do Brasil como Autoridade Marítima Brasileira” (BRASIL, 2017b), faz menção a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), que seria coordenada pela Marinha e contaria com representantes das partes interessadas nos assuntos do mar. A comissão aprova os programas decorrentes da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM). A CIRM poderia ser enquadrada como instituição multipropósito, carregando o potencial para desenvolver práticas relacionais envolvendo os usuários, bem como adotar indicadores de desempenho

multidimensionais com foco na criação de valor público. Mas para o atingimento desse objetivo faz-se necessário integrar sistemicamente todas as fases, incluindo a fase anterior, a formulação da PNRM, e a fase posterior, a execução desses programas, ambas de maneira cooperativa com os stakeholders.

Ainda no capítulo 5, foi explicado que a cooperação realizada por parte da MB, no nível da prestação dos serviços, se dá apenas com Órgãos Federais, e essa seria uma limitação legal prevista na Constituição de 1988 e na Lei nº 10.466/2002, que limita a atuação da Marinha na fiscalização de delitos de repercussão nacional e internacional, quando relacionados ao mar; e ainda assim, quando solicitada por outro órgão federal. Essa limitação legal acaba por dificultar a coprodução de valor público nesse serviço prestado pela Marinha.

Pode ser observado que a legislação aplicada ao contexto estudado pode representar empecilhos a integração da medição do desempenho dos governos locais com os níveis superiores. Uma análise sob a ótica legal desse assunto pode ser desenvolvida em futuras pesquisas, uma vez que essa abordagem não faz parte do escopo desta pesquisa.

Outra instituição multipropósito mencionada é o Conselho da Autoridade Portuária (CAP), em que a Marinha participa como representante do Poder Público, na posição de Autoridade Marítima. O documento destaca a necessidade de a Marinha atuar na desburocratização, modernização portuária, integração de sistemas e na formulação de parâmetros de desempenho. Tais ações mostram a preocupação da MB com a busca de soluções para lidar com os novos desafios impostos pelo contexto socioeconômico, soluções que se assemelham com o papel da medição de desempenho na NPG, o que pode ser considerado mais um indício da validade da utilização do modelo proposto pela MB.

Ao definir a atuação do CAP, é feita referência à participação da Marinha, em conjunto com outros Órgãos Federais, no aperfeiçoamento das políticas públicas focadas no desenvolvimento da infraestrutura da Navegação de Cabotagem para a ampliação da matriz de transporte brasileira. O CAP pode ser considerado uma instituição democrática com potencial para desenvolver projetos focados na criação de valor público, bem como as ações descritas de desenvolvimento se aproximam de um modelo baseado em valor público, mas a principal ação apresentada, do desenvolvimento da navegação de cabotagem, não utilizou a abordagem da cocriação de valor público, se aproximando mais do paradigma da NPM com a gestão por resultado, no caso, o aperfeiçoamento da infraestrutura desse tipo de navegação.

O EMA-322, aborda no capítulo 6 a atuação da Marinha do Brasil na Amazônia, mencionando como objetivos a estabilização e o desenvolvimento integrado da Amazônia, e para o alcance de tais objetivos seriam necessários alguns aspectos, dentre eles: a vivificação,

uma política indigenista adequada, a exploração sustentável dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente. Tais aspectos podem ser enquadrados como resultados socialmente desejáveis, segundo a abordagem apresentada nesta pesquisa para essa dimensão da criação de valor público.

A MB contribui para a paz social e para o desenvolvimento econômico regional através da prestação de serviços, dentre eles, de assistência hospitalar, realizada em parceria com o Ministério da Saúde e as Secretarias Estaduais de Saúde, através dos quatro Navios de Assistência Hospitalar sediados em Manaus, utilizando informações produzidas localmente para o planejamento das operações. Este é um exemplo de sucesso da integração desde a esfera Federal até os governos locais, para cocriação de valor público para as populações atendidas.

O capítulo 10 do EMA-322 descreve o papel da Marinha do Brasil no processo de sistematização do planejamento de alto nível para as Forças Armadas (FA), orientado pela metodologia do Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED) e pela Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM). Esse processo de sistematização possui 3 níveis de planejamento: nacional, setorial e subsetorial. No nível nacional o planejamento dá origem à Política Nacional de Defesa (PND) e à Estratégia Nacional de Defesa (END). No nível setorial o planejamento estratégico resulta na Política Setorial de Defesa (PSD), na Estratégia Setorial de Defesa (ESD), na Política Militar de Defesa (PMD) e na Estratégia Militar de Defesa (EMiD).

A Sistemática de Planejamento de Alto Nível (SPAN) da Marinha do Brasil está inserida no nível subsetorial, nível das FA em si, e tem como documento de mais alto nível o Plano Estratégico da Marinha (PEM). O PEM estabelece um planejamento de longo prazo, 20 anos, com objetivos estratégicos organizados em cadeia de valor. A finalidade do PEM é definir as “Estratégias Navais” e suas ações decorrentes, chamadas de “Ações Estratégicas Navais”, que levarão ao cumprimento dos “Objetivos Navais” definidos na “Política Naval”(BRASIL, 2020a).

A Política Naval está definida em um documento homônimo(BRASIL, 2020b), que traduz os objetivos e diretrizes estabelecidos na PND e na END nos Objetivos Navais. Para subsidiar a SPAN, principalmente no que tange a elaboração do PEM, o documento apresenta em seu último capítulo o “Mapa Estratégico da Marinha”, uma representação gráfica da contribuição dos Objetivos Navais para o cumprimento da Missão da MB e o alcance de sua Visão de Futuro. Todo o documento é elaborado com base nas atividades

desempenhadas pela Marinha, apresentadas no capítulo introdutório, e reproduzidas na Figura 10.

Figura 10 - Atividades Realizadas pela Marinha do Brasil

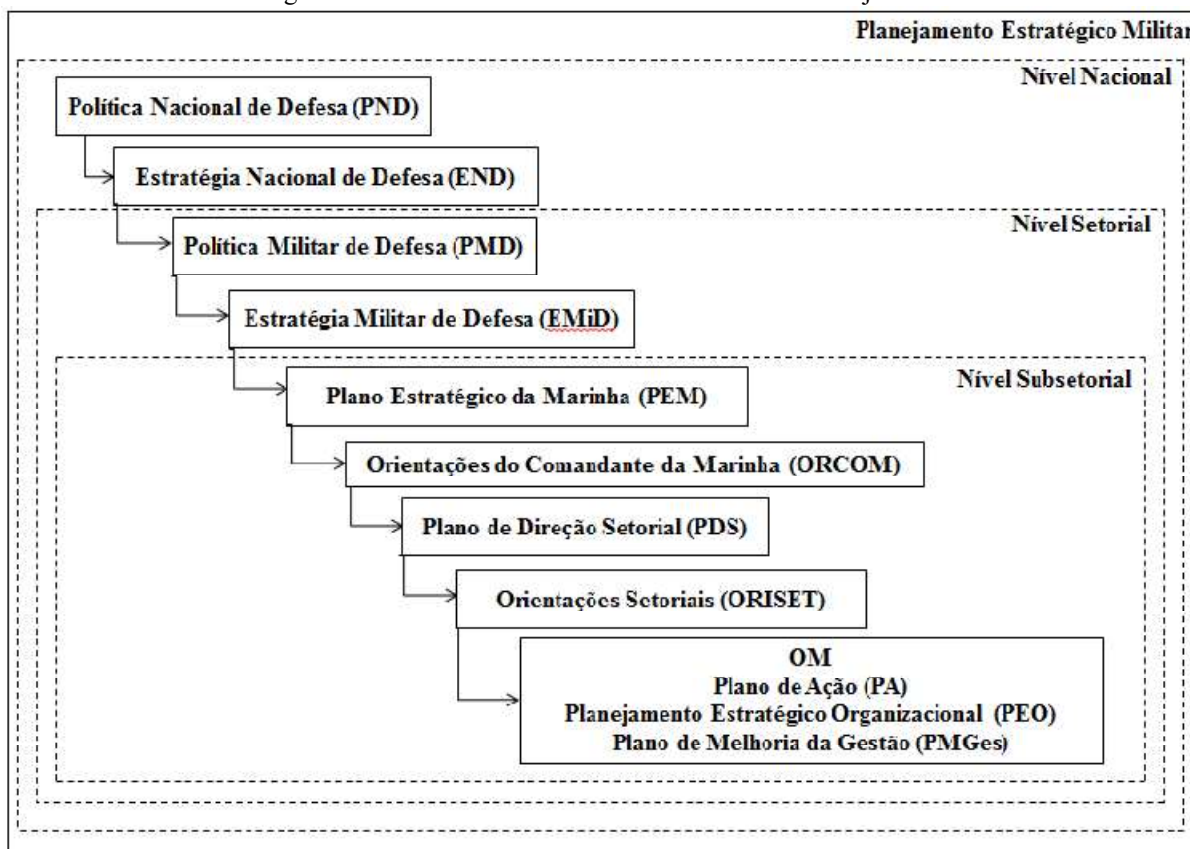
|                   | Atividades                               | Ações Decorrentes                                        |
|-------------------|------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Marinha do Brasil | Poder Marítimo                           | Desenvolvimento do Poder Marítimo                        |
|                   |                                          | Atribuições da Autoridade Marítima                       |
|                   |                                          | Cooperação com o Desenvolvimento Nacional                |
|                   | Participação para a Sociedade Brasileira | Mentalidade Marítima                                     |
|                   |                                          | Defesa da Pátria                                         |
|                   | Atuação do Poder Naval                   | Nos oceanos, e no Atlântico Sul, principalmente          |
|                   |                                          | Vias Fluviais e Águas Interiores                         |
|                   |                                          | Garantia dos Poderes Constitucionais e da Lei e da Ordem |
|                   | Interesses Nacionais                     | Salvaguarda de Pessoas e Interesses no Exterior          |
|                   |                                          | Paz e Segurança Institucionais no Exterior               |
|                   |                                          | Apoiar a Projeção do Brasil                              |
|                   | Ciência, Tecnologia e Inovação           | Cooperação com o Desenvolvimento Nacional                |
|                   |                                          | Defesa Biológica, Nuclear, Química e Radiológica         |
|                   |                                          | Defesa Cibernética                                       |

Fonte: Política Naval (BRASIL, 2020b)

O EMA-134 (BRASIL, 2018a) mostra ainda que, abaixo do PEM, que se encontra no nível de governança subsetorial, as estratégias e ações estratégicas são desdobradas internamente na Marinha em níveis escalonados de governança até o nível local, nas Orientações do Comandante da Marinha (ORCOM), nos planos do nível setorial da MB, sendo eles o Plano de Direção Setorial (PDS) e as Orientações Setoriais (ORISSET); e nos planos do nível das Organizações Militares da Marinha (OM), sendo eles ao Plano de Ação (PA), o Planejamento Estratégico Organizacional (PEO) e o Plano de Melhoria da Gestão

(PMGes). A Figura 11 ilustra os desdobramentos do Nível Nacional até o Nível das OM, que seria o nível de atuação local da MB.

Figura 11 - Desdobramentos do PEM no Níveis do Planejamento



Fonte: EMA-134(BRASIL, 2018a, cap. 3)

Analisando a sistematização apresentada no PEM para a elaboração das ações estratégicas decorrentes, podem ser observados alguns critérios, tais como: associação à indicadores de desempenho capazes de produzir informações sobre eficiência, eficácia e efetividade; relação com iniciativas presentes no Plano Plurianual do Governo Federal (PPA), plano de norteia os gastos públicos, para a garantia da integração com o orçamento; transversalidade, envolvendo mais de um setor da MB; inovação, com foco no aprimoramento de processos; preocupação com a melhoria da imagem da MB; e produzir resultados para a sociedade.

Sob a ótica da teoria construída nesta pesquisa, referente ao papel da medição de desempenho na NPG, essa sistematização possui uma certa similaridade, principalmente no aspecto que tange a integração das metas de desempenho em vários níveis, desde o nível local até o nível político, através da utilização de sistemas de gestão de medição de desempenho. Outra semelhança pode ser identificada na abordagem da integração do planejamento estratégico à gestão orçamentária e do conhecimento, para ser capaz de alcançar os resultados definidos e entregar à sociedade os valores propostos.

O PEM apresenta como um desafio para a gestão estratégica da Marinha a articulação do longo e médio prazos com o curto prazo, e o decorrente aperfeiçoamento das metas do “Sistema de Medição de Desempenho Organizacional” para suportar esse alinhamento e alcançar a Visão de Futuro da MB. A mensagem do Comandante da Marinha, inserida na abertura do documento, faz referência direta a necessidade de uma gestão baseada em resultados, da integração do planejamento estratégico ao orçamentário e da participação da sociedade e outros órgãos governamentais.

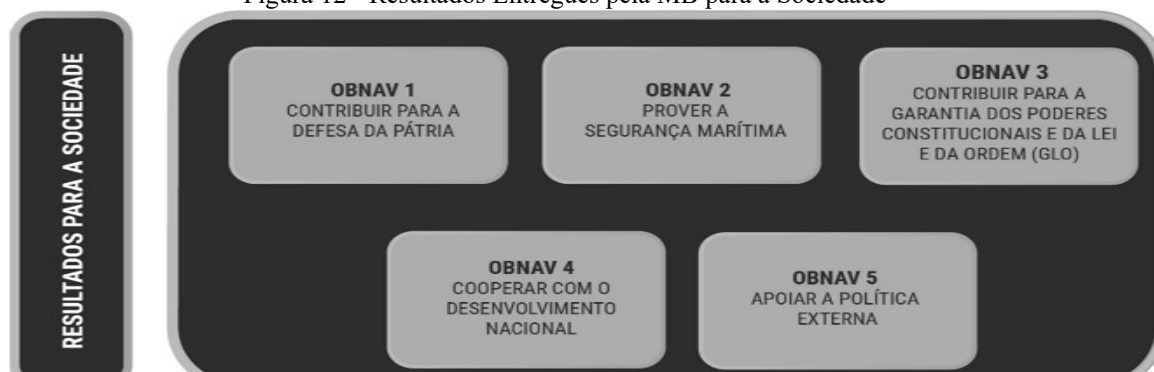
#### **4.3 Integridade e Gestão de Riscos**

O “Plano de Integridade da Marinha do Brasil” (BRASIL, 2018c, anexo), também aponta essa necessidade de integração, através do alinhamento do PEM com o Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SIPLAD), com o objetivo de atingir o “alinhamento orçamentário” das diretrizes estratégicas da MB com o PPA, plano que norteia os gastos públicos. O Plano de Integridade tem por objetivo a evolução administrativa da MB, em prol do aumento da capacidade operativa e em benefício da sociedade, através da manutenção de uma cultura sustentável de integridade e desenvolvimento de ações promotora do pensamento ético e do tratamento adequado dos “riscos à integridade”.

O tratamento dos riscos à integridade é bem desenvolvido nos apêndices do Plano de Integridade da MB, que utiliza para isso as definições constantes em outro documento: a Política de Gestão de Riscos da Marinha do Brasil (BRASIL, 2017d, anexo). A Marinha do Brasil estabeleceu a sua Política de Gestão de Riscos de modo a proteger o alcance dos objetivos estratégicos da instituição, ou seja, uma padronização de entendimentos sobre a abordagem da Gestão de Riscos (GR) a ser utilizada pelas suas diversas organizações, que permitiu o alinhamento das atividades nos diversos níveis. Essa ação condiz com o pensamento sistêmico já mostrado anteriormente e contribui para a integração e a colaboração interorganizacional.

Decorrente dessa política, foi publicada pelo EMA a ARMADAINST 32-01 (BRASIL, 2017a), instruções para a implementação da política de GR na MB. Esse documento trouxe em anexo o Mapa Estratégico da Marinha (BRASIL, 2017a, anexo A), já citado ao abordar a Política Naval, que foi utilizado para auxiliar a identificação dos riscos que podem comprometer o atingimento dos Objetivos Navais e o alcance dos resultados planejados para a sociedade. A Figura 12 apresenta os resultados para a sociedade identificados no Mapa Estratégico da Marinha.

Figura 12 - Resultados Entregues pela MB para a Sociedade



Fonte: adaptado do Mapa Estratégico da MB (BRASIL, 2020a, p. 55)

As ações para promoção da integridade e o gerenciamento dos riscos associados, podem ser aproveitadas para criação de valor público, como mostra o gráfico representativo das relações encontradas nesta pesquisa, em que a integridade contribui diretamente para o valor público e indiretamente, através do aumento da transparência e da confiança. A confiança é construída através de uma série de outras dimensões e princípios, segundo as interações verificadas nesta pesquisa, incluindo a *accountability* e o reporte de desempenho, estes últimos, que são instrumentos utilizados para o Controle Social.

Sendo assim, transparência e controle social estão relacionados com a integridade, na criação de valor público, e também são considerados instrumentos de aferição da “Governança da Administração Pública”, conforme exposto na SGM-601, que em seu capítulo 5 versa sobre a metodologia de apresentação de contas da Marinha do Brasil. Nesse documento a Governança é definida como a “capacidade do governo em responder às demandas da sociedade”(BRASIL, 2014b, cap. 5), o que pode ser reescrito utilizando o termo constante no modelo de criação de valor público: capacidade de alcançar os resultados socialmente desejáveis.

#### 4.4 Governança

Para compreender a abordagem empregada pela MB para a Governança foi necessário identificar, segundo a hierarquia documental demonstrada, o documento de mais alto nível que definisse o conceito de governança. O EMA-134, que tem o propósito de orientar a implantação de um modelo de excelência na gestão na Marinha, em seu capítulo 4, versa sobre o “Programa Netuno”, que seria o processo administrativo para melhoria da gestão das Organizações Militares (OM) e, por conseguinte, melhorar a gestão da MB como um todo(BRASIL, 2018a, cap. 4).

O Programa Netuno posiciona a governança como a prática para guiar a integração dos planos e estratégias com o interesse público, a cidadania e o cidadão. A

governança como prática foi definida no EMA-134 como sendo a análise dos “procedimentos, critérios e métodos utilizados pela administração da OM (...) na tomada, comunicação e condução das principais decisões em todos os níveis da organização”(BRASIL, 2018a, cap. 4).

Decorrente das orientações do EMA, como ODG, o ODS Secretaria-Geral da Marinha possui também um documento que versa sobre administração, a SGM-107, Normas Gerais de Administração(BRASIL, 2019b, 2021), que tem o propósito de orientar a implementação da excelência em gestão nas OM da MB. Uma análise da diferença entre a abordagem do EMA-134 para a SGM-107 mostra que a MB trata separadamente a administração da Instituição Marinha do Brasil da administração das organizações que a compõe. A SGM-107, 7ª Revisão, traz o conceito de “Governança no Setor Público”:

compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2019b, v. I, cap. 1).

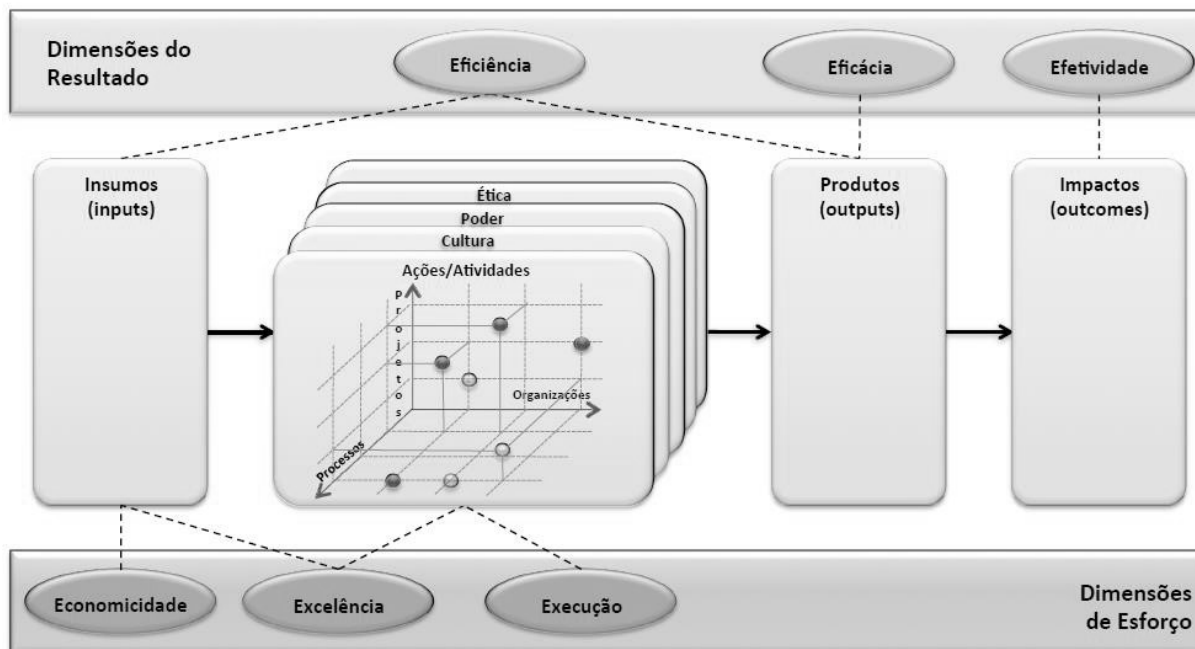
A norma apresenta ainda os princípios da boa governança adotada na MB: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*(BRASIL, 2019b, v. I, cap. 1). Com exceção da responsabilidade e da probidade, todos os princípios relacionados estão presentes no modelo de criação de valor elaborado nesta pesquisa, ainda assim, a definição de responsabilidade, constante no documento, mostra proximidade com o princípio da cidadania, do modelo de criação de valor público; e o mesmo se aplica ao analisar a definição de probidade, que se aproxima do princípio da integridade.

