

AVALIAÇÃO DE VALOR PÚBLICO E *DECOUPLING* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Como identificar elos fracos e inovar na cadeia de valor do cidadão que busca a Defensoria Pública?

Luciana Jordão Da Motta Armiliato De Carvalho

Defensora Pública no Estado de São Paulo - Núcleo Especializado de 2ª Instância e Tribunais Superiores; Doutoranda em Administração – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas - FGV EAESP, com estágio Doutoral na Universidade de Strasburgo (UNISTRA); Mestre em Direito Processual Civil e Cidadania (Universidade Paranaense – UNIPAR); Titular da Cátedra de Pesquisa Victor Nunes Leal – Supremo Tribunal Federal (STF) -2021; Líder do Grupo de Pesquisa “Estudos Organizacionais em Gestão Pública” da EDEPE – Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

INTRODUÇÃO

Dentro do contexto das grandes reformas estruturantes do estado que marcaram a segunda metade do século passado, o gerencialismo é aquele que, segundo Bresser Pereira (1997), orienta a atuação da administração pública para o cidadão e para a obtenção de resultados. O valor público, que passa a ser o objetivo final a ser alcançado pela internalização da criatividade e da inovação na gestão pública, parte do reconhecimento de que a administração pública também pode gerar – assim como a iniciativa privada – benefícios e *outputs* para os cidadãos (BRYSON et al., 2014), demonstrando que o estado não é só fonte de gasto, mas também essencial ator para a manutenção da sua centralidade (EVANS, 1993). Moore (2002) afirma que os gestores públicos criam resultados que são avaliados, mas eles devem ser, além de tudo, capazes de demonstrar que os resultados obtidos valem o custo do que o cidadão foi privado, para a obtenção dos resultados desejados.

A criação de valor no setor público é acompanhada, igualmente, da discussão a respeito da destinação de recursos para o financiamento de empreendimentos públicos, que são definidos após a formulação de políticas e da tomada de decisão pelos poderes constituídos, dotados de representatividade democrática. Esta criação de valor deve ser acompanhada, dentro do ciclo de políticas públicas, de modelos de avaliação da implementação da política. Conceitos de eficiência, eficácia, efetividade e *accountability*, fundamentam estudos a respeito da avaliação de políticas públicas e, como aponta Arretche (1998), justificam a construção de metodologias e técnicas de pesquisas que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre programas e resultados. Dentre os tipos de avaliação de políticas públicas existentes, as de natureza somativa são aquelas que verificam a efetividade do programa implementado e realizam um julgamento a respeito do valor que foi gerado.

Ou seja: mesmo na administração pública, a discussão sobre o valor gerado a partir da atuação do gestor é objeto de interesse. Esta avaliação só será democrática se levar em consideração, como afirma Spink (2001), todos os envolvidos, todos os atores, buscando-se construir, de forma cotidiana, a democracia no exercício da cidadania ativa. O gestor público deve colocar o beneficiário – o cidadão – como participante ativo do processo de avaliação das políticas públicas implementadas.

Neste contexto, avaliar a implementação da política pública sob a ótica do cidadão, verificando se há ou não valor na política pública implementada é uma ferramenta importante para a garantia da democracia participativa.

No setor privado, estudos a respeito da cadeia de valor do cliente fundamentam novas teorias a respeito de inovação e disrupção de modelos de negócios, como o *decoupling*. Discutiremos as abordagens de cadeia de valor do cliente, as estratégias de *decoupling* e as eventuais contribuições que estes estudos podem gerar para a administração pública, sempre sob o ponto de vista do cidadão. As recentes alterações legislativas nas contratações públicas também serão abordadas, como formas de se permitir a internalização de inovações de forma mais facilitada para o gestor público.

DECOUPLING E CADEIA DE VALOR

Em um ambiente em inovação e disrupção passam a ser onipresentes, Teixeira (2019) defende que as empresas estabelecidas precisam de um tipo diferente de inovação para prosperarem que não uma inovação meramente digital, mas sim uma transformação em seu modelo de negócios que coloque o cliente em sua posição central. Para isto, o Autor defende que a cadeia de valor do cliente (CVC) seria o ponto de partida para a implantação do *decoupling* de consumo, estratégia que possibilita a quebra da cadeia de valor em seus elos mais fracos e a incorporação de inovação em produtos e na prestação de serviços. A CVC seria composta por etapas específicas que um cliente típico realiza com a finalidade de escolher, comprar e consumir um produto ou um serviço. Após a desagregação e a desintermediação de bens e serviços, o *decoupling* seria a terceira onda de inovação dos modelos de negócios, com a particularidade de ocorrer ao longo da CVC, quebrando elos importantes.

