

O CONSELHO DE BOAS PRÁTICAS TRIBUTÁRIAS (CBPT) NA ENTREGA VALOR PÚBLICO À SOCIEDADE GAÚCHA

Autora: Michelle Bolico

Orientador: Marcirio Silveira Chaves

RESUMO

A construção de uma via de diálogo permanente com a sociedade hoje é vista como política pública e atividade essencial do Estado, tanto quanto a própria prestação de serviço público e está diretamente relacionada à efetividade da entrega de valor público à população. Os gestores públicos enfrentam muita pressão social para tomar decisões mais rápidas, assertivas e de forma participativa e cocriada. Para acompanhar essa transformação, a administração pública foi evoluindo entre os paradigmas da Administração Pública Tradicional, da Burocracia e da Nova Gestão Pública, mas nenhuma delas deu conta da atual necessidade de estabelecer uma governança em rede. Nesse contexto, surge a Teoria do Valor Público, que será tema desse estudo. A Receita Estadual da Subsecretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul tem se proposto, ao longo dos anos, nos programas de governo implementados, a ampliar o diálogo fisco-contribuinte, com iniciativas como a criação de um Conselho de Boas Práticas Tributárias (CBPT), objeto dessa pesquisa. O objetivo do trabalho é avaliar como o Conselho de Boas Práticas Tributárias (CBPT) entrega valor público. Este trabalho adota o estudo de caso, com coleta de dados por meio de documentos, 12 entrevistas semiestruturadas, além de observação e participação como ouvinte de cinco reuniões do Conselho de Boas Práticas Tributárias. Com os insumos obtidos a partir dessa coleta de dados foi montada uma matriz relacional. A obtenção das respostas aos objetivos propostos nesse trabalho, gerou conhecimento por meio da matriz relacional posteriormente ampliada com uma análise dos insumos para produzir um esquema analítico, em que é possível identificar o percurso feito desde a mobilização social para a criação e implementação até o funcionamento do Conselho. A contribuição prática está na proposição de um esquema analítico para ser usado na criação ou revisão de novos espaços criados com a mesma finalidade do Conselho.

Palavras-chave: Valor Público. Posições de Valor Público. Paradigmas da Administração Pública. Nova Gestão Pública. Gestão de Valor Público. Participação. Impacto.

ABSTRACT

The construction of a path of permanent dialogue with society is today seen as a public policy and an essential activity of the State, as much as the provision of public services itself and is directly related to the effectiveness of delivering public value to the population. Public managers face a lot of social pressure to make faster, more assertive decisions in a participatory and co-created way. To accompany this transformation, public administration evolved between the paradigms of Traditional Public Administration, Bureaucracy and New Public Management, but none of them took account of the current need to establish network governance. In this context, the Public Value Theory emerges, which will be the subject of this study. The State Revenue of the Secretary of Finance of the State of Rio Grande do Sul has proposed, over the years, in the implemented government programs, to expand the tax-taxpayer dialogue, with initiatives such as the creation of a Council of Good Tax Practices (CBPT), the object of this research. The objective of the work is to evaluate how the Council of Good Tax Practices (CBPT) delivers public value. This work adopts a case study, with data collection through documents, 12 semi-structured interviews, in addition to observation and participation as a listener at five meetings of the Council of Good Tax Practices. With the inputs obtained from this data collection, a relational matrix was created. Obtaining responses to the objectives proposed in this work generated knowledge through the relational matrix, later expanded with an analysis of inputs to produce an analytical scheme, in which it is possible to identify the path taken from social mobilization to creation and implementation to operation. of the Council. The practical contribution lies in proposing an analytical scheme to be used in the creation or review of new spaces created with the same purpose as the Council.

Keywords: Public Value. Positions of Public Value. Paradigms of Public Administration. New Public Management. Public Value Management. Participation. Impact.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O Triângulo Estratégico	08
Figura 2 – Desenho da Pesquisa	16
Figura 3 – Esquema analítico proposto	29

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Fatores Direcionadores De Valor Público	09
Tabela 2 – Paradigmas de Gestão	10
Tabela 3 - As dimensões das habilidades de astúcia política	14
Tabela 4 – Dados de documentos para análise documental	17
Tabela 5 – Entrevistados e respectivos perfis	19
Tabela 6 – Reuniões com observação in loco	19
Tabela 7 – Matriz de relacional	20
Tabela 8 – Matriz de relacional ampliada	21

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
1.1. CONTEXTO E MOTIVAÇÃO	6
1.1.1. Problema de pesquisa	6
1.2. OBJETIVO	6
1.2.1. Objetivo principal.....	6
1.2.2. Objetivos específicos	7
1.3. JUSTIFICATIVA.....	7
2. REFERENCIAL TEÓRICO	7
2.1. TEORIA DO VALOR PÚBLICO – ORIGEM E SIGNIFICADO.....	7
2.2. DESAFIOS DO GESTOR PÚBLICO SOB A TEORIA DO VALOR PÚBLICO.....	10
2.3. CRÍTICOS DA TEORIA DO VALOR PÚBLICO - CONTRAPONTO.....	12
3. DESENHO DA PESQUISA	16
4. ANÁLISE	20
5. DISCUSSÃO	29
6. CONTRIBUIÇÕES ACADÊMICAS	30
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
8. REFERÊNCIAS	31

1. INTRODUÇÃO

1.1. CONTEXTO E MOTIVAÇÃO

O mundo se transformou, e segue se transformando em velocidade assustadora. Os gestores enfrentam muita pressão social para tomar decisões mais rápidas, assertivas e de forma participativa e cocriada. Na tentativa de acompanhar essa transformação, a administração pública evoluiu entre os paradigmas da Administração Pública Tradicional, Burocracia e Nova Gestão Pública, mas nenhuma delas dá conta da atual necessidade de estabelecer uma governança em rede.

A construção de uma via de diálogo permanente com a sociedade é vista hoje como política pública e atividade essencial do Estado, tanto quanto a própria prestação de serviço público e está diretamente relacionada à efetividade da entrega de valor público à população. “Cada problema social a ser resolvido é uma oportunidade de criar valor público por meio de deliberação coletiva” (Lopes et al., 2021; *apud* Moore, 2014). Por isso autores críticos e defensores da Teoria do Valor Público passaram a escrever mais sobre ela.

Nesse contexto o tema do estudo é Valor Público e a unidade de análise a Receita Estadual, Subsecretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, selecionada por ter, em sua história recente, mostrado dedicação a programas de governo (Receita 2030 e o Receita 2023+), conhecidos por declarar como propósito entrega de valor à sociedade. Surge então, o objeto do estudo o Conselho de Boas Práticas Tributárias (CBPT), nascido de uma construção de parceria e cooperação entre o setor público e o setor privado em 2019, como uma entrega desses programas.

1.1.1. Problema de pesquisa

Muitas iniciativas da gestão pública que são criadas com o propósito de entregar valor público, mas não atingem o seu objetivo. Durante o processo entre a criação, implementação e funcionamento, algo se perde.

Vários fatores interferem e influenciam nessas construções: pressões política externas e internas, legitimidade e apoio às iniciativas, capacidade operacional das instituições para empurrar esses processos, cenários desfavoráveis etc.

Muitas vezes não fica claro para os gestores quais propósitos ou qual conceito de valor público os cidadãos desejam que seus representantes defendam e promovam (MOORE, 2007). Entregar valor público não é apenas entregar bons resultados a partir da alocação eficiente de insumos, mas de assegurar que tais resultados representem o que de fato é considerado valor pela sociedade, preservando, a longo prazo, o atendimento do interesse público (SAAD, 2015), o que é difícil de ver, definir, estabelecer e concretizar previamente.

Diante dessa complexidade, a questão de pesquisa desse trabalho é: Como o Conselho de Boas Práticas Tributárias (CBPT) entrega valor público à sociedade Gaúcha?

1.2. OBJETIVO

1.2.1. Objetivo principal

A avaliar como o Conselho de Boas Práticas Tributárias (CBPT) entrega valor público.

Ao buscar esse objetivo pretende-se subsidiar a gestão em encaminhamentos futuros e proposição de pautas para aquele fórum que promovam a entrega de valor, por meio de um esquema analítico que possa ser usado na criação ou revisão de novos espaços criados com a mesma finalidade.

1.2.2. Objetivos específicos

- a. Identificar se há premissa de entrega de valor público pelo CBPT, como objetivo da Receita Estadual;
- b. Identificar quais os valores públicos, se existentes, estão presentes na criação, implementação e funcionamento do CBPT;
- c. Verificar se há percepção pelos representantes das Entidades Empresárias da Sociedade Gaúcha, quanto a entrega de valor pelo CBPT;
- d. Construir um esquema analítico como ferramenta de análise do CBPT para avaliar a entrega de valor público do Conselho.