Partindo dessa análise, é possível apontar a existência de evidências de que os princípios da governança da MB estão contidos nos princípios da criação de valor público da NPG. O que não representa que a MB siga o modelo da NPG, uma vez que a abordagem desse paradigma emergente possui outros princípios que não estão presentes na abordagem da Marinha do Brasil. Mas é possível sugerir que o modelo de governança da MB possui características dos paradigmas da administração pós-NPM baseados em valor público, como é também a NPG.

Ainda na SGM-107, 7ª Revisão, encontram-se mais evidências do modelo de governança pós-NPM baseado em valor público, como o caso das regras de elaboração dos indicadores de desempenho. A Figura 13 apresenta as categorias de indicadores divididos em duas dimensões: do Resultado e de Esforço. A dimensão de esforços possui as categorias de indicadores que contribuem para o atingimento dos resultados, enquanto na dimensão do

resultado encontram-se as categorias associadas aos resultados, incluindo a efetividade, ligada aos impactos (*outcomes*) dos produtos ou serviços entregues à sociedade.

Figura 13 - Tipos de Indicadores e Posicionamento na Cadeia de Valor

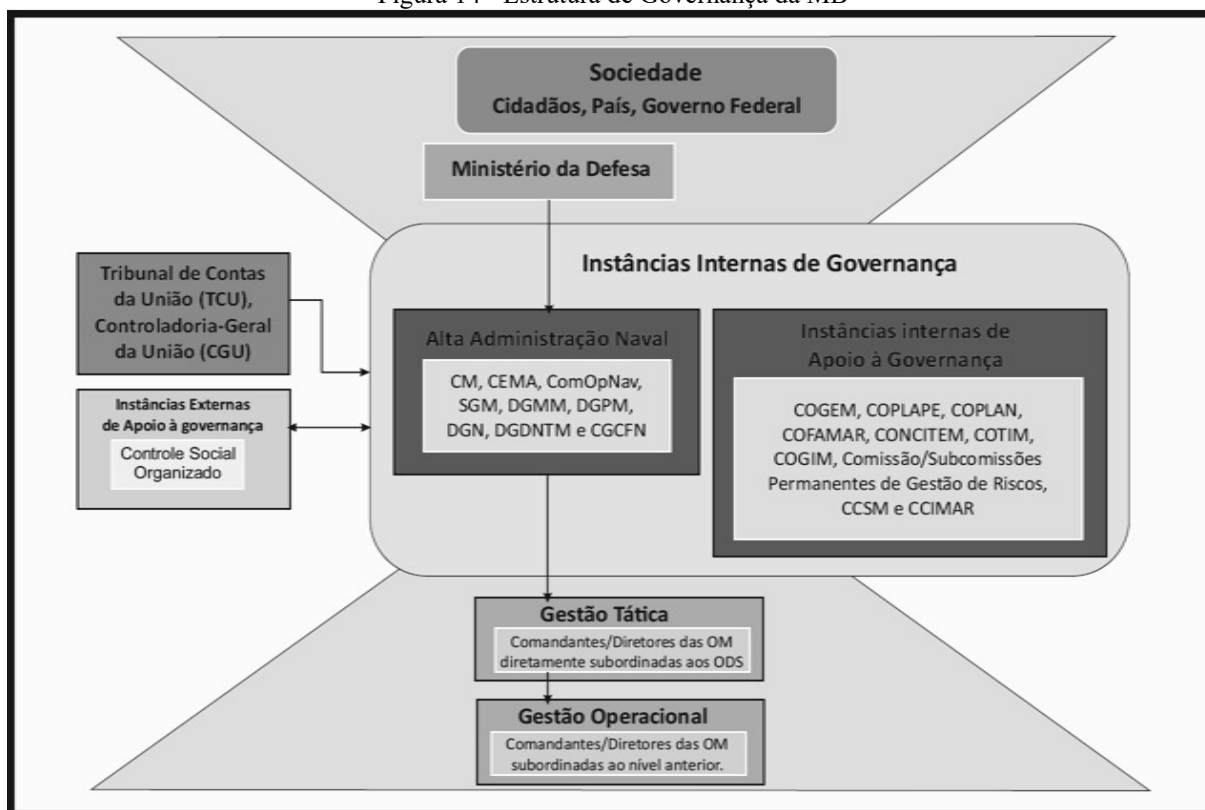


Fonte: Martins e Marini (2010, apud BRASIL, 2019b, v. I, cap. 8)

Os indicadores de resultado são importantes para a MB ser capaz de prestar contas com a sociedade brasileira, mostrando a responsabilidade pelo gasto público e a transparência das ações governamentais que executa. Para isso, a Marinha precisa integrar as informações de desempenho vindas da administração das OM de modo a produzir as informações de desempenho geral da Instituição Pública Marinha do Brasil, necessárias para justificar e comprovar os gastos de acordo com o Plano Plurianual do Governo Federal.

Essa integração é mostrada em outro documento, a SGM-401, Normas para Gestão do Plano Diretor (BRASIL, 2014a), que é o documento da MB de mais alto nível que orienta a gestão orçamentária da Instituição. O documento apresenta as duas iniciativas implantadas na Marinha para o gerenciamento das informações necessárias às tomadas de decisão no planejamento das ações governamentais e na prestação de contas, que foram: a elaboração da estrutura de governança da MB, como mostra a Figura 14; e o desenvolvimento de um sistema estruturante de informações, o SIGPlan. Tais iniciativas se assemelham ao princípio da integração sistematizada da gestão do desempenho, estratégica, orçamentária e do conhecimento, um dos princípios da medição do desempenho na NPG, segundo a construção teórica elaborada nesta pesquisa.

Figura 14 - Estrutura de Governança da MB



Fonte: Relatório de Gestão da MB de 2020(BRASIL, 2020c).

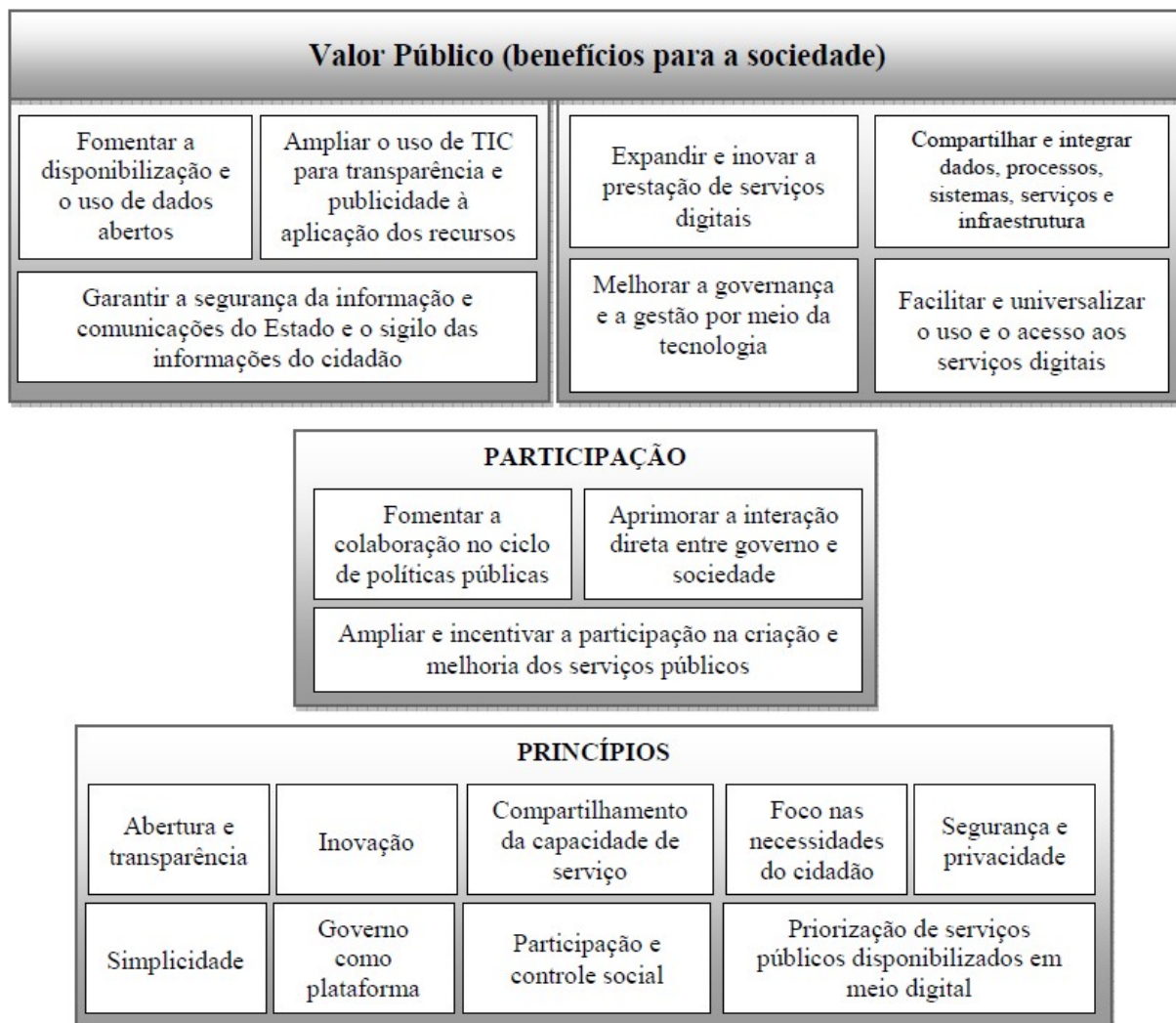
O SIGPlan é um dos exemplos de iniciativas da MB que se apoiam em Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC) para contribuir com integração de informações de modo a viabilizar a apresentação dos resultados alcançados em termos de impacto para a sociedade. Essas iniciativas representam uma mudança de paradigma por parte da administração naval, o que fica mais evidente ao analisar o volume 3 do EMA-416 – “Governança Digital”. Nesse documento da MB conceitua a governança digital como sendo

a utilização pelo setor público de recursos de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC) com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo(BRASIL, 2017c, v. III).

O documento sugere em seu texto que o Governo Federal brasileiro iniciou o movimento de implantação de um novo paradigma da administração pública ao instituir em 2016 a Política de Governança Digital. Na MB, essa política deu origem à Estratégia de Governança Digital (EGD), resumida no diagrama apresentado na Figura 15, que traz elementos das teorias pós-NPM baseadas em Valor Público(DUNLEAVY, 2006; LODGE; GILL, 2011; POLLITT; BOUCKAERT, 2017), em especial o conceito da Governança da Era Digital (DEG) deDunleavy (2006), localizado por Pollitt e Bouckaert (2017) como estando

contida no paradigma da NPG; o que faz sentido no caso analisado, uma vez que a EDG traz também elementos dos princípios da NPG de Osborne (2006, 2010).

Figura 15 - Diagrama da Estratégia da Governança Digital



Fonte: EMA-416(BRASIL, 2017c, v. III, cap. 1)

Decorrente da EDG, a Marinha criou o Plano de Dados Abertos (PDA), que é o Cap. 3 do EMA-416, documento que detalha e orienta a abertura dos dados e inclusão no Portal de Dados Abertos do Governo Federal (dados.gov.br). De acordo com o documento o PDA precisa estar alinhado com o PEM e a EGD(BRASIL, 2017c, v. III, cap. 3), mostrando uma preocupação com a integração sistêmica das diretrizes estratégicas com o a governança.

Toda essa abordagem integrativa focada na geração de valor público para a sociedade, orientada pelo PEM, suas ações estratégicas e os documentos decorrentes dessas, precisa ser suportada por um alinhamento da gestão estratégica da MB e a gestão administrativa de suas unidades, as Organizações Militares (OM) da Marinha do Brasil distribuídas por toda a extensão do país, e ainda com representações no exterior.

#### 4.5 Gestão Administrativa e Medição de Desempenho

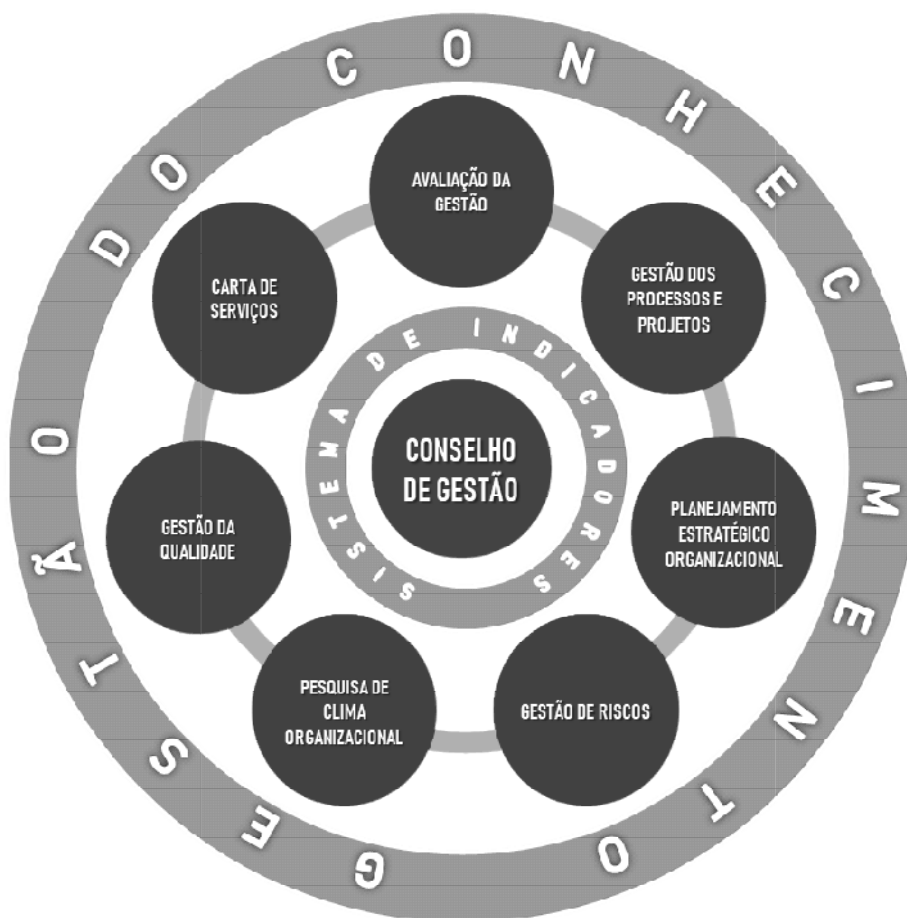
O EMA-134 – Manual de Gestão Administrativa da Marinha, implementa um modelo de excelência em gestão na MB, guiado pelos objetivos do PEM. Promove a melhoria contínua, satisfação do pessoal da MB e otimização do emprego de recursos públicos. Busca fazer isso através da gestão estratégica, gestão de pessoas e da capacitação do pessoal. A gestão estratégica apresentada possui o objetivo de garantir a eficácia, eficiência, transparência e rastreabilidade dos processos decisórios, ou seja, o *accountability*. A gestão de pessoas segue a abordagem por competências em conjunto com o mapeamento de processos, para gerenciar a força de trabalho da Marinha. A gestão da capacitação é feita através da gestão do conhecimento, com foco no atingimento da visão de futuro da organização (BRASIL, 2018a). Essas abordagens apresentadas no documento se aproximam mais do paradigma da NPM.

Entretanto, o documento apresenta uma evolução da administração pública brasileira, citando a existência no Brasil de um modelo pós gerencialista, híbrido, contendo características dos modelos anteriores, somados às possibilidades trazidas pela transformação digital em um contexto de complexidade (BRASIL, 2018a). Esse modelo possui característica semelhantes àquelas apresentadas nesta pesquisa como características da NPG. Além disso, o modelo de medição do desempenho estabelecido para as Organizações Militares (OM) da Marinha possui 6 dimensões: efetividade, eficácia, eficiência, execução, excelência e economicidade. Ressalta-se que a primeira dimensão apresentada é a dimensão da efetividade, que trata dos impactos gerados pelos produtos/serviços, vinculada ao grau de satisfação e ao valor agregado percebido pelo usuário.

O modelo de excelência de gestão administrativa na MB recebe o nome de “Programa Netuno”, sendo um modelo incremental que acompanha a evolução das teorias da administração, buscando a melhoria contínua do programa através do aprimoramento das ferramentas de gestão já existente (BRASIL, 2018a). Não é um fundamento do Programa Netuno a disrupção, ou seja, o programa não tem a intenção de adotar grandes mudanças de rumo, o que é uma característica da cultura organizacional da MB, como instituição de Estado secular e de grande porte; por sua vez, possui 14 fundamentos definidos para nortear a busca pela excelência, sendo eles: a) pensamento sistêmico; b) aprendizado organizacional; c) cultura da inovação; d) liderança e constância de propósitos; e) orientação por processos e informações; f) visão de futuro; g) geração de valor; h) comprometimento com as pessoas; i) foco no cidadão e na sociedade; j) desenvolvimento de parcerias; k) responsabilidade social; l) controle social; m) gestão participativa; e n) agilidade.

A implantação da Excelência em Gestão nas Organizações Militares (OM) da MB, seguindo os 14 fundamentos apresentados, encontra-se definida na SGM-107, norma decorrente do EMA-134, que em sua 8ª Revisão publicada em 2021 apresenta as ferramentas do Programa Netuno. Tais ferramentas, seguem em linha com o “Planejamento Estratégico da Marinha, à Política de Gestão de Riscos da Marinha e ao Programa de Integridade da Marinha, consolida a estrutura de Governança Pública e *compliance* das OM”(BRASIL, 2021).

Figura 16 - Ferramentas de Gestão do Programa Netuno



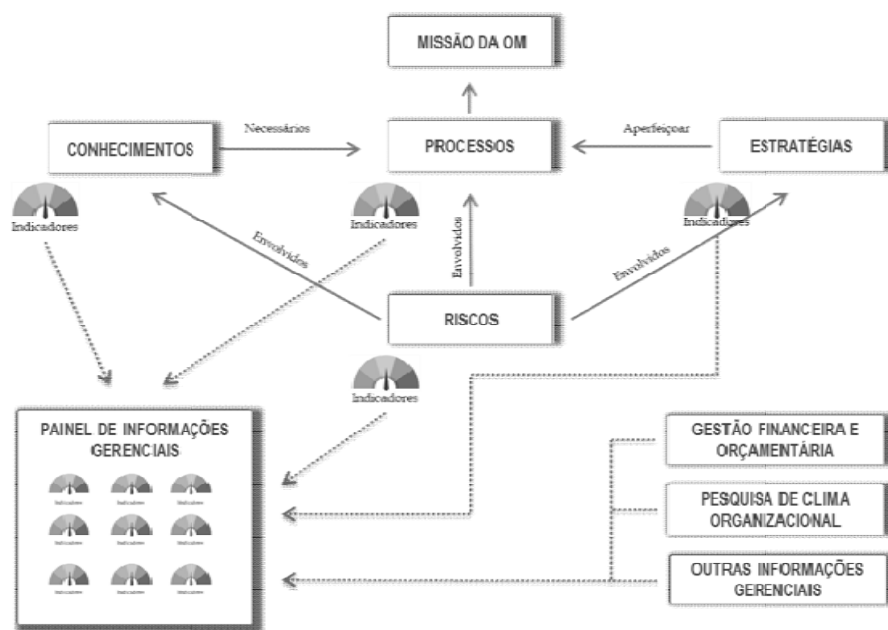
Fonte: SGM-107, 8ª Revisão (BRASIL, 2021, cap. 1)

As ferramentas do Programa Netuno seguem o alinhamento proposto pelo modelo de excelência de gestão, o que pode ser observado no esquema apresentado na Figura 16, que representa a estruturação das ferramentas do programa. Centrado no Conselho de Gestão, uma espécie de conselho administrativo da OM, presidido pelo dirigente da organização, que monitora, por meio de um Sistema de Indicadores, as demais ferramentas de gestão: a Avaliação de Gestão, a Carta de Serviços, a Gestão da Qualidade, a Pesquisa de Clima Organizacional, a Gestão de Riscos, o Planejamento Estratégico Organizacional e a Gestão dos Processos e Projetos.

Esse Sistema de Indicadores deve ser capaz de fornecer informações para auxílio à tomada de decisão integrando todas as ferramentas de gestão abordadas e mais a gestão do conhecimento, este que, além de ser monitorada por meio dos indicadores, circunscreve e permeia todas as demais ferramentas, utilizando das informações produzidas para aprendizagem organizacional. Essa integração possui sinergia com a primeira dimensão apontada da Medição de Desempenho na NPG: a “Integração Sistematizada com a Gestão do Desempenho, Estratégica, Orçamentária e do Conhecimento”.

Outra evidência da existência dessa integração é o Sistema de Gestão e Medição do Desempenho das OM apresentado na SGM-107, 8ª Revisão, o “SisNetuno”, que tem o propósito de integrar e sistematizar as ferramentas do Programa Netuno e sintetizá-las em um painel de informações gerenciais para apoio à tomada de decisão, conforme discriminado na Figura 17.

