

CADERNOS EBAPE.BR

Cadernos EBAPE.BR

ISSN: 1679-3951

Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de
Administração Pública e de Empresas

Martins, Humberto Falcão; Mota, João Paulo; Marini, Caio
Business models in the public domain: the public governance canvas
Cadernos EBAPE.BR, vol. 17, no. 1, 2019, January-March, pp. 49-67
Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

DOI: 10.1590/1679-395167893

Available in: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323259442006>

- How to cite
- Complete issue
- More information about this article
- Journal's webpage in redalyc.org

UABEM
redalyc.org

Scientific Information System Redalyc
Network of Scientific Journals from Latin America and the Caribbean, Spain and
Portugal

Project academic non-profit, developed under the open access initiative

Modelos de negócio na esfera pública: o modelo canvas de governança pública

HUMBERTO FALCÃO MARTINS ¹

JOÃO PAULO MOTA ²

CAIO MARINI ³

¹ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV EBAPE) / ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS, RIO DE JANEIRO – RJ, BRASIL

² INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO (IDP), BRASÍLIA – DF, BRASIL

³ FUNDAÇÃO DOM CABRAL (FDC), NOVA LIMA – MG, BRASIL

Resumo

O objetivo deste estudo é apresentar uma ontologia de governança pública, baseada em robusta literatura em modelos de negócios e em um conceito de governança pública estruturado, a fim de melhorar a compreensão, comunicação, inovação e mensuração nas iniciativas públicas. A abordagem ontológica é combinada com a ciência de design para desenvolver um “modelo de tela (canvas) de governança pública”, que se propõe a descrever mecanismos de governança em determinada iniciativa pública. O resultado é um modelo que deve formar de maneira ideal a base para novas ferramentas de gestão da estratégia e de informação, bem como oferecer outros benefícios em termos de mensuração e avaliação. Por fim, o modelo canvas é aplicado em três diferentes contextos institucionais da gestão pública. O futuro desenvolvimento deste estudo pode trazer importantes resultados tanto para profissionais quanto acadêmicos.

Palavras-chave: Modelos de negócios. Governança Pública. Ciência de Design. Inovação. Iniciativas Públicas.

Business models in the public domain: the public governance canvas

Abstract

The aim of this study is to put forward a public governance ontology, based on robust business literature and a structured public governance concept, to aid in improving understanding, communication, innovation, and measurements in public ventures. The ontology approach is combined with design science to develop a “public governance canvas model,” which conveys different descriptions of governance arrangements of given public ventures. The product of this research is a model that forms the ideal structure of new strategy management and information tools, as well as offers other benefits relating to measurement and evaluation. Finally, the canvas model is applied in three different institutional contexts of public management. Further development of this review could be accomplished through applying this model in organizations that generate important outcomes for both practitioners and academics.

Keywords: Business Models. Public Governance. Design Science. Innovation. Public Ventures.

Modelos de negocio en la esfera pública: el modelo Canvas de Gobernanza Pública

Resumen

El objetivo de este estudio es proponer una ontología de la gobernanza pública, basada en una sólida literatura sobre modelos de negocio y en un concepto estructurado de gobernanza pública, con el fin de mejorar la comprensión, la comunicación, la innovación y la medición de las iniciativas públicas. El enfoque ontológico se combina con la ciencia de diseño para desarrollar un “modelo de canvas de gobernanza pública”, que se propone describir los mecanismos de gobernanza de una dada iniciativa pública. El producto de esta investigación es un modelo que, idealmente, debe servir de base para nuevas herramientas de gestión de la estrategia y de la información, además de ofrecer otros beneficios en lo referente a medición y evaluación. Por último, el modelo de canvas se aplica en tres contextos institucionales de la gestión pública. El desarrollo futuro de este estudio puede proporcionar resultados importantes tanto para profesionales como para académicos.

Palabras clave: Modelos de negocio. Gobernanza Pública. Ciencia de diseño. Innovación. Iniciativas públicas.

Artigo submetido em 19 de abril de 2017 e aceito para publicação em 10 de outubro de 2017.

[Versão traduzida]

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395167893>

INTRODUÇÃO

Os padrões de modelos de negócio (chamados *templates* ou *canvas*) surgiram para satisfazer a necessidade de profissionais do campo de tecnologia da informação (TI) em entender o negócio e a organização, para então desenvolver soluções de TI mais condizentes e orientadas ao mercado (CHESBROUGH e ROSENBLOOM, 2002). Os autores da literatura gerencial perceberam que o uso desses padrões poderia servir a outros fins: levar a um entendimento mais abrangente e integrado do negócio e suas partes lógicas (CASADESUS-MASANELL e RICART, 2010; ZOTT, AMIT e MASSA, 2010); fortalecer ou melhorar o planejamento estratégico, podendo até a substituí-lo (ABRAHAM, 2013; SHAFER, SMITH e LINDER, 2005); e fornecer uma visão mais simplificada, facilitando a elaboração de plano de negócios. Em síntese, essa abordagem fornece um instrumento para melhor compreender, mapear e compartilhar a lógica de geração de valor de organizações ou redes formadas por organizações (AMIT e ZOTT, 2001; OSTERWALDER, 2004), especificamente em um contexto de crescente complexidade, em que esses modelos requerem a articulação de um grande número de *stakeholders* por meio da integração de negócios, processos, sistemas de informações, canais de distribuição e pessoas.

Um bom exemplo desse tipo de ferramenta é o *Business Model Canvas* (OSTERWALDER, 2004), que auxilia o gestor a enxergar de maneira holística o processo de captura, criação e entrega de valor realizado pelos diversos elementos e atores que constituem o negócio de uma organização. No campo da governança pública existem algumas iniciativas semelhantes na forma de modelos de gestão para resultados, que envolvem temas emergentes como qualidade e capacidades organizacionais (BARNARD, 1971; BURNS, 1978; MINTZBERG, 1973; PRAHALAD e HAMEL, 1990), redes e governança em rede (AGRANOFF, 2007; CASTELLS, 2013), melhoria do desempenho (BOUCKAERT e HALLIGAN, 2008; BOYNE, MEIER, O'TOOLE et al., 2006; HALACHMI e BOUCKAERT, 1996; NEELY, 2007) e geração de valor público (MOORE, 1994, 1995).

Este trabalho une conceitos de modelos de negócio, ciência do *design* e governança pública, se concentrando em uma área específica do conhecimento ainda pouco discutida: a especificação e conceituação de um modelo de governança pública. Propomos aqui um modelo de *Public Governance Canvas* para descrever arranjos de governança de uma dada intervenção pública (governo, política, programa, projeto, processo etc. voltados ao trato de problemas públicos), fundamentado a partir da literatura acerca de modelos de negócio, de governança pública e da ciência do design. A partir dessa fundamentação, buscamos outros propósitos, tais como: identificar e modelar indicadores, melhorar o processo decisório, fortalecer o planejamento estratégico, auxiliar o desenho de soluções de TI, melhorar a comunicação com stakeholders e, sobretudo, acentuar a capacidade de inovação dos servidores e gestores da organização em prol do alcance de resultados. Os componentes do modelo proposto e a forma como se relacionam, baseiam-se em elementos do conceito de governança pública. Essa proposta (como meta-modelo) permite a criação de modelos específicos de governança pública que, com base em 14 elementos distribuídos em 4 blocos, é capaz de descrever a lógica de funcionamento de uma intervenção pública qualquer, propiciando *insights* e aferindo sua viabilidade de implantação.

As três primeiras seções do estudo apresentam os conceitos de modelo de negócio e o desenvolvimento do tema, assim como as motivações para que seja mais bem compreendido e aplicado. A quarta seção traz discussões e conceitos relacionados a governança pública. A modelagem e a proposta de abordagem do *Public Governante Canvas* são apresentadas na quinta seção, onde também são discutidos seus aspectos relevantes. Na sexta e última seção concluímos apresentando nossas considerações.

DEFINIÇÃO DE 'MODELOS DE NEGÓCIO' E SEUS BENEFÍCIOS

O termo modelo de negócios se popularizou na literatura com o desenvolvimento do setor de TI e da Internet nos anos 90 (AFUAH e TUCCI, 2001; PATELI e GIAGLIS, 2003) e com a expansão das organizações de tecnologia da informação e comunicação (TIC). Nota-se que não existe um único conceito que possa definir "modelo de negócio" (MORRIS, SCHINDEHUTTE e ALLEN, 2005; ZOTT, AMIT e MASSA, 2010), mas pode-se dizer que se trata de um modelo dentro de um ambiente de negócios (relacionado com organizações privadas). Um "modelo" é uma representação de algo (um objeto, um fenômeno físico, humano, etc.) em escala reduzida, ou uma descrição em algoritmos matemáticos. Em ambos os casos, o modelo tem a finalidade de facilitar o estudo do objeto original. Osterwalder (2004), define a palavra "business" (negócio) como a atividade relativa à oferta de produtos (bens ou serviços).

Assim sendo, o objetivo de criar um modelo de negócio foi de auxiliar a compreender, descrever ou prever como as organizações funcionam em suas atividades de oferta de produtos e na obtenção de um retorno financeiro sustentável. Como a noção de "oferta de produtos" pode parecer restritiva, é importante que ela seja ampliada para melhorar sua compreensão (em um nível mais alto de abstração). A oferta de produtos, portanto, é entendida como a forma pela qual uma organização privada

obtem seus rendimentos (retorno pecuniário), mediante a entrega dos produtos (ou seja, o que a organização dá em troca do pagamento recebido) para aqueles que pagaram, e como e com quem esses produtos são gerados.

Em outras palavras, criar um modelo de negócio quer dizer identificar os conceitos e ferramentas necessários para auxiliar os gestores a especificarem a lógica da organização, a forma como ela funciona e como cria valor a seus *stakeholders* (CASADESUS-MASANELL e RICART, 2010; ZOTT e AMIT, 2008).

Timmers (1998), foi um dos primeiros a tentar definir modelo de negócio. O autor o compreende como uma arquitetura de fluxos de produtos e informação, incluindo a descrição de vários dos *stakeholders* do negócio (como os clientes, por exemplo) e seus papéis, assim como a descrição das fontes de receita. Linder e Cantrell (2000) definem modelos de negócio como o núcleo lógico de como uma organização cria valor. Chesbrough e Rosenbloom (2002) observam que há um alinhamento entre a tecnologia e o negócio, isto é, compreendem o modelo de negócio como um elo intermediário entre o desenvolvimento de soluções de TI e a criação de valor pela empresa. Shafer, Smith e Linder (2005) estabeleceram uma relação entre o conceito de modelo de negócio e o de estratégia, onde o primeiro é uma representação da lógica organizacional e das escolhas estratégicas feitas para criar e capturar valor dentro de uma 'rede de valor'. Amit e Zott (2001) propõem uma abordagem complementar, centrada em rede, descrevendo um modelo de negócio como a configuração do conteúdo, estrutura e governança das transações organizacionais destinadas à identificação de oportunidades de negócio para criação de valor. Os autores ressaltam que as transações ficam ativas em meio a múltiplas facetas das organizações, incluindo fornecimento, parcerias ou relacionamento com clientes.