1.3. JUSTIFICATIVA

Ainda não houve medição ou pesquisa quanto à percepção dos cidadãos, representantes das entidades empresariais, sobre o Conselho, sua criação, implementação e funcionamento. O gestor público não dispõe de ferramenta de avaliação sobre a efetividade do diálogo nem sobre a percepção de entrega de valor público nesse fórum de discussão. Também não foi identificado um estudo acadêmico focado no Conselho, com base teórica norteadora para seu utilizada pela gestão. O gestor hoje define, sem subsídios técnicos ou teóricos, como aprimorar essa iniciativa, nem e se ela estaria atendendo às expectativas da sociedade. Assim não há subsídios para tomar medidas ou ajustar ações ou interações do Conselho para aumento do nível de confiança na Administração Tributária ou no sistema tributário. A expectativa é que essa análise gere ferramentas que auxiliem no alinhamento estratégico da Organização, no aprimoramento da gestão e funcionamento do Conselho e de outras iniciativas na Receita Estadual.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A primeira parte do referencial teórico foi destinada a construir uma base de conhecimento sobre o que é considerado valor público e o que ele representa nos dias de hoje. Além de validar o significado e a importância da entrega de valor público. A segunda parte trouxe os desafios do gestor público ao atuar sob o viés da Teoria do Valor nas suas estratégias e gestão. Por último, a terceira parte do referencial trouxe críticos da Teoria do Valor Público como contraponto sobre sua validade, credibilidade e utilidade prática.

2.1. TEORIA DO VALOR PÚBLICO – ORIGEM E SIGNIFICADO

Como subsídio para a primeira parte, Mark H. Moore, um dos pioneiros em abordar o tema já em 1995, apresenta o framework do Triângulo Estratégico, um modelo a ser aplicado pelos gestores públicos. Para ele a entrega de valor seria possível se as estratégias institucionais, fossem, antes de implantadas, avaliadas sob a ótica do *framework* (figura 1), que a estratégia adotada ou política proposta estivesse ancorada por legitimidade/apoio e capacidade operacional para gerar valor.

Alford et al. (2009) explicam o triângulo de Moore: o gestor público deve testar as estratégias a partir de três pontos: o primeiro deles é se há o propósito de criar algo substancialmente valioso com a adoção daquela estratégia. O segundo é que a estratégia deve ser legítima e politicamente sustentável, ou seja, que por si só atraia

apoio e recursos contínuos e suficientes do ambiente autorizador, por meio do reconhecimento da sua importância pelos stakeholders e, por último, ser operacional e administrativamente viável, pois as capacidades organizacionais e externas devem estar disponíveis e acessíveis àquela estratégia.

Para Alford et al. (2009), esses três pontos devem estar alinhados o máximo possível, o que no mundo real dificilmente acontece de forma espontânea. É aí que deve entrar a habilidade do gestor público, atuando junto às personas do ambiente autorizador ou adequando a proposta de estratégia para estar mais aderente ao ambiente e necessidades da sociedade, o mesmo vale para os ajustes do propósito aos recursos disponíveis, desde o escopo ao tempo de maturação valendo-se de uma “imaginação de busca de valor”.

Figura 1 – O Triângulo Estratégico



Fonte: Adaptado de Moore (1995)

Para Moore (2007) valor público tem três significados muito distintos entre si. O primeiro deles é maior quantidade de bens distribuídos para o maior número de pessoas, proposto pela economia utilitarista e do bem-estar, soma das satisfações individuais, produzidas por um sistema ou política governamental. O segundo se resume o que um governo devidamente constituído, atuando como agente de seus cidadãos, declara ser um propósito importante a ser perseguido, utilizando os poderes e os recursos do governo. E o terceiro, como somatório dos dois anteriores, consiste em propósitos importantes que podem incrementar o nível de satisfação individual usufruído pelos membros de uma organização política.

Moore (2007, p.173), traz:

“o valor público consiste naqueles valores que os indivíduos e grupos voluntários de indivíduos vinculam aos estados da sociedade para além de seu próprio bem-estar material e individual, os quais eles procuram implantar por meio da ação individual ou coletiva, cívica ou política. (...) então pode muito bem ser o que nós, como indivíduos, fazemos em prol das condições públicas que gostaríamos de habitar e o que podemos, coletivamente, concordar que gostaríamos de alcançar juntos usando os poderes do Estado”

Faria; Souza; Saad (2015) reforçam a importância do ponto do triângulo o ambiente autorizador. O valor é gerado em um processo de cocriação e que a organização que lidera o processo deve engajar os diferentes stakeholders (financiadores, provedores, usuários e cidadãos) no suporte e na legitimidade de determinada ação. Para isso, faz-se necessário estabelecer arranjos de governança colaborativa, além de mecanismos de escuta.

Para Saad (2015), o valor público deve ser considerado em duas dimensões, uma de longo prazo e sistêmica, que adiciona valor à esfera pública, e, a outra, para o curto e médio prazo, que evidencia participação na gestão pública, para identificar o que é percebido pelo público como valor. Portanto governos devem criar condições para estabelecer o engajamento e o diálogo contínuos com a comunidade para a construção de políticas públicas.

Saad (2015, p.10) direciona para serviços, mas que poderia extrapolado para políticas fomentadoras de desenvolvimento econômico:

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

Para finalizar, aferição do valor público a avalia, além dos resultados, os meios utilizados, bem como a confiança e a legitimidade na execução de determinadas ações. Ademais, permite endereçar assuntos com equidade, ethos e accountability (...) e permite agregar variáveis subjetivas, como expectativas, satisfação e confiança (FARIA; SOUZA; SAAD, 2015).

Depois de explorar o conceito de valor público, acrescentamos Lopes, Macadar e Luciano (2018), que sob a ótica de serviços digitais, apresentam e conceituam quatro fatores direcionadores de valor público, reproduzidos na Tabela 1 adaptada.

Tabela 1 – Fatores Direcionadores De Valor Público

Fator direcionador de valor público	Conceito adotado	Variáveis observáveis
Colaboração cidadã	Processo de diálogo com a sociedade, colaboração cidadã no design e na prestação do serviço e empoderamento do cidadão.	Diálogo com a sociedade
		Colaboração
		Empoderamento do cidadão
Abertura governamental	A percepção dos cidadãos quanto à abertura governamental para receber colaboração cidadã.	Transparência governamental
		Abertura para colaboração
Design do e-serviço	Os aspectos relacionados ao projeto, concepção e desenho até a sua efetiva prestação do e-serviço, na perspectiva do cidadão.	Orientação para o usuário
		Facilidade de uso
		Usabilidade

Confiança dos cidadãos	A confiança no governo e a credibilidade dos canais eletrônicos por meio dos quais os serviços públicos são prestados são vistos como requisitos necessários para incentivar os cidadãos a usarem o serviço digital.	Confiança na tecnologia
		Confiança no governo

Fonte: Adaptado de Lopes, Macadar e Luciano (2018)

Entre os fatores apresentados estão a colaboração cidadã, por enfatizar o diálogo com a sociedade e o empoderamento do cidadão, a abertura governamental com variável transparência governamental trazendo a percepção dos cidadãos a respeito da disposição e da prontidão do governo para receber sua colaboração; e a confiança do cidadão no governo (LOPES, K.; MACADAR, M. A.; LUCIANO, E. M., 2018).

2.2. DESAFIOS DO GESTOR PÚBLICO SOB A TEORIA DO VALOR PÚBLICO

Aqui entramos na segunda parte do referencial para abordar a evolução da Administração Pública Tradicional para a Nova Gestão Pública, e, na sequência, para a Gestão do Valor Público, utilizando Stolker (2006). Segundo o autor, a administração pública tradicional e a nova gestão pública já não dariam conta da necessidade da gestão pública estabelecer uma governança em rede. Ele entende que governança em rede é quando a tomada de decisão coletiva que se caracteriza por uma gama mais ampla de participantes ser vista como membros legítimos do processo de tomada de decisão em um contexto de considerável incerteza e complexidade. Considera que cada um dos paradigmas surgiu resposta às deficiências de seus antecedentes resgatando a tabela dos paradigmas de gestão construída por Kelly e Muers (2002).