O desacoplamento de atividades atenderia a uma necessidade específica do cliente na CVC (TEIXEIRA, 2019), buscando a melhor forma de satisfazer o seu interesse ou necessidade. Estas inovações não possuem como força motriz a simples adoção de tecnologias revolucionárias por parte das empresas estabelecidas ou das *startups* que se propõem a quebrar os elos da CVC. A tecnologia, nesta teoria, é instrumental e não finalística, não criando disrupção, função exercida pela inovação no modelo de negócios.

São novas formas de criar e captar valor, em benefício do cliente. A CVC parte da premissa de que todo cliente se envolve em três tipos de atividades durante a sua interação com uma empresa: criar valor, cobrar valor ou desgastar valor. Ele busca obter mais valor, reduzir a cobrança e evitar o desgaste. E este agir pode ser consciente ou inconsciente. Teixeira enfatiza que para que o desacoplamento aconteça é essencial que as forças de especialização superem as forças de integração. Se o cliente não se beneficiar do *decoupling*, ele não será bem-sucedido.

E o que determina esta decisão? Segundo a teoria do *decoupling*, o custo. Isto porque o cliente teria custos em todos os estágios da CVC e estes custos não são somente monetários. Englobam o esforço necessário para a escolha de itens (custos de procura), para a localização e recebimento (custos de compra) e o esforço para utilizá-los (custos de uso). Estes custos podem ser mensurados em horas, dias e através de processos cognitivos elementares (PCEs).

Quanto maior o custo para o cliente em determinado “elo” da CVC, maior seria a motivação para a inovação e o desacoplamento através da especialização. Por isso, a empresa e o gestor devem mapear os estágios da CVC de seu cliente de forma pormenorizada, descobrindo onde se cria valor, onde cobra valor (não monetário) e onde ele é desgastado. Partindo-se deste raciocínio, seria possível responder às seguintes perguntas: é possível criar mais valor na atividade que é desempenhada? É possível captar menos nas atividades cobradoras? É possível reduzir o desgaste do valor do cliente sem diminuir o que é oferecido?

A CRIAÇÃO DE VALOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Esta abordagem é, teoricamente, compatível com a criação de valor na administração pública. Os gestores públicos, através do processo democrático de avaliação de políticas públicas voltado ao cidadão, podem avaliar toda a “cadeia de valor do cidadão”, identificando os seus estágios relevantes. A complexidade da busca por um serviço público pode ser detalhada de forma exaustiva, prevendo todo os processos envolvidos.

Como exemplo, podemos decompor as ações de um cidadão ao buscar a política pública de acesso à justiça implementada pela Defensoria Pública: perceber um problema

ou situação jurídica que necessite ser solucionada; tomar a decisão de resolver este problema ou situação jurídica; buscar informações sobre a existência de uma política pública ou de um órgão público que possa auxiliá-lo na resolução deste problema situação jurídica; acessar o serviço virtualmente ou presencialmente para agendamento do atendimento; comparecer ao atendimento virtual ou presencial; aguardar o atendimento; preencher formulários; enviar documentação necessária para o atendimento jurídico; ser atendido; explicar o problema jurídico ao burocrata de nível de rua responsável pelo atendimento; compreender as orientações que lhe foram dadas e atuar de acordo com estas; acompanhar o atendimento; aguardar o encaminhamento da demanda; aguardar a tramitação da demanda jurídica; finalizar ou não o atendimento, com a solução/não solução do problema/situação jurídica; avaliar o atendimento.

Somente após a avaliação de cada um dos passos da CVC do cidadão durante o seu contato com a administração pública para a implementação de uma política pública é que será possível identificar aqueles que são considerados “elos fracos”, passíveis de desacoplamento e de inovação. Esta avaliação e identificação poderá levar à quebra destes elos, com a adoção da inovação.

Tomemos como exemplo o elo do envio da documentação necessária para o atendimento, como o envio de documentos pessoais pelos cidadãos para a propositura de ações através da Defensoria Pública. Em muitas unidades da Defensoria Pública, onde a virtualização foi exponencialmente acelerada após o isolamento social imposto pela pandemia do COVID-19, o atendimento só é acessado após o envio de documentos pelo cidadão.

Dificuldades de acesso à internet, cidadãos em situação de vulnerabilidade e em condições de exclusão social, incompreensão sobre termos e informações técnicas e sistemas digitais pouco amigáveis geram um excessivo custo de uso ao cidadão que busca o atendimento da Defensoria Pública e desgastam o valor da política pública de acesso à justiça que é oferecida. Este é um elo fraco que pode sofrer o desacoplamento, através da inovação, buscando diminuir o custo do cidadão – de tempo, de espera, de desgaste pessoal – na implementação da política pública.