Figura 17 - Sistematização e Composição de um Painel de Informações Gerenciais



Fonte: SGM-107, 8ª Revisão (BRASIL, 2021, cap. 1)

O ambiente de informações gerenciais do SisNetuno foi considerado pela MB como o “início da caminhada rumo à Transformação Digital do Programa Netuno” (BRASIL, 2021, p. 16). Essa abordagem apresenta proximidade com a terceira dimensão apresentada para a Medição do Desempenho na NPG, a “Medição Sistêmica do Desempenho frente a Complexidade dos Arranjos Modernos de Governança”.

Ao mesmo tempo que foi possível identificar uma série de ações gerenciais da MB no sentido de modernizar sua gestão administrativa segundo os crescentes anseios sociais, um diagnóstico da gestão realizado pela Instituição em 2017 mostra que esses

avanços não se encontram implantados em toda a MB de modo homogêneo. O “Diagnóstico de 10 Anos de Implementação do Programa Netuno” (BRASIL, 2018b) mostra que muitos avanços foram obtidos mas que ainda falta “um grande caminho a ser percorrido” até a excelência em gestão.

De acordo com o documento, 20% das OM não possuíam indicadores estratégicos e 50% não possuíam Plano de Gerenciamento de Riscos, dentre outras constatações que mostram uma grande variabilidade dos níveis de gestão administrativa das OM. O documento classificou ainda as OM de acordo com sua atuação, agregando OM com missões semelhantes, mostrando que alguns setores da MB se encontram atrasados, bem como possuem uma variabilidade grande dos indicadores produzidos entre si. Tais constatações evidenciaram a necessidade de seguir com a integração da gestão administrativa da MB, incluindo a integração dos indicadores de desempenho e padronização destes, segundo sua contribuição para os Objetivos Estratégicos da Instituição.

#### 4.6 Análise do Sistema de Gestão e Medição de Desempenho da MB sob a Ótica da NPG

Tomando por base a descrição da gestão administrativa da MB e as análises dos dados encontrados nos documentos pesquisados, apresentadas nas seções anteriores, foi possível sintetizar tais resultados de acordo com os modelos propostos na pesquisa, ou seja, agrupar os dados de acordo com a aderência a cada um dos princípios da Medição de Desempenho na NPG e da Criação de Valor Público.

Após a síntese dos dados, foi realizada a análise do Sistema de Gestão e Medição do Desempenho da MB no que tange os princípios e dimensões abordados em cada um dos modelos. Para o modelo da Medição de Desempenho na NPG, as evidências encontradas na pesquisa documental foram agrupadas segundo suas dimensões, conforme apresentado no Quadro 8.

Quadro 8- Comparação do Modelo de Medição de Desempenho na NPG e Sistema de Gestão da MB

| Princípios da Medição de Desempenho na NPG                                                       | Evidências nos Documentos da MB                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Integração Sistematizada com a Gestão do Desempenho, Estratégica, Orçamentária e do Conhecimento | Integração do SISPED, SPEM, PMD, PEM, PA, PEO e PMGes(BRASIL, 2018a, 2017b)                                                                  |
|                                                                                                  | SIGPlan (BRASIL, 2014a)                                                                                                                      |
|                                                                                                  | Integração como instrumento de Governança (BRASIL, 2020c)                                                                                    |
|                                                                                                  | Integração do SIPLAD com o PEM (BRASIL, 2018c)                                                                                               |
|                                                                                                  | Objetivos Estratégicos Globais no Mapa Estratégico da MB(BRASIL, 2020a)                                                                      |
|                                                                                                  | Programa Netuno e suas Ferramentas(BRASIL, 2018a, cap. 4, 2021, cap. 1)                                                                      |
| Valor Público Percebido como a Métrica do Desempenho                                             | Sistema de Indicadores (BRASIL, 2021, cap. 8)                                                                                                |
|                                                                                                  | SisNetuno (BRASIL, 2021, cap. 1)                                                                                                             |
|                                                                                                  | Relatório de Gestão em formato de Relato Integrado (BRASIL, 2020c)                                                                           |
|                                                                                                  | Modelo de Negócio da MB: “O Mar e suas Riquezas” e “Anseio Social”, como processos, e “Cooperar para o Desenvolvimento Nacional”, como forma |

| <b>Princípios da Medição de Desempenho na NPG</b>                                         | <b>Evidências nos Documentos da MB</b>                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                           | de criação de valor (BRASIL, 2020c)                                                                                           |
|                                                                                           | Política Marítima Nacional (BRASIL, 2017b)                                                                                    |
| Medição Sistêmica do Desempenho frente a Complexidade dos Arranjos Modernos de Governança | Modelo de Negócio da MB (BRASIL, 2020c)                                                                                       |
|                                                                                           | SIGPlan (BRASIL, 2014a)                                                                                                       |
|                                                                                           | Aferição da “Governança da Administração Pública” (BRASIL, 2014b)                                                             |
|                                                                                           | SisNetuno (BRASIL, 2021, cap. 1)                                                                                              |
|                                                                                           | Integração de sistemas e formulação de parâmetros de desempenho para o Conselho da Autoridade Portuária (CAP) (BRASIL, 2017b) |

Fonte: elaborado pelo autor

#### 4.6.1 Integração dos Sistemas de Gestão

O primeiro princípio da Medição de Desempenho na NPG pode ser observado em algumas das evidências constatadas nos documentos da MB. A integração dos sistemas é uma das dimensões desse princípio que pode ser vista em diversas ações tomadas pela Marinha. De acordo com o EMA-322 (BRASIL, 2017b), a integração começa no nível político, onde são definidas as estratégias de Defesa e deliberado o orçamento, no Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED), passando pelos demais sistemas de planejamento militar até a definição do Plano Militar de Defesa (PMD), que se traduz dentro da Instituição no Plano Estratégico da Marinha (PEM).

O planejamento estratégico da Marinha se desdobra desde o PEM, de responsabilidade do EMA, até os Planos Estratégicos Organizacionais, em cada uma das Organizações Militares (OM) da MB, em um modelo top-down. Nesse ponto, para promover a integração do SISPED com o Sistema de Gestão e Medição do Desempenho da MB, foi implantado o SIGPlan, um sistema estruturante das informações de acompanhamento da execução dos planos, recebidas no EMA vindas das OM, em um modelo bottom-up de gerenciamento de informações para apoiar a tomada de decisões no nível político e a prestação de contas com a sociedade (BRASIL, 2018a, 2014a).

O SIGPlan promove então a integração entre a estratégia de defesa, definida no nível político, com a estratégia da MB, e também é capaz de acompanhar a aplicação do orçamento e a apresentação de resultados em termos de impacto para a sociedade. O sistema faz isso através da integração do Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SIPLAD), sistema de acompanhamento do orçamento interno da Marinha, e do SisNetuno e seu sistema de indicadores, sistema de acompanhamento da gestão administrativa das OM que busca a integração entre as ações gerenciais no nível local com as estratégia e orçamento da MB (BRASIL, 2018c, 2021).

Essa integração sistematizada perseguida pela MB é permeada pelo Programa Netuno e suas ferramentas, dentre elas a Gestão do Conhecimento, que está presente desde o sistema de indicadores até a gestão estratégica, passando pelo desenvolvimento do senso de propósito único e responsabilidade compartilhada, valores que podem ser observados na Estrutura de Governança da MB, definida na SGM-401, nos Instrumentos de Governança previstos no Modelo de Negócios da Instituição, apresentados no Relatório de Gestão de 2020, e nos Objetivos Estratégicos Globais, presentes no Mapa Estratégico (BRASIL, 2020a, c, 2014a).

As ações gerenciais da MB no âmbito deste princípio, da integração sistêmica, segundo a construção teórica desta pesquisa trazem uma gama de oportunidades para a Instituição lidar com as dificuldades características do contexto estudado, mas não foram encontradas evidências de materialidade dessas oportunidades em benefícios, como o compartilhamento eficaz de recursos entre instituições públicas em prol da criação de valor em rede, seja a MB como parte recebedora ou fornecedora de recursos.

Outro ponto importante observado diz respeito ao descompasso entre as medidas de sistematização da integração entre os sistemas de gestão do desempenho, da estratégia, do orçamento e do conhecimento, muito bem definidas no nível estratégico da Instituição, com as práticas de gestão constatadas no diagnóstico realizado em 2017, quando foi verificado que muitas OM ainda não utilizavam todas as ferramentas de gestão disponíveis no Programa Netuno e não havia homogeneidade dos sistemas de indicadores no nível local, o que representa um desafio para a MB o processamento de informações de desempenho despadronizadas.

#### 4.6.2 Valor Público Percebido

Quanto ao segundo princípio da Medição de Desempenho na NPG, o Valor Público Percebido como a Métrica de Desempenho, entraram nessa categoria as ações gerenciais da MB ligadas à avaliação da efetividade da promoção de bem-estar para a sociedade, como é o caso da adoção do Relato Integrado como modelo do Relatório de Gestão da Instituição, utilizado como forma de prestação de contas à sociedade (BRASIL, 2020c). Essa medida pode ser vista como uma abordagem integrativa dos impactos econômicos, sociais e ambientais para avaliar a criação de valor público, assim como no Modelo de Negócio da MB que traz a cooperação para o desenvolvimento nacional como uma das formas de criação de valor.

Para buscar tal cooperação, dentre os processos previstos no Modelo de Negócio, a MB traz “O Mar e suas Riquezas” e “Anseio Social”, processos diretamente relacionados com o desenvolvimento sustentável da sociedade pretendido, envolvendo o desenvolvimento

do senso de “interesse público” no governo e na sociedade. Tais dimensões do modelo de negócio podem ser observadas na Política Marítima Nacional (PMN), definida no EMA-322 (BRASIL, 2017b), que mostra a preocupação da MB com a efetividade do serviço entregue e com a consonância com o interesse público, ao orientar a PMN para o desenvolvimento integrado e harmônico das atividades marítimas com os demais anseios da sociedade, incluindo a contribuição entre órgão da APF para o desenvolvimento nacional.

Como uma das características dessa métrica de desempenho sugerida no modelo é a percepção do valor público pelo usuário, ou seja, o cidadão, faz-se necessário o desenvolvimento da participação social em todas as fases do processo de criação de valor público, da formulação no nível político à entrega do serviço no nível local. Não foram encontradas evidências de incentivos da MB à participação dos cidadãos nas diversas fases. Como métrica de desempenho, a percepção precisaria ser medida no nível local para permitir a avaliação pretendida em um fluxo do tipo bottom-up das informações de desempenho, com a presença de “indicadores-chave de desempenho social” integrados com o nível político para apoio à tomada de decisões naquele nível.

#### 4.6.3 A Medição de Desempenho nos Arranjos Modernos de Governança

Os sistemas de medição de desempenho sofreram adaptações em resposta à complexidade inerente às demandas por informações de desempenho do serviço público nas redes de relacionamento formadas pelos diversos atores sociais envolvidos na governança pública. Não seria diferente na MB que mostrou um aumento da amplitude das informações necessárias para avaliar o desempenho de seus serviços, conforme estabelecido no Modelo de Negócio da Instituição apresentado no Relatório de Gestão de 2020 (BRASIL, 2020c).

Para integração de maneira sistêmica dessas informações de desempenho partindo das OM até os sistemas de planejamento estratégico de defesa, a MB utilizou de ferramentas apoiadas por TIC como o SIGPlan e o SisNetuno (BRASIL, 2021, cap. 1, 2014a). Essa preocupação da MB em avaliar o desempenho em rede, pode ser observado na SGM-601 em uma parte dedicada à definir como deve ser realizada a aferição da “Governança da Administração Pública”(BRASIL, 2014b).

Como representante do Poder Público no Conselho da Autoridade Portuária (CAP), a MB atua em algumas frentes, conforme definido no EMA-322 (BRASIL, 2017b, cap. 5), dentre elas a integração de sistemas e a formulação de parâmetros de desempenho. O documento não descreve como se dá a integração ou a composição dos parâmetros de desempenho, atividades relacionadas a este princípio da medição do desempenho na NPG, mas que não puderam ser aprofundadas por ausência de dados.

Não foram encontradas evidências de práticas semelhantes à “aprendizagem de ciclo duplo” e da participação de organizações não governamentais nas diversas fases da prestação de serviço pela MB.

A atuação da MB no CAP é um exemplo prático da necessidade de adaptação da medição de desempenho para fornecer as informações necessárias e em conformidade com a complexidade do arranjo de governança que permeia essa atuação da Marinha como Autoridade Marítima. A “aprendizagem de ciclo duplo”, uma das dimensões da medição de desempenho na NPG poderia ser explorada nesse contexto para produzir informações capazes de melhorar os processos no nível local e as tomadas de decisão no nível político que possam afetar a criação de valor público por meio desse serviço prestado.

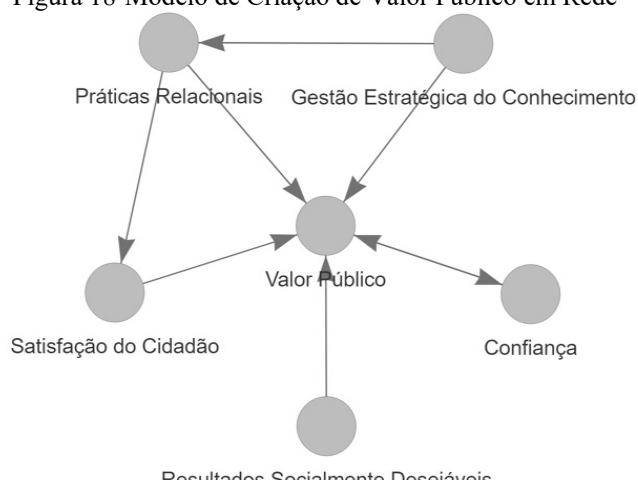
A estrutura de governança da MB apresentada no Relatório de Gestão de 2020 coloca a Alta Administração Naval (AAN) como elo de ligação entre a sociedade, os órgãos de fiscalização externa e a administração interna da Instituição. Isso representa que os órgãos ali relacionados como componentes da AAN podem tirar proveito da aprendizagem de ciclo duplo como forma melhorar os processos e ampliar a criação de valor público, a exemplo do papel da MB no CAP.

Um elemento presente nessa estrutura de governança é o “Controle Social Organizado”, muitas vezes representado por organizações não governamentais, fato não posto no referido relatório de gestão. A participação do terceiro setor não foi encontrada nos documentos da MB, o que pode ser uma oportunidade de melhoria de processos para a Instituição ou uma limitação do modelo imposta pelas peculiaridades da natureza de defesa da Instituição.

#### 4.6.4 O Programa Netuno e a Criação de Valor Público em Rede

O modelo de criação de valor público em rede, construído nessa pesquisa, possui 5 dimensões e pode ser representado conforme a Figura 18, que mostra graficamente os 6 elementos do modelo e os relacionamentos entre eles, conforme definidos na metassíntese qualitativa da literatura.

Figura 18-Modelo de Criação de Valor Público em Rede



Resultados Socialmente Desejáveis

Fonte: elaborado pelo autor.

O modelo apresentado pode ser empregado pelos gestores públicos para planejarem ações com o objetivo de maximizar a criação de valor público, bem como para avaliar o modelo existente quanto ao potencial de criação de valor público. Os 14 fundamentos do Programa Netuno foram analisados em busca de verificar a aderência aos princípios da criação de valor público construídos nesta pesquisa, sendo cada elemento do modelo considerado como uma categoria e os fundamentos distribuídos entre elas, conforme apresentado no Quadro 9.

Quadro 9 - Comparação do Modelo de Criação de Valor Público em Rede e O Programa Netuno

| <b>Modelo de Criação de Valor</b>  | <b>Fundamentos do Programa Netuno</b>  |
|------------------------------------|----------------------------------------|
| Valor Público                      | Geração de Valor                       |
| Resultados Socialmente Desejáveis  |                                        |
| Práticas Relacionais               | Pensamento Sistêmico                   |
|                                    | Aprendizado Organizacional             |
|                                    | Cultura da Inovação                    |
|                                    | Liderança e Constância de Propósitos   |
|                                    | Comprometimento com as Pessoas         |
|                                    | Gestão Participativa                   |
| Confiança                          | Responsabilidade Social                |
|                                    | Controle Social                        |
| Satisfação do Cidadão              | Foco no Cidadão e na Sociedade         |
|                                    | Desenvolvimento de Parcerias           |
|                                    | Agilidade                              |
| Gestão Estratégica do Conhecimento | Orientação por Processos e Informações |
|                                    | Visão de Futuro                        |

Fonte: elaborado pelo autor

Após a categorização dos fundamentos do modelo de excelência de gestão na Marinha de acordo com o modelo de criação de valor público proposto é possível verificar a existência de uma certa aderência entre eles, o que tornaria possível a MB empregar o modelo teórico de criação de valor público no Programa Netuno, como uma inovação incremental, fazendo as adaptações necessárias.

Uma das adaptações necessárias pode ser observada através da análise comparativa utilizando-se do Quadro 9, que seria a mudança na abordagem utilizada para a “gestão participativa”, empregada pela Marinha como sendo o incentivo da participação de todas as pessoas da organização na tomada de decisão, mas no modelo de criação de valor público a abordagem participativa diz respeito a participação do usuário dos serviços tanto na tomada de decisão como na entrega dos serviços públicos.

No Cap. 6 do EMA-134(BRASIL, 2018a, cap. 6), que versa sobre controle da gestão, o controle interno da gestão é visto como uma ferramenta de *accountability*, acompanhamento da execução dos objetivos e de medição do desempenho, mas precisaria também de uma adaptação para incluir os usuários, normalmente através de representantes da sociedade, podendo ser do terceiro setor, tornando o controle social efetivo.

Dos 6 elementos do modelo de criação de valor, pode ser observado que as práticas relacionais são mais presentes nos fundamentos do programa Netuno, então esse seria o ponto forte da MB a ser explorado com a utilização do modelo. Em contrapartida tem-se os resultados socialmente desejáveis como um princípio que não teve nenhum fundamento do Programa Netuno associado. Isso pode representar uma oportunidade a ser explorada pela MB como uma nova abordagem para guiar o Programa Netuno, com potencial de criar mais valor para a sociedade, desde que não seja uma limitação do modelo em virtude das peculiaridades da MB.

## 5 CONCLUSÃO

A busca de um modelo de administração que se encaixasse em uma organização pública inserida em um contexto complexo de governança em rede resultou no encontro de um paradigma da administração pública chamado *New Public Governance* (NPG), tido pelos seus idealizadores como um paradigma desenvolvido para atender às necessidades da administração pública do século XXI, abarcando as teorias mais modernas de governança pública, que orientam um Estado plural e pluralista a se tornar mais efetivo e a manter o foco nos resultados do atendimento às demandas reais dos cidadãos.

Dentre os desafios da implantação de um modelo de gestão baseado na NPG, a falta de clareza do papel da medição do desempenho no modelo e a dificuldade em avaliar o desempenho da organização pública em termos dos impactos causados pela sua atuação na rede de atores sociais, foram os problemas que esta pesquisa buscou responder. Por isso foram estudados os princípios da medição de desempenho, no contexto da NPG, e da criação de valor público em rede; para descobrir como deveria ser um sistema de gestão e medição de desempenho de uma organização pública inserida nesse contexto; a fim de preencher essa lacuna teórica e viabilizar a análise da gestão do desempenho de uma organização sob a ótica da NPG.

Tais desafios se confirmaram após a realização de uma pesquisa preliminar sobre a medição do desempenho na NPG que resultou em um número irrelevante de artigos acadêmicos. A primeira fase desta pesquisa buscou superar essa barreira inicial encontrada, por meio da execução de uma bibliometria dos campos da pesquisa da NPG e da Medição de Desempenho na Administração Pública, separadamente. Com o resultado foi possível identificar uma coletânea relevante de artigos acadêmicos dos campos da pesquisa da NPG e da medição do desempenho na administração pública, e a estrutura conceitual de cada um dos campos, primeiro objetivo específico desta pesquisa.

O passo seguinte, ainda dentro da primeira fase da pesquisa, foi a revisão dos artigos que compunham as coletâneas selecionadas para identificação e descrição dos principais conceitos associados à NPG e à medição de desempenho na administração pública, segundo objetivo específico da pesquisa, que deu origem ao referencial teórico da pesquisa. A compreensão da estrutura conceitual dos campos da pesquisa e dos principais conceitos presentes em cada um deles embasou a construção do escopo de uma Revisão Sistemática da Literatura (RSL) englobando os dois campos da pesquisa simultaneamente, realizada na segunda fase da pesquisa.

Na segunda fase da pesquisa, a RSL da interseção dos campos da pesquisa da NPG e da medição do desempenho na administração pública resultou em dados heterogêneos que precisaram ser categorizados para possibilitar a síntese de ideias pretendida. Na terceira fase da pesquisa foi conduzida a metassíntese dos dados coletados na RSL, o que possibilitou a construção teórica das dimensões da medição de desempenho na NPG e da criação de valor público em rede, terceiro objetivo específico da pesquisa.

No final da terceira fase, as dimensões foram categorizadas a um nível mais alto de abstração, formando os princípios componentes dos dois modelos construídos por meio da metassíntese qualitativa, e estes foram as dimensões da análise do sistema de gestão e medição do desempenho da Marinha do Brasil (MB), realizada na fase final.