Tabela 2 – Paradigmas de Gestão

	Administração Pública Tradicional	Nova Gestão Pública	Gestão por Valor Público
Objetivos principais	Entradas fornecidas politicamente; serviços monitorados por meio de supervisão burocrática.	Gerenciar entradas e saída da maneira que garanta economia e capacidade de resposta aos consumidores	Objetivo geral alcançar valor público que por sua vez envolva maior eficácia no combate aos problemas que mais preocupam o público
Papel dos gerentes	Garantir que as regras e os procedimentos apropriados sejam seguidos	Ajudar a definir e atender o desempenho para atingir os alvos acordados	Desempenhar um papel ativo na direção e deliberação das redes e manter a entrega e a capacidade geral do sistema

Definição de interesse público	Por políticos ou especialistas; pouco por meio de contribuições públicas	Agregação das preferências dos indivíduos, na prática capturados por políticos seniores ou gerentes apoiados por evidências sobre a escolha dos clientes	Preferências individuais e públicas produzidas por meio de um processo complexo de interação que envolve reflexão deliberativa sobre insumos e custos de oportunidade
Abordagem quanto ao espírito do serviço público	O setor público tem o monopólio do ethos de serviço e todos os órgãos públicos o tem	Cético em relação ao setor público ethos (leva a ineficiência e ao império; favorece o atendimento ao cliente	Nenhum setor tem o monopólio da ética do serviço público; mantem relacionamentos por meio de valores que são vistos como essenciais
Sistema preferido para prestação de serviços	São autorregulados e hierárquicos	Setor privado ou de forma apertada definido o cumprimento dos braços do órgão público	Menu de alternativas selecionados pragmaticamente e uma abordagem reflexiva de mecanismos de intervenção para alcançar resultados
Contribuição do processo democrático	Entrega responsabilidade: Concorrência entre líderes eleitos fornecem uma visão abrangente responsabilidade	Entrega objetivos: limitado à definição de objetivos e verificar o desempenho, cabendo aos gestores determinarem o significado	Proporciona diálogo: Integral a tudo o que é empreendido, é essencial a troca contínua no processo de democratização

Fonte: Stolker (2006) *apud* Kelly and Muers (2002). (2002).

Stolker (2006) avalia que na Administração Pública Tradicional, as demandas sociais viriam por meio de definições políticas ou de especialistas, com serviços monitorados por supervisão burocrática, em que os gestores públicos seriam garantidores do cumprimento das regras e procedimentos, seguindo a hierarquia e tendo a capacidade de autorregulação. Enquanto a Nova Gestão Pública teria como objetivo responder a necessidade dos cidadãos “consumidores” de maneira econômica e eficaz, os gestores estabeleceriam e se proporiam a fazer a máquina pública cumprir o desempenho ou performance esperada. Já a Gestão para o Valor Público, viria para complementar o caráter estritamente utilitário da nova gestão pública. O argumento de que o Governo precisa ouvir e aprender a projetar melhores políticas e serviços é necessário, mas não suficiente. Canais eficazes de comunicação são essenciais para alcançar muitos objetivos sociais e econômicos, que são fundamentais para reconstruir a confiança do público nas instituições políticas.

A Gestão para o Valor Público compreende os desafios de eficiência, responsabilidade e equidade. Endossando a grandeza desses desafios, Lopes, Macadar e Luciano (2018, p.81), salientam que:

“Ultrapassar os desafios impostos aos governos para atrair os cidadãos conectados à sociedade em rede não é uma tarefa fácil. Não se trata de preconizar o abandono dos princípios de eficiência e racionalização administrativa, mas de complementá-los com a perspectiva de “fora para dentro”, que deve estar fundamentada em uma visão centrada no cidadão, priorizando suas necessidades e preferências coletivas.”

Esses desafios parecem maiores para gestores de administração tributária, que têm a tarefa de administrar finanças e orçamentos para garantir fontes de recursos para financiar toda a máquina pública, que prestará serviços essenciais para a população. Além da necessidade moral de identificar oportunidades e elaborar propostas que apoiem a formulação de políticas para o desenvolvimento econômico e social e de mobilizar atores econômicos para assumir sua parcela de responsabilidade diante da sociedade. Para Moore (2007, p.162-163):

“A política tributária é utilizada, hoje, não somente para encontrar a maneira mais fácil e justa de garantir receita aos governos e aos seus propósitos, mas também para criar incentivos para que os atores econômicos “internalizem” alguns custos públicos associados às suas atividades.”

Mas como colocar este tema na Agenda? Para Moore (2007, p. 177) o gestor público deve ter a capacidade de “... associar ativos e aspirações públicas e privadas para alcançar propósitos que são publicamente valiosos, por meio de métodos que são percebidos como legítimos e justos, e que demonstram ser eficientes e efetivos”. (MOORE, 2007).

Mesmo o Conselho sendo uma iniciativa positiva, ela compete pela atenção com outros tantos processos. Assim é necessário construir um olhar institucional e social integral sobre ela, na tentativa de abarcar a complexidade que envolve, os inúmeros atores partícipes com atenção e ação para endereçar as demandas geradas nela.

A complexidade do ambiente autorizador ao qual o gestor está submetido é destacada por Hartley et al. (2015, p.23):

“os gestores públicos precisam trabalhar não apenas com os políticos eleitos, mas também com uma série de outros atores, instituições e partes interessadas. (...) com outras organizações governamentais, com organizações da sociedade civil e com movimentos que advogam ou fazem lobby em nome de grupos de consumidores, de pressão e políticos. Eles podem ter que enfrentar a mídia para explicar determinadas políticas, eventos ou incidentes. Eles podem, portanto, estar trabalhando com uma gama de partes interessadas onde sua legitimidade repousa menos no exercício de sua autoridade formal e mais na persuasão e influência. Eles estão, indiscutivelmente, trabalhando com interesses diversos e às vezes conflitantes que podem envolver o uso de habilidades políticas e não apenas técnicas.”

2.3. CRÍTICOS DA TEORIA DO VALOR PÚBLICO - CONTRAPONTO

Na terceira parte do referencial, Alford et al. (2009) tem outra visão, simplificando e trazendo para o concreto significado de valor público. Para eles valor público não abrange apenas produtos, mas também resultados, impactos sobre

aqueles que desfrutam do valor ou do bem em questão. Os autores iniciam discussão sobre a linha de pensamento dos opositores de Moore, destacando especialmente Rhodes e Wanna em seus trabalhos de 2007 e 2009.

Rhodes e Wanna (2009) deixam claro que a crítica está voltada a extrapolação das aplicações conceituais da Gestão por Valor Público, por ser construída e planejada a partir da realidade republicana americana muito diferente dos sistemas de governo parlamentares, como o de Westminster ou da Austrália, foco de seu estudo, e que, portanto, o conceito de valor público deveria ser transplantado com muito cuidado. Para os autores, no caso americano os executivos divididos, sistema partidário fraco e funcionários públicos são eleitos ou partidários. “Assim, os funcionários a construir coalizões dentro e fora do governo para legitimar 'suas' iniciativas de valor público pode ser compreensível no governo americano pluralista e fragmentado, mas é perigoso no governo parlamentar australiano” (RHODES E WANNA, 2009, p.367).

Rhodes e Wanna (2009) ressaltam o risco que os gestores públicos correm, se não avaliarem muito bem equilíbrio entre discricção e a própria capacidade de resposta antes investir na tentativa de construir coalizões que apoiem suas iniciativas políticas em que, se derem errado, poderão colocar em risco seu core business ou suas áreas e responsabilidades.

Diferente de Moore, Rhodes e Wanna (2009) entendem os atores dominantes do ambiente autorizador são os políticos legitimados assim como os partidos majoritários integrantes. Por isso os gestores públicos não podem ser convidados a qualquer posição normativa contrária aos desejos dos políticos legitimamente eleitos.

A forma como Moore estimulava os gestores públicos a serem mais úteis para a sociedade na busca e exploração de maiores oportunidades para criar valor público é inadequada. A função da gestão no setor público moderno não pode ter funções atribuídas para as quais os gestores não são designados, para as quais são inadequados e inadequadamente preparados e, das quais não são protegidos se as coisas dessem errado. (RHODES E WANNA, 2007).

Segundo Rhodes e Wanna (2007), Moore não deixa claro como esses atores deveria exercer sua própria bússola moral na criação de valor público onde há grande conflito. Nos seus exemplos, não estressa os gestores ou os expõem a grandes dilemas morais ou grandes conflitos de interesse.