Osterwalder (2004) resumiu as contribuições dos mais importantes autores sobre modelos de negócio e identificou que grande parte das pesquisas existentes sobre o tema permaneciam em um nível conceitual, bastante amplo e muitas vezes, vago. Ao analisar o que é modelo de negócio a partir de diversas perspectivas, o autor propôs a seguinte definição:

O modelo de negócio é uma ferramenta conceitual que inclui uma série de elementos e as relações entre eles, permitindo que se expresse uma lógica de como a empresa ganha dinheiro. É uma descrição da proposta de valor da empresa a um ou mais segmentos de clientes, bem como da arquitetura da companhia e de sua rede de parceiros para criação, comercialização e entrega de seu capital de valor e relacionamento, de forma gerar lucro e fontes sustentáveis de receita (OSTERWALDER, 2004).

Nesse sentido, Osterwalder (2004) se concentrou em uma área específica de estudos que até aquele momento não estava tão bem coberta: a conceituação e especificação de um modelo genérico para descrever modelos de negócio. Tal abordagem tornou-se indispensável, não apenas por fornecer um entendimento simples de aspectos de gestão, como também por disponibilizar ferramentas eficazes de modelo de negócio com vistas a melhorar a gestão em um ambiente organizacional cada vez mais incerto, dinâmico e complexo (HORNEY, PASMORE e O'SHEA, 2010).

O domínio de investigação sobre modelo de negócio ainda é considerado relativamente recente, contudo tem comprovado sua crescente relevância, galgando uma posição importante do ponto de vista gerencial em contextos de incerteza. Algumas ferramentas foram concebidas para auxiliar os gestores a capturar, compreender, comunicar, projetar, analisar e mudar a lógica de negócio de sua organização.

Os benefícios apresentados na próxima seção foram sistematizados em cinco funções por Osterwalder (2004). Estão fundamentados em uma ontologia de proposta de modelo de negócio e correspondem a: visualização, compreensão e comunicação; análise, mensuração e comparação; concepção, planejamento, gestão da mudança e alinhamento; processo decisório; e prospectiva.

ONTOLOGIA E DESIGN DO MODELO DE NEGÓCIO

Osterwalder (2004) projetou e propôs uma estrutura conceitual (ou ontologia), para modelos de negócios. O termo ontologia usado em sistemas organizacionais foi tomado por empréstimo da filosofia e descreve (ou define especificações) conceitos e relações em um domínio de conhecimento (GRUBER, 1993; O'LEARY, 2001). Giaretta e Guarino (1995) definem a ontologia como a disciplina filosófica que trata da natureza e a organização da realidade, diferente da Epistemologia que aborda a natureza e as origens do conhecimento.

No campo das TICs, o termo ontologia foi inicialmente usado na inteligência artificial e na engenharia do conhecimento. Atualmente sua importância é reconhecida em diversas áreas de conhecimento como sistemas de informações (modelagem qualitativa, design de banco de dados, sistemas baseados em design de agentes, análise orientada a objetos), medicina, sistemas de informações biológicas, engenharia mecânica, organização e padronização do conhecimento, e gestão e integração organizacional (GUARINO, 1998; O'LEARY, 2001; OSTERWALDER, 2004). Para Uschold e Gruninger (1996) um exemplo simples

de ontologia é a especificação de um banco de dados, contendo a descrição hierárquica de tipos, de classes e de seus relacionamentos em subseções, esquemas de base de dados relacional (relações que possam existir em algum banco de dados) e as restrições de integridade que devem ser identificadas. Uschold e Gruninger (1996) complementam que o principal objetivo da aplicação de ontologias na área de TIC é o desenvolvimento e implementação de um relato formal/explicito acerca de um entendimento comum em uma determinada área, com a finalidade de resolver um problema.

Este estudo relaciona ontologia e modelos organizacionais que, segundo Fox e Grüninger (1997), têm o objetivo de ser uma representação de processos, projetos, pessoas, recursos, informação, estrutura, estratégia e limitações de uma organização ou governo. Em suma, ontologia pode ser entendida como um modelo de referência – “referência” compreendida como autoridade (DUCE e HOPGOOD, 1990) – que proporciona uma compreensão comum de um domínio de conhecimento (OSTERWALDER e PIGNEUR, 2004). Ainda, o termo ontologia pode ser usado para definir semânticas e sintaxes para um campo (GUARINO, 1998), o que se encaixa perfeitamente em nossa ontologia de modelo de negócio, uma vez que o objetivo é definir os conceitos e relacionamentos estabelecidos no sistema organizacional.

A construção de uma ontologia de modelo de negócio possui o fundamento lógico diferente da definição de uma estrutura/framework. Enquanto o framework se baseia em uma contribuição teórica, a partir da compreensão das razões (os porquês) de um fenômeno organizacional em questão (WHETTEN, 1989) – na busca da teoria para ajudar a discernir padrões, elementos e seu funcionamento. O raciocínio da ontologia, por sua vez, busca construir uma abordagem de um problema-solução (constatação e resolução) (OSTERWALDER, 2004). Portanto, as ontologias capturam e formalizam a lógica do negócio a fim de projetar e construir uma representação do negócio da organização.

Para tanto, conjuga-se a abordagem de ontologia com a ciência do *design*. Au (2001) define a ciência do *design* como uma pesquisa predominantemente aplicada e orientada a resolução de problemas práticos, desenvolvendo produtos que tenham o propósito de gerar soluções centradas na pessoa (diferente do que observado nas ciências sociais, que buscam explicar a realidade). Nesse sentido, pode-se entender as atividades da ciência do *design* em dois momentos, ou seja, a) atividades de pesquisa (contemplando a construção, avaliação, teorização e justificação de elementos/componentes/artefatos) e b) produtos de pesquisa (construtos, modelos, métodos e implementação) (AU, 2001).

Então, em nosso ponto de vista, a ontologia do modelo de negócio tem sua raiz no design do modelo, que cobre atividades de pesquisa (especialmente construção e avaliação), e a produção de produtos da pesquisa (principalmente construtos, modelos e métodos). Osterwalder (2004) propôs uma ontologia genérica de um modelo de negócio (contendo, por exemplo, um artefato/ferramenta ou modelo) que seja possa expressar conceitualmente a lógica de negócios de uma organização privada de forma estruturada. Vale destacar, contudo, que nenhum dos estudos de modelos de negócio analisados modelaram a organização inteira. A pesquisa nessa área do conhecimento que serviu como base para este estudo, teve enfoque no modelo de negócio, ou seja, a lógica de como uma organização funciona e produz resultados (no caso do setor privado: como obtém retornos/lucro, de forma sustentável), sem descrever a empresa como um todo. O principal objetivo de Osterwalder (2004) foi fornecer bases para novas ferramentas de gestão da estratégia relacionadas a modelagem de sistemas de informação. Para tal, propôs uma ferramenta simples que busca facilitar a descrição de um modelo de negócio chamada de *Business Model Canvas* (OSTERWALDER e PIGNEUR, 2010).

DOS COMPONENTES AO BUSINESS MODEL CANVAS

Ao conceber uma modelagem ontológica para modelos de negócio, tornou-se indispensável a construção de ferramentas que auxiliem um planejamento e estruturação de negócios, em que os gestores possam compreender e descrever a lógica de negócios da organização. A função do modelo de negócio é sua capacidade de descrever a lógica de criação, entrega e captura de valor por parte de uma organização privada, auxiliando como um instrumento facilitador para que a estratégia possa ser executada (OSTERWALDER e PIGNEUR, 2010) de forma alinhada com a estrutura do negócio e com suas pessoas, processos e sistemas de informação. A partir de uma robusta pesquisa (fundamentada em revisão de literatura, entrevistas com especialistas e análise de experiências reais), Osterwalder (2004) definiu que a melhor forma de se descrever um modelo de negócio se dá a partir da explicitação de elementos que demonstram como uma organização cria valor. Para tanto, utilizou-se um conjunto de componentes de negócios, também conhecidos como “elementos”, “blocos de construção”, “funções” ou “atributos” dos modelos de negócio. Este foi o primeiro passo para a criação de uma ferramenta de planejamento e modelagem de negócio que ajuda o gestor a compreender e descrever a lógica de produção de valor de sua organização.

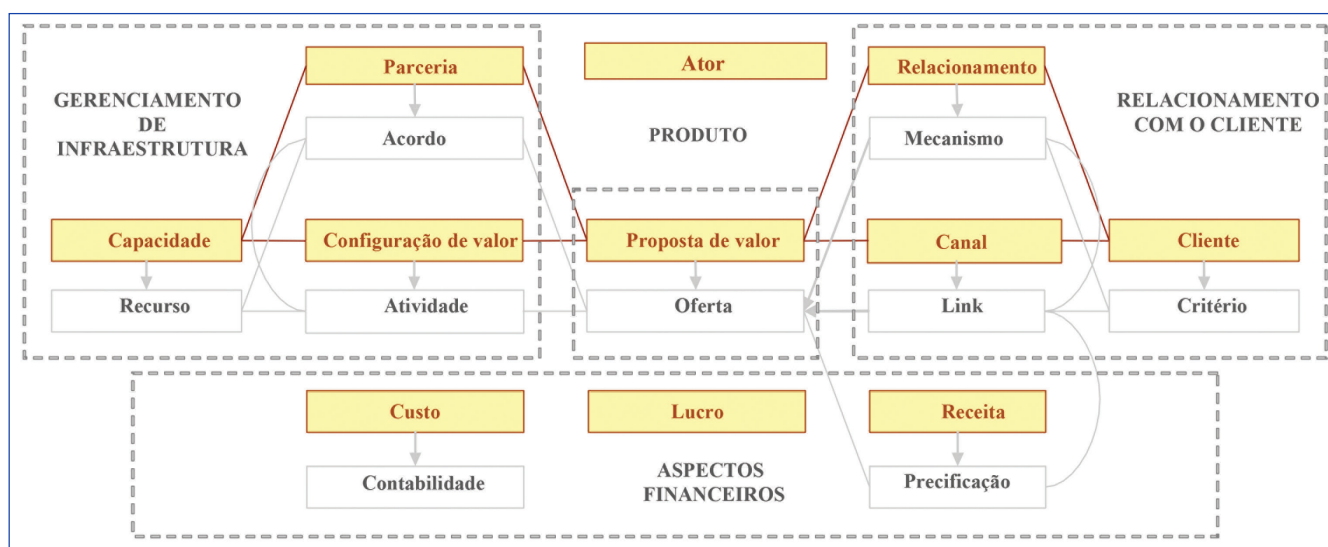
Para construir uma ontologia de modelo de negócios, Osterwalder (2004) identificou, primeiramente, quatro áreas a partir da abordagem do *Balanced Scorecard* (KAPLAN e NORTON, 1996; MARKIDES, 2000), que enfatizam quatro pilares de um modelo de negócio, a saber:

- *Produtos*: o cerne do negócio de uma organização são seus produtos e a proposta de valor ofertada ao mercado;
- *Interface com o cliente*: quem são os clientes, como devem ser ofertados os produtos (bens ou serviços) e como o relacionamento com os clientes devem ser fortalecidos;
- *Infraestrutura*: como a organização se estrutura de forma eficiente para realizar seus processos internos, sua logística e como se relaciona com parceiros quando atuando em rede;
- *Finanças*: como a organização obtém retornos financeiros, sua estrutura de custos e análise da sustentabilidade do negócio;

Em seguida, Osterwalder (2004) desdobrou os quatro pilares em nove elementos interligados que demonstram uma ontologia de modelo de negócio. Pode-se considerar os quatro pilares como uma categorização e os nove elementos como o núcleo da ontologia. A Figura a seguir ilustra a primeira visão geral da ontologia do modelo de negócio e como os elementos específicos se relacionam entre si.

Figura 1

Ontologia de modelo de negócio

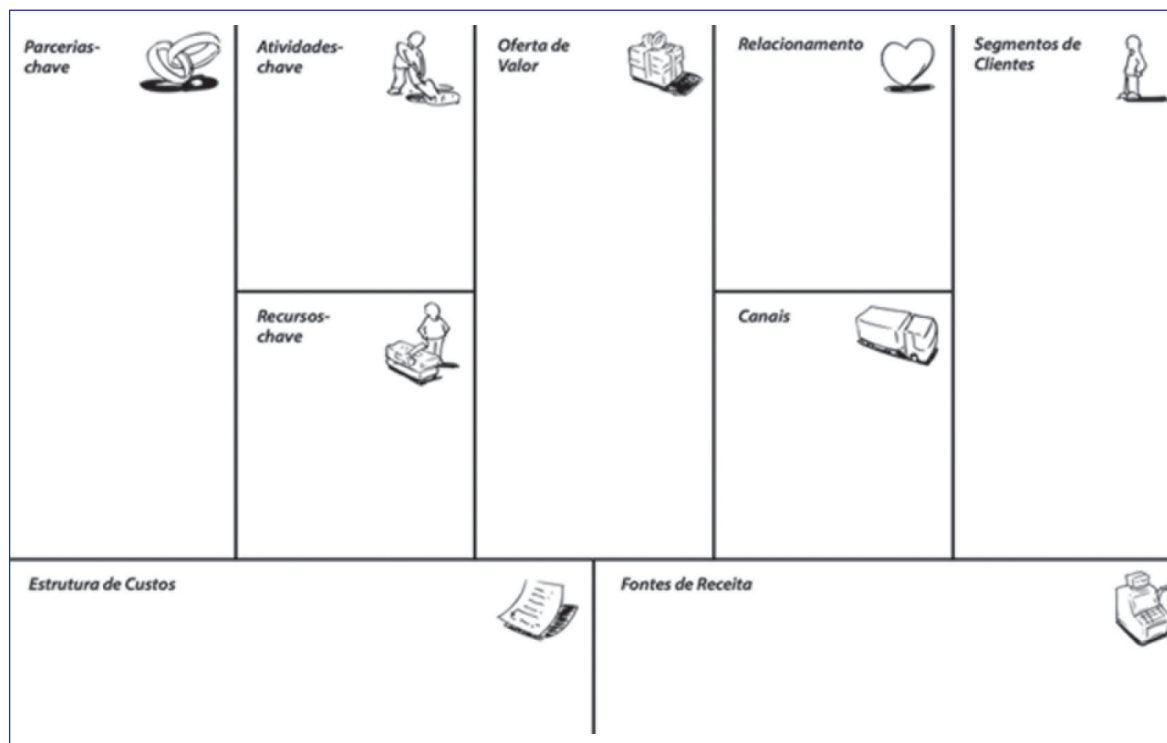


Fonte: Osterwalder (2004).

A fim de tornar os conceitos e elementos/componentes mencionados em uma ferramenta prática, Osterwalder e Pigneur (2010), adaptaram os elementos em um diagrama chamado de *Business Model Canvas*, que oferece uma visão geral do funcionamento de uma organização ao relacionar os elementos em um quadro (canvas). Com o quadro desenhado, o gestor e sua equipe (e parceiros) passam a compartilhar uma mesma visão, falando a mesma linguagem, sem ser reducionista nem tentando suavizar a complexidade que existe em uma organização. Vale destacar que nenhum dos elementos que compõe o canvas proposto por Osterwalder e Pigneur (2010) são temas novos, e o seu maior ganho é sua capacidade de conseguir sintetizar a lógica de funcionamento de uma organização privada em uma única página, proporcionando assim uma visão holística do negócio.

A figura 2 ilustra a estrutura do *Business Model Canvas*. O método foi projetado de forma a permitir a ideação, identificação e descrição dos possíveis elementos que fazem ou deverão fazer parte do modelo de negócio de uma organização. O quadro facilita a compreensão do negócio mediante de uma visão integrada, mostrando qual é a oferta de bens ou serviços (proposta de valor), as atividades que realiza, o relacionamento, clientes, parceiros, canais de distribuição, recursos e finanças (custos e receitas).

Figura 2
Business model canvas



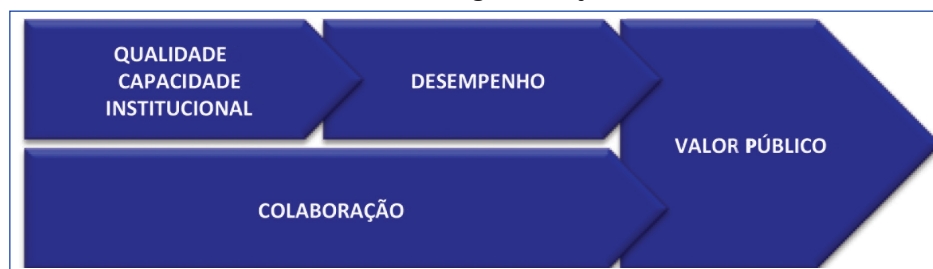
Fonte: Osterwalder e Pigneur (2010).

INCORPORANDO ELEMENTOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Governança pública tornou-se um “conceito mágico” (POLLITT e HUPE, 2009), atraente, com forte conotação positiva, portador de uma nova retórica para designar inovações no processo de governar (KOOIMAN, 1993), a partir de uma perspectiva mais abrangente e integrada de governo – “*whole of government*” (CHRISTENSEN e LÆGREID, 2011; LÆGREID e VERHOEST, 2010; POLLITT, 2003) – e sociedade (KOOIMAN, 2003). Para Osborne (2010), a governança pública é um novo paradigma que elabora ingredientes que não estavam presentes na administração burocrática ortodoxa e na nova gestão pública. Já Aguilar (2006) considera que a governança pública é composta por elementos multiparadigmáticos. Sendo considerado algo novo ou um conjunto de elementos oriundos de outros paradigmas, a governança pública, de acordo com Bevir (2009), é definida como um processo de governar (definição que é bastante conveniente para o propósito deste trabalho, que trata a representação das intervenções públicas como processo).

Nessa linha, Martins e Marini (2011) propõem representar o processo de governança a partir de quatro elementos de uma cadeia de governança, ilustrada na Figura 3.

Figura 3
Cadeia de governança



Fonte: Martins (2011).

Visto desta perspectiva, governança pública é um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos; e da melhoria do desempenho. Ainda, observa-se que essas quatro dimensões se sobrepõem.

No que se refere à *capacidades e qualidades institucionais*, governança equivale a capacidades de governo (FUKUYAMA, 2013; GRINDLE, 1997; HOLLINGSWORTH, SCHMITTER e STREECK, 1993) relacionadas à liderança (BARNARD, 1971; BURNS, 1978; LASSWELL, 1966; MINTZBERG, 1980), fortalecimento de competências internas (PRAHALAD e HAMEL, 1990), à prontidão para atuar (KAUFMAN, OAKLEY-BROWNE, WATKINS et al., 2003), e ao desenho institucional (AGUILAR, 2011).

Colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços é o domínio da governança colaborativa, em redes multi-institucionais (AGRANOFF, 2007; KOLIBA, MEEK e ZIA, 2011; AGRANOFF e MCGUIRE, 2003; SANTOS, 2012; HALACHMI, PETERS e VERHOEST, 2010; GOLDSMITH e EGGERS, 2004) e de forma interativa com a sociedade em rede (CASTELLS, 2010a, 2010b, 2011, 2013).

Desempenho, por sua vez, compreende o conjunto de esforços empreendidos na direção de resultados a serem alcançados, envolvendo dimensões tais como economicidade, execução e excelência (relacionadas à esforços) e eficiência, eficácia e efetividade (relacionadas à resultados) (BOUCKAERT e HALLIGAN, 2008; BOYNE, MEIER, O'TOOLE et al., 2006; HALACHMI e BOUCKAERT, 1996; NEELY, 2007).

Valor público constitui em última análise o componente mais direcionador do processo de governança, indicando o valor atribuído pelo público beneficiário ao que recebe do poder público, uma espécie de retorno sobre o “investimento” (os impostos pagos) feito pelo cidadão (MOORE, 1994). O valor público pode também estar relacionado com valores cívicos e republicanos, percepções de satisfação e qualidade (o que o público valoriza e consequentemente daria algo em troca), excedente de valor agregado mediante processos de inovação, de ativo ou patrimônio imaterial representado pelas instituições públicas, e resultados de políticas públicas formuladas em função de preferências refinadas (MOORE e BENINGTON, 2011).