Na quarta fase da pesquisa, a gestão administrativa da MB foi pesquisada por meio do estabelecido pela Instituição em seus documentos. O Sistema de Gestão e Medição do Desempenho da MB foi descrito, sintetizado segundo os princípios dos modelos construídos nessa pesquisa e analisado comparativamente, correspondendo ao quarto objetivo específico da pesquisa. A análise do sistema de gestão subsidiou sua avaliação segundo os princípios da NPG descritos no referencial teórico e as construções teóricas desta pesquisa, e também a proposição de pesquisas futuras, respectivamente o objetivo geral desta pesquisa e o quinto objetivo específico.

Como resultado da análise e da avaliação do Sistema de Gestão e Medição do Desempenho da MB, com base nos modelos propostos da Medição de Desempenho na NPG e na criação de Valor Público, pode ser apontada a avaliação do distanciamento existente entre as construções teóricas desenvolvidas nesta pesquisa e a realidade de uma organização pública inserida em um contexto de arranjos modernos de governança, segundo estabelecido em seus documentos. Foi possível observar os pontos de maior proximidade, tais como a integração dos sistemas de gestão e as práticas relacionais; e também aqueles de maior distanciamento, ou até mesmo a ausência de sinergia entre modelo teórico e prática, tais como a “aprendizagem de ciclo duplo”, a participação de organizações não governamentais e a orientação à resultados socialmente desejáveis.

Outro resultado, mais prático, foi atingido por meio da descrição do Sistema de Gestão da Marinha e do seu programa de excelência de gestão, o Programa Netuno, segundo os paradigmas pós-NPM baseados em valor público, como a NPG. Demonstrou-se com isso as ações gerenciais definidas pela MB para lidar com os desafios advindos da complexidade inerente ao contexto estudado, mas não sendo possível a avaliação da efetividade de tais ações, apenas a constatação da implantação pela Instituição em seus documentos.

O desenvolvimento das construções teóricas utilizadas na avaliação do sistema de gestão da MB, representa outro resultado desta pesquisa, que, após a confirmação da existência de uma lacuna teórica referente ao papel da medição de desempenho na NPG e da criação de valor público em rede, contribuiu para o preenchimento dessa lacuna por meio da formulação dos modelos teóricos da Medição de Desempenho na NPG e da Criação de Valor Público em Rede.

Por fim, mais um resultado foi alcançado nesta pesquisa durante as fases que antecederam as construções teóricas realizadas, que foi a reconstrução dos sete pontos importantes para o desenvolvimento da NPG, descritos por Osborne como uma agenda de pesquisas futuras no artigo de conclusão de seu livro seminal (OSBORNE, 2010, cap. 23). A bibliometria realizada no campo da pesquisa da NPG apontou um campo do conhecimento em amadurecimento. A coletânea representativa de artigos acadêmicos sobre a NPG foi revisada e as evidências categorizadas segundo os sete pontos. Cada um dos pontos foi então reconstruído no referencial teórico desta pesquisa a partir da metassíntese dos artigos selecionados em cada categoria.

### **5.1 Limitações da Pesquisa**

A pesquisa documental realizada para levantamento dos dados relativos ao Sistema de Gestão e Medição de Desempenho da MB permitiu a descrição, análise e avaliação segundo o que foi estabelecido pela Instituição em seus documentos. Essa limitação da metodologia implicou na restrição dos objetivos desta pesquisa que não puderam ser aprofundados para análises da situação real do sistema pesquisado. Tal limitação metodológica, de restringir a pesquisa aos documentos da Instituição, foi imposta pelas medidas restritivas de combate à pandemia de COVID-19.

Outra limitação desta pesquisa foi a falta de relatos históricos nos documentos atuais, o que não tornou possível a compreensão da evolução das práticas participativas nos planos e gestão da MB, nem se as origens e principais referências utilizadas pela instituição estariam alinhadas com tais práticas ou representariam entraves à implantação do modelo de gestão proposto. As peculiaridades do setor de defesa podem representar desafios à implantação de modelos de gestão participativos, transparentes e caracterizados pela necessidade de articulação e comunicação entre os atores sociais envolvidos. A avaliação do Sistema de Gestão e Medição de Desempenho da MB foi capaz de identificar lacunas existentes entre os modelos teóricos e a prática, mas as reflexões sobre essas lacunas são limitadas pela incerteza de se tratar de uma oportunidade de melhoria para a Instituição ou uma limitação dos modelos decorrentes das peculiaridades da Marinha.

## 5.2 Sugestões para Trabalhos Futuros

As conclusões e resultados da pesquisa apresentados não encerram o tema de pesquisa, deixando lacunas que necessitariam de mais pesquisas para serem respondidas. Uma delas é referente à última limitação da pesquisa abordada, imposta pelas características singulares das instituições de defesa, lacuna que, para ser preenchida, se fazem necessárias pesquisas sobre o modo que essas organizações lidam com participação e *accountability* social, sendo organizações insuladas e altamente hierarquizadas.

Ainda referente às limitações da pesquisa apresentadas, a limitação imposta pela metodologia da pesquisa documental deixa aberta a necessidade de aprofundar a pesquisa por meio da triangulação dos dados obtidos com novos dados provenientes de metodologias de pesquisa participante, de modo a constatar a realidade vivida pela Instituição e permitir o contraste da prática com o estabelecido em documentos.

Outra lacuna deixada pela pesquisa diz respeito à aplicabilidade prática das estruturas conceituais construídas na pesquisa, uma vez que a MB, como organização pública, encontra-se subordinada às diretrizes de gestão definidas pelos órgãos reguladores brasileiros. Nesse ponto, pesquisas futuras poderão ser desenvolvidas para identificar a evolução dos princípios de gestão apontados pelos órgãos reguladores e quais deles são aderentes à NPG, bem como a evolução da história organizacional da burocracia estudada, no Brasil e em outros países, em busca de apontar as adaptações necessárias aos modelos mais democráticos para serem implantados em organizações com as peculiaridades inerentes às atividades de defesa.

Os modelos teóricos construídos na pesquisa abrem um leque para o desenvolvimento de pesquisas futuras em busca de validá-los. Uma abordagem seria o desenvolvimento de uma pesquisa em busca de identificar necessidades de adaptação dos modelos para a realidade da MB. Uma outra seria a condução de pesquisas sobre o impacto do nível de integração dos sistemas e das informações de desempenho no senso de propósito único na administração pública, no sentido de responsabilidade compartilhada e no sentimento de unidade do Estado.

A pesquisa constatou uma mudança de abordagem no Relatório de Gestão da MB de 2020 em relação ao de 2019, mudança essa condizente com as construções teóricas elaboradas, mas não deixa claro se foi apenas uma alteração da forma de relatar as atividades como prestação de contas para a sociedade, em atendimento à imposições dos órgãos públicos brasileiros de controle, ou tratou-se de uma alteração significativa também na forma de atuar da MB, com foco na criação de valor público; o que deixa em aberto a necessidade de pesquisar a profundidade e significado desta mudança relatada.

Esta pesquisa não encontrou na MB práticas de medição de algumas das dimensões criadoras de valor público, não sendo possível contribuir para essa lacuna, deixando aberta a necessidade de pesquisar práticas de medição e/ou avaliação da satisfação do cidadão, do interesse público, da confiança nos serviços e instituições públicas, a participação do cidadão na política e na entrega de serviços públicos, entre outras métricas associadas ao desempenho em termos de valor público criado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. **Collaborative public management: new strategies for local governments**. Washington, DC: Georgetown Univ. Press, 2003(American governance and public policy series).
- ALFORD, J. Why Do Public-Sector Clients Coproduce?: Toward a Contingency Theory. **Administration & Society**, [S. l.], v. 34, n. 1, p. 32–56, mar. 2002.
- AMIRKHANYAN, A. A. Monitoring across Sectors: Examining the Effect of Nonprofit and For-Profit Contractor Ownership on Performance Monitoring in State and Local Contracts. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 70, n. 5, p. 742–755, 31 ago. 2010.
- AMMONS, D. N.; RIVENBARK, W. C. Factors Influencing the Use of Performance Data to Improve Municipal Services: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 68, n. 2, p. 304–318, mar. 2008.
- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [S. l.], v. 18, n. 4, p. 543–571, out. 2008.
- ARAÚJO, C. A. A. Bibliometria: evolução histórica e questões atuais. **Em Questão**, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 11–32, 10 dez. 2006.
- ARIA, M.; CUCCURULLO, C. bibliometrix : An R-tool for comprehensive science mapping analysis. **Journal of Informetrics**, [S. l.], v. 11, n. 4, p. 959–975, nov. 2017.
- ARIA, M.; MISURACA, M.; SPANO, M. Mapping the Evolution of Social Research and Data Science on 30 Years of Social Indicators Research. **Social Indicators Research**, [S. l.], v. 149, n. 3, p. 803–831, jun. 2020.
- ARKSEY, H.; O'MALLEY, L. Scoping studies: towards a methodological framework. **International Journal of Social Research Methodology**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 19–32, 1 fev. 2005.
- BAO, G. *et al.* Beyond New Public Governance: A Value-Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership. **Administration & Society**, [S. l.], v. 45, n. 4, p. 443–467, maio 2013.
- BEHN, R. D. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 63, n. 5, p. 586–606, set. 2003.
- BERMAN, E.; WANG, X. Performance Measurement in U.S. Counties: Capacity for Reform. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 60, n. 5, p. 409–420, set. 2000.
- BEVAN, G.; HOOD, C. WHAT'S MEASURED IS WHAT MATTERS: TARGETS AND GAMING IN THE ENGLISH PUBLIC HEALTH CARE SYSTEM. **Public Administration**, [S. l.], v. 84, n. 3, p. 517–538, 15 ago. 2006.
- BOOTH, W. C. *et al.* **A arte da pesquisa**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- BÖRNER, K.; CHEN, C.; BOYACK, K. W. Visualizing knowledge domains. **Annual Review of Information Science and Technology**, [S. l.], v. 37, n. 1, p. 179–255, 1 jan. 2003.

BOVAIRD, T. Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 67, n. 5, p. 846–860, 2007.

BOVAIRD, T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. **International Review of Administrative Sciences**, [S. l.], v. 71, n. 2, p. 217–228, 1 jun. 2005.

BOVAIRD, T.; LOEFFLER, E. From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, [S. l.], v. 23, n. 4, p. 1119–1138, 1 dez. 2012.

BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies: **International Review of Administrative Sciences**, [S. l.], 1 set. 2003. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852303693002>. Acesso em: 11 abr. 2020.

BRASIL. ARMADAINST nº 32-1 - Instruções para Implementação da Política de Gestão de Riscos da Marinha do Brasil. [S. l.], 24 maio 2017a. . Acesso em: 24 fev. 2021.

BRASIL. EMA-134 - Manual de Gestão Administrativa da Marinha. [S. l.], 2018a. . Acesso em: 24 fev. 2021.

BRASIL. EMA-322 - O Posicionamento da Marinha do Brasil nos Principais Assuntos de Interesse Naval. [S. l.], 2017b. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/ema-322.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2021.

BRASIL. EMA-416 - Doutrina de Tecnologia da Informação e Comunicação da Marinha. [S. l.], 2017c. . Acesso em: 24 fev. 2021.

BRASIL. Ofício nº 80/DAdM de 2018 - Diagnóstico de 10 Anos de Implementação do Programa Netuno. [S. l.], 2018b. . Acesso em: 24 fev. 2021.

BRASIL. Plano Estratégico da Marinha. [S. l.], 2020a. Disponível em: [https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/pub\\_pem\\_2040/book.html](https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/pub_pem_2040/book.html). Acesso em: 24 fev. 2021.

BRASIL. Política Naval. [S. l.], 2020b. Disponível em: [https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/politica\\_naval/book.html](https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/politica_naval/book.html). Acesso em: 24 fev. 2021.

BRASIL. Portaria nº 110/EMA de 2017 - Política de Gestão de Riscos da Marinha do Brasil. [S. l.], 4 maio 2017d. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20202836/do1-2017-05-09-portaria-n-110-de-4-de-maio-de-2017-20202729](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20202836/do1-2017-05-09-portaria-n-110-de-4-de-maio-de-2017-20202729). Acesso em: 24 fev. 2021.

BRASIL. Portaria nº 336/EMA de 2018 - Plano de Integridade da Marinha do Brasil. [S. l.], 29 nov. 2018c. Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade/planos-de-integridade/arquivos/cmar-comando-da-marinha\\_vp.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade/planos-de-integridade/arquivos/cmar-comando-da-marinha_vp.pdf). Acesso em: 24 fev. 2021.

BRASIL. **Relatório de Gestão 2019**. Brasília, DF: Marinha do Brasil, 2019a. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/relatorio-de-gestao-2019.pdf>. Acesso em: 28 maio 2021.

BRASIL. **Relatório de Gestão 2020**. Brasília, DF: Marinha do Brasil, 2020c. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/relatorio-de-gestao-2020.pdf>. Acesso em: 28 maio 2021.

BRASIL. SGM-107 - Normas Gerais de Administração. 7ª Revisão. [S. l.], 2019b. . Acesso em: 24 fev. 2021.

BRASIL. SGM-107 - Normas Gerais de Administração. 8ª Revisão. [S. l.], 2021. . Acesso em: 19 nov. 2021.

BRASIL. SGM-401 - Normas para a Gestão do Plano Diretor. [S. l.], 2014a. . Acesso em: 24 fev. 2021.

BRASIL. SGM-601 - Normas sobre Auditoria, Análise e Apresentação de Contas na Marinha. [S. l.], 2014b. Disponível em: [https://www.academia.edu/40368509/SGM-601\\_OSTENSIVO\\_NORMAS SOBRE AUDITORIA\\_AN%C3%81LISE\\_E\\_APRESENTA%C3%87%C3%83O\\_D E\\_CONTAS\\_NA\\_MARINHA\\_MARINHA\\_DO\\_BRASIL\\_SECRETARIA-GERAL\\_DA\\_MARINHA\\_2014](https://www.academia.edu/40368509/SGM-601_OSTENSIVO_NORMAS SOBRE AUDITORIA_AN%C3%81LISE_E_APRESENTA%C3%87%C3%83O_D E_CONTAS_NA_MARINHA_MARINHA_DO_BRASIL_SECRETARIA-GERAL_DA_MARINHA_2014). Acesso em: 24 fev. 2021.

BRULON, V.; OHAYON, P.; ROSENBERG, G. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/99/95>, [S. l.], jul. 2012. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/1793>. Acesso em: 17 ago. 2019.

BRUSCA, I.; MONTESINOS, V. Implementing Performance Reporting in Local Government: A Cross-Countries Comparison. **Public Performance & Management Review**, [S. l.], v. 39, n. 3, p. 506–534, 2 jul. 2016.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BLOOMBERG, L. Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 74, n. 4, p. 445–456, jul. 2014.

CAMARASA, C. *et al.* Diffusion of energy efficiency technologies in European residential buildings: A bibliometric analysis. **Energy and Buildings**, [S. l.], v. 202, p. 109339, 1 nov. 2019.

CAMPBELL, D. A.; LAMBRIGHT, K. T.; BRONSTEIN, L. R. In The Eyes of the Beholders: Feedback Motivations and Practices Among Nonprofit Providers and Their Funders. **Public Performance & Management Review**, [S. l.], v. 36, n. 1, p. 7–30, 1 set. 2012.

CAPOBIANGO, R. P. *et al.* Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. **REGE - Revista de Gestão**, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 61–78, 1 jan. 2013.

CAREY, G.; MATTHEWS, M. Methods for delivering complex social services: exploring adaptive management and regulation in the Australian National Disability Insurance Scheme. **Public Management Review**, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 194–211, 7 fev. 2017.

CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. dos S. (Org.). **Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais**. São Paulo: Oficina municipal, 2019. Disponível em: [https://oficinamunicipal.org.br/uploads/attachments/libraryitem/35/56812\\_ML\\_PB\\_CONSORCIO\\_M UNICIPAL\\_V2.pdf#page=11](https://oficinamunicipal.org.br/uploads/attachments/libraryitem/35/56812_ML_PB_CONSORCIO_M UNICIPAL_V2.pdf#page=11).

CHAN, H. S.; GAO, J. CAN THE SAME KEY OPEN DIFFERENT LOCKS? ADMINISTRATIVE VALUES UNDERLYING PERFORMANCE MEASUREMENT IN CHINA. **Public Administration**, [S. l.], v. 91, n. 2, p. 366–380, jun. 2013.

CHARBONNEAU, É.; VAN RYZIN, G. G. Performance Measures and Parental Satisfaction With New York City Schools. **The American Review of Public Administration**, [S. l.], v. 42, n. 1, p. 54–65, jan. 2012.

COBO, M. J. *et al.* Science mapping software tools: Review, analysis, and cooperative study among tools. **Journal of the American Society for Information Science and Technology**, [S. l.], v. 62, n. 7, p. 1382–1402, 1 jul. 2011.

CONCEIÇÃO, M. D. R. Marinha do Brasil e Programa Netuno: excelência gerencial como meio e uma Força Armada de qualidade como fim. Accepted: 2013-01-28T13:42:47Z, 26 nov. 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10428>. Acesso em: 19 mar. 2020.

CORREA, J. N. do N. **A incompatibilidade entre os atributos dos recursos educacionais abertos e as preferências dos usuários como barreira à difusão de inovação**. 2018. Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-20122018-174850/>. Acesso em: 6 out. 2020.

COSTA, H. G. Modelo para webibliomining: proposta e caso de aplicação. **Revista da FAE**, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 115–126, 2010.

DAHLER-LARSEN, P. Constitutive Effects of Performance Indicators: Getting beyond unintended consequences. **Public Management Review**, [S. l.], v. 16, n. 7, p. 969–986, 3 out. 2014.

DE JONG, J. *et al.* Instruments of value: using the analytic tools of public value theory in teaching and practice. **Public Management Review**, [S. l.], v. 19, n. 5, p. 605–620, 28 maio 2017.

DENG, H.; KARUNASENA, K.; XU, W. Evaluating the performance of e-government in developing countries: A public value perspective. **Internet Research**, [S. l.], v. 28, n. 1, p. 169–190, 6 fev. 2018.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The New Public Service: Serving Rather than Steering. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 60, n. 6, p. 549–559, nov. 2000.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, [S. l.], v. 48, n. 2, p. 147, abr. 1983.

DOUGLAS, S. Value-oriented public management in vulnerable societies: assessing the impact of Public Value Management practices in three Caribbean countries. **Commonwealth & Comparative Politics**, [S. l.], v. 54, n. 4, p. 536–556, out. 2016.

DOUGLAS, S.; MEIJER, A. Transparency and Public Value—Analyzing the Transparency Practices and Value Creation of Public Utilities. **International Journal of Public Administration**, [S. l.], v. 39, n. 12, p. 940–951, 14 out. 2016.

DUBNICK, M. J.; FREDERICKSON, H. G. Accountable Agents: Federal Performance Measurement and Third-Party Government. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [S. l.], v. 20, n. Supplement 1, p. i143–i159, 1 jan. 2010.

DUNLEAVY, P. New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [S. l.], v. 16, n. 3, p. 467–494, jul. 2006.

ELLIOTT, I. C. The implementation of a strategic state in a small country setting—the case of the ‘Scottish Approach’. **Public Money & Management**, [S. l.], v. 40, n. 4, p. 285–293, 18 maio 2020.

ESMARK, A. Maybe It Is Time to Rediscover Technocracy? An Old Framework for a New Analysis of Administrative Reforms in the Governance Era. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [S. l.], p. muw059, 12 out. 2016.

EVANS, B.; SAPEHA, H. Are non-government policy actors being heard? Assessing New Public Governance in three Canadian provinces: POLICY ENGAGEMENT. **Canadian Public Administration**, [S. l.], v. 58, n. 2, p. 249–270, jun. 2015.

EVANS, B.; VESELÝ, A. Contemporary policy work in subnational governments and NGOs: Comparing evidence from Australia, Canada and the Czech Republic. **Policy and Society**, [S. l.], v. 33, n. 2, p. 77–87, jun. 2014.

FAVERO, C. G. Avaliação de programas públicos: sistema de avaliação do Programa Nacional de gestão pública e desburocratização aplicado na Marinha do Brasil: o caso do programa Netuno. Accepted: 2010-05-05T10:48:10Z, 30 mar. 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6544>. Acesso em: 19 mar. 2020.

FLEDDERUS, J.; BRANDSEN, T.; HONINGH, M. Restoring Trust Through the Co-Production of Public Services: A theoretical elaboration. **Public Management Review**, [S. l.], v. 16, n. 3, p. 424–443, 3 abr. 2014.

FORD, M. R.; ANDERSSON, F. O. Determinants of organizational performance in a reinventing government setting: evidence from the Milwaukee school voucher programme. **Public Management Review**, [S. l.], v. 19, n. 10, p. 1519–1537, 26 nov. 2017.

FORLIANO, C. *et al.* Innovating business processes in public administrations: towards a systemic approach. **Business Process Management Journal**, [S. l.], v. 26, n. 5, p. 1203–1224, 26 maio 2020.

FRYER, K.; ANTONY, J.; OGDEN, S. Performance management in the public sector. **International Journal of Public Sector Management**, [S. l.], v. 22, n. 6, p. 478–498, 1 jan. 2009.

GAO, J. Hitting the Target but Missing the Point: The Rise of Non-Mission-Based Targets in Performance Measurement of Chinese Local Governments. **Administration & Society**, [S. l.], v. 42, n. 1\_suppl, p. 56S–76S, mar. 2010.