Para finalizar, Rhodes e Wanna (2007) levam em conta três considerações sobre valor: Primeiro se o valor público tem significado, é um de deve ser compartilhado e operar dentro de uma narrativa e sua tradição associada, que se desenvolverá de forma iterativa e colaborativa por meio do diálogo e da reconfirmação na sociedade. Segundo: definições privadas de valor público são falhas. Nenhum ator sozinho pode impor uma definição de valor público. E terceiro, os atores do governo (políticos e oficiais) não podem comandar unilateralmente valor, mas deve trabalhar por meio de outros, usando habilidades de diplomacia, negociação e mediação. A função do servidor público é ser guardião do processo e não do conteúdo, portador da legalidade, motivado pela honestidade, atuando como contrapeso dos interesses partidários.

Alford et al. (2009), saem em defesa de Moore quanto a importância que ele dá ao espectro do ambiente autorizativo como limite legítimo à autonomia do gestor público para moldar o que entende por valor público. Moore não considera que os gestores devam ser onipotentes, nem passivos diante da sua responsabilidade de

fazer “proposições de valor”. Pois os gestores públicos podem não ser capazes de definir o que é valioso em termos absolutos, mas podem decidir se um determinado objetivo é mais valioso do que outro em uma circunstância particular. Para tanto os gestores devem contar com ferramentas de análise de políticas, como avaliação de programas ou análise de custo-benefício, que são auxiliares para a compreensão, não árbitros de políticas.

Outra questão levantada é em que medida gestores públicos teriam a capacidade de avaliar se sua interação ou “astúcia” política seria adequada ou excessiva, uma vez que vivemos hoje diante da dicotomia política/administração, com princípio que os políticos não devem interferir na administração pública e os servidores públicos nomeados não devem invadir o reino da política. Para responder, formataram um estudo com quarenta e duas entrevistas. Para eles astúcia política é um conjunto de capacidades habilidades, conhecimento, julgamento e comportamentos aplicáveis em habilidades políticas em situações que envolvem interesses e partes interessadas diversos e, às vezes, conflitantes, a fim de alcançar alinhamento suficiente de interesses ou consentimento para alcançar resultados (HARTLEY ET AL. 2013).

Hartley et al. (2015) apresentam um quadro-resumo das dimensões das habilidades presentes em gestores públicos que detêm astúcia política. Nele estão descritas cinco dimensões: direção estratégica e escaneamento, capacidade de construir alinhamento e alianças, leitura de pessoas e situações, habilidades interpessoais e competências pessoais; que poderiam ser usadas na análise dos propósitos organizacionais para entregar valor público, uma vez que ajudariam o gestor público a entender melhor seu papel (HARTLEY ET AL. 2015).

Tabela 3 - As dimensões das habilidades de astúcia política

Dimensão	Descrição
Direção estratégica e escaneamento	Pensamento estratégico e ação em relação ao propósito organizacional. Pensar a longo prazo e ter um roteiro da jornada. Não desviado por pressões de curto prazo. Scanning: pensar em questões de longo prazo no ambiente que podem potencialmente ter um impacto na organização. Atenção ao que está além do horizonte. Capacidade analítica para pensar em cenários de futuros possíveis. Perceber pequenas mudanças que podem anunciar mudanças maiores na sociedade. Treinar e orientar indivíduos para desenvolver suas próprias habilidades políticas. Análise e gestão da incerteza. Manter as opções em aberto em vez de tomar uma decisão prematuramente.
Construir alinhamentos e alianças	Apreciação detalhada do contexto, atores e objetivos das partes interessadas em relação à meta de alinhamento. Reconhecer a diferença e a pluralidade e forjá-las em ação colaborativa, mesmo quando há diferenças substanciais de perspectiva ou ênfase. Trabalha com diferenças e conflitos de interesse, não apenas encontrando consenso e pontos em comum. Buscar ativamente alianças e parcerias em vez de confiar nas já existentes. Capacidade de trazer questões difíceis à tona e lidar com as diferenças entre as partes interessadas. Saber quando excluir interesses particulares. Criar um consenso útil e realista, não um denominador comum.

Leitura de pessoas e situações	Analisar ou intuir a dinâmica possível ou que pode ocorrer quando as partes interessadas e as agendas se juntam. Reconhecimento de diferentes interesses e agendas de pessoas e suas organizações. Discernir o subjacente não apenas as agendas defendidas. Pensar antecipadamente nos prováveis pontos de vista de vários grupos de interesse. Usar o conhecimento de instituições, processos e sistemas sociais para entender o que é ou o que pode acontecer. habilidades 6 Reconhecer quando você pode ser visto como uma ameaça para os outros. Compreender as relações de poder.
Habilidades interpessoais	Competências 'suaves': capacidade de influenciar o pensamento e o comportamento dos outros. Conseguir adesão daqueles sobre os quais a pessoa não tem autoridade direta. Fazer as pessoas se sentirem valorizadas. Habilidades 'duras': capacidade de negociar, capaz de enfrentar pressões de outras pessoas, capaz de lidar com conflitos para alcançar resultados construtivos. Treinar e orientar indivíduos para desenvolver suas próprias habilidades políticas.
Habilidades pessoais	Autoconsciência dos próprios motivos e comportamentos. Capacidade de exercer o autocontrole, estar aberto aos pontos de vista dos outros, capacidade de ouvir os outros, refletir e ser curioso sobre seus pontos de vista. Ter uma disposição proativa (iniciar em vez de esperar passivamente que as coisas aconteçam).

Fonte: Adaptado de Hartley et al. (2013)

Os gestores públicos trabalham com uma série de outros atores, instituições e partes interessadas, além dos políticos eleitos, com outras organizações governamentais, organizações da sociedade civil e movimentos que advogam ou fazem lobby em nome de grupos de consumidores, enfrentam mídia para explicar determinadas políticas, eventos ou incidentes e uma gama de partes interessadas quanto sua legitimidade repousa menos no exercício de sua autoridade formal e mais na persuasão e influência o que que envolvem o uso de habilidades políticas e de habilidades técnicas.

A conclusão é que os gestores públicos são engajados politicamente, isso apoiaria a forma como eles leem as aspirações coletivas e o exercício da astúcia política permitiria fazer melhores julgamentos sobre a legitimidade, que as habilidades de astúcia política ajudam a reconhecer e refletir sobre os limites. Assim os limites são policiados pela análise reflexiva dos próprios comportamentos e objetivos do gestor público. (HARTLEY ET AL. 2015).

Rhodes e Wanna (2007, p. 408) resumem o valor público:

“Vários proponentes argumentam que o valor público deve ser visto como um paradigma (Stoker 2006; Benington 2005); como um conceito (Kelly, Mulgan e Muers 2002; Horner 2005); um modelo (O’Flynn 2005); um dispositivo heurístico ou mesmo uma história (Smith 2004). O termo tem sido contrastado com a escolha racional e as teorias neoliberais e com as teorias econômicas e individualistas do consumo (Alford 2002; O’Flynn 2005; Benington 2005). Benington (2005) contrasta “valor de troca” (escolha privada derivada da economia neo-clássica) com ‘público valor’ que inclui tanto o econômico quanto o valor social e político. Também foi vinculado a

conceitos relacionados, como “formulação consensual de políticas” (Marton e Phillips 2005) e o “interesse público” (Bozeman 2002).”