Numa perspectiva pragmática e transformacional, governança é um processo que pode e deve ser otimizado. Um modelo de representação de intervenções públicas deve, portanto, não apenas incorporar os elementos do processo de governança (qualidades e capacidades institucionais, colaboração, relacionamento, desempenho e valor público), mas proporcionar, a partir de uma representação fidedigna, o desenvolvimento de processos mais sustentáveis de melhoria da governança.

ONTOLOGIA E O MODELO DO PUBLIC GOVERNANCE CANVAS

A literatura sobre governança pública apresentada aqui representa um campo de investigação recente e cuja relevância cresceu vertiginosamente na última década. Considerando que a maioria das pesquisas sobre modelo de governança pública permanecem em um nível conceitual mais amplo, às vezes superficial e com lacunas, este trabalho tenta identificar os detalhes e definir um modelo para descrever uma ontologia de governança pública. Para tanto, parte dos conceitos de modelo de negócio e de governança pública a fim de construir um modelo de referência. Esse modelo se propõe a) como base para uma nova forma de compreender intervenções públicas, que apresentam múltiplos benefícios; b) como uma plataforma para identificar as deficiências nos sistemas de governança existentes, mostrando suas causas e soluções; e c) como um *framework/canvas* no qual organizações podem ser comparadas e novos modelos organizacionais possam ser projetados.

Para tanto, a questão central em qualquer estudo acerca de modelos de governança pública é se existem ferramentas (gráficas) simples que possam ajudar no processo de explicar “o quê” e o “como” do “negócio” de uma organização (a lógica de criação de produtos – bens ou serviços –, tangíveis ou, como é muito comum no setor público, intangíveis), e como sua estratégia é estruturada e executada. Além disso, onde estão (ou quais são, se existem) as ferramentas realmente úteis que permitam aos gestores compreender, mensurar, ou até mesmo representar a dinâmica organizacional? A maior parte dos executivos ou gerentes compreendem intuitivamente como seu negócio funciona e como o valor é gerado, mas raramente conseguem comunicar isso de uma forma clara e simples. Ainda, não se pode deliberar sobre um tema determinado de governança (ou política pública), se não há uma compreensão clara sobre a questão por parte das pessoas envolvidas. É importante pensar em uma ferramenta que permita aos *practitioners* da gestão pública entenderem o que é seu modelo de governança e quais são os elementos essenciais de que é composto, comunicando facilmente o modelo a outros *stakeholders* e que elas possam alterá-lo e modelá-lo, a fim de aproveitar as principais oportunidades de gerar mais valor público.

March e Smith (1995) argumentam que a concepção de um quadro (um *canvas*) significa, primeiramente, buscar elementos/componentes básicos de um modelo de governança e, por sua vez, construir a ontologia que expresse as relações entre eles. Assim como o *Business Canvas* incide essencialmente sobre os aspectos estruturais do negócio, o objetivo deste estudo é formalizar o domínio de governança pública em um modelo de *Public Governance Canvas*. A proposta é fornecer uma ontologia semiformal para os modelos de governança pública, seguindo as diretrizes de Uschold, King, Moralee et al. (1998) para a construção de uma ontologia:

- Codificação – identificar os conceitos e relações-chave na área de interesse e produzir delimitações de texto inequívocas e mutuamente exclusivas dos elementos;
- Avaliação – teste a consistência interna e externa da ontologia vis a vis a literatura sobre governança para resultados;
- Documentação – gravação e especificação do vídeo produzido em co criação.

A partir das definições apresentadas de modelo de negócios e de governança pública, uma proposta de definição para uma ontologia de governança no setor público refere-se ao *public governance canvas*, uma ferramenta conceitual que contém um conjunto de elementos e seus relacionamentos, que permite expressar a lógica de criação, entrega e apropriação de valor em um ambiente de governança. Em outras palavras, trata-se da descrição do valor que uma intervenção oferece a um ou mais segmentos de beneficiários, e o detalhamento do fluxo de informação, da arquitetura de governança e de sua rede de atores (*stakeholders*) a fim de produzir transformação e valor público sustentável.

Como explicado anteriormente, o objetivo principal desta pesquisa é fornecer uma ontologia que permita descrever com precisão uma intervenção pública. Para tanto, o primeiro passo foi identificar na literatura de modelos de negócio e governança pública os principais domínios, aspectos, elementos/componentes, e funções que constituem uma intervenção. No entanto, deve-se destacar que as diferentes abordagens e descrições dos componentes do modelo de negócios variam em relação ao rigor e sua profundidade, que vão desde simples enumerações até descrições detalhadas. Alguns autores simplesmente mencionam os elementos propostos, outros explicam, e alguns propõe uma conceituação. Assim, antes de avançar com a ontologia de governança pública detalhada em nosso estudo, identificamos blocos do modelo, baseados em uma síntese da literatura existente sobre o tema:

- *Rede de atores* – refere-se ao relacionamento entre beneficiários, fornecedores, parceiros, colaboradores e outros stakeholders;
- *Fundamentos para a geração de valor* – refere-se aos custos, capacidades instaladas, estrutura de custos e receitas;
- *luxo de criação de valor* – refere-se aos processos, processos e logística de distribuição;
- *Fluxo de entrega/apropriação de valor* – refere-se aos produtos, impactos e valor público gerado;

Os quadros 1a e 1b a seguir listam os blocos e elementos do modelo de governança pública e a relação com os elementos mencionados na literatura. O objetivo aqui é propor um modelo de governança pública que integra os trabalhos existentes e avança ao conceituar cada elemento individualmente e então integrá-los em uma visão abrangente. Os quadros resumem as contribuições dos mais importantes autores sobre governança pública e modelo de negócio que ensejaram contribuições para o modelo proposto. As duas primeiras colunas revelam os principais componentes do modelo de governança pública identificados. As colunas seguintes apresentam os autores e ano de sua contribuição e se o autor contribuiu para a especificação (e composição) do modelo de governança pública.

Quadro 1a

Ontologia da governança pública — comparativo da revisão da literatura

| Bloco/Componentes | | Michael Porter (1985) | Creech (1994) | Hamel (2000) | Amit e Zott (2001) | Chesbrough; Rosenbloom (2002) | Dubosson-Torbay, Osterwalder e Pigneur (2002) | Hedman e Kaling (2002) | Neely e Adams (2002) | Osterwalder (2004) | Kkaplan e Norton (2004) | Lambert (2006) | Total |
|---|---------------------------------|-----------------------------|------------------|-----------------|--------------------|-------------------------------------|--|------------------------|----------------------|--------------------|-------------------------|----------------|-------|
| Rede de atores | Fornecedores | | X | | X | | | X | X | X | | X | 6 |
| | Parcerias | | | X | X | | | | X | X | X | X | 6 |
| | Colaboradores | | X | | X | | | | X | | X | X | 5 |
| | Outros <i>Stakeholders</i> | | | X | X | | | | X | | X | X | 5 |
| | Beneficiário | | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | 0 |
| | Relacionamento | | | X | X | X | | X | X | X | X | X | 8 |
| Fundamentos para a geração de valor | Receitas | X | | | | | | | | X | X | | 3 |
| | Custos | | | | | X | | | | X | X | | 3 |
| | Recursos (<i>input</i>) | X | | | | X | | X | | X | X | | 5 |
| | Capacidades | X | X | X | | | X | | X | X | X | | 7 |
| Fluxo de criação de valor | Processos/ Projetos | X | X | X | X | X | | X | X | X | X | X | 10 |
| | Distribuição | X | | | | | | X | | X | | X | 5 |
| Fluxo de entrega/ apropriação de valor | Produtos (<i>outputs</i>) | | X | X | | X | X | X | | X | X | | 7 |
| | Impactos (<i>outcomes</i>) | | | | | X | | | | | | | 1 |
| | Valor | | | X | | X | | | X | X | X | | 5 |
| Total | | 4 | 6 | 9 | 7 | 8 | 3 | 7 | 9 | 12 | 2 | 8 | |

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota: O “X” significa que o(s) autor(es) contribuíram para a especificação e composição de nosso modelo de governança pública.

Quadro 1b

Ontologia da governança pública — comparativo da revisão da literatura

| Bloco/Componentes | | Lehmann- Ortega e Schoettl (2005) | Morris, Schindehutte e Allen (2005) | Shafer, Smith e Linder (2005) | Voelpel, Leibold, Tekie et al. (2005) | Chesbrough (2007) | Aziz, Fitzsimmons e Douglas (2008) | Casadesus-Masanell e Ricart (2010) | Kujala, Artto, Aaltonen e Turkulainen (2010) | Teece (2010) | Wikström, Artto, Kujala e Söderlund (2010) | Total |
|--|------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|-------------------|------------------------------------|------------------------------------|--|--------------|--|-------|
| Rede de atores | Fornecedores | | | | | X | X | X | X | | X | 5 |
| | Parcerias | | | | | X | X | X | X | | X | 5 |
| | Colaboradores | | | | | | | | X | | X | 2 |
| | Outros <i>Stakeholders</i> | | | | | X | X | X | X | | X | 5 |
| | Beneficiário | | X | X | X | | X | X | X | X | X | 8 |
| | Relacionamento | | | X | X | X | X | X | X | X | X | 8 |
| | Receitas | | | | | | | | | | | 0 |
| | Custos | | | | | | | | | | | 0 |
| Fundamentos para a geração de valor | Recursos (<i>input</i>) | | | | | X | | | | | X | 2 |
| | Capacidades | | X | | | | X | X | | X | | 4 |
| Fluxo de criação de valor | Processos/ Projetos | | | | | X | | | | | X | 2 |
| | Distribuição | | X | | | | | | | | | 1 |
| Fluxo de entrega/ apropriação de valor | Produtos (<i>outputs</i>) | | X | X | X | X | | | X | | X | 6 |
| | Impactos (<i>outcomes</i>) | | | X | X | X | | | X | | X | 5 |
| | Valor | X | | X | X | X | X | | X | X | X | 8 |
| <i>Totals</i> | | 15 | 1 | 4 | 5 | 9 | 7 | 6 | 9 | 4 | 11 | |