GEORGE, B. *et al.* Rational planning and politicians' preferences for spending and reform: replication and extension of a survey experiment. **Public Management Review**, [S. l.], v. 19, n. 9, p. 1251–1271, 21 out. 2017.

GHIN, E. M. New Uses of Outcomes Measures Under Austerity: the Case of Danish Municipalities. **Public Organization Review**, [S. l.], v. 18, n. 4, p. 543–560, dez. 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. [S. l.]: 6. ed. Editora Atlas S.A., 2008. Disponível em: <http://197.249.65.74:8080/biblioteca/handle/123456789/707>. Acesso em: 4 out. 2019.

GOODSELL, C. T. Reinvent Government or Rediscover It? **Public Administration Review**, [S. l.], v. 53, n. 1, p. 85–87, 1993.

GRUBNIC, S.; COOPER, S. Enhancing democratic accountability in health and social care: The role of reform and performance information in Health and Wellbeing Boards. **Financial Accountability & Management**, [S. l.], v. 35, n. 4, p. 353–372, nov. 2019.

HAJNAL, G.; ROSTA, M. A New Doctrine in the Making? Doctrinal Foundations of Sub-National Governance Reforms in Hungary (2010-2014). **Administration & Society**, [S. l.], v. 51, n. 3, p. 404–430, mar. 2019.

HEINRICH, C. J.; MARSCHKE, G. Incentives and their dynamics in public sector performance management systems. **Journal of Policy Analysis and Management**, [S. l.], v. 29, n. 1, p. 183–208, set. 2010.

HENMAN, P.; GABLE, A. “Schooling” performance measurement: The politics of governing teacher conduct in Australia. **Policy and Society**, [S. l.], v. 34, n. 1, p. 63–74, mar. 2015.

HILDEBRAND, R.; MCDAVID, J. C. Joining public accountability and performance management: A case study of Lethbridge, Alberta: Public accountability and performance management. **Canadian Public Administration**, [S. l.], v. 54, n. 1, p. 41–72, mar. 2011.

HINȚEA, C. E.; PROFIROIU, M. C.; ȚICLĂU, T. C. Strategic Planning and Public management Reform: The Case of Romania. **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, [S. l.], v. 11, n. SI, p. 30–44, 2015.

HO, A. T.-K. Accounting for the Value of Performance Measurement from the Perspective of Midwestern Mayors. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [S. l.], v. 16, n. 2, p. 217–237, 1 abr. 2006.

HO, A. T.-K. PBB in American Local Governments: It’s More than a Management Tool. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 71, n. 3, p. 391–401, maio 2011.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos: O breve século XX**. [S. l.]: Editora Companhia das Letras, 1995.

HOOD, C. The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? **Journal of Public Administration Research and Theory**, [S. l.], v. 14, n. 3, p. 267–282, 1 jul. 2004.

HOOD, Christopher. A Public Management for All Seasons? **Public Administration**, [S. l.], v. 69, n. 1, p. 3–19, 1991.

HOWLETT, M.; KEKEZ, A.; POOCHAROEN, O.-O. Understanding Co-Production as a Policy Tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, [S. l.], v. 19, n. 5, p. 487–501, 20 out. 2017.

HUNTINGTON, S. P. Democracy’s Third Wave. **Journal of Democracy**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 12–34, 1991.

HUSSEIN, S. A. Evaluating the Performance of e-Government in Egypt: A Public-Value Approach. **International Journal of Online Marketing**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 1–20, jan. 2018.

IMASATO, T.; MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. Administrative reforms and global managerialism: A critical analysis of three brazilian state reforms. **Canadian Journal of Administrative Sciences**, [S. l.], v. 28, n. 2, p. 174–187, 2011.

JULNES, P. de L.; HOLZER, M. Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 61, n. 6, p. 693–708, nov. 2001.

KAMADA, T.; KAWAI, S. An algorithm for drawing general undirected graphs. **Information Processing Letters**, [S. l.], v. 31, n. 1, p. 7–15, abr. 1989.

KICKERT, W. J. M. Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'. **Public Administration**, [S. l.], v. 75, n. 4, p. 731–752, 1997.

KITCHENHAM, B. A.; CHARTERS, S. **Guidelines for performing Systematic Literature Reviews in Software Engineering**, n. EBSE 2007-001. [S. l.]: Keele University, 2007. Disponível em: [https://www.elsevier.com/\\_\\_data/promis\\_misc/525444systematicreviewsguide.pdf](https://www.elsevier.com/__data/promis_misc/525444systematicreviewsguide.pdf).

KLAVANS, R.; BOYACK, K. W. Which Type of Citation Analysis Generates the Most Accurate Taxonomy of Scientific and Technical Knowledge? **Journal of the Association for Information Science and Technology**, [S. l.], v. 68, n. 4, p. 984–998, 2017.

KLIJN, E.-H.; KOPPENJAN, J. Governance network theory: past, present and future. **Policy & Politics**, [S. l.], v. 40, n. 4, p. 587–606, 1 out. 2012.

KROLL, A. Explaining the Use of Performance Information by Public Managers: A Planned-Behavior Approach. **The American Review of Public Administration**, [S. l.], v. 45, n. 2, p. 201–215, mar. 2015.

KRUYEN, P. M.; VAN GENUGTEN, M. Opening up the black box of civil servants' competencies. **Public Management Review**, [S. l.], v. 22, n. 1, p. 118–140, 2 jan. 2020.

KUHLMANN, S. Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany. **International Review of Administrative Sciences**, [S. l.], v. 76, n. 2, p. 331–345, jun. 2010.

LAIHONEN, H.; MÄNTYLÄ, S. Strategic knowledge management and evolving local government. **Journal of Knowledge Management**, [S. l.], v. 22, n. 1, p. 219–234, 8 jan. 2018.

LAITINEN, I.; KINDER, T.; STENVALL, J. Local public service productivity and performance measurement. **International Journal of Knowledge-Based Development**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 49, 2018.

LEWIS, J. M. The politics and consequences of performance measurement. **Policy and Society**, [S. l.], v. 34, n. 1, p. 1–12, 1 mar. 2015.

LIBERATI, A. *et al.* The PRISMA Statement for Reporting Systematic Reviews and Meta-Analyses of Studies That Evaluate Health Care Interventions: Explanation and Elaboration. **PLOS Medicine**, [S. l.], v. 6, n. 7, p. e1000100, 21 jul. 2009.

LIDDLE, J. Aligning vertical structures and horizontal relationships: collaborative leadership and accountability mechanisms to enhance economic growth in England. **International Review of Administrative Sciences**, [S. l.], v. 84, n. 4, p. 659–674, dez. 2018.

LIGUORI, M.; SICILIA, M.; STECCOLINI, I. Some Like it Non-Financial ...: Politicians' and managers' views on the importance of performance information. **Public Management Review**, [S. l.], v. 14, n. 7, p. 903–922, out. 2012.

LINDSAY, C.; OSBORNE, S. P.; BOND, S. The 'New Public Governance' and Employability Services in an Era of Crisis: Challenges for Third Sector Organizations in Scotland. **Public Administration**, [S. l.], v. 92, n. 1, p. 192–207, 2014.

LODGE, M.; GILL, D. Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand: TOWARD A NEW ERA OF ADMINISTRATIVE REFORM? **Governance**, [S. l.], v. 24, n. 1, p. 141–166, jan. 2011.

LYNCH-CERULLO, K.; COONEY, K. Moving from Outputs to Outcomes: A Review of the Evolution of Performance Measurement in the Human Service Nonprofit Sector. **Administration in Social Work**, [S. l.], v. 35, n. 4, p. 364–388, set. 2011.

MARCHAND, J.-S.; BRUNET, M. The emergence of post-NPM initiatives: Integrated Impact Assessment as a hybrid decision-making tool. **International Review of Administrative Sciences**, [S. l.], v. 85, n. 2, p. 319–336, jun. 2019.

MASSEY, A. Persistent public management reform: an egreore of liberal authoritarianism? **Public Money & Management**, [S. l.], v. 39, n. 1, p. 9–17, 2 jan. 2019.

MCMULLIN, C. Challenging the necessity of New Public Governance: Co-production by third sector organizations under different models of public management. **Public Administration**, [S. l.], , p. padm.12672, 16 jun. 2020.

MEHO, L. I.; YANG, K. Impact of data sources on citation counts and rankings of LIS faculty: Web of science versus scopus and google scholar. **Journal of the American Society for Information Science and Technology**, [S. l.], v. 58, n. 13, p. 2105–2125, 2007.

MELKERS, J.; WILLOUGHBY, K. Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 65, n. 2, p. 180–190, mar. 2005.

MICHELI, P.; NEELY, A. Performance Measurement in the Public Sector in England: Searching for the Golden Thread. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 70, n. 4, p. 591–600, 6 jul. 2010.

MILLAR, R.; HALL, K. Social Return on Investment (SROI) and Performance Measurement: The opportunities and barriers for social enterprises in health and social care. **Public Management Review**, [S. l.], v. 15, n. 6, p. 923–941, set. 2013.

MITCHELL, G. E. Creating a Philanthropic Marketplace through Accounting, Disclosure, and Intermediation. **Public Performance & Management Review**, [S. l.], v. 38, n. 1, p. 23–47, 1 set. 2014.

MITCHELL, G. E. The Construct of Organizational Effectiveness: Perspectives From Leaders of International Nonprofits in the United States. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, [S. l.], v. 42, n. 2, p. 324–345, abr. 2013.

MORAL-MUÑOZ, J. A. *et al.* Software tools for conducting bibliometric analysis in science: An up-to-date review. **El profesional de la información (EPI)**, [S. l.], v. 29, n. 1, 2020. Disponível em: <http://www.elprofesionaldeinformacion.com/contenidos/2020/ene/moral-herrera-santisteban-cobo.html>. Acesso em: 19 abr. 2020.

MOXHAM, C. Help or Hindrance?: Examining the Role of Performance Measurement in UK Nonprofit Organizations. **Public Performance & Management Review**, [S. l.], v. 33, n. 3, p. 342–354, 1 mar. 2010.

MOYNIHAN, D. P. *et al.* Performance Regimes Amidst Governance Complexity. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [S. l.], v. 21, n. Supplement 1, p. i141–i155, 1 jan. 2011.

MOYNIHAN, D. P.; PANDEY, S. K. The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? **Journal of Public Administration Research and Theory**, [S. l.], v. 20, n. 4, p. 849–866, 1 out. 2010.

MOYNIHAN, Donald P. **The dynamics of performance management: constructing information and reform**. Washington, D.C: Georgetown University Press, 2008(Public management and change series).

NYE, E.; MELENDEZ-TORRES, G. J.; BONELL, C. Origins, methods and advances in qualitative meta-synthesis. **Review of Education**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 57–79, 2016.

O'REILLY, D.; REED, M. 'LEADERISM': AN EVOLUTION OF MANAGERIALISM IN UK PUBLIC SERVICE REFORM. **Public Administration**, [S. l.], v. 88, n. 4, p. 960–978, dez. 2010.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Un nuevo modelo de gobierno: cómo transforma el espíritu empresarial al sector público**. trad. Ana Isabel Stellino. México: Ediciones Gernika, 1994. v. 28, (Ciencias Políticas).

OSBORNE, S. P. The New Public Governance? **Public Management Review**, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 377–387, 1 set. 2006.

OSBORNE, S. P. (Org.). **The new public governance? emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. London ; New York: Routledge, 2010.

OSBORNE, S. P.; RADNOR, Z.; NASI, G. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. **The American Review of Public Administration**, [S. l.], v. 43, n. 2, p. 135–158, mar. 2013.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, [S. l.], v. 45, n. 1, p. 36–49, 1 jan. 2005.

PALETTA, A. Public Governance and School Performance: Improving student learning through collaborative public management. **Public Management Review**, [S. l.], v. 14, n. 8, p. 1125–1151, nov. 2012.

PARSIFAL LTD. Parsifal. 2014. **Parsifal**. Disponível em: <https://parsif.al/>. Acesso em: 23 maio 2021.

PEFFERS, K.; YA, T. Identifying and Evaluating the Universe of Outlets for Information Systems Research: Ranking the Journals. **JOURNAL OF INFORMATION TECHNOLOGY THEORY AND APPLICATION**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 63–84, 2003.

PESTOFF, V. Citizens and co-production of welfare services: Childcare in eight European countries. **Public Management Review**, [S. l.], v. 8, n. 4, p. 503–519, dez. 2006.

PESTOFF, V.; BRANDSEN, T.; VERSCHUERE, B. **New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production**. 1st Edition. New York: Routledge, 2012. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9780203152294>. Acesso em: 12 ago. 2020.

PETERS, B. G. Meta-Governance and Public Management. **The new public governance? emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. London ; New York: Routledge, 2010. p. 36–51.

PETTICREW, M.; ROBERTS, H. (Org.). **Systematic Reviews in the Social Sciences**. Oxford, UK: Blackwell Publishing Ltd, 2006. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1002/9780470754887>. Acesso em: 6 out. 2020.

POISTER, T. H.; PASHA, O. Q.; EDWARDS, L. H. Does Performance Management Lead to Better Outcomes? Evidence from the U.S. Public Transit Industry. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 73, n. 4, p. 625–636, jul. 2013.

POISTER, T. H.; STREIB, G. Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 59, n. 4, p. 325, jul. 1999.

POLLITT, C. Performance management 40 years on: a review. Some key decisions and consequences. **Public Money & Management**, [S. l.], v. 38, n. 3, p. 167–174, 2018.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis - into the age of austerity**. Fourth edition. New York, NY: Oxford University Press, 2017.

POLLITT, C.; TALBOT, C. **Unbundled government**. London: Routledge, 2003.

RADIN, B. **Challenging the performance movement: accountability, complexity, and democratic values**. Washington, D.C: Georgetown University Press, 2006(Public management and change series).

RASCHENDORFER, E. V. **A New Public Governance Brasileira: uma proposta de modernização das práticas de gestão pública da Marinha do Brasil a partir das dimensões do relato integrado**. 2019. 133 f. Dissertação de Mestrado – UFF, Niterói, 2019. Disponível em: <http://www.repositorio.mar.mil.br/handle/ripcmb/844450>. Acesso em: 4 jul. 2021.

RASCHENDORFER, E. V.; FIGUEIRA, A. C. R.; FURTADO, L. No Prelo, 2021.

RHODES, R. A. W. Recovering the Craft of Public Administration. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 76, n. 4, p. 638–647, jul. 2016.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability**. Buckingham ; Philadelphia: Open University Press, 1997(Public policy and management).

RUBIN, E. The Regulatizing Process and the Boundaries of New Public Governance. **Wisconsin Law Review**, [S. l.], v. 2010, 8 fev. 2010. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1549823>. Acesso em: 11 ago. 2020.

SANGER, M. B. From Measurement to Management: Breaking through the Barriers to State and Local Performance. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 68, p. S70–S85, 21 out. 2008.

SANTINI, R. M.; CARVALHO, H. Plataformas online de participação cidadã: meta-síntese e avaliação crítica de seus impactos sociais e políticos. **Comunicação e sociedade**, [S. l.], n. 36, p. 163–182, 20 dez. 2019.

SANTOS, R. R. dos; ROVER, S. Influence of public governance on the efficiency in the allocation of public resources. **Revista de Administração Pública**, [S. l.], v. 53, n. 4, p. 732–752, ago. 2019.

SCHACHTER, H. L. Objective and Subjective Performance Measures: A Note on Terminology. **Administration & Society**, [S. l.], v. 42, n. 5, p. 550–567, set. 2010.

SCHATTEMAN, A. The state of Ontario's municipal performance reports: A critical analysis: Ontario's municipal performance reports. **Canadian Public Administration**, [S. l.], v. 53, n. 4, p. 531–550, dez. 2010.

SCHNEIDER, P.; SADOWSKI, D. The impact of new public management instruments on PhD education. **Higher Education**, [S. l.], v. 59, n. 5, p. 543–565, maio 2010.

SCOTT, M.; DELONE, W.; GOLDEN, W. Measuring eGovernment success: a public value approach. **European Journal of Information Systems**, [S. l.], v. 25, n. 3, p. 187–208, maio 2016.

SILVESTRE, H. C. **A (Nova) Governança Pública**. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/4286>. Acesso em: 6 dez. 2020.

SMITH, P. On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. **International Journal of Public Administration**, [S. l.], v. 18, n. 2–3, p. 277–310, jan. 1995.

SØRENSEN, E.; TORFING, J. Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. **The American Review of Public Administration**, [S. l.], v. 47, n. 7, p. 826–839, out. 2017.

SOUZA, A. L. L. de. **Boas práticas de governança e gestão de pessoas: um estudo de caso na Marinha do Brasil**. 2017. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/3974>. Acesso em: 9 dez. 2020.

STECOLINI, I. Accounting and the post-new public management: Re-considering publicness in accounting research. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, [S. l.], v. 32, n. 1, p. 255–279, 4 dez. 2018.

SUGIYAMA, K.; TAGAWA, S.; TODA, M. Methods for Visual Understanding of Hierarchical System Structures. **IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics**, [S. l.], 1981.

TAYLOR, J. FACTORS INFLUENCING THE USE OF PERFORMANCE INFORMATION FOR DECISION MAKING IN AUSTRALIAN STATE AGENCIES. **Public Administration**, [S. l.], v. 89, n. 4, p. 1316–1334, dez. 2011.

TCU. INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 84, de 22 de abril de 2020. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou>. Acesso em: 4 jul. 2021.

THOMSON, D. E. The role of funders in Driving Nonprofit Performance Measurement and Use in Strategic Management. **Public Performance & Management Review**, [S. l.], v. 35, n. 1, p. 54–78, 1 set. 2011.

TORFING, J.; SØRENSEN, E.; RØISELAND, A. Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. **Administration & Society**, [S. l.], v. 51, n. 5, p. 795–825, maio 2019.

TORRES, L.; PINA, V.; YETANO, A. PERFORMANCE MEASUREMENT IN SPANISH LOCAL GOVERNMENTS. A CROSS-CASE COMPARISON STUDY. **Public Administration**, [S. l.], v. 89, n. 3, p. 1081–1109, set. 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Levantamento de governança | Portal TCU. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 9 dez. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Levantamento de Governança e Gestão Públicas 2018**. Relatório individual da autoavaliação. [S. l.]: Marinha do Brasil, 2018. Disponível em: [https://www.tcu.gov.br/igg2018//512-CM%20\(Comando%20da%20Marinha\).pdf](https://www.tcu.gov.br/igg2018//512-CM%20(Comando%20da%20Marinha).pdf). Acesso em: 9 dez. 2020.

- VALE, M. M.; JÚNIOR, O. A. B. OS “CONTRATOS IMPACTO SOCIAL”: UMA NOVA MODALIDADE DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA. **Instituto Mineiro de Direito Administrativo**, [S. l.], 2019. Disponível em: [https://www.academia.edu/39108707/OS\\_CONTRATOS\\_IMPACTO\\_SOCIAL\\_UMA\\_NOVA\\_MODALIDADE\\_DE\\_PARCERIA\\_P%C3%9ABLICO\\_PRIVADA\\_DA\\_NOVA\\_GOVERNAN%C3%87A\\_P%C3%9ABLICA](https://www.academia.edu/39108707/OS_CONTRATOS_IMPACTO_SOCIAL_UMA_NOVA_MODALIDADE_DE_PARCERIA_P%C3%9ABLICO_PRIVADA_DA_NOVA_GOVERNAN%C3%87A_P%C3%9ABLICA). Acesso em: 6 dez. 2020.
- VAN DE WALLE, S.; VAN RYZIN, G. G. THE ORDER OF QUESTIONS IN A SURVEY ON CITIZEN SATISFACTION WITH PUBLIC SERVICES: LESSONS FROM A SPLIT-BALLOT EXPERIMENT. **Public Administration**, [S. l.], v. 89, n. 4, p. 1436–1450, dez. 2011.
- VAN ECK, N. J.; WALTMAN, L. Accuracy of citation data in Web of Science and Scopus. **arXiv e-prints**, [S. l.], , p. arXiv:1906.07011, jun. 2019.
- VAN RYZIN, G. G. An Experimental Test of the Expectancy-Disconfirmation Theory of Citizen Satisfaction: An Experimental Test of Expectancy-Disconfirmation. **Journal of Policy Analysis and Management**, [S. l.], v. 32, n. 3, p. 597–614, jun. 2013.
- VANTI, N. A. P. Da bibliometria à webometria: uma exploração conceitual dos mecanismos utilizados para medir o registro da informação e a difusão do conhecimento. **Ciência da Informação**, [S. l.], v. 31, n. 2, p. 369–379, ago. 2002.
- VARGO, S. L.; LUSCH, R. F. Service-dominant logic 2025. **International Journal of Research in Marketing**, [S. l.], v. 34, n. 1, p. 46–67, 1 mar. 2017.
- WÄLLSTEDT, N.; ALMQVIST, R. Budgeting and the construction of entities: struggles to negotiate change in Swedish municipalities. **Public Management Review**, [S. l.], v. 19, n. 7, p. 1022–1045, 9 ago. 2017.
- WANG, X.; WANG, Z. Beyond Efficiency or Justice: The Structure and Measurement of Public Servants’ Public Values Preferences. **Administration & Society**, [S. l.], v. 52, n. 4, p. 499–527, abr. 2020.
- WEISS, T. G. **Thinking about Global Governance : Why People and Ideas Matter**. [S. l.]: Routledge, 2012. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9780203807057>. Acesso em: 28 mar. 2020.
- WIEWIORA, A.; KEAST, R.; BROWN, K. Opportunities and Challenges in Engaging Citizens in the Co-Production of Infrastructure-Based Public Services in Australia. **Public Management Review**, [S. l.], v. 18, n. 4, p. 483–507, 20 abr. 2016.
- WOON, P. P.; CHATTERJEE, B.; CORDERY, C. J. Heritage reporting by the Australian public sector: Possibilities from the concepts of new public governance. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, [S. l.], v. 32, n. 2, p. 612–631, 18 fev. 2019.
- XIE, H.; ZHANG, Y.; WU, Z.; *et al.* A Bibliometric Analysis on Land Degradation: Current Status, Development, and Future Directions. **Land**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 28, jan. 2020.
- XIE, H.; ZHANG, Y.; ZENG, X.; *et al.* Sustainable land use and management research: a scientometric review. **Landscape Ecology**, [S. l.], 31 mar. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10980-020-01002-y>. Acesso em: 19 abr. 2020.