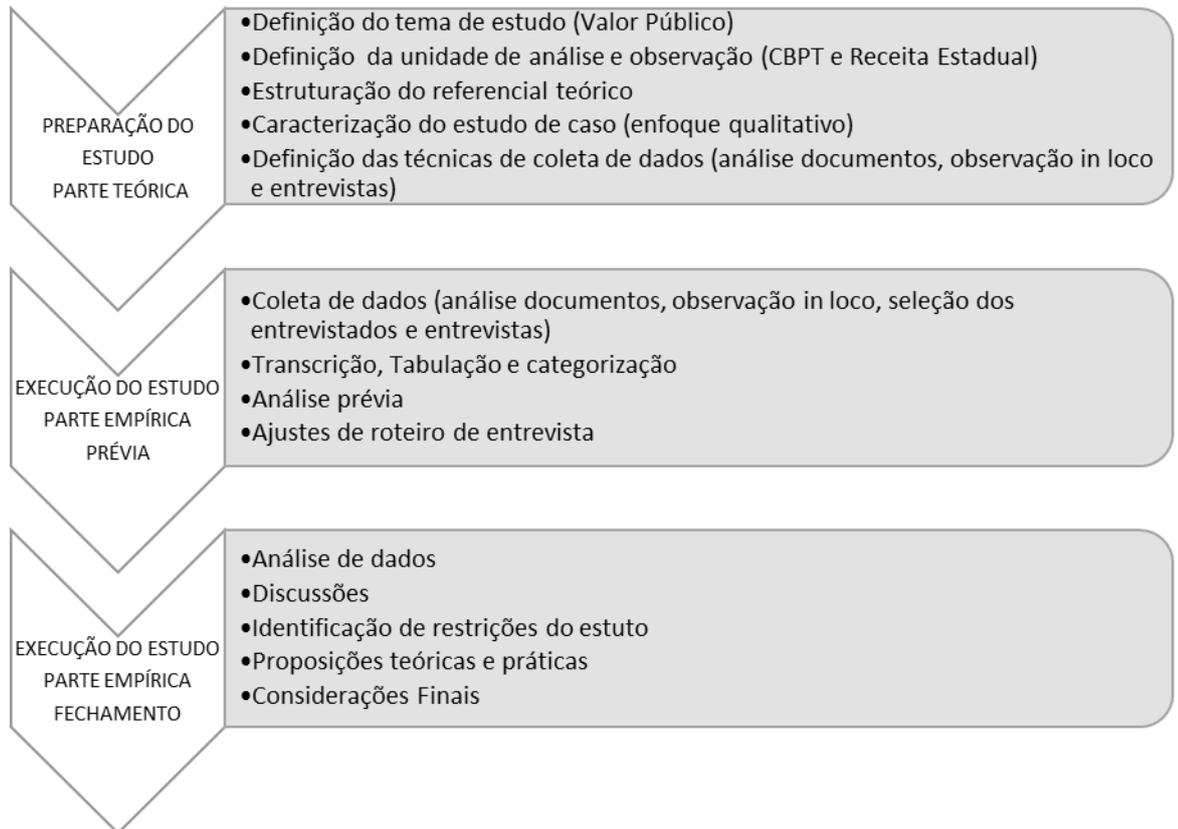
Diante dessa revisão, a linha conceitual adotada nesse estudo é a de Moore, sem deixar de olhar para os apontamentos de Rhodes e Wanna.

3. DESENHO DA PESQUISA

Este trabalho qualitativo é um estudo de caso sobre o Conselho de Boas Práticas Tributárias (CBPT) e sua entrega de valor público. Pretende-se propor um esquema analítico para apoiar e subsidiar a gestão em encaminhamentos futuros e proposição de pautas para aquele fórum que promovam entrega de valor sua utilização na criação ou revisão de novos espaços ou iniciativas com a mesma finalidade.

A figura 2 apresenta o desenho da pesquisa, acompanhada do detalhamento das etapas de aplicação do método (parte empírica e de execução do estudo).

Figura 2 – Desenho da Pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora Desenho de pesquisa

As etapas de aplicação do método parte empírica e de execução do estudo são:

Entendimento do contexto e do processo: São processados os dados coletados por meio de análise documental, observação, transcrição, tabulação e análise das entrevistas. As entrevistas têm o propósito de apreender as diferentes

perspectivas sobre a criação e implementação do Conselho, além da gestão dos processos de tomada de decisão do fórum, com seus encaminhamentos posteriores, gargalos e potenciais melhorias no seu funcionamento. Além de buscar identificar as expectativas dos representantes das entidades com relação ao que e como deveria funcionar o Conselho; entendimentos sobre valor público, entrega de valor público e o papel do Conselho nesse ambiente.

Análise: Com o subsídio do referencial teórico, se mescla o referencial o com entendimento do contexto e do processo, para gerar e validar esquema analítico que traga novo conhecimento.

Discussão: sobre se o Conselho entrega valor público, se a iniciativa é válida e efetiva. Propor sugestões de soluções dos problemas identificados, a partir da análise.

Contribuições acadêmicas: Registro de contribuições acadêmicas, se houver.

A unidade de análise é a Receita Estadual, Subsecretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, na qual exerço minhas atribuições como servidora pública. A Subsecretaria é local sede do CBPT. Durante a pesquisa ouve acesso irrestrito a toda legislação pertinente, material gráfico, participação como ouvinte em reuniões realizadas e aproximação a atores partícipes do processo. Unidades de observação são os indivíduos que participam ou participaram da criação do Conselho de Boas Práticas Tributárias, os integrantes atuais e representantes das entidades integrantes do Conselho. Os indivíduos foram selecionados em função do tipo de atuação como fomentadores, apoiadores, opositores e cuja participação no estudo foi considerada relevante para a construção do cenário e do contexto. São eles: representantes e/ou funcionários das Entidades Empresárias da Sociedade Gaúcha no Conselho; representantes da Receita Estadual da Secretaria da Fazenda no Conselho; servidores públicos envolvidos no processo e ou conhecedores do funcionamento do Conselho de Boas Práticas Tributárias. As técnicas de coletas de dados incluem:

- Análise documental de lei e decreto, todas as atas das reuniões ordinárias do Conselho; além de reportagens publicadas na mídia.

Tabela 4 – Dados de documentos para análise documental

ID	Tipo	Nº	Data	Páginas
A1	Ata de registro assinada	1ª	10/08/2022	2
A2	Ata de registro assinada	2ª	15/09/2022	4
A3	Ata de registro assinada	3ª	01/11/2022	3
A4	Ata de registro assinada	4ª	05/12/2022	2
A5	Ata de registro assinada	5ª	23/01/2023	2
A6	Ata de registro assinada	6ª	06/03/2022	2
A7	Ata de registro assinada	7ª	26/04/2023	3
A8	Ata de registro assinada	8ª	29/05/2022	1
A9	Ata de registro assinada	9ª	08/08/2023	2

A10	Ata de registro assinada	10 ^a	31/08/2023	2
A11	Ata de registro assinada	11 ^a	06/11/2023	3
L1	Lei publicada em Diário Oficial do Estado	15.576	29/12/2020	34
P1	Portaria publicada em Diário Oficial do Estado	66	21/11/2022	2
RI1	Regimento Interno	-	18/11/2022	7
M1	Matéria publicada na mídia	-	18/02/2022	1

Fonte: Elaborado pela autora

- Realização de 12 entrevistas semiestruturadas, feitas de forma presencial e gravadas, com transcrição posterior. Os entrevistados são os indivíduos unidades de observação.

Tabela 5 – Entrevistados e respectivos perfis

ID	Entrevistado	Gênero	Cargo	Tempo no Cargo
E1	Representante de Entidade Empresária da Sociedade 1	Masculino	Conselheiro	3 anos
E2	Representante de Entidade Empresária da Sociedade 2	Masculino	Diretor	6 anos
E3	Representante de Entidade Empresária da Sociedade 3	Feminino	Assessor	3 anos
E5	Advogada de Entidade Empresária	Feminino	Assessor	5 anos
E4	Jornalista de Entidade Empresária	Feminino	Relações Públicas	2 anos
E6	Secretaria de Entidade Empresária	Feminino	Secretária	10 anos
E7	Gestor da Receita Estadual 1	Masculino	Subsecretário	10 anos
E8	Gestora da Receita Estadual 2	Feminino	Chefe de Divisão	4 anos
E9	Servidor da Receita Estadual 1	Masculino	Auditor-Fiscal da Receita Estadual	14 anos
E10	Servidor da Receita Estadual 2	Feminino	Chefe Adjunto	11 anos
E11	Servidor da Secretaria da Fazenda 1	Feminino	Técnico tributário da Receita Estadual	17 anos
E12	Servidor da Secretaria da Fazenda 2	Feminino	Assistente Administrativo	7 anos

Fonte: Elaborado pela autora

- Observação e participação como ouvinte de cinco (5) reuniões do Conselho de Boas Práticas Tributárias.

Tabela 6 – Reuniões com observação in loco

ID	Tipo	Nº	Data	Local
R1	Reunião Ordinária do CBPT	7ª	26/04/2023	Teatro do SESI FIERGS
R2	Reunião Ordinária do CBPT	8ª	29/05/2022	Espaço Inovação na Secretaria da Fazenda
R3	Reunião Ordinária do CBPT	9ª	08/08/2023	Espaço Inovação na Secretaria da Fazenda

R4	Reunião Ordinária do CBPT	10 ^a	31/08/2023	Casa da FARSUL na Expointer
R5	Reunião Ordinária do CBPT	11 ^a	06/11/2023	Sala de Guerra da Receita Estadual

Fonte: Elaborado pela autora

4. ANÁLISE

Foram realizadas 12 entrevistas, análise de 14 documentos entre atas e legislação, reportagem publicada na mídia, além da observação in loco de cinco reuniões ordinárias do CBPT. Com os insumos obtidos a partir dessa coleta de dados foi montada a matriz apresentada na Tabela 7.