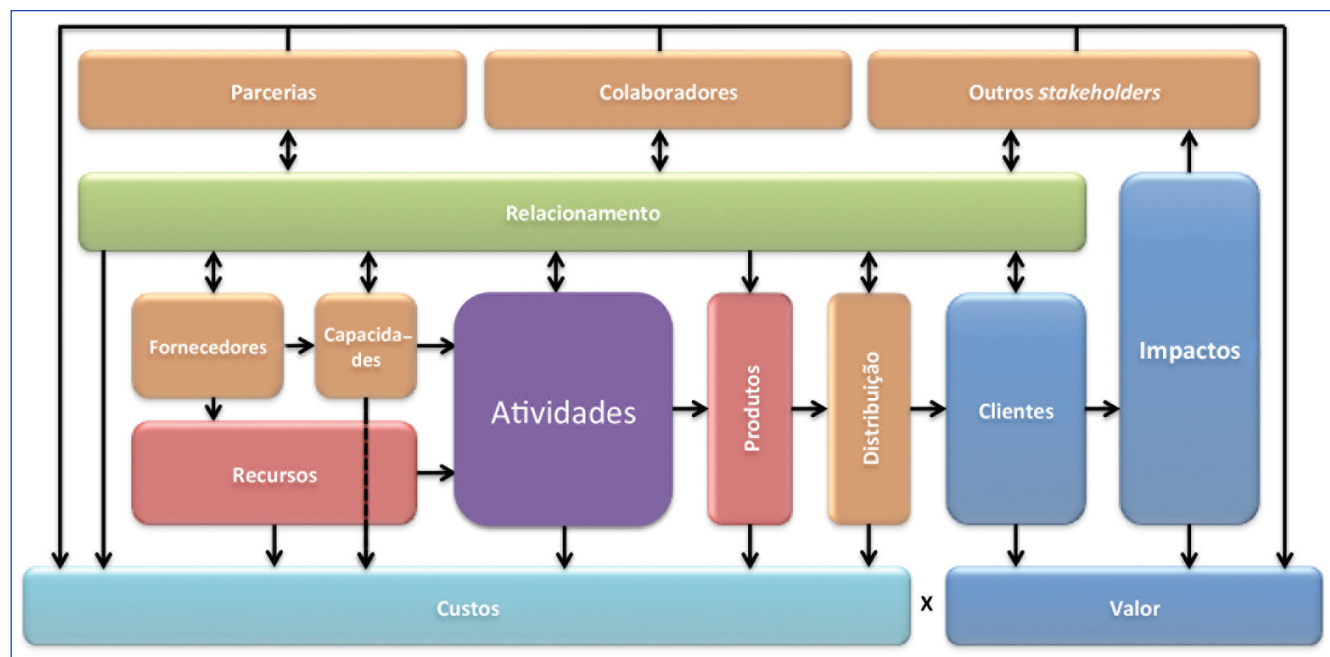
Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota: O “X” significa que o(s) autor(es) contribuíram para a especificação e composição de nosso modelo de governança pública.

Os elementos apresentados no quadro 1a e 1b são uma síntese da revisão de literatura de governança pública, gestão para resultados e modelos de negócio. A partir da análise da literatura, foram concebidos os conceitos e uma ferramenta para auxiliar os gestores a capturar, compreender, comunicar, projetar, analisar e mudar a lógica do modelo de governança de sua organização. O resultado dessa pesquisa é a ontologia de modelo de governança pública que deve, preferencialmente, representar a base para novas ferramentas de gestão de estratégia e de informação, assim como outros benefícios em termos de mensuração e avaliação.

Um protótipo de ferramenta simples é fornecido na Figura 4 a seguir com vistas à facilitar a criação ou representação de modelos específicos de governança pública. O quadro 2 apresenta a descrição dos blocos/componentes do modelo do *Public Governance Canvas* e as principais perguntas direcionadoras para a aplicação do modelo com vistas no desenvolvimento e melhoria das organizações.

Figura 4
Governança pública – Canvas



Fonte: Elaborado pelos autores.

Quadro 2

Governança Pública – Modelo canvas – componentes e questões desenvolvidas pelo modelo

| Bloco/Componente | | Descrição | Perguntas que norteiam o processo de desenvolvimento |
|------------------|---------------------|---|--|
| Rede de atores | Fornecedores | Descreve os acordos e contratos de fornecimentos necessários, assim como os atores envolvidos em cada acordo de fornecimento. | Quem são os fornecedores estratégicos? |
| | Parcerias | Descreve qual é a rede de acordos (formais) de cooperação que busca a entrega de valor superior. | Quem são os principais parceiros? Que tipo de recursos devem ser obtidos desses parceiros estratégicos? Que tipo de processos/projetos esses parceiros executam? |
| | Colaboradores | Descreve o corpo de funcionários e funções/cargos requeridos pelo modelo de governança. | Que tipo de colaboradores são requeridos? Que tipo de processos/projetos esses colaboradores executam? |
| | Outros Stakeholders | Descreve outras parcerias potenciais necessárias (considera-se também relacionamentos informais). | Quais outros stakeholders são importantes para potencializar a proposta de valor? |
| | Beneficiário | Descreve o(s) segmento(s) de beneficiários (público-alvo) do modelo governança. | Para quem estamos produzindo valor? Quais as características dos públicos destinatários de políticas públicas? Quem são os beneficiários mais relevantes? |
| | Relacionamento | Descreve rotinas/protocolos adotados entre os atores, como se mantém o contato entre os atores e qual o tipo de relacionamento estabelece com cada ator (fornecedor, parceiro, colaboradores, beneficiários). | Que tipo de relacionamento cada grupo de atores podem esperar? De que modo esse relacionamento se integra com o modelo de governança? Quais são os incentivos positivos e negativos adotados em cada relacionamento? |

Continuação

| Bloco/Componente | | Descrição | Perguntas que norteiam o processo de desenvolvimento |
|---------------------------------------|------------------------------|--|--|
| Fundamentos para a geração de valor | Receitas | Especifica qual é a forma e fontes existentes/encontradas para obtenção de receitas e sustentabilidade do modelo de governança. Descreve quais são as fontes de recursos, descrevendo o orçamento e o financeiro do modelo de governança necessário para a entrega de valor proposto. | Quais são as principais fontes de recursos? Essas fontes são suficientes para atender a proposta de valor? |
| | Custos | Descreve a estrutura de custos e dos meios envolvidos na operação do modelo. | Quais são os itens de custos mais importantes inerentes do modelo de governança? Quais são os seus valores financeiros? Quais itens de custos podem se tornar imprevisíveis? |
| | Recursos (<i>input</i>) | Descreve quais são os recursos indispensáveis para entregar valor ao beneficiários, sejam: instalações físicas, recursos financeiros. | Que recursos são importantes para atender a proposta de valor? Quais são os recursos mais dispendiosos? Pode-se enfrentar uma interrupção no fornecimento de recursos-chave? |
| | Capacidades | Está relacionada à aptidão institucional (intra-organizacionais) e individual (conhecimentos, habilidades etc.) para uma execução útil voltada para criar valor ao beneficiário. Visa criar um desempenho diferenciado, a partir de esforços que são empreendidos com vistas à produção de resultados. | Qual é a aptidão institucional essencial (intra-organizacionais)? Quais são as aptidões principais dos indivíduos que compõem o modelo de governança? |
| Fluxo de criação de valor | Atividades | Descreve como se dá a organização de atividades do modelo de governança estruturada por iniciativas – sejam processos, projetos ou eventos – necessárias para gerar valor ao beneficiário. | Quais processos/projetos são importantes para a proposta de valor? (considerar relacionamentos, implementação etc.) Qual é o processo/projeto mais valioso e mais dispendioso? |
| | Distribuição | Descreve os meios (canais) e a forma (instrumento) que o modelo de governança entrega seus bens e serviços aos seus beneficiários, como mantém o contato com seu beneficiário (direto ou indireto). | Quais canais os nossos segmentos de beneficiários preferem ser abordados? De que forma (instrumento) esses canais estão integrados? Quais canais apresentam melhor custo-benefício? |
| Fluxo de entrega/apropriação de valor | Produtos (<i>outputs</i>) | Descreve uma visão geral do conjunto de bens e/ou serviços entregues aos destinatários das políticas públicas. | Que conjunto de bens e/ou serviços são entregues a cada segmento de beneficiários? Quais problemas dos beneficiários está se buscando a resolver? |
| | Impactos (<i>outcomes</i>) | Descreve a rede de impactos diretos e indiretos produzidos no ambiente externo (à sociedade e/ou ao cidadão) pela entrega dos bens e/ou serviços. | Quais são os principais impactos (diretos e indiretos) esperados? |
| | Valor | Descreve o valor apropriado pelo beneficiário, possibilitando a satisfação de suas expectativas e a confiança. | Que tipo de valor público é entregue ao beneficiário? Que necessidades estão sendo satisfeitas? O que o beneficiário valoriza está sendo entregue? Qual é a relação custo/benefício/valor em nosso modelo de governança. Qual a parcela de contribuição de cada fonte de receita para o valor público esperado? |

Fonte: Elaborado pelos autores.

Alguns experimentos foram realizados com base nessa proposta conceitual. Vale destacar três importantes experiências no uso do canvas em diferentes contextos, com diferentes finalidades. Os casos observados foram: Governo do Estado do Rio Grande do Norte; Justiça Militar da União e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O Governo do Estado do Rio Grande do Norte utilizou o canvas para auxiliar na definição dos conteúdos da Agenda Estratégica do Estado para o horizonte temporal até 2035. O canvas subsidiou a construção de uma Missão e Visão, desdobrada em

