



A CONSTRUÇÃO DO RELATO INTEGRADO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS COM BASE NO VALOR PÚBLICO

LARISSA ARAÚJO DOS SANTOS

Universidade Federal de Alfenas

larissa.santos@unifal-mg.edu.br

PAULO ROBERTO RODRIGUES DE SOUZA

Universidade Federal de Alfenas

paulo.souza@unifal-mg.edu.br

LUCAS CEZAR MENDONÇA

Universidade Federal de Alfenas

lucas.mendonca@unifal-mg.edu.br

RESUMO

No âmbito das universidades públicas brasileiras, a apresentação dos resultados alcançados por suas atividades de ensino, pesquisa e extensão demonstram o compromisso com o uso dos recursos confiados à sua responsabilidade. Nesse sentido, o dever de prestar contas (*accountability*) para fins de transparência, responsabilização e tomada de decisão, tem sofrido transformações na forma e formato de sua apresentação. Diante disso, o objetivo do presente trabalho foi descrever, por meio de uma pesquisa-ação, o processo de construção do Relato Integrado – peça central da prestação de contas – da Universidade Federal de Alfenas do ano de 2020, considerando, para tanto, o novo formato exigido pelo Tribunal de Contas da União. Com isso, acredita-se que esse novo modelo mais objetivo, criativo e iterativo torna a prestação de contas mais acessível à sociedade, contribuindo com a efetivação do controle social. Ao mesmo tempo, sua elaboração é um convite aos gestores públicos responsáveis para irem além do mero cumprimento das exigências legais, atendendo, também, as expectativas daqueles que precisam fazer o uso da informação. Nesse contexto, depreende-se que as melhorias na forma e formato da apresentação da prestação de contas aproximam-se dos fundamentos da perspectiva do valor público.

Palavras-chave: Universidade Pública. Prestação de Contas. *Accountability*. Valor Público. Relato Integrado.

1. INTRODUÇÃO

De acordo com Martins *et al.* (2020), a educação superior ocupa posição estratégica e de destaque no processo de modernização e desenvolvimento de um país, pois visa a formação de profissionais capacitados e qualificados para atender as mais diversas e complexas demandas da sociedade. Nesse contexto, a Constituição Federal garante às universidades (instituições de ensino superior) a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e exige obediência ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 1988).

Segundo Kirilin (1996), o que os governos devem fazer melhor é “criar valor para a sociedade”. Embora seja bastante complexo atribuir um único significado a esse valor, o art. 2º, II, do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, o define como sendo:

Os produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos. (BRASIL, 2017).

Nesse sentido, as universidades públicas, enquanto instituições públicas de ensino superior, devem apresentar os resultados alcançados perante os objetivos de interesse coletivo das suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Trata-se de um preceito constitucional àqueles que gerenciam bens e valores públicos, com vistas a estar em conformidade com as leis e regulamentos externos e internos (*compliance*), e, principalmente, prestar contas dos recursos confiados à sua responsabilidade (*accountability*) (BRASIL, 1988).

Diante disso, o Tribunal de Contas da União (TCU), instituição responsável para auxiliar no exercício do controle externo no país, tem buscado melhorias na forma e formato da prestação de contas exigida. Para tanto, o atual posicionamento do tribunal é de que a prestação de contas deve demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, visando atender às necessidades de informação dos cidadãos, dos usuários de serviços públicos, dos provedores de recursos e dos órgãos de controle para fins de transparência, responsabilização e tomada de decisão (BRASIL, 2020).

Posto isso, o presente trabalho possuiu como objetivo descrever o processo de construção da peça central da prestação de contas – o Relato Integrado – do ano de 2020 da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), diante da necessidade de conformidade legal e do dever de prestar contas, em especial, ao controle social, considerando o novo formato exigido pelo Tribunal de Contas da União. Buscou-se, também, propor uma reflexão quanto ao novo modo de apresentação da prestação de contas aos gestores públicos responsáveis por sua elaboração.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Na tentativa de compreender as recentes transformações do Estado, da organização governamental e da administração pública brasileira, segundo Costa (2008), é indispensável que se realize uma reconstrução dos processos de formação e diferenciação histórica do aparato estatal desde o período colonial. Nessa perspectiva, verifica-se a evolução da administração pública no Brasil em quatro modelos, os quais serão tratados a seguir.

2.1 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

O patrimonialismo é o mais antigo modelo de administração pública, se fazendo dominante durante todo o período colonial brasileiro. Neste momento da história, o aparelho Estatal funcionava puramente como uma extensão do poder do soberano, sendo, por esse,

representado. Em vista disso, ocorria uma verdadeira confusão entre a res pública e a res principis, ou seja, havia uma dificuldade em delimitar a fronteira entre o público e o privado. Assim, o governante tratava a administração pública como assunto pessoal, evidenciando a forte presença de corrupção e nepotismo, uma vez que os cargos públicos eram considerados como prebendas. Desse modo, um legado patrimonialista estabeleceu-se, se apresentando recorrente até a República Velha, de 1889 a 1930, malgrado resquícios de suas características permaneçam enraizadas na administração pública até os dias de hoje (FAORO, 1979; BRESSER, 1995).