Tabela 7 – Matriz de relacional

Objetivo Principal	Objetivos específicos/Hipóteses	ID Insumo
Objetivo Principal	Objetivo Específico a.	A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7, A8, A9, A10, A11
		L1, P1, RI1
		R1, R2, R3, R4, R5
		Q1, Q2, Q3, Q4
	Objetivo Específico b.	A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7, A8, A9
		R1, R2, R3, R4, R5
		L1, P1, RI1
		Q5, Q6, Q7, Q8
	Objetivo Específico c.	A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7, A8, A9, A10, A11
		R1, R2, R3, R4, R5
		Q1, Q2, Q3, Q5, Q7, Q9, Q10, Q11, Q12

Fonte: Elaborado pela autora

A matriz foi construída com o objetivo de agrupar os dados obtidos fase de coleta. A partir dela os dados foram relacionados e confrontados com os referenciais teóricos do framework Triângulo Estratégico de Moore (1995), tabela de dimensões das habilidades de astúcia política, desenvolvida por Hartley et al. (2013) e dos Fatores Direcionadores de Valor Público de Lopes et al., (2021), gerando uma matriz relacional ampliada, a tabela 7, para responder aos objetivos específicos da pesquisa. Nessa Matriz relacional ampliada foi incluída, além dos elementos do referencial teórico, uma coluna de dados relacionados. Nela são destacados os trechos das falas em reunião, respostas das entrevistas e registros documentais indicativos.

Tabela 8 – Matriz de relacional ampliada

Objetivos específicos/Hipóteses	ID Insumo	Ótica do Triângulo de Moore identificada	Dimensão das habilidades do gestor identificadas	Fator direcionador identificado	Insumos (dados) relacionados
a.	A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7, A8, A9, A10, A11	propósito valioso, ambiente autorizador propício, capacidades organizacionais mobilizadas	teve direção estratégica e escaneamento; construiu alinhamentos e alianças, fez leitura de cenários e pessoas, teve habilidades interpessoais	colaboração cidadã	entrevista gestor 1: "a gente conversou com a Assembleia Legislativa, articulou o grupo de trabalho para poder discutir formas de fazer com que aquilo gerasse um ambiente cada vez mais de diálogo que reunisse representantes da sociedade para discutir temas que afetam a sociedade como um todo".
	L1, P1, R11				entrevista gestor 1: "para que realmente a gente consiga atender muito dos levar essa aproximação e buscar atender algumas demandas da sociedade e construir juntos alternativas."
	R1, R2, R3, R4, R5				R2, registro de fala da gestora (Secretária da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, Pricilla Santana), in loco: "temos um compromisso com a transparência, o engajamento e a comunicação, para tributar e devolver à sociedade, agregando valor e trazendo mais equidade. Por isso, fóruns como este são fundamentais".
	Q1, Q2, Q3, Q4				entrevista servidor 1: "E com muita habilidade os gestores aqui, muita inteligência e sabedoria conseguiram reverter, essa arena de embate? Esse código de defesa do contribuinte puro para um conselho de boas práticas tributárias que é muitas vezes, melhor para as instituições, e para a própria sociedade".
					entrevista servidor 1: "assim que o inicialmente era de embate por uma construção mais colaborativa, coletiva..." R1, p.2 " compete ao CBPT deliberar sobre: b) o encaminhamento de sugestões dos contribuintes..."; "c) informações e orientações solicitadas pelos contribuintes sobre seus direitos e garantias..."

b.	A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7, A8, A9, A10, A11	propósito valioso, ambiente autorizador propício, capacidades organizacionais mobilizadas	teve direção estratégica e escaneamento; construiu alinhamentos e alianças, fez leitura de cenários e pessoas, teve habilidades interpessoais	Colaboração cidadã	entrevista servidora 2: "Eu enxergo o valor do diálogo muito forte. Assim, o diálogo com a sociedade é um valor público importante, que o conselho entrega".
	R1, R2, R3, R4, R5				R1, registro de fala do gestor, in loco: " Diálogo, Relacionamento, Transparência, Accountability e Desenvolvimento. Com envolvimento e cooperação entre as partes, temos convicção que essa novidade irá gerar resultados práticos e contribuir para a melhoria do ambiente de negócios do Rio Grande do Sul....".
					entrevista gestora 2: "Então uma das primeiras questões que sempre vem à tona é a questão da transparência nós estabelecemos como um canal por meio do conselho essa publicação, essa disponibilização de informações relativas à Secretaria da Fazenda, ao funcionamento da Receita Estadual aos indicadores econômicos fiscais pra sociedade."
					A1 "... "Relacionamento e Diálogo", com apresentação da conselheira Rachel Krug Einsfeld, chefe da Divisão de Relacionamento e Serviços da RE, e pautas propostas pelas entidades. Alinhadas ao propósito do Conselho, todas as etapas possibilitaram a troca de ideias e a participação dos presentes".
					A2, "... "Transparência e Accountability", com apresentação da situação fiscal do Estado pela conselheira Letícia Lagemann, chefe da Divisão de Estudos Econômico-Tributários da RE; "Desenvolvimento", com exposição sobre os Grupos Especializados Setoriais pelo conselheiro Edison Moro Franchi, chefe da Divisão de Fiscalização da Receita".

	L1, P1, RI1			<p>A4, "DESENVOLVE RS: Diálogos Setoriais, programa focado no desenvolvimento da sociedade gaúcha, com a participação direta de representantes dos setores econômicos da sociedade gaúcha".</p> <p>entrevista gestora 2: "prestação de contas e diálogo"; "E espaço de discussão conjunta gerando um pouco mais de valor". "conformidade como uma entrega, uma grande entrega e a outra grande entrega é o desenvolvimento social e econômico".</p> <p>entrevista servidor 1: "segurança jurídica e certeza jurídica para que o contribuinte não tenha esse tipo de preocupação com os negócios dele"...." conformidade, simplificação máxima das obrigações, melhoria do ambiente de negócios do Estado".</p>
	Q5, Q6, Q7, Q8		Design* do serviço	<p>entrevista servidora 2: "É uma atuação propositiva e proativa. Para buscar a melhoria no ambiente de negócios. Eu acho que também contribui para o desenvolvimento indiretamente, porque se você, ouvir os contribuintes e implementar soluções ali, construir de forma colaborativa essas soluções, você contribui para o desenvolvimento socioeconômico do estado".</p> <p>entrevista servidora 2: "passamos pelo paradigma do serviço é o fisco olhar para as empresas e prestar serviço à empresa de forma com que facilite. Ali é o cumprimento das obrigações. Essa foi uma segunda onda que rapidamente a gente vira uma terceira onda, que é o paradigma da conformidade que aqui vivemos hoje, né? O que é prestar bons serviços é você, poder é ouvir o</p>

					contribuinte e eu acho que o conselho de boas práticas tributárias nessa nesse contexto."
c.	A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7, A8, A9, A10, A11	propósito valioso, ambiente autorizador propício, capacidades organizacionais mobilizadas	teve direção estratégica e escaneamento; construiu alinhamentos e alianças, fez leitura de cenários e pessoas, teve habilidades interpessoais	Colaboração cidadã	M1, a jornalista Juliana Bublitz destacou que “uma antiga demanda do setor produtivo gaúcho está saindo do papel, com potencial para melhorar o ambiente de investimento”, sendo “um espaço de diálogo entre o Fisco e quem empreende - algo, até pouco tempo, improvável”.
					M1, “Quando Fisco e empresas deixam de ser adversários”
					A3, "A pauta foi composta por... três principais apresentações, abordando assuntos como...os avanços no aplicativo Nota Fiscal Fácil e a construção de um novo aplicativo para disponibilizar informações para os gestores e proprietários de pequenas e médias empresas, com informações geradas a partir da análise das operações de compra e venda registradas em documentos eletrônicos. ...tratadas diversas pautas propostas pelas entidades, como a fruição condicionada de créditos presumidos e a Substituição Tributária."
					R3, Registro de fala de representante de entidade, in loco: “Batalhamos por muitos anos batendo na porta do Estado pra criar o Conselho. Só nos resta agradecer o trabalho de vocês.”
					R3, Registro de fala de representante de entidade, in loco: “Queremos, mais uma vez, parabenizar pela proximidade com a sociedade e com os contribuintes, por ouvirem a dificuldade dos contribuintes para tentarmos, juntos, construir uma solução”.