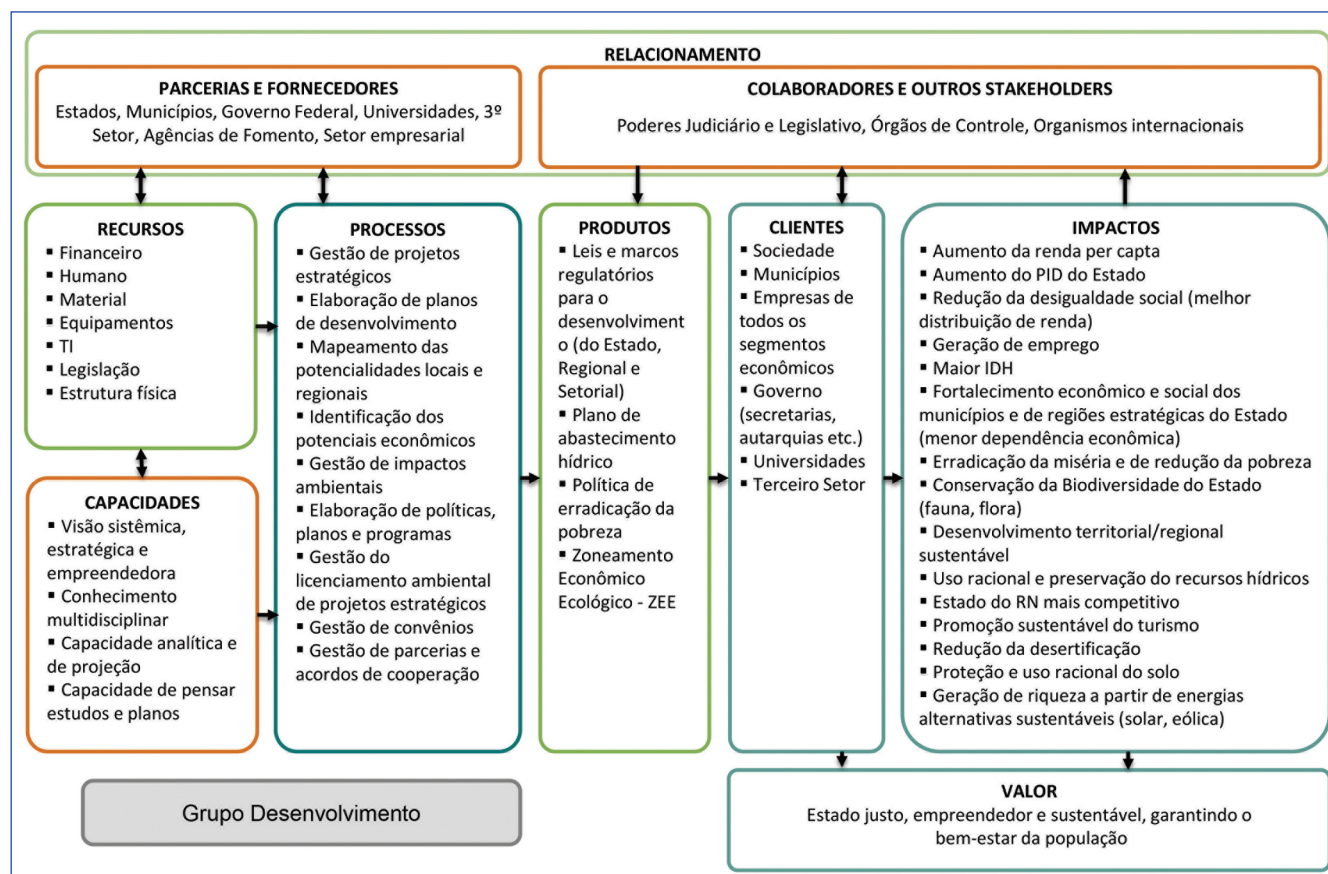
um Mapa de Estratégia estabelecido a partir da modelagem de quatro áreas de resultados: desenvolvimento sustentável, infraestrutura, rede de serviços e governança pública. A ferramenta conceitual do canvas em questão auxilia na modelagem de cada um dos resultados que expressa a lógica de criação, entrega e apropriação de valor em um ambiente de governança pública. Assim, para cada uma das áreas de resultados, foram identificados os produtos e respectivos beneficiários, os impactos e a proposição de valor, bem como os processos, recursos, capacidades e *stakeholders* envolvidos. Com base nas discussões realizadas durante as oficinas técnicas para elaboração do canvas, foi desenvolvido Mapa Estratégico do Estado, a partir do qual se estabeleceram os objetivos, indicadores, metas e projetos.

A Justiça Militar da União (comandada pelo Superior Tribunal Militar) buscou fortalecer o alinhamento estratégico da instituição e seus desdobramentos do ponto de vista tático. O canvas da governança foi fundamentado em reflexões, debates e refinamentos sobre o alinhamento entre o nível estratégico e o nível tático. Para verificar a consistência do alinhamento estratégico, a metodologia proposta envolveu a análise das relações de causa e efeito entre os elementos do canvas. Esse processo exigiu o envolvimento de representantes de várias unidades organizacionais, o que levou a constatação de que havia relação entre cada uma das perspectivas, de modo que foi possível desenvolver/criar um histórico de execução da estratégia, com base nas hipóteses levantadas.

Finalmente, o FNDE é uma autarquia (vinculada ao Ministério da Educação) responsável pela implementação de programas educacionais em todo o país. O FNDE utilizou o canvas para projetar indicadores de desempenho para os níveis estratégico, tático e operacional, bem como um modelo analítico adotado durante as reuniões periódicas e integradas de monitoramento e avaliação do desempenho institucional. O canvas, além de favorecer a compreensão da organização e o relacionamento com as unidades vinculadas, também apoiou a criação de indicadores-chave que representam melhor o desempenho do ponto de vista de vários atores e frentes de trabalho. Essa ferramenta abrangente e multidimensional ajudou os gestores a entender melhor, mapear e compartilhar a lógica do modelo de governança pública da organização de acordo com temas estratégicos previamente definidos. As Figuras 5, 6 e 7 abaixo ilustram os canvas dos três experimentos.

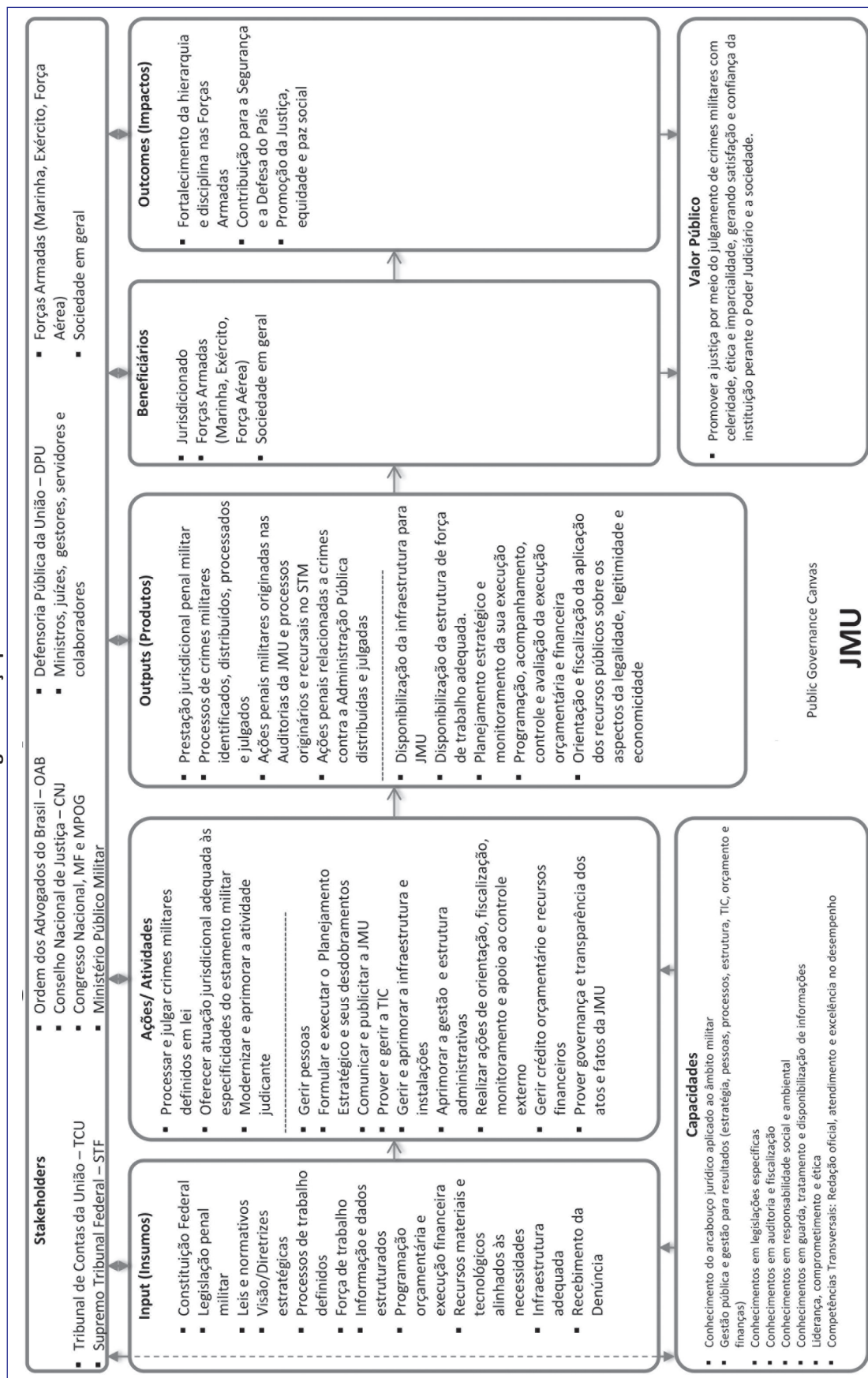
Figura 5

Canvas da governança pública – Rio Grande do Norte (área de desenvolvimento)



Fonte: Nogueira, Marini, Vilhena et al. (2016).