A partir da Revolução de 1930, que representou a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial, o modelo burocrático começou a ser implantado no país. Esse ponto de inflexão acelerou a burocratização do país, já que era necessário reformar o Estado e a administração pública. Em vista disso, o governo Getúlio Vargas iniciou uma série de mudanças a partir dos conceitos da burocracia weberiana, tais como: a padronização, a formalização, a normatização, a implantação de mecanismos de controle, a racionalização dos procedimentos, entre outras. Dentre essas medidas, a mais emblemática foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que introduziu os concursos públicos e a capacitação técnica do funcionalismo público. Portanto, a reforma administrativa do Estado Novo simbolizou o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo, burocratizando o Estado brasileiro em busca de uma administração pública mais racional e eficiente (COSTA, 2008).

Com o tempo, o modelo burocrático foi se mostrando disfuncional. Em razão disso, o modelo gerencial de administração pública surgiu da necessidade de reformulação do papel do Estado em vários lugares do mundo, cujo o contexto era o da crise dos anos 80 e da globalização da economia. Um dos maiores precursores deste modelo foi a Inglaterra, que estabeleceu um modelo de gestão baseado nas características do setor privado, o *New Public Management* (NPM). No Brasil, é possível observar que a primeira idealização do modelo se deu com o Decreto-lei nº 200/67 que, na tentativa de superar a rigidez do modelo burocrático, criou a administração pública indireta. Entretanto, somente em 1995, com a instituição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que a reforma gerencial, na busca por um Estado mais eficiente, flexível, descentralizado e com foco nos resultados, ocorreu parcialmente no país. (PEREIRA, 2006; COSTA, 2008).

A reforma gerencial pretendia, portanto, aumentar a capacidade administrativa do Estado modernizando a administração pública e com vistas à eficiência e qualidade no atendimento aos cidadãos. A promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998 legitimou e efetivou a reforma gerencial que, apesar de representar, ainda, um paradigma em construção, promoveu mudanças substanciais na administração pública brasileira, representando, em partes, uma reação às fraquezas percebidas no modelo burocrático tradicional. Todavia, o gerencialismo também se mostrou incapaz de compreender e abarcar todas as especificidades do setor público, abrindo espaço para o surgimento de novas teorias e modelos (PAULA, 2005; COSTA 2006; BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006).

Assim, no Brasil, um novo modelo de administração pública fora apresentado como uma alternativa de gestão: o modelo societal ou gestão social. A vertente societal, inspirada na perspectiva sustentada pelo referencial teórico do sociólogo alemão Habermas, busca implementar um projeto político que amplie a participação dos atores sociais na definição da agenda, na formulação e implementação das ações estatais, além de defender a criação de instrumentos que possibilitem ampliar o controle social sobre essas ações. O modelo tem por objetivo rearticular a relação entre o Estado e sociedade, combinando a democracia representativa e a participativa, buscando romper com a forma centralizada do exercício do poder público, bem como com o fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país. Assim sendo, em 2003, a vitória presidencial suscitou grande expectativa no fortalecimento da implementação do modelo societal no governo, no entanto, o que se

observou foi uma continuidade das práticas gerencialistas, especialmente no que tange as políticas sociais (PAULA, 2005; CAPOBIANGO, 2013).

Em se tratando do contexto mundial, as fraquezas e insuficiências do modelo gerencial deram espaço para que um novo discurso emergisse: o da criação do valor público como base para uma possível mudança paradigmática.

2.2 VALOR PÚBLICO

Segundo Kirlin (1996), o que os governos devem fazer melhor é criar valor para a sociedade. Conforme Moore (1994, p. 296) “a tarefa do gestor público é criar valor público”. E, de acordo com Jorgensen e Bozeman (2007, p. 355) “não existe tópico mais importante na administração pública e política do que valor público”. Enquanto eficiência foi a principal preocupação da administração pública tradicional, ou burocrática, e, eficiência e eficácia do NPM, na abordagem do valor, preceitos que vão além desse pragmatismo são perseguidos, debatidos, contestados e avaliados (MOORE, 1995; O’FLYNN, 2007).

Originário dos programas de educação executiva da *Kennedy School of Government* da Universidade de Harvard, o paradigma do valor público, cujo principal propulsor foi o professor Mark Moore, não possui, ainda, um consenso conceitual nem um posicionamento metodológico, sendo, uma hora tratado como teoria, outra hora como abordagem, ou como paradigma, ou como uma perspectiva, ou como simplesmente um *framework* de avaliação (O’FLYNN, 2007; LOPES, 2016). Em seu livro “Criando valor público – gestão estratégica no governo” Moore (1995), considera que a administração pública, diferentemente do setor privado, diante