YANG, K.; HOLZER, M. The Performance-Trust Link: Implications for Performance Measurement. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 66, n. 1, p. 114–126, jan. 2006.

YEBOAH-ASSIAMAH, E.; MULLER, K.; DOMFEH, K. A. Rising to the challenge: A framework for optimising value in collaborative natural resource governance. **Forest Policy and Economics**, [S. l.], v. 67, p. 20–29, jun. 2016.

YETANO, A. What Drives the Institutionalization of Performance Measurement and Management in Local Government? **Public Performance & Management Review**, [S. l.], v. 37, n. 1, p. 59–86, 1 set. 2013.

ZUPIC, I.; ČATER, T. Bibliometric methods in management and organization. **Organizational Research Methods**, [S. l.], v. 18, p. 429–472, 1 jul. 2015.

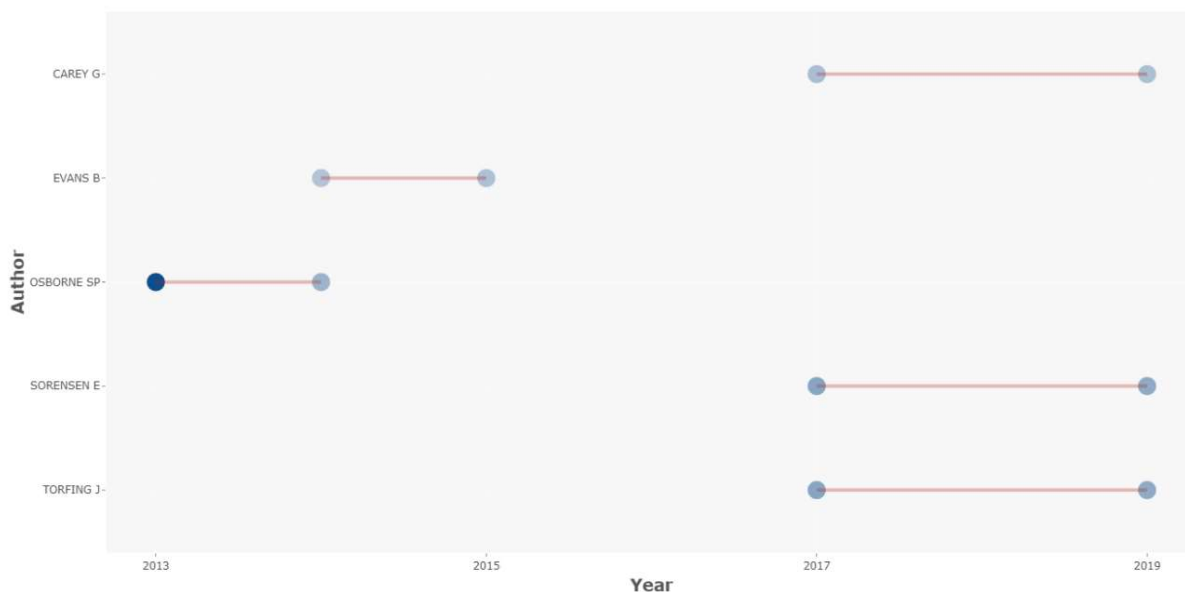
ZWICK, E. *et al.* Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 284–301, jun. 2012.

## APÊNDICE A – RESULTADOS DA BIBLIOMETRIA

### NEW PUBLIC GOVERNANCE

Os autores que mais publicaram são Carey G, Evans B, Osborne SP, Sorensen E Torfing J, conforme apresentados na Figura 19, que mostra a produção anual, sendo a intensidade da cor dos pontos proporcional ao número de citações por ano que o autor recebeu. O destaque fica para a publicação de 2013 de Osborne que recebeu 29,62 citações por ano.

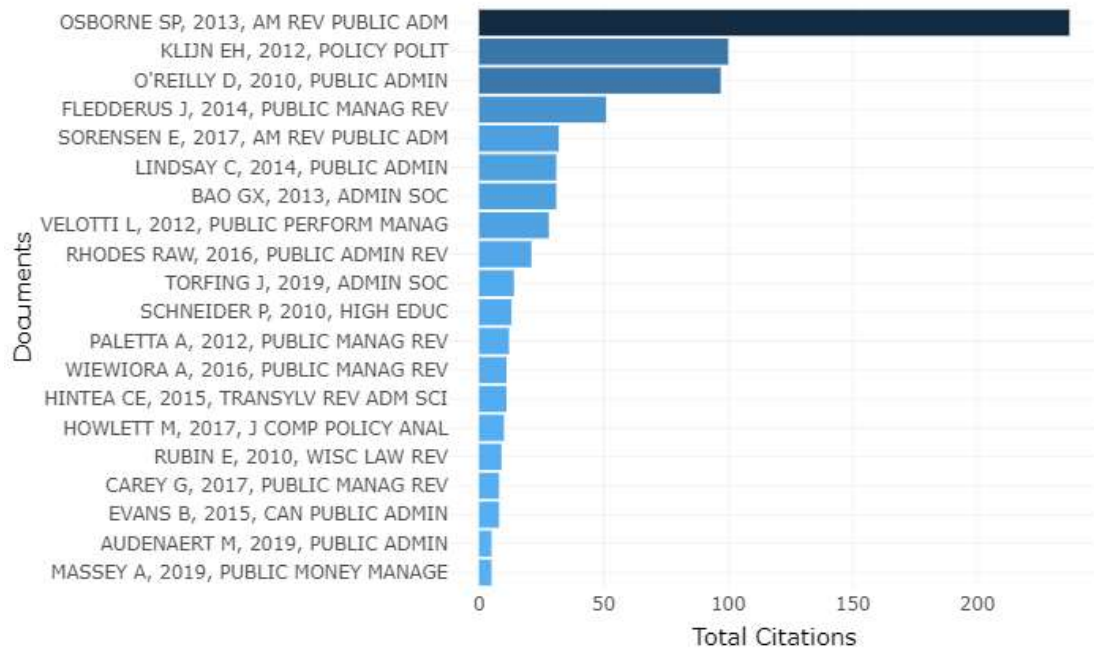
Figura 19 - Produção dos Autores ao Longo dos Anos  
Top-Authors' Production over the Time



Fonte: elaborada pelo autor.

A partir das informações bibliográficas dos documentos foi realizada uma análise descritiva considerando as métricas das citações recebidas externamente (total de citações compilado pela base WoS), citações recebidas internamente (total de citações recebidas pelos outros trabalhos da mesma coletânea buscada), fontes bibliográficas citadas internamente e número de vezes que as palavras-chave foram utilizadas internamente. Como resultado, a Figura 20 mostra os 20 documentos mais citados do campo da pesquisa da NPG.

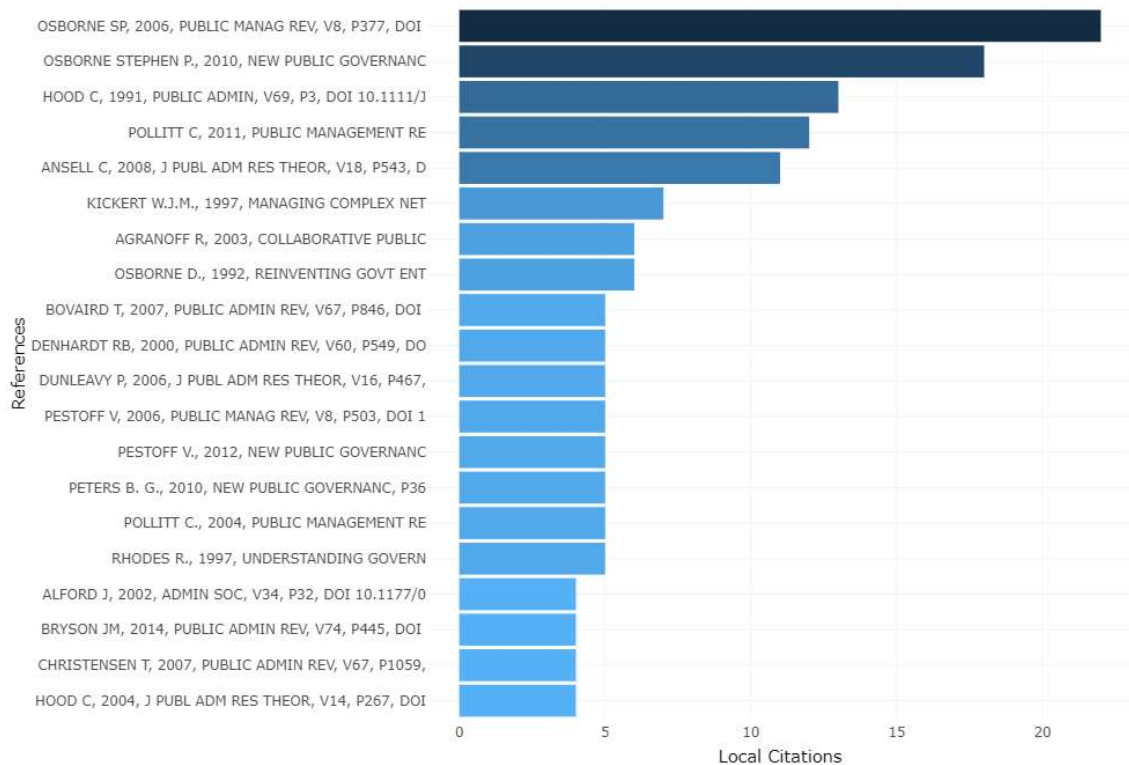
Figura 20 - Documentos Mais Citados  
Most Cited Documents



Fonte: elaborada pelo autor.

A Figura 21 mostra as 20 referências mais utilizadas, ou seja, os trabalhos publicados mais citados pelos trabalhos encontrados através da busca na base de dados WoS, consideradas aqui como as referências mais relevantes para os campos do conhecimento pesquisados.

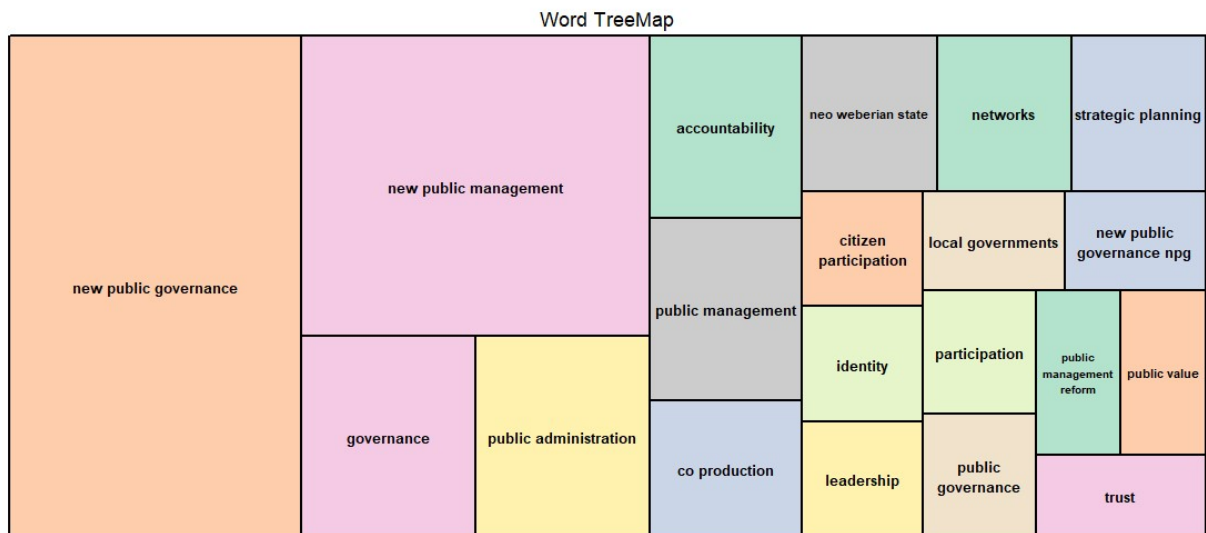
Figura 21 - Referências Mais Utilizadas  
Most Cited References



Fonte: elaborada pelo autor.

A Figura 22 apresenta as 20 palavras-chave que mais aparecem nos trabalhos acadêmicos da coleção, representando os principais conceitos abordados pelos pesquisadores dos campos do conhecimento pesquisados.

Figura 22 - Palavras-chave Mais Frequentes



Fonte: elaborada pelo autor.

Além da análise descritiva do campo da pesquisa da NPG utilizando as informações dos periódicos, dos autores e dos próprios documentos acadêmicos, foram analisadas as estruturas conceitual e intelectual. Para compreensão da estrutura conceitual foi realizada uma análise da rede formada pela co-ocorrência das principais palavras-chave em busca de identificar os *clusters* conceituais e como eles se relacionam.

A Figura 23 apresenta a rede de co-ocorrência de palavras-chave onde é possível identificar a existência de 4 *clusters*, representados aqui pelo termo de maior ocorrência, sendo eles o *cluster* da *New Public Governance*, o da Governança, o da Participação e, por fim, o *cluster* do Valor Público.

Figura 23 - Rede de Coocorrência de Palavras-chave



Fonte: elaborada pelo autor.

A Figura 24 apresenta a rede de citações direta, parte da análise da estrutura intelectual capaz de identificar o *front* da pesquisa, considerando as citações diretas entre os artigos do banco de dados bibliográficos, partindo dos artigos mais novos e identificando a formação de *clusters* contendo uma linha evolutiva entre trabalhos.

Figura 24 - Rede de Citação Direta



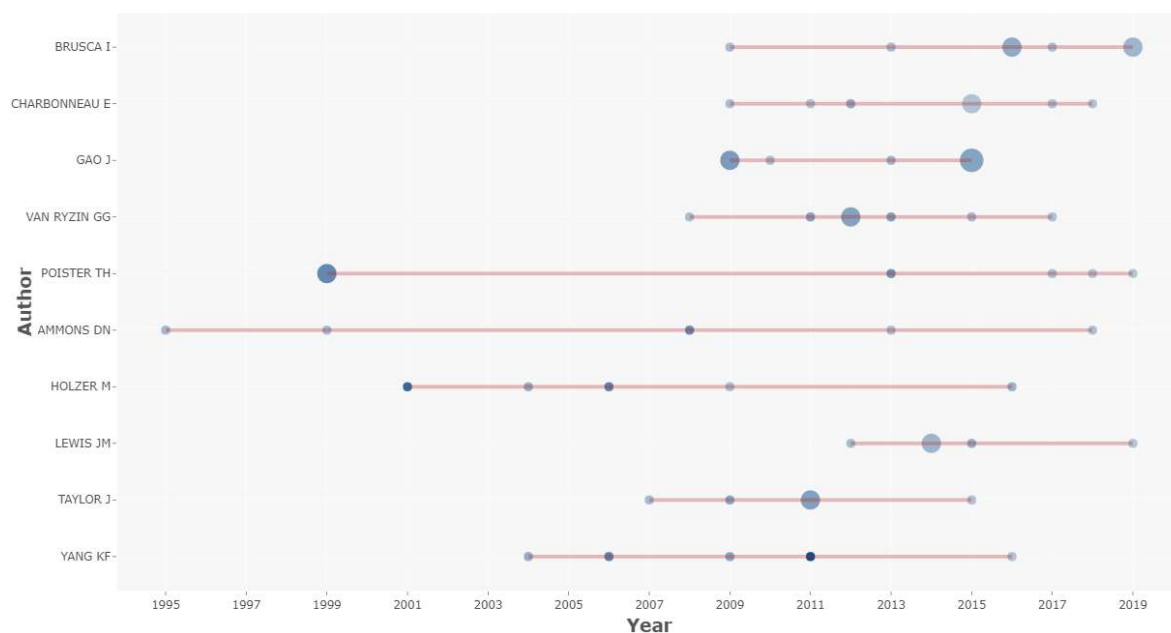
Fonte: elaborada pelo autor.

## MEDIÇÃO DO DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os 10 autores com maior número de publicações na amostra são apresentados na Figura 25 através de uma linha do tempo que mostra a publicação de cada autor ao longo dos

anos, sendo o tamanho do círculo proporcional à quantidade de artigos publicados no ano, e a intensidade da cor do círculo de acordo com a quantidade de citações recebidas por ano. Sendo assim, merecem destaque Brusca I, Charbonneau E, Gao J e Van Ryzin GG, por serem os autores com mais número de trabalhos publicados, e também Poister TH e Ammons DN por serem os autores que publicam a mais tempo, com a maior linha do tempo.

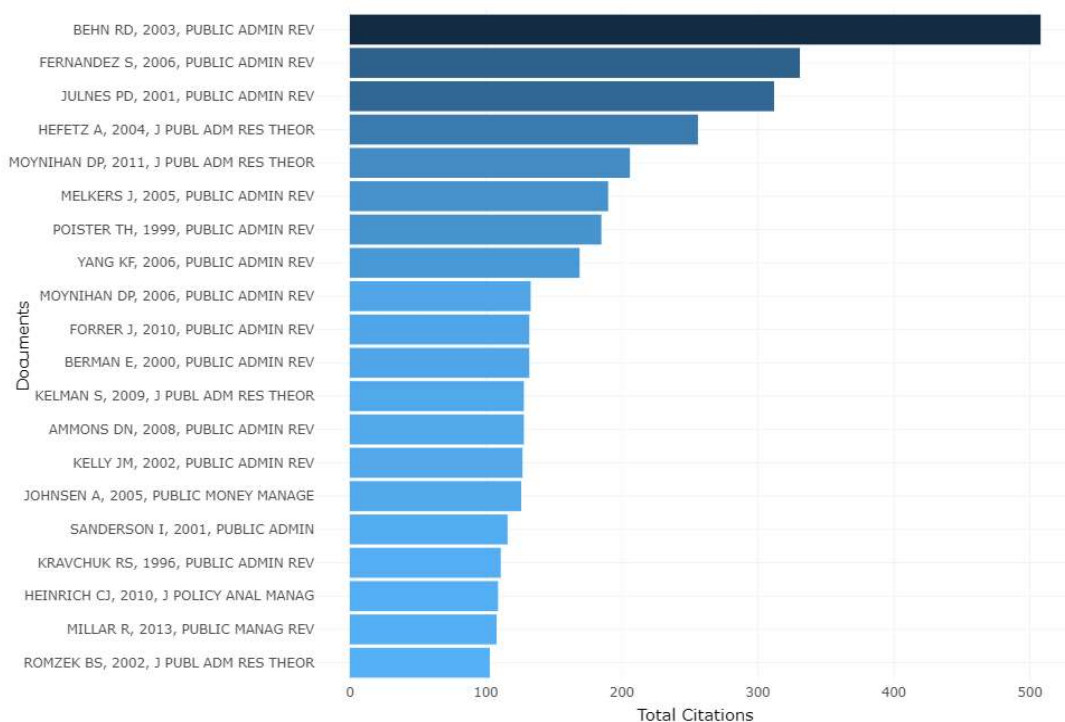
Figura 25 - Produção dos Autores ao Longo dos Anos  
Top-Authors' Production over the Time



Fonte: elaborado pelo autor.

Foi realizada uma análise descritiva considerando as citações recebidas, que resultou na lista dos 20 documentos de maior impacto no campo da pesquisa de medição de desempenho na administração pública, como mostrado na Figura 26.