					R2, registro de apresentação de dois representantes de entidade in loco: Ocergs sobre o RSCOOP150, um panorama geral sobre o planejamento estratégico e o propósito do cooperativismo gaúcho para os próximos anos. SEBRAE sobre o DataSebrae, uma plataforma de dados aberta ao público disponibilizada pela entidade.
					A2, "Sugestões dos representantes das entidades: Aproximação/disponibilização com os economistas das entidades para troca e depuração de informações; pedido de atenção ao setor de embalagens no Estado."
					A6, " a Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS) apresentou dados e trouxe à discussão o assunto "Importação no modal marítimo: competitividade entre os portos do Sul do país".
	R1, R2, R3, R4, R5			Abertura governamental	A6, " Por solicitação dos conselheiros, Receita Estadual, apresentou ao Conselho o assunto: "Apuração do Valor Venal do bem 'empresa' para fins de ITCD, que manifestaram agradecimento quanto às informações técnicas esclarecidas e na sequência as metodologias utilizadas para a avaliação das empresas foram apresentadas e discutidas com os participantes.".
					A8, "A 8ª reunião do Conselho de Boas Práticas Tributárias teve como pauta o desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. O encontro contou com apresentações e debates sobre diversas medidas para ampliar a competitividade dos setores econômicos e melhorar o ambiente tributário, trazidas tanto pelas entidades representativas quanto pela Receita Estadual."
	Q1, Q2, Q3, Q5, Q7, Q9,				R2, registro de apresentação de representante de entidade, in loco: Empresa pública Portos RS, responsável por organizar, gerenciar e fiscalizar todo o sistema hidro portuário do Estado.

	Q10, Q11, Q12				<p>R2, registro de fala de representante de entidade, in loco: "o foco da empresa e o apoio às políticas públicas de desenvolvimento do Estado e sua importância estratégica pelo potencial das vias navegáveis interiores, redução de custos e economia de combustível no transporte de cargas, especialmente daquelas de grande volume unitário." O assunto foi debatido pelos conselheiros com ênfase nas oportunidades de desenvolvimento econômico para o RS.</p> <p>A8, "A convite da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS) o representante do Sindicato das Indústrias de Material Plástico do Estado – Sinplast-RS -, Eduardo Motta, falou sobre os benefícios concedidos da Zona Franca de Manaus e como isso afeta a indústria de embalagens plásticas do Estado".</p> <p>R3, in loco: "painel da tarde tratou sobre a Reforma Tributária e o Desenvolvimento Econômico, trazendo a visão do Ministério da Fazenda, pelo palestrante convidado Rodrigo Orair, da Receita Estadual, pelo subsecretário adjunto Giovanni Padilha da Silva, e de representantes dos setores econômicos gaúchos, com Giovanni Baggio (Fiergs), Patrícia Palermo (Fecomércio) e Antônio da Luz (Farsul), que também expuseram suas visões sobre as mudanças no sistema tributário brasileiro"...." falaram ainda presidente da Famurs Paulo Ricardo Salerno, e do CRC, presidente Márcio Schuch Silveira."</p>
c.	R1, R2, R3, R4, R5	propósito valioso, ambiente autorizador propício, capacidades organizacionais mobilizadas	teve direção estratégica e escaneamento; construiu alinhamentos e alianças, fez leitura de cenários e pessoas, teve	Abertura governamental	R5, registro de fala do gestor1 in loco: "Havia uma carência de dados setorializados e centralizados sobre o comportamento econômicos por produto. O radar vem para preencher essa lacuna informativa e contribuir para o desenvolvimento econômico do Estado, oferecendo ao setor produtivo dados estratégicos, que podem ser decisivos na tomada de decisão dos contribuintes"

			habilidades interpessoais		
c.	R1, R2, R3, R4, R5	propósito valioso, ambiente autorizador propício, capacidades organizacionais mobilizadas	teve direção estratégica e escaneamento; construiu alinhamentos e alianças, fez leitura de cenários e pessoas, teve habilidades interpessoais	Abertura governamental	R5, registro de fala do gestor in loco: “Com as informações, os agentes econômicos do Estado poderão identificar possíveis oportunidades de mercado, analisar o desempenho comercial de produtos e direcionar novos investimentos no Estado. A criação desse ecossistema de indicadores fortalecerá o desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul”
c.	R1, R2, R3, R4, R5	propósito valioso, ambiente autorizador propício, capacidades organizacionais mobilizadas	teve direção estratégica e escaneamento; construiu alinhamentos e alianças, fez leitura de cenários e pessoas, teve habilidades interpessoais	Abertura governamental	R5, registro de fala de assessora in loco: “a facilidade de acesso a esses dados do setor produtivo, de forma organizada é uma iniciativa louvável, os economistas terão acesso fácil e poderão fazer uma análise de qualidade sobre as brechas de mercado, na busca pelo desenvolvimento do estado”

Fonte: Elaborado pela autora

Foi possível responder aos objetivos específicos a, b, e c, por meio da interação entre os participantes, das crenças identificadas nas falas dos entrevistados, na análise documental e na observação in loco.

No objetivo específico a, verificou-se o objetivo da Receita Estadual, especialmente na fala do gestor que conduziu o processo, da premissa de entrega de valor público. Ainda na entrevista foi possível apreender o propósito valioso da Receita Estadual e o ambiente autorizador positivo, legitimado pelas entidades empresariais gaúchas,

Também foram identificadas habilidades de astúcia política no gestor na criação do Conselho. Foi possível reverter um ambiente desfavorável, de tensão entre Estado e Sociedade, em um ambiente de diálogo, aberto e propício à criação do conselho com pressuposto de empoderamento dos contribuintes e construção colaborativa que influenciaram a definição de prioridades e estruturas na formatação do Conselho.

No objetivo específico b, se identificou por meio de recorrências nas falas dos entrevistados, trechos destacados em atas e depoimentos nas reuniões, os seguintes valores públicos: transparência e accountability, diálogo e relacionamento e a busca pelo desenvolvimento do Estado. Também foram mencionados conformidade e segurança jurídica.

Identificou-se potencial criativo nas reuniões, especialmente na 8ª Reunião Ordinária, cujo a pauta foi desenvolvimento do Estado. Ela teve uma dinâmica de mapeamento de ações para promover a ampliação da competitividade e de sugestões para melhoria do ambiente tributário nas dimensões de: Política Tributária; Desenvolvimento Social; Sustentabilidade Ambiental; Governança Corporativa; Transparência Fiscal entre outros.

Um fruto concreto do diálogo com a sociedade formatado já nas primeiras reuniões do Conselho foi o app minha empresa, que se propõe a oferecer informações para os negócios constituídos como microempresas ou empresas de pequeno porte, integrantes do Simples Nacional, utilizando dados dos documentos fiscais eletrônicos. A ferramenta permite acessar gráficos e indicadores para a gestão da empresa.

Quanto ao objetivo c, todos os entrevistados mencionaram que a iniciativa de criação do Conselho foi positiva, atendendo uma expectativa antiga que possibilitou uma aproximação maior com a Receita, além de oportunizar e fomentar um espaço de troca e colaboração, conforme trecho em destaque: “Queremos, mais uma vez, parabenizar pela proximidade com a sociedade e com os contribuintes, por ouvirem a dificuldade dos contribuintes para tentarmos, juntos, construir uma solução”(representante de entidade no Conselho).

A organização das respostas aos objetivos específicos a, b e c gerou a Tabela 8 - Matriz relacional ampliada com conhecimento para produzir o esquema analítico abaixo, em resposta ao objetivo específico d. No esquema é possível identificar o percurso desde a da mobilização social para a criação e funcionamento do Conselho.

Figura 3 – Esquema analítico proposto

ESQUEMA ANALÍTICO VISÃO GERAL DETALHADO



Fonte: Elaborado pela autora

Desse estudo de caso foi possível apreender o esquema analítico representado graficamente acima. Perceba que foram acionados os fatores direcionadores como inputs no processo, ancorados pelas dimensões de propósito, ambiente autorizador e capacidade operacional e organizacional. O propósito é sustentado pela visão, valores e estratégia organizacional. A capacidade operacional e organizacional é sustentada por comunicação e apoio à gestão institucional na estrutura da Receita Estadual, subsidiada por métricas de aferição de desempenho estabelecidas pela gestão, além da gestão para resultados ser institucionalizada. Salienta-se que o papel da comunicação organizacional é fundamental para o processo, por isso é essencial seu alinhamento interno e externo.