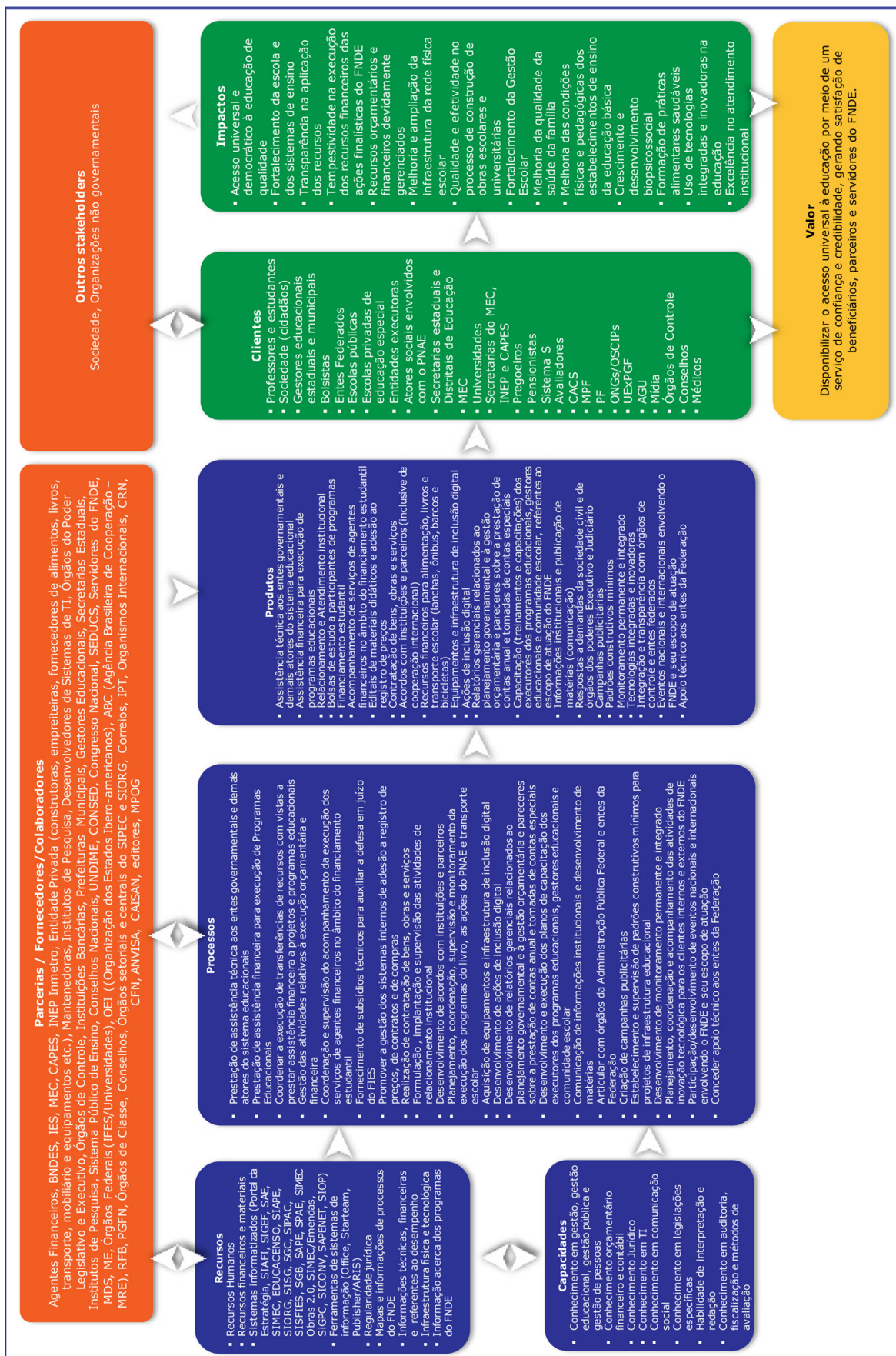
Figura 6
Canvas da governança pública – JMU



Fonte: Mingorance, Rodrigues, Souza et al. (2016).

Figura 7

Canvas da governança pública – FNDE



Fonte: Alencar, Torres, Costa et al. (2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse estudo foi propor uma ontologia de governança pública, baseada na literatura sobre modelo de negócio e em um conceito estruturado de governança pública, para aprimorar a compreensão, comunicação, mensuração e promover a inovação em iniciativas/intervenções públicas. Embora os objetivos possam parecer semelhantes, o domínio e o conteúdo da ontologia adotada para empresas privadas é substancialmente diferente de uma ontologia de governança pública a ser adotado no setor público (que não se restringe a ação de governos, expandindo-se a intervenções que lidem com problemas públicos).

O conceito de modelo de negócio foi expandido e extrapolou suas origens no ambiente dos desenvolvedores de tecnologias da informação e comunicação. O termo se tornou uma ferramenta de gestão auxiliando organizações a criar e entregar valor a seus beneficiários por meio de produtos (bens e serviços) de forma sustentável. Concomitantemente, o tema de governança pública se fortaleceu ao buscar solução aos problemas públicos complexos e focar na geração de valor aos destinatários das políticas públicas. A união desses dois temas com a ciência do *design*, fundamentaram a concepção de um modelo inédito de *Public Governance Canvas*, que permite redesenhar os modelos de gestão das organizações, propiciando avançar nos processos de inovação e ganho de efetividade. Esse estudo buscou contribuir com o debate da governança pública ao propor técnicas e um modelo de *canvas* para o setor público com vistas ao desenvolvimento de arranjos específicos de governança e como um fator de inovação na gestão pública contemporânea.

Considerando que o desenvolvimento de modelos de *canvas* ainda é um tema novo e emergente nas organizações – diretamente associado à geração de conhecimento organizacional – qualquer novo modelo analítico organizacional exigirá estudos complementares. Da mesma forma, novas abordagens no campo dos modelos de governança pública devem apresentar suas limitações e permitir a abertura de espaços para melhoria.

Para futuras pesquisas sobre esse tema, sugerimos a aplicação da revisão de modelos e abordagens realizada aqui em estudos de campo, com a finalidade de verificar os elementos levantados neste artigo e sua inter-relação com as dinâmicas nas organizações e intervenções públicas. Esta análise geral poderia, sobretudo, contemplar as principais relações, semelhanças e divergências entre os elementos de construção do *canvas*, apresentando as contribuições da ferramenta para a construção do modelo de governança pública.

Além disso, embora este estudo contemple a aplicação de modelos de governança em três experimentos, pesquisas adicionais sobre avaliação e validação do modelo de governança ontológica devem ser conduzidas. Novos experimentos podem levar a uma revisão ou reagrupamento dos elementos, a fim de melhorar o modelo proposto e seu desempenho. Outros estudos também podem ser realizados com ênfase nos procedimentos de implementação do modelo, descrevendo suas etapas e melhores práticas de implementação.

Em síntese, a contribuição desse artigo está em estimular pesquisadores e executivos para que aprofundem os estudos e aplicações de novas abordagens em contextos complexos. A inovação de um modelo de governança pode ser vista como um ponto de partida para transformar a lógica de proposição, entrega e apropriação de valor público. A geração de modelos/ arranjos de governança inovadores representa uma fonte de produção de desenvolvimento sustentável, considerando que pode resultar na criação de redes valor e na mudança na forma de fazer a gestão, oferecendo estruturas que proporcionem o surgimento de novas experiências exitosas em gestão para resultados. É importante que a pesquisa apresentada aqui possa avançar por meio da aplicação do modelo proposto em organizações, devendo ser considerado um tema a ser expandido e objeto de estudos futuros que venham a impactar na ação de *practitioners* e acadêmicos.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, S. Will business model innovation replace strategic analysis?. **Strategy & Leadership**, v. 41, n. 2, p. 31-38, 2013.
- AFUAH, A.; TUCCI, C. **Internet business models and strategies: text and cases**. Boston: Irwin/McGraw Hill, 2001.
- AGRANOFF, R. **Managing within networks: adding value to public organizations**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007.
- AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. **Collaborative public management: new strategies for local governments**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.
- AGUILAR, L. **Gobernanza y gestión pública**. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- AGUILAR, L. Public governance for results: a conceptual and operational framework (E/C.16/2011/2). In: UN COMMITTEE OF EXPERTS ON PUBLIC ADMINISTRATION, ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, 10., 2011, New York. **Proceedings...** New York: UN Committee of Experts on Public Administration, Economic and Social Council, 2011.
- ALENCAR, A. et al. Monitoramento, avaliação e aprendizado estratégicos no FNDE. In: MARINI, C.; MARTINS, H. F.; VILHENA, R. (Orgs.). **Governança em Ação**. 1. ed. Brasília, DF: Publix, 2015. (Coleção Publix Conhecimento, v. 6).
- AMIT, R.; ZOTT, C. Value creation in e-business. **Strategic Management Journal**, v. 22, n. 6-7, p. 493-520, 2001.
- AU, Y. Design science I: the role of design science in electronic commerce. **Communications of the Association for Information Systems**, v. 7, n. 1, p. 2-18, 2001. Disponível em: <<http://aisel.aisnet.org/cais/vol7/iss1/1>>. Acesso em: 05 mar. 2015.
- AZIZ, S.; FITZSIMMONS, J.; DOUGLAS, E. Clarifying the business model construct. In: GILLIN, L. M. (Ed.). **Regional frontiers of entrepreneurship research 2008: proceedings of the fifth annual AGSE International Entrepreneurship and Innovation Research Exchange**. Melbourne: University of Technology, 2008. p. 795-813. v. 101.
- BARNARD, C. I. **The functions of the executive**. 30 ed. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- BARZELAY, M. The study of public management: conceptualizing a design – oriented social science. In: INTERNATIONAL WORKSHOP ON DESIGNING GOVERNANCE FOR POLICY EFFECTIVENESS, 2016, Singapore. **Proceedings...** Singapore: National University of Singapore, 2016.
- BEVIR, M. **Governance: a very short introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. **Managing performance: international comparisons**. New York: Routledge, 2009.
- BOYNE, G. et al. (Eds.). **Public service performance: perspectives on measurement and management**. New York: Cambridge University Press, 2006.
- BURNS, J. M. **Leadership**. New York: Harper and Row, 1978.
- CASADESUS-MASANELL, R.; RICART, J. E. From strategy to business models and onto tactics. **Long Range Planning**, v. 43, n. 2-3, p. 195-215, 2010.
- CASTELLS, M. **The power of identity — the information age: economy, society, and culture**. 2. ed. Chichester: Wiley-Blackwell, 2010a. v. 2.
- CASTELLS, M. **End of millennium — the information age: economy, society, and culture**. 2. ed. Chichester: Wiley-Blackwell, 2010b. v. 3.
- CASTELLS, M. **The rise of the network society — the information age: economy, society and culture**. 2. ed. Chichester: Wiley-Blackwell, 2011. v. 1.
- CASTELLS, M. **Networks of outrage and hope: social movements in the internet age**. Cambridge: Polity Press, 2013.
- CHESBROUGH, H. Business model innovation: it's not just about technology anymore. **Strategy & Leadership**, v. 35, n. 6, p. 12-17, 2007.
- CHESBROUGH, H.; ROSENBLOOM, R. The role of the business model in capturing value from innovation: evidence from Xerox Corporation's technology spin-off companies. **Industrial and Corporate Change**, v. 11, n. 3, p. 529-555, 2002.
- CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. Post-NPM reforms: whole of government approaches as a new trend. In: GROENEVELD, S.; VAN DE WALLE, S. (Eds.). **New steering concepts in public management**. Bradford: Emerald, 2011. p. 11-24. (Research in public policy analysis and management, v. 21).
- CREECH, B. **The five pillars of TQM: how to make total quality management work for you**. New York: Truman Talley Books/Dutton, 1994.
- DUBOSSON-TORBAY, M.; OSTERWALDER, A.; PIGNEUR, Y. E-business model design, classification, and measurements. **Thunderbird International Business Review**, v. 44, n. 1, p. 5-23, 2002.
- DUCE, D.; HOPGOOD, R. Introduction to the computer graphics reference model. **BITS Newsletter**, v. 4, n. 1-2, p. 2-6, 1990.
- FOX, M.; GRÜNINGER, M. Ontologies for enterprise modelling. In: KOSANKE, K.; NELL, J. G. (Eds.). **Enterprise engineering and integration — building international consensus: proceedings of ICEIMT '97**. Berlin: Springer, 1997. p. 190-200.
- FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.
- GIARETTA, P.; GUARINO, N. Ontologies and knowledge bases towards a terminological clarification. In: MARS, N. J. I. (Ed.). **Towards very large knowledge bases: knowledge building & knowledge sharing 1995**. Amsterdam: IOS Press, 1995. p. 25-32.
- GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. **Governing by network**. Washington, DC: Brookings Institution, 2004.
- GRINDLE, M. **Getting good government: capacity building in the public sectors of developing countries**. Cambridge: Harvard University Press, 1997.
- GRUBER, T. A translation approach to portable ontologies. **Knowledge Acquisition**, v. 5, n. 2, p. 199-220, 1993.
- GUARINO, N. (Ed.). **Formal ontology in information systems: proceedings of the first international conference (FOIS'98)**. Amsterdam: IOS Press, 1998.