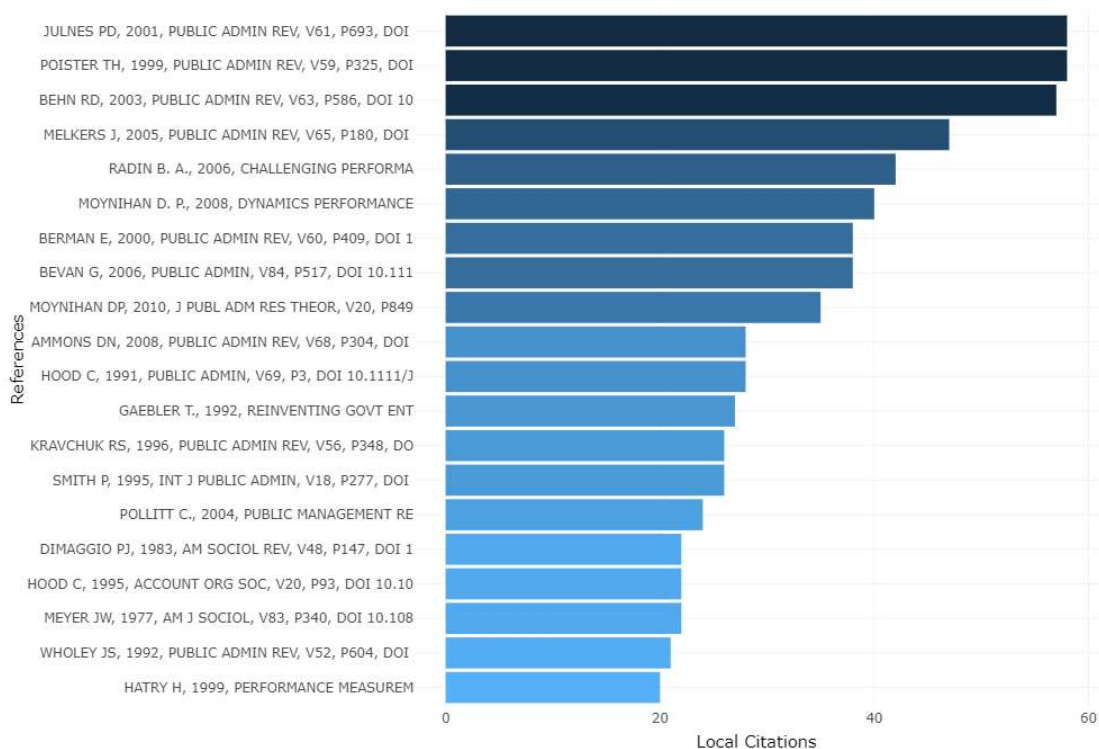
Figura 26 - Documentos Mais Citados  
Most Cited Documents



Fonte: elaborado pelo autor.

A Figura 27 mostra as 20 referências mais utilizadas nos trabalhos da coletânea, representando as principais fontes bibliográficas dos conhecimentos produzidos no campo pesquisado.

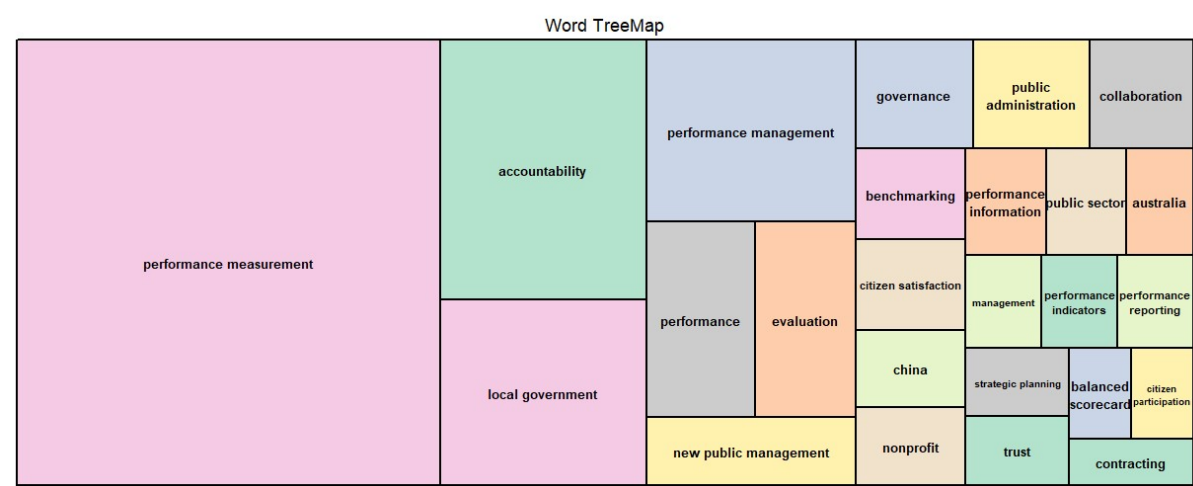
Figura 27 - Referências Mais Utilizadas  
Most Cited References



Fonte: elaborado pelo autor.

A Figura 28 apresenta as 25 palavras-chave mais utilizadas pelos autores para indicar os conceitos empregados em suas pesquisas e quais campos estão produzindo conhecimento. A análise desses termos indica os principais conceitos associados à medição do desempenho na administração pública.

Figura 28 - Palavras-chave Mais Frequentes

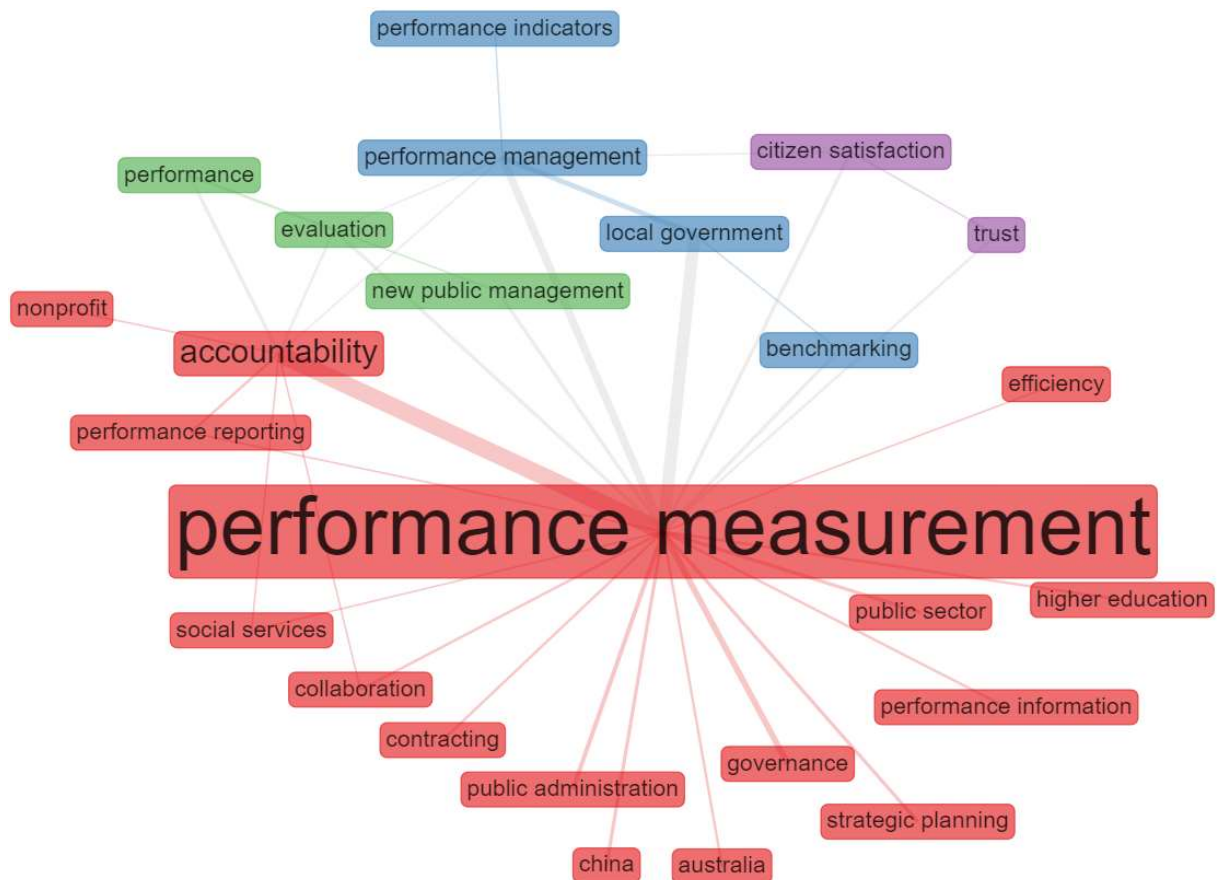


Fonte: elaborada pelo autor.

Além da análise descritiva do campo da pesquisa de medição de desempenho na administração pública utilizando as informações dos periódicos, dos autores e dos próprios documentos acadêmicos, foram analisadas as estruturas conceitual e intelectual. Para compreensão da estrutura conceitual foi realizada uma análise da rede formada pela coocorrência das principais palavras-chave em busca de identificar os *clusters* conceituais e como eles se relacionam.

A Figura 29 apresenta a rede de coocorrência das principais palavras-chave que é composta por 4 *clusters* conceituais representando como os conceitos se relacionam entre si no campo da pesquisa estudado. O maior e mais relevante *cluster* é o da *Performance Measurement*, que é composto pelos termos que mais são utilizados em conjunto e, por isso, são os termos mais representativos do campo da pesquisa. Os outros *clusters* aparecem próximos ao principal demonstrando forte ligação e são os da *New Public Management*, da *Performance Management* e da *Citizen Satisfaction*.

Figura 29 - Rede de Coocorrência de Palavras-chave

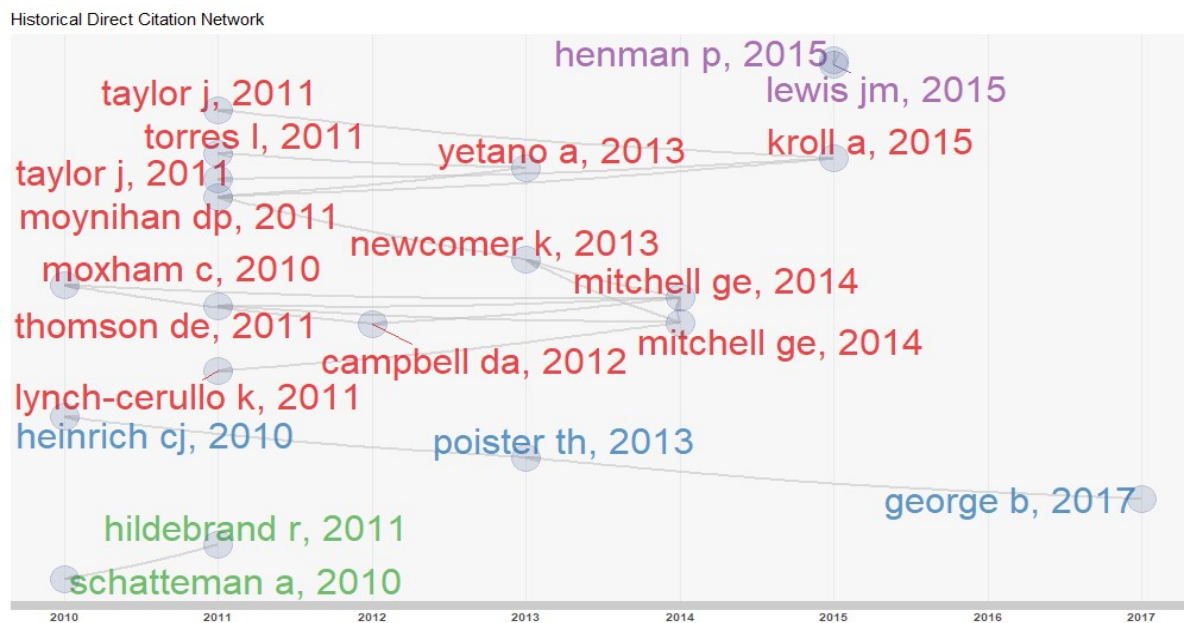


Fonte: elaborado pelo autor.

A fim de complementar os resultados da análise descritiva, que mostrou os trabalhos mais relevantes, foi realizada uma análise da estrutura intelectual do campo da pesquisa da medição do desempenho na administração pública, considerando as citações diretas entre os artigos da coleção. A análise das citações diretas permite a elaboração de uma rede contendo os trabalhos que estão relacionados através de citações de outros trabalhos, compondo uma linha evolutiva de citações ao longo do tempo.

A rede de citação direta partindo dos artigos mais novos é capaz de identificar o *front* da pesquisa, os trabalhos mais recentes e geralmente pouco citados que tem grande importância para a evolução do campo da pesquisa, o que é representado na Figura 30.

Figura 30 - Rede de Citação Direta



Fonte: elaborado pelo autor.

## APÊNDICE B – COLETÂNEA DE DOCUMENTOS REVISADOS PARA ELABORAÇÃO DO REFERENCIAL TEÓRICO

Quadro 10 - Documentos sobre New Public Governance

| Documentos Mais Citados               |                 |                         |                             |                    |                 |                                   |
|---------------------------------------|-----------------|-------------------------|-----------------------------|--------------------|-----------------|-----------------------------------|
| Paper                                 | Total Citations | (I)Ncluído / (E)Xcluído | Tema Central                | Empírico / Teórico | Obs.            | Doi / Url                         |
| Osborne Sp, 2013, Am Rev Public Adm   | 237             | I                       | New Public Governance       | Teórico            |                 | 10.1177/0275074012466935          |
| Klijn Eh, 2012, Policy Polit          | 100             | I                       | Networks                    | Teórico            |                 | 10.1332/030557312x655431          |
| O'reilly D, 2010, Public Admin        | 97              | I                       | Leadership                  | Teórico            |                 | 10.1111/J.1467-9299.2010.01864.X  |
| Fledderus J, 2014, Public Manag Rev   | 51              | I                       | Trust                       | Teórico            |                 | 10.1080/14719037.2013.848920      |
| Sorensen E, 2017, Am Rev Public Adm   | 32              | I                       | Governance                  | Empírico           |                 | 10.1177/0275074016643181          |
| Bao Gx, 2013, Admin Soc               | 31              | I                       | Public Value                | Empírico           |                 | 10.1177/0095399712464952          |
| Lindsay C, 2014, Public Admin         | 31              | I                       | New Public Governance       | Empírico           |                 | 10.1111/Padm.12051                |
| Velotti L, 2012, Public Perform Manag | 28              | E                       | Public-Private Partnerships | Empírico           | Aval. Completa  | 10.2753/Pmr1530-9576360209        |
| Rhodes Raw, 2016, Public Admin Rev    | 21              | I                       | New Public Governance       | Teórico            |                 | 10.1111/Puar.12504                |
| Torring J, 2019, Admin Soc            | 14              | I                       | Co-Production               | Teórico            |                 | 10.1177/0095399716680057          |
| Schneider P, 2010, High Educ          | 13              | I                       | New Public Management       | Empírico           |                 | 10.1007/S10734-009-9264-3         |
| Paletta A, 2012, Public Manag Rev     | 12              | I                       | Co-Production               | Empírico           |                 | 10.1080/14719037.2012.657838      |
| Hintea Ce, 2015, Transylv Rev Adm Sci | 11              | I                       | Strategic Planning          | Empírico           |                 |                                   |
| Wiewiora A, 2016, Public Manag Rev    | 11              | I                       | Co-Production               | Empírico           |                 | 10.1080/14719037.2014.999820      |
| Howlett M, 2017, J Comp Policy Anal   | 10              | I                       | Co-Production               | Empírico           |                 | 10.1080/13876988.2017.1287445     |
| Rubin E, 2010, Wisc Law Rev           | 9               | I                       | New Public Governance       | Teórico            |                 | Https://Ssrn.Com/Abstract=1549823 |
| Carey G, 2017, Public Manag Ver       | 8               | I                       | New Public Governance       | Teórico            |                 | 10.1080/14719037.2016.1148194     |
| Evans B, 2015, Can Public Admin       | 8               | I                       | Co-Production               | Empírico           |                 | 10.1111/Capa.12115                |
| Audenaert M, 2019, Public Admin       | 5               | E                       | Employment Relationship     | Empírico           | Título / Resumo | 10.1111/Padm.12378                |
| Massey A, 2019, Public Money Manage   | 5               | I                       | Public Value                | Empírico           |                 | 10.1080/09540962.2018.1448160     |

| Documentos Mais Citados Pela Coletânea |                 |                         |                             |                    |           |                                  |
|----------------------------------------|-----------------|-------------------------|-----------------------------|--------------------|-----------|----------------------------------|
| Paper                                  | Total Citations | (I)Ncluído / (E)Xcluído | Tema Central                | Empírico / Teórico | Obs.      | Doi / Url                        |
| Osborne Sp, 2013, Am Rev Public Adm    | 4               | E                       | New Public Governance       |                    | Duplicado | 10.1177/0275074012466935         |
| Bao Gx, 2013, Admin Soc                | 2               | E                       | Public Value                |                    | Duplicado | 10.1177/0095399712464952         |
| Fledderus J, 2014, Public Manag Rev    | 2               | E                       | Trust                       |                    | Duplicado | 10.1080/14719037.2013.848920     |
| Klijn Eh, 2012, Policy Polit           | 1               | E                       | Networks                    |                    | Duplicado | 10.1332/030557312x655431         |
| Rhodes Raw, 2016, Public Admin Rev     | 1               | E                       | New Public Governance       |                    | Duplicado | 10.1111/Puar.12504               |
| Schneider P, 2010, High Educ           | 0               | E                       | New Public Management       |                    | Duplicado | 10.1007/S10734-009-9264-3        |
| O'reilly D, 2010, Public Admin         | 0               | E                       | Leadership                  |                    | Duplicado | 10.1111/J.1467-9299.2010.01864.X |
| Velotti L, 2012, Public Perform Manag  | 0               | E                       | Public-Private Partnerships |                    | Duplicado | 10.2753/Pmr1530-9576360209       |
| Paletta A, 2012, Public Manag Rev      | 0               | E                       | Co-Production               |                    | Duplicado | 10.1080/14719037.2012.657838     |
| Lindsay C, 2014, Public Admin          | 0               | E                       | New Public Governance       |                    | Duplicado | 10.1111/Padm.12051               |
| Hintea Ce, 2015, Transylv Rev Adm Sci  | 0               | E                       | Strategic Planning          |                    | Duplicado |                                  |
| Wiewiora A, 2016, Public Manag Rev     | 0               | E                       | Co-Production               |                    | Duplicado | 10.1080/14719037.2014.999820     |
| Sorensen E, 2017, Am Rev Public Adm    | 0               | E                       | Governance                  |                    | Duplicado | 10.1177/0275074016643181         |
| Torfiging J, 2019, Admin Soc           | 0               | E                       | Co-Production               |                    | Duplicado | 10.1177/0095399716680057         |

| Referências Mais Citadas Pela Coletânea        |                 |                         |                       |                    |              |                                    |
|------------------------------------------------|-----------------|-------------------------|-----------------------|--------------------|--------------|------------------------------------|
| Paper                                          | Total Citations | (I)Ncluído / (E)Xcluído | Tema Central          | Empírico / Teórico | Obs.         | Doi / Isbn                         |
| Osborne Sp, 2006, Public Manag Ver             | 22              | I                       | New Public Governance | Teórico            |              | 10.1080/14719030600853022          |
| Osborne Stephen P., 2010, New Public Governanc | 18              | I                       | New Public Governance | Teórico            |              | 978-0-203-86168-4                  |
| Hood C, 1991, Public Admin                     | 13              | I                       | New Public Management | Teórico            |              | 10.1111/J.1467-9299.1991.Tb00779.X |
| Pollitt C, 2011, Public Management Re          | 12              | I                       | New Public Governance | Teórico            | 3ªed. (2017) | 978-0-19-879518-6                  |
| Ansell C, 2008, J Publ Adm Res Theor           | 11              | I                       | Governance            | Teórico            |              | 10.1093/Jopart/Mum032              |

| Referências Mais Citadas Pela Coletânea    |                 |                         |                       |                    |                     |                                  |
|--------------------------------------------|-----------------|-------------------------|-----------------------|--------------------|---------------------|----------------------------------|
| Paper                                      | Total Citations | (I)Ncluído / (E)Xcluído | Tema Central          | Empírico / Teórico | Obs.                | Doi / Isbn                       |
| Kickert W.J.M., 1997, Managing Complex Net | 7               | I                       | New Public Management | Teórico            |                     | 10.1111/1467-9299.00084          |
| Agranoff R, 2003, Collaborative Public     | 6               | I                       | Governance            | Teórico            |                     | 978-0-87840-896-2                |
| Osborne D., 1992, Reinventing Govt Ent     | 6               | I                       | New Public Management | Teórico            | Ed. Espanhol (1994) | 966-6599-59-2                    |
| Bovaird T, 2007, Public Admin Ver          | 5               | I                       | Co-Production         | Teórico            |                     | 10.1111/J.1540-6210.2007.00773.X |
| Denhardt Rb, 2000, Public Admin Ver        | 5               | I                       | Governance            | Teórico            |                     | 10.1111/0033-3352.00117          |
| Dunleavy P, 2006, J Publ Adm Res Theor     | 5               | I                       | Governance            | Teórico            |                     | 10.1093/Jopart/Mui057            |
| Pestoff V, 2006, Public Manag Ver          | 5               | I                       | Co-Production         | Empírico           |                     | 10.1080/14719030601022882        |
| Pestoff V., 2012, New Public Governanc     | 5               | I                       | Co-Production         | Empírico           |                     | 10.4324/9780203152294            |
| Peters B. G., 2010, New Public Governanc   | 5               | I                       | Governance            | Teórico            | Capítulo 3          | 978-0-203-86168-4                |
| Pollitt C., 2004, Public Management Re     | 5               | E                       | New Public Governance |                    | Duplicado           | 978-0-19-879518-6                |
| Rhodes R., 1997, Understanding Govern      | 5               | I                       | Governance            | Teórico            |                     | 978-0-335-19727-9                |
| Alford J, 2002, Admin Soc                  | 4               | I                       | Co-Production         | Empírico           |                     | 10.1177/0095399702034001004      |
| Bryson Jm, 2014, Public Admin Ver          | 4               | I                       | Public Value          | Teórico            |                     | 10.1111/Puar.12238               |
| Christensen T, 2007, Public Admin Ver      | 4               | E                       | Whole-Of-Government   | Teórico            | Título / Resumo     | 10.1111/J.1540-6210.2007.00797.X |
| Hood C, 2004, J Publ Adm Res Theor         | 4               | I                       | New Public Management | Teórico            |                     | 10.1093/Jopart/Muh019            |