Mas qual é o instrumental disponível para o gestor público inovar? A nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21), aponta alguns caminhos. O IPEA, através de sua Diretoria

de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura, emitiu em fevereiro de 2021 Nota Técnica (RAUEN, 2021) onde avalia os impactos da legislação no que se refere à inovação. O texto legal, segundo o órgão, reconhece o caráter estratégico da compra pública como instrumento para promoção do desenvolvimento através da inovação. São apontados pelo IPEA como estímulos de inovação previstos na nova legislação:

- i) Margens de preferências adicionais para bens e serviços produzidos no país. A margem é de 10%, mas é ampliada para até 20% caso sejam resultantes de desenvolvimento e inovações no país, frente a concorrentes estrangeiros.
- ii) Procedimento de manifestação de interesse (PMI). Já previsto em outras legislações, foi incorporado pela nova Lei de Licitações para a busca de soluções inovadoras. O PMI permite que potenciais fornecedores façam, às suas expensas, estudos, levantamentos e projetos destinados a demonstrar a viabilidade de uma determinada solução e a viabilidade do modelo de negócios associados a essa solução.
- iii) Diálogos Competitivos (DC). Nova forma de licitação que se destina a situações em que a administração julga necessário consultar as melhores soluções disponíveis no mercado ou prestes a estarem disponíveis no sentido de selecionar aquelas que mais gerarão valor ao longo do tempo.
- iv) Prêmios para Inovação: a nova legislação não obriga o vencedor do concurso a transferir ou ceder para a administração pública a titularidade dos direitos patrimoniais sob a criação resultante da atividade.

No exemplo que utilizamos, o elo do envio da documentação necessária para o atendimento jurídico do cidadão que busca a Defensoria Pública poderia ser objeto de um procedimento de manifestação de interesse (PMI), onde potenciais fornecedores realizariam estudos e projetos destinados a demonstrar a viabilidade técnica de uma solução e do modelo de negócio a ela associada. Esta e muitas outras soluções inovadoras podem impactar de forma significativa a implementação de políticas públicas, sua avaliação e o valor público que geram para o cidadão.

CONCLUSÃO

Avaliar a implementação de uma política pública, garantindo a participação efetiva dos atores sociais no processo político de definição de empreendimentos públicos garante a participação democrática, com o exercício de uma cidadania ativa. Para que este processo esteja completo, a perspectiva de avaliação do cidadão, que é o destinatário da política pública, é essencial. O cidadão poderá, sob o seu ponto de vista, avaliar se há ou não criação de valor público na implementação da política pública objeto de análise.

Neste contexto, a criação de valor através da implementação de uma política pública pode se beneficiar da teoria da cadeia de valor do cliente (CVC), que avalia o modelo de negócios e a criação de valor sob a perspectiva do cliente. Este é o caso da política pública de acesso à justiça implementada pela Defensoria Pública.

Decompor o processo de acesso do cidadão à política pública até a sua implementação, com a análise detalhada de todas as fases deste procedimento pode auxiliar o gestor público a encontrar elos fracos nesta cadeia e, a partir desta avaliação, quebrá-los, buscando a inovação através do *decoupling*.

Inovar na administração pública não passa, necessariamente, pela incorporação obrigatória das mais modernas tecnologias digitais. Muitas vezes, as soluções digitais mais adequadas não são as mais modernas e disruptivas, mas sim aquelas que se adequam à realidade da implementação de uma política pública em um elo, fase ou parte do processo em que há desgaste de valor para o cidadão, como falta de compreensão das tecnologias de informação e comunicação (TIC) adotadas, longas esperas virtuais para atendimento, falta de acesso à internet ou mesmo dificuldade de comunicação não oral.

Avaliar a cadeia de valor do cidadão, analisando e classificando as atividades de acordo com os custos de tempo e de esforço para acessar uma política pública para posteriormente identificar os potenciais elos de melhoria é um processo analítico que pode ser incorporado pelo gestor público da Defensoria Pública que busca inovar na gestão pública que executa. Como instrumental para esta inovação, a nova Lei de Licitações prevê como um dos seus objetivos incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional

sustentável. Resta ao gestor público, à sociedade e ao cidadão exigir que o texto legal atinja, de forma efetiva e real, os avanços a que se propõe.

BIBLIOGRAFIA

ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 10.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Managerial public administration: Strategy and structure for a new state** *Journal of Post Keynesian Economics*, 1997.

BRYSON, J. M. et al. **Public Value Governance : Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management** Published by : Wiley on behalf of the American Society for Public Administration Stable URL : <https://www.jstor.org/stable/24029426> Public Value Govern. **American Society for Public Administration**, v. 74, n. 4, p. 445–456, 2014.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 28–29, p. 107–157, Apr. 1993.

MOORE, M. H. **Criando valor público : gestão estratégica no governo: ACERVO ACADÊMICO FGV: BUSCA INTEGRADA**. Rio de Janeiro: [s.n.].

NOTA TÉCNICA nº 80, Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura, IPEA: Compras Públicas de Inovações segundo o texto final do PL Nº 4.253/2020, fev. 2021. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37490&Itemid=8

SPINK, P. Avaliação democrática: **Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS**, 2001.

TEIXEIRA, T. S. **Desvendando a Cadeia de Valor do Cliente**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.