Percebe-se, ainda, que o ambiente autorizador é suportado por mecanismos de escuta bem estabelecidos, interações políticas positivas gerando arranjos de governança colaborativa. Nesse esquema propositivo, bases bem estabelecidas de propósito e capacidade convergem para um ambiente autorizador favorável que gera legitimidade e suporte, o que pode resultar em entrega de valor, como no caso do CBPT, accountability, transparência, diálogo relacionamento, e a médio e longo prazo, saneamento do ambiente de negócios do Estado e por consequência, estímulo e condições ao desenvolvimento socioeconômico gaúcho.

5. DISCUSSÃO

Ao utilizar o estudo de caso e por meio o referencial teórico abordado, dos insumos obtidos nas entrevistas e na observação in loco nas reuniões do Conselho, a construção do conhecimento ocorreu simultaneamente à análise do ambiente e a análise documental, o que gerou a proposição do esquema analítico acima.

Espera-se que o esquema proposto possa ser utilizado de forma orientativa em outras iniciativas da gestão. Acredita-se que usar fatores direcionadores nas proposições de políticas públicas ou no apoio a estratégias adotadas, contando com propósito e capacidades organizacionais bem estabelecidas, num ambiente autorizador favorável e convergente, propicia mais assertividade na entrega de valor.

No caso do Conselho, foi muito importante a abertura e comunicação ativa dos partícipes, em todas as fases do processo, o que garantiu inputs preciosos, novas ideias, percepções e soluções que oxigenaram todo o processo. Assistir às reuniões de forma presencial, como expectadora e ouvinte também foi imprescindível para ler o clima, perceber emoções e identificar aspectos do processo.

Uma restrição importante na pesquisa, está relacionada à rotina mais operacional do Conselho, o fato das reuniões serem mensais ou bimensais. Outra expectativa gerada durante a formatação das perguntas das entrevistas, de que haveria coleta suficiente de subsídios para que munir o gestor público com ferramentas para melhorar a gestão e funcionamento atual do Conselho, não foi completamente atendida. Portanto é importante dar continuidade ao estudo, ampliando a quantidade de entrevistas realizadas, para levantar mais apontamentos de gargalos da dinâmica de funcionamento, da definição de pautas, da condução de reuniões, da frequência ideal das reuniões, além de abordar um maior número de percepções distintas de servidores e cidadãos representantes da sociedade e partícipes do processo quanto a entrega de valor.

6. CONTRIBUIÇÕES ACADÊMICAS

A principal contribuição teórica foi a proposição de esquema analítico para o CBPT, trazendo *insights* sobre o tema, com a estruturação de um conhecimento inicial, de caráter ainda exploratório, e que necessita de amadurecimento e evolução, sobre os elementos e alinhamentos importantes na condução de iniciativas estratégicas de governo. Sua construção foi subsidiada pela Teoria de valor público de Moore (1995) e pelos Fatores Direcionadores de Valor Público de Lopes et al., (2021). Entretanto apenas a continuidade da pesquisa e a aplicação do esquema em estudos de caso, por meio de testagens sistemáticas, viabilizaria seu uso com abordagem prescritiva. Como efeito colateral, ao entregar o esquema, se estimula e subsidia o “pensar sistêmico” da gestão. Outra sugestão é de buscar potencializar a comunicação interna e externa, tornando-a mais tempestiva e de qualidade.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo do trabalho foi avaliar se o Conselho de Boas Práticas Tributárias (CBPT) entrega valor a Sociedade Gaúcha. Com esse propósito, o estudo consolidou um referencial teórico de importantes conceitos relacionados a valor público, a posições de valor público, aos paradigmas sofridos pela Administração Pública, durante sua evolução, a Teoria do Valor Público, seu impacto na Gestão Pública com avanços e contrapontos, com a finalidade de definir, direcionar, justificar e tornar mais rica a coleta de dados realizada.

Com a análise do material coletado foi possível responder aos objetivos específicos propostos verificou-se que houve premissa de entrega de valor público como objetivo da Receita Estadual, foi possível identificar os valores públicos de transparência, diálogo e relacionamento e a busca pelo desenvolvimento do Estado e, também, foram mencionados conformidade e segurança jurídica, por último se

destaca o registro manifestado da percepção dos representantes das entidades entrevistados quanto a entrega de valor. Por consequência, se alcançou o objetivo principal do estudo de avaliar como o Conselho de Boas Práticas Tributárias (CBPT) entrega valor público à sociedade gaúcha. Por meio dessa caminhada foi possível oferecer à gestão um esquema analítico calcado nos insumos da pesquisa e balizado pelos faróis teóricos da Teoria de Valor Público de Moore (1995) e pelos Fatores Direcionadores de Valor Público de Lopes et al., (2021).

Diante dos resultados obtidos nesse trabalho, uma opção a ser seguida, além de ampliação do número de entrevistas, focadas no Conselho, para dar continuidade ao estudo do tema na Receita Estadual, com a finalidade de identificar outros direcionadores de entrega de valor, seria interessante investir na formatação e aplicação de uma pesquisa de opinião pública, portanto mais completa, a respeito da percepção da população gaúcha e de formadores de opinião sobre a imagem e serviços prestados pela Receita Estadual. Ou seja, saber do público em geral o que considera entrega de valor.

Tal pesquisa poderia melhor direcionar as ações públicas para atender, cada vez mais, com mais qualidade e assertividade as necessidades dos cidadãos e da sociedade, na condição de sujeitos de direitos e como beneficiários dos serviços públicos e destinatários da ação do Estado.

8. REFERÊNCIAS

ALFORD, John; O'FLYNN, Janine. **Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings.** *Intl Journal of Public Administration*, v. 32, n. 3-4, p. 171-191, 2009.

HARTLEY, Jean; ALFORD, John; HUGHES, Owen and YATES, Sophie. **Leading with Political Astuteness: A study of public managers in Australia, New Zealand and the United Kingdom.** Melbourne: ANZSOG and CMI, 2013.

HARTLEY, Jean; ALFORD, John; HUGHES, Owen and YATES, Sophie. **Public value and political astuteness in the work of public managers: the art of the possible.** *Public Administration*, 93(1) pp. 195–211, 2015.

HOFMANN, Sara et al. **The public sector's roles in the sharing economy and the implications for public values.** *Government Information Quarterly*, v. 36, n. 4, p. 101399, 2019.

LOPES, Karen Maria Gross; LUCIANO, Edimara Mezzomo; MACADAR, Marie Anne. **Valor público: o cidadão no centro da gestão pública.** BARBOSA, AF Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro, p. 75-84, 2018.

LOPES, Karen Maria Gross; LUCIANO, Edimara Mezzomo; MACADAR, Marie Anne. Criando Valor Público em Serviços Digitais: uma proposta de conceito. **Gestão. Org**, v. 16, n. 7, p. 207-221, 2018.

LOPES, Karen; LUCIANO, Edimara M. Do Valor para Valor Público – Um paradoxo nas obras de Jeremy Rose. **XLV Encontro da ANPAD-EnANPAD, 2021.** On-line p. 4 - 8, 2021.

MOORE, Mark H. **Creating public value: Strategic management in government.** Harvard university press, 1995.

MOORE, Mark H. **Criando valor público por meio de parcerias público-privadas.** Revista do Serviço Público Brasília 58. p. 151-179, 2007.

MOORE, Mark H. **Inaugural Annual Institute of Public Administration Australia (IPAA) Victoria Oration, Melbourne, 24 January.** 2008.

MOORE, Mark H. **Public value accounting: Establishing the philosophical basis.** Public Administration Review, v. 74, n. 4, p. 465-477, 2014.

SAAD, Maria Ligia Migliorato. **Governos eficientes e serviços públicos efetivos: contribuições a partir da Teoria do Valor Público.** 2015.

SOUZA, Livia Magro de; SAAD, Maria Ligia Migliorato; FARIA, Ernesto Martins. **Value-for-money e geração de valor público na atuação das organizações sociais de saúde: contribuições para o governo do estado de São Paulo.** Tese de Doutorado.2015.

STOKER, Gerry. **Public value management: A new narrative for networked governance?** The American review of public administration, v. 36, n. 1, p. 41-57, 2006.

RHODES, Rod AW; WANNA, John. **The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians.** Australian Journal of Public Administration, v. 66, n. 4, p. 406-421, 2007.

RHODES, Rod AW; WANNA, John. **Stairways to heaven: A reply to Alford.** Australian Journal of Public Administration, v. 67, n. 3, p. 367-370, 2008.

RHODES, Rod AW; WANNA, John. **Bringing the politics back in: Public value in Westminster parliamentary government.** Public Administration, 87, 2, 161-183, 2009.