| Rede De Citação Direta              |                 |                         |                       |                    |           |                              |
|-------------------------------------|-----------------|-------------------------|-----------------------|--------------------|-----------|------------------------------|
| Paper                               | Total Citations | (I)Ncluído / (E)Xcluído | Tema Central          | Empírico / Teórico | Obs.      | Doi                          |
| Bao Gx, 2013, Admin Soc             |                 | E                       | Public Value          |                    | Duplicado | 10.1177/0095399712464952     |
| Osborne Sp, 2013, Am Rev Public Adm |                 | E                       | New Public Governance |                    | Duplicado | 10.1177/0275074012466935     |
| Evans B, 2014, Policy Soc           |                 | I                       | Local Governments     | Teórico            |           | 10.1016/J.Polsoc.2014.04.003 |
| Lindsay C, 2014, Public Admin       |                 | E                       | New Public Governance |                    | Duplicado | 10.1111/Padm.12051           |

| Rede De Citação Direta             |                 |                         |                       |                    |                        |                               |
|------------------------------------|-----------------|-------------------------|-----------------------|--------------------|------------------------|-------------------------------|
| Paper                              | Total Citations | (I)Ncluído / (E)Xcluído | Tema Central          | Empírico / Teórico | Obs.                   | Doi                           |
| Evans B, 2015, Can Public Admin    |                 | E                       | Co-Production         |                    | Duplicado              | 10.1111/Capa.12115            |
| Rhodes Raw, 2016, Public Admin Rev |                 | E                       | New Public Governance |                    | Duplicado              | 10.1111/Puar.12504            |
| Wiewiora A, 2016, Public Manag Rev |                 | E                       | Co-Production         |                    | Duplicado              | 10.1080/14719037.2014.999820  |
| Liddle J, 2018, Int Rev Adm Sci    |                 | I                       | Accountability        | Empírico           |                        | 10.1177/0020852316651694      |
| Torfig J, 2019, Admin Soc          |                 | E                       | Co-Production         |                    | Duplicado              | 10.1177/0095399716680057      |
| Hajnal G, 2019, Admin Soc          |                 | I                       | Governance            | Empírico           | "Illiberal Governance" | 10.1177/0095399715626202      |
| Kruyen Pm, 2020, Public Manag Rev  |                 | I                       | New Public Governance | Empírico           |                        | 10.1080/14719037.2019.1638442 |

| Documentos Incluídos Posteriormente |                 |                         |                       |                    |                                  |                                  |
|-------------------------------------|-----------------|-------------------------|-----------------------|--------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Paper                               | Total Citations | (I)Ncluído / (E)Xcluído | Tema Central          | Empírico / Teórico | Obs.                             | Doi                              |
| Goodsell Ct, 1993, Public Admin Rev |                 | I                       | New Public Management | Teórico            |                                  | 10.2307/977283                   |
| Bovaird T, 2003, Int Rev Adm Sci    |                 | I                       | Governance            | Teórico            |                                  | 10.1177/0020852303693002         |
| Bovaird T, 2005, Int Rev Adm Sci    |                 | I                       | Governance            | Teórico            |                                  | 10.1177/0020852305053881         |
| Bovaird T, 2012, Voluntas           |                 | I                       | Co-Production         | Teórico            |                                  | 10.1007/S11266-012-9309-6        |
| Fryer K, 2009, Int J Public Sect Ma |                 | I                       | Networks              | Teórico            | Revisão "Performance Management" | 10.1108/09513550910982850        |
| Vargo Sl, 2017, Int J Res Mark      |                 | I                       | Co-Production         | Teórico            | "Service-Dominant Logic"         | 10.1016/J.Ijresmar.2016.11.001   |
| Lodge M, 2011, Governance           |                 | I                       | Governance            | Empírico           |                                  | 10.1111/J.1468-0491.2010.01508.X |

Quadro 11 - Documentos sobre medição de desempenho na administração pública

| Documentos Mais Citados |
|-------------------------|
|-------------------------|

| <b>Paper</b>                            | <b>Total Citations</b> | <b>(I)ncluído<br/>(E)xcluído</b> | <b>Tema Central</b>         | <b>Empírico /<br/>Teórico</b> | <b>Obs.</b>        | <b>DOI</b>                       |
|-----------------------------------------|------------------------|----------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|--------------------|----------------------------------|
| Moynihan DP, 2011, J Publ Adm Res Theor | 206                    | I                                | Governance                  | Teórico                       |                    | 10.1093/JOPART/MUQ059            |
| Forrer J, 2010, Public Admin Rev        | 132                    | E                                | Public–Private Partnerships |                               | Título /<br>Resumo | 10.1111/J.1540-6210.2010.02161.X |
| Heinrich CJ, 2010, J Policy Anal Manag  | 109                    | I                                | Performance Management      | Teórico                       |                    | 10.1002/PAM.20484                |
| Millar R, 2013, Public Manag Rev        | 108                    | I                                | Evaluation                  | Empírico                      |                    | 10.1080/14719037.2012.698857     |
| Wright BE, 2010, J Publ Adm Res Theor   | 99                     | E                                | Leadership                  |                               | Título /<br>Resumo | 10.1093/JOPART/MUP003            |
| Lodge M, 2011, Governance               | 75                     | I                                | NPM                         | Empírico                      |                    | 10.1111/J.1468-0491.2010.01508.X |
| Poister TH, 2013, Public Admin Rev      | 67                     | I                                | Performance Management      | Empírico                      |                    | 10.1111/PUAR.12076               |
| Dahler-Larsen P, 2014, Public Manag Rev | 65                     | I                                | Performance Indicators      | Teórico                       |                    | 10.1080/14719037.2013.770058     |
| Van de Walle S, 2011, Public Admin      | 56                     | I                                | Citizen Satisfaction        | Empírico                      |                    | 10.1111/J.1467-9299.2011.01922.X |
| Micheli P, 2010, Public Admin Rev       | 50                     | I                                | Performance Management      | Empírico                      |                    | 10.1111/J.1540-6210.2010.02180.X |
| Van Ryzin GG, 2013, J Policy Anal Manag | 50                     | I                                | Citizen Satisfaction        | Empírico                      |                    | 10.1002/PAM.21702                |
| Taylor J, 2011, Public Admin-a          | 49                     | I                                | Performance Information     | Empírico                      |                    | 10.1111/J.1467-9299.2011.02008.X |
| Kuhlmann S, 2010, Int Rev Adm Sci       | 46                     | I                                | Local Government            | Teórico                       |                    | 10.1177/0020852310372050         |
| Zhu XF, 2014, Public Manag Rev          | 44                     | E                                | Innovation                  |                               | Título /           | 10.1080/14719037.2013.798028     |

| Documentos Mais Citados                |                 |                       |                         |                    |        |                                  |
|----------------------------------------|-----------------|-----------------------|-------------------------|--------------------|--------|----------------------------------|
| Paper                                  | Total Citations | (I)ncluído (E)xcluído | Tema Central            | Empírico / Teórico | Obs.   | DOI                              |
|                                        |                 |                       |                         |                    | Resumo |                                  |
| Charbonneau E, 2012, Am Rev Public Adm | 41              | I                     | Citizen Satisfaction    | Empírico           |        | 10.1177/0275074010397333         |
| Dubnick MJ, 2010, J Publ Adm Res Theor | 40              | I                     | Accountability          | Teórico            |        | 10.1093/JOPART/MUP039            |
| Liguori M, 2012, Public Manag Rev      | 36              | I                     | Performance Information | Empírico           |        | 10.1080/14719037.2011.650054     |
| Lynch-Cerullo K, 2011, Admin Soc Work  | 36              | I                     | Nonprofit               | Teórico            |        | 10.1080/03643107.2011.599305     |
| Ho ATK, 2011, Public Admin Rev         | 35              | I                     | Performance Information | Empírico           |        | 10.1111/J.1540-6210.2011.02359.X |
| Schachter HL, 2010, Admin Soc          | 33              | I                     | Performance Indicators  | Teórico            |        | 10.1177/0095399710378080         |

| Documentos Mais Citados Pela Coletânea  |                 |                       |                         |                    |           |                                  |
|-----------------------------------------|-----------------|-----------------------|-------------------------|--------------------|-----------|----------------------------------|
| Paper                                   | Total Citations | (I)ncluído (E)xcluído | Tema Central            | Empírico / Teórico | Obs.      | DOI                              |
| Moynihan DP, 2011, J Publ Adm Res Theor | 17              | E                     | Governance              |                    | Duplicado | 10.1093/JOPART/MUQ059            |
| Taylor J, 2011, Public Admin-a          | 13              | E                     | Performance Information |                    | Duplicado | 10.1111/J.1467-9299.2011.02008.X |
| Taylor J, 2011, Public Admin            | 12              | E                     | Performance Information |                    | Ano *     | 10.1111/J.1467-9299.2009.01802.X |

| Documentos Mais Citados Pela Coletânea |                 |                       |                         |                    |                 |                                  |
|----------------------------------------|-----------------|-----------------------|-------------------------|--------------------|-----------------|----------------------------------|
| Paper                                  | Total Citations | (I)ncluído (E)xcluído | Tema Central            | Empírico / Teórico | Obs.            | DOI                              |
| Heinrich CJ, 2010, J Policy Anal Manag | 9               | E                     | Performance Management  |                    | Duplicado       | 10.1002/PAM.20484                |
| Poister TH, 2013, Public Admin Rev     | 9               | E                     | Performance Management  |                    | Duplicado       | 10.1111/PUAR.12076               |
| Thomson DE, 2011, Public Perform Manag | 8               | I                     | Performance Reporting   | Empírico           |                 | 10.2753/PMR1530-9576350103       |
| Kuhlmann S, 2010, Int Rev Adm Sci      | 7               | E                     | Local Government        |                    | Duplicado       | 10.1177/0020852310372050         |
| Lynch-Cerullo K, 2011, Admin Soc Work  | 6               | E                     | Nonprofit               |                    | Duplicado       | 10.1080/03643107.2011.599305     |
| Newcomer K, 2013, Public Admin Develop | 5               | E                     | NGOs                    |                    | Título / Resumo | 10.1002/PAD.1633                 |
| Schachter HL, 2010, Admin Soc          | 5               | E                     | Performance Indicators  |                    | Duplicado       | 10.1177/0095399710378080         |
| Schatteman A, 2010, Can Public Admin   | 5               | I                     | Performance Reporting   | Empírico           |                 | 10.1111/J.1754-7121.2010.00137.X |
| Moxham C, 2010, Public Perform Manag   | 4               | I                     | Nonprofit               | Empírico           |                 | 10.2753/PMR1530-9576330302       |
| Hildebrand R, 2011, Can Public Admin   | 4               | I                     | Performance Information | Empírico           |                 | 10.1111/J.1754-7121.2011.00160.X |
| Torres L, 2011, Public Admin           | 4               | I                     | Local Government        | Empírico           |                 | 10.1111/J.1467-9299.2011.01919.X |
| Chan HS, 2013, Public Admin            | 4               | I                     | China                   | Empírico           |                 | 10.1111/J.1467-9299.2012.02026.X |
| Amirkhanyan AA, 2010, Public Admin Rev | 3               | I                     | Contracting             | Empírico           |                 | 10.1111/J.1540-6210.2010.02202.X |
| Gao J, 2010, Admin Soc                 | 3               | I                     | Governance              | Empírico           |                 | 10.1177/0095399710361854         |

| Documentos Mais Citados Pela Coletânea  |                 |                       |                         |                    |           |                                  |
|-----------------------------------------|-----------------|-----------------------|-------------------------|--------------------|-----------|----------------------------------|
| Paper                                   | Total Citations | (I)ncluído (E)xcluído | Tema Central            | Empírico / Teórico | Obs.      | DOI                              |
| Ho ATK, 2011, Public Admin Rev          | 3               | E                     | Performance Information |                    | Duplicado | 10.1111/J.1540-6210.2011.02359.X |
| Mitchell GE, 2014, Public Perform Manag | 3               | I                     | Accountability          | Empírico           |           | 10.2753/PMR1530-9576380102       |
| Lewis JM, 2015, Policy Soc              | 3               | I                     | Performance Measurement | Teórico            |           | 10.1016/J.POLSOC.2015.03.001     |

| Referências Mais Citadas Pela Coletânea |                 |                       |                         |                    |      |                                  |
|-----------------------------------------|-----------------|-----------------------|-------------------------|--------------------|------|----------------------------------|
| Paper                                   | Total Citations | (I)ncluído (E)xcluído | Tema Central            | Empírico / Teórico | Obs. | DOI                              |
| Julnes PD, 2001, Public Admin Ver       | 40              | I                     | Performance Measurement | Empírico           |      | 10.1111/0033-3352.00140          |
| Moynihan DP, 2008, Dynamics Performance | 39              | I                     | Performance Management  | Teórico            |      | 978-1-58901-194-6                |
| Behn RD, 2003, Public Admin Ver         | 36              | I                     | Performance Measurement | Teórico            |      | 10.1111/1540-6210.00322          |
| Moynihan DP, 2010, J Publ Adm Res Theor | 35              | I                     | Performance Information | Empírico           |      | 10.1093/JOPART/MUQ004            |
| Melkers J, 2005, Public Admin Ver       | 34              | I                     | Local Goverment         | Empírico           |      | 10.1111/J.1540-6210.2005.00443.X |
| Radin BA, 2006, Challenging Performa    | 33              | I                     | Performance             | Teórico            |      | 978-1-58901-091-8                |
| Bevan G, 2006, Public Admin             | 32              | I                     | Performance Indicators  | Empírico           |      | 10.1111/J.1467-9299.2006.00600.X |
| Poister TH, 1999, Public Admin Ver      | 31              | I                     | Local Goverment         | Empírico           |      | 10.2307/3110115                  |

| Referências Mais Citadas Pela Coletânea |                 |                       |                           |                    |                 |                                    |
|-----------------------------------------|-----------------|-----------------------|---------------------------|--------------------|-----------------|------------------------------------|
| Paper                                   | Total Citations | (I)ncluído (E)xcluído | Tema Central              | Empírico / Teórico | Obs.            | DOI                                |
| Berman E, 2000, Public Admin Ver        | 26              | I                     | Performance Measurement   | Empírico           |                 | 10.1111/0033-3352.00104            |
| Ammons DN, 2008, Public Admin Ver       | 25              | I                     | Local Goverment           | Empírico           |                 | 10.1111/J.1540-6210.2007.00864.X   |
| Hood C, 1991, Public Admin              | 23              | I                     | NPM                       | Teórico            |                 | 10.1111/J.1467-9299.1991.TB00779.X |
| Pollitt C, 2004, Public Management Re   | 19              | E                     | Governance                |                    | Duplicado       | 978-0-19-879518-6                  |
| Dimaggio PJ, 1983, Am Sociol Ver        | 18              | E                     | Institutional Isomorphism |                    | Título / Resumo | 10.2307/2095101                    |
| Meyer JW, 1977, Am J Sociol             | 18              | E                     | Organizational Structures |                    | Título / Resumo | 10.1086/226550                     |
| Pollitt C, 2011, Public Management Re   | 18              | I                     | Governance                | Teórico            | 3ªed. (2017)    | 978-0-19-879518-6                  |
| Ho ATK, 2006, J Publ Adm Res Theor      | 17              | I                     | Performance Information   | Empírico           |                 | 10.1093/JOPART/MUI046              |
| Moynihan DP, 2011, J Publ Adm Res Theor | 17              | E                     | Governance                |                    | Duplicado       | 10.1093/JOPART/MUQ059              |
| Sanger MB, 2008, Public Admin Ver       | 17              | I                     | Performance Management    | Empírico           |                 | 10.1111/J.1540-6210.2008.00980.X   |
| Smith P, 1995, Int J Public Admin       | 17              | I                     | Performance Measurement   | Teórico            |                 | 10.1080/01900699508525011          |
| Yang KF, 2006, Public Admin Rev         | 17              | I                     | Trust                     | Teórico            |                 | 10.1111/J.1540-6210.2006.00560.X   |

|                               |
|-------------------------------|
| <b>Rede de Citação Direta</b> |
|-------------------------------|

| <b>Paper</b>                            | <b>Total Citations</b> | <b>(I)ncluído<br/>(E)xcluído</b> | <b>Tema Central</b>     | <b>Empírico /<br/>Teórico</b> | <b>Obs.</b> | <b>DOI</b>                       |
|-----------------------------------------|------------------------|----------------------------------|-------------------------|-------------------------------|-------------|----------------------------------|
| Schatteman A, 2010, Can Public Admin    |                        | E                                | Performance Reporting   |                               | Duplicado   | 10.1111/J.1754-7121.2010.00137.X |
| Heinrich CJ, 2010, J Policy Anal Manag  |                        | E                                | Performance Management  |                               | Duplicado   | 10.1002/PAM.20484                |
| Moxham C, 2010, Public Perform Manag    |                        | E                                | Nonprofit               |                               | Duplicado   | 10.2753/PMR1530-9576330302       |
| Thomson DE, 2011, Public Perform Manag  |                        | E                                | Performance Reporting   |                               | Duplicado   | 10.2753/PMR1530-9576350103       |
| Hildebrand R, 2011, Can Public Admin    |                        | E                                | Performance Information |                               | Duplicado   | 10.1111/J.1754-7121.2011.00160.X |
| Torres L, 2011, Public Admin            |                        | E                                | Local Government        |                               | Duplicado   | 10.1111/J.1467-9299.2011.01919.X |
| Lynch-Cerullo K, 2011, Admin Soc Work   |                        | E                                | Nonprofit               |                               | Duplicado   | 10.1080/03643107.2011.599305     |
| Moynihan DP, 2011, J Publ Adm Res Theor |                        | E                                | Governance              |                               | Duplicado   | 10.1093/JOPART/MUQ059            |
| Taylor J, 2011, Public Admin            |                        | E                                | Performance Information |                               | Duplicado   | 10.1111/J.1467-9299.2009.01802.X |
| Taylor J, 2011, Public Admin-a          |                        | E                                | Performance Information |                               | Duplicado   | 10.1111/J.1467-9299.2011.02008.X |
| Campbell DA, 2012, Public Perform Manag |                        | I                                | Performance Reporting   | Empírico                      |             | 10.2753/PMR1530-9576360101       |
| Yetano A, 2013, Public Perform Manag    |                        | I                                | Performance Measurement | Empírico                      |             | 10.2753/PMR1530-9576370103       |
| Poister TH, 2013, Public Admin Rev      |                        | E                                | Performance             |                               | Duplicado   | 10.1111/PUAR.12076               |

| Rede de Citação Direta                    |                 |                       |                         |                    |                 |                               |
|-------------------------------------------|-----------------|-----------------------|-------------------------|--------------------|-----------------|-------------------------------|
| Paper                                     | Total Citations | (I)ncluído (E)xcluído | Tema Central            | Empírico / Teórico | Obs.            | DOI                           |
|                                           |                 |                       | Management              |                    |                 |                               |
| Newcomer K, 2013, Public Admin Develop    |                 | E                     | NGOs                    |                    | Duplicado       | 10.1002/PAD.1633              |
| Mitchell GE, 2014, Public Perform Manag   |                 | E                     | Accountability          |                    | Duplicado       | 10.2753/PMR1530-9576380102    |
| Mitchell GE, 2014, Public Perform Manag-a |                 | E                     | NGOs                    |                    | Título / Resumo | 10.2753/PMR1530-9576370404    |
| Lewis JM, 2015, Policy Soc                |                 | E                     | Performance Measurement |                    | Duplicado       | 10.1016/J.POLSOC.2015.03.001  |
| Henman P, 2015, Policy Soc                |                 | I                     | Performance Measurement | Empírico           |                 | 10.1016/J.POLSOC.2015.02.002  |
| Kroll A, 2015, Am Rev Public Adm          |                 | I                     | Performance Information | Empírico           |                 | 10.1177/0275074013486180      |
| George B, 2017, Public Manag Rev          |                 | I                     | Performance Information | Empírico           |                 | 10.1080/14719037.2016.1210905 |

| Documentos Incluídos Posteriormente     |                 |                       |                |                    |      |                          |
|-----------------------------------------|-----------------|-----------------------|----------------|--------------------|------|--------------------------|
| Paper                                   | Total Citations | (I)ncluído (E)xcluído | Tema Central   | Empírico / Teórico | Obs. | DOI                      |
| Dunleavy P, 2006, J Publ Adm Res Theor  |                 | I                     | NPM            | Empírico           |      | 10.1093/JOPART/MUI057    |
| Mitchell GE, 2013, Nonprof Volunt Sec Q |                 | I                     | Accountability | Empírico           |      | 10.1177/0899764011434589 |

|                                      |  |   |                           |          |  |                               |
|--------------------------------------|--|---|---------------------------|----------|--|-------------------------------|
| Brusca I, 2019, Public Perform Manag |  | I | Accountability            | Empírico |  | 10.1080/15309576.2018.1549086 |
| Brusca I, 2016, Public Perform Manag |  | I | Performance Reporting     | Empírico |  | 10.1080/15309576.2015.1137768 |
| Pollitt C, 2018, Public Money Manage |  | I | Performance<br>Management | Teórico  |  | 10.1080/09540962.2017.1407129 |

\* Trabalho foi retraído para sua publicação anterior realizada em 2009 e por isso ficou fora do escopo da pesquisa