- HALACHMI, A.; BOUCKAERT, G. (Eds.). **Organizational performance and measurement in the public sector**: toward service, effort, and accomplishment reporting. Westport: Quorum Books, 1996.
- HALACHMI, A.; PETERS, G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations – shifting patterns of public management**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.
- HAMEL, G. **Leading the revolution**. Boston: Harvard Business School Press, 2000.
- HEDMAN, J.; KALLING, T. **IT and business models**: concepts and theories. Malmö: Liber Ekonomi, 2002.
- HOLLINGSWORTH, R.; SCHMITTER, P.; STREECK, W. (Eds.). **Comparing capitalist economies**: variations in the governance of sectors. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- HORNEY, N.; PASMORE, B.; O'SHEA, T. Leadership agility: a business imperative for a VUCA world. **Human Resource Planning**, v. 33, n. 4, p. 34-41, 2010.
- KAPLAN, R.; NORTON, D. P. **The balanced scorecard**: translating strategy into action. Boston: Harvard Business Review Press, 1996.
- KAPLAN, R.; NORTON, D. P. **Strategy maps**: converting intangible assets into tangible outcomes. Boston: Harvard Business School Press, 2004.
- KAUFMAN, R. et al. **Strategic planning for success**: aligning people, performance, and payoffs. San Francisco: Jossey-Bass/Pfeiffer, 2003.
- KOLIBA, C.; MEEK, J. W.; ZIA, A. **Governance networks in public administration and public policy**. Boca Raton: CRC Press, 2011.
- KOOIMAN, J. (Ed.). **Modern governance**: new government – society interactions. Newbury Park: Sage, 1993.
- KOOIMAN, J. **Governing as governance**. Thousand Oaks: Sage, 2003.
- KUJALA, S. et al. Business models in project-based firms: towards a typology of solution- specific business models. **International Journal of Project Management**, v. 28, n. 2, p. 96-106, 2010.
- LAMBERT, S. A business model research schema. In: BLED ECONFERENCE EVALUES, 19., 2006, Kranj. **Proceedings...** Kranj: University of Maribor, 2006. p. 1-13.
- LÆGREID, P.; VERHOEST, K. **Governance of public sector organizations**: proliferation, autonomy, and performance. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.
- LASSWELL, H. **The science of public policy**: evolution of policy sciences. New Haven: Yale University Press, 1966.
- LEHMANN-ORTEGA, L.; SCHOETTL, J. **From buzzword to managerial tool**: the role of business model in strategic innovation. Santiago: CLADEA, 2005.
- LINDER, J.; CANTRELL, S. **Carved in water**: changing business models fluidly. Cambridge: Accenture Institute for Strategic Change, 2000.
- MARCH, S.; SMITH, G. Design and natural science research on information technology. **Decision Support Systems**, v. 15, n. 4, p. 251-266, 1995.
- MARKIDES, C. **All the right moves**: a guide to crafting breakthrough strategy. Boston: Harvard Business School Press, 2000.
- MARTINS, H. F. Um composto de governança pública. **Revista Governança Social IGS**, Belo Horizonte, ano 4, ed. 10, maio/jul. 2011.
- MINGORANCE, S. et al. Modelo de gestão estratégica para resultados na Justiça Militar da União. In: MARINI, C.; MARTINS, H. F.; VILHENA, R. (Orgs.). **Governança em Ação**. 1. ed. Brasília, DF: Publix, 2016. (Coleção Publix Conhecimento, v. 7).
- MINTZBERG, H. **The nature of managerial work**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1980.
- MOORE, M. Public value as the focus of strategy. **Australian Journal of Public Administration**, v. 53, n. 3, p. 296-303, 1994.
- MOORE, M. **Creating public value**: strategic management in government. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- MOORE, M.; BENINGTON, J. (Eds.). **Public value**: theory and practice. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.
- MORRIS, M.; SCHINDEHUTTE, M.; ALLEN, J. The entrepreneur's business model: toward a unified perspective. **Journal of Business Research**, v. 58, n. 6, p. 726-735, 2005.
- NEELY, A. (Ed.). **Business performance measurement**: unifying theory and integrating practice. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- NEELY, A.; ADAMS, C.; KENNERLEY, M. **The performance prism**: the scorecard for measuring and managing business success. London: Prentice-Hall/Financial Times, 2002.
- NOGUEIRA, G. et al. RN 2035: Uma nova governança inovadora para o desenvolvimento do estado. In: MARINI, C.; MARTINS, H. F.; VILHENA, R. (Orgs.). **Governança em Ação**. 1. ed. Brasília, DF: Publix, 2016. (Coleção Publix Conhecimento, v. 7).
- O'LEARY, D. How knowledge reuse informs effective system design and implementation. **IEEE Intelligent Systems**, v. 16, n. 1, p. 44-49, 2001.
- OSBORNE, S. (Ed.). **The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. New York: Routledge, 2010.
- OSTERWALDER, A. **The business model ontology**: a proposition in a design science approach. 2004. 173 p. Dissertação (Doutorado em Ciência da Computação em Gestão) – University of Lausanne, Switzerland, 2004.
- OSTERWALDER, A.; PIGNEUR, Y. An ontology for e-business models. In: CURRIE, W. **Value creation from e-business models**. Oxford: Butterworth-Heinemann, 2004. p. 1-26.
- OSTERWALDER, A.; PIGNEUR, Y. **Business model generation**: a handbook for visionaries, game changers, and challengers. Hoboken: Wiley, 2010.
- PATELI, A.; GIAGLIS, G. A framework for understanding and analysing ebusiness models. In: BLED ECOMMERCE CONFERENCE: ETRANSFORMATION, 16., 2003, Kranj. **Proceedings...** Kranj: University of Maribor, 2003. p. 329-348.
- POLLITT, C. **The essential public manager**. Maidenhead: McGraw-Hill International, 2003.
- POLLITT, C.; HUPE, P. Talking governance: the role of magic concepts. In: CONFERENCE OF THE EUROPEAN GROUP FOR PUBLIC ADMINISTRATION: THE PUBLIC SERVICE — SERVICE DELIVERY IN THE INFORMATION AGE, 2009, St Julian's. **Proceedings...** St Julian's: EGPA, 2009.
- PORTER, M. **Competitive advantage**: creating and sustaining superior performance. New York: Free Press, 1985.

- PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. The core competence of the corporation. **Harvard Business Review**, v. 68, n. 3, p. 79-91, 1985.
- SANTOS, F. A positive theory of social entrepreneurship. **Journal of Business Ethics**, v. 111, n. 3, p. 335-351, 2012.
- SHAFER, S.; SMITH, H. J.; LINDER, J. The power of business models. **Business Horizons**, v. 48, n. 3, p. 199-207, 2005.
- SIMON, H. The proverbs of administration. **Public Administration Review**, v. 6, n. 1, p. 53-67, 1946.
- SIMON, H. **The sciences of the artificial**. Cambridge: MIT Press, 1996.
- TEECE, D. Business models, business strategy and innovation. **Long Range Planning**, v. 43, n. 2-3, p. 172-194, 2010.
- TIMMERS, P. Business models for electronic markets. **Electronic Markets**, v. 8, n. 2, p. 3-8, 1998.
- USCHOLD, M.; GRUNINGER, M. Ontologies: principles, methods and applications. **The Knowledge Engineering Review**, v. 11, n. 2, p. 93-136, 1996.
- USCHOLD, M. et al. The enterprise ontology. *The Knowledge Engineering Review*, v. 13, n. 1, p. 31-89, 1998.
- VOELPEL, S. et al. Escaping the red queen effect in competitive strategy: sense-testing business models. **European Management Journal**, v. 23, n. 1, p. 37-49, 2005.
- WALDO, D. **The study of public administration**. Garden City: Doubleday, 1955.
- WHETTEN, D. What constitutes a theoretical contribution? **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 490-495, 1989.
- WIKSTRÖM, K. et al. Business models in project business. **International Journal of Project Management**, v. 28, n. 8, p. 832-841, 2010.
- ZOTT, C.; AMIT, R. The fit between product market strategy and business model: implications for firm performance. **Strategic Management Journal**, v. 26, n. 1, p. 1-26, 2008.
- ZOTT, C.; AMIT, R.; MASSA, L. **The business model**: theoretical roots, recent developments, and future research. Barcelona: University of Navarra, 2010. (Working Paper, n. 862).

Humberto Falcão Martins

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7639-1405>

Doutor em Administração e Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV EBAPE); Atuou como executivo em empresas públicas e privadas; Professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas e de escolas de governo no Brasil e internacionalmente; Professor, autor e consultor de organizações internacionais; Fundador e ex-diretor do Instituto Publix, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: humbertofmartins@gmail.com

João Paulo Mota

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7770-7686>

Mestre em Engenharia pela Universidade de Brasília (UnB); MBA em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV); Professor no Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e no Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC); Consultor de organizações internacionais e Diretor do Instituto Publix, Brasília – DF, Brasil. E-mail: joao.mota@institutopublix.com.br

Caio Marini

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8593-4181>

Especialista em Engenharia Industrial pela Pontifícia Universidade Católica (PUC); Administrador Público formado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV EBAPE); Foi executivo em empresas públicas e privadas; Professor na Fundação Dom Cabral (FDC) e em escolas de governo no Brasil e internacionalmente; Professor, autor e consultor de organizações internacionais; Diretor do Instituto Publix, Nova Lima – MG, Brasil. E-mail: caiomarini@insittutopublix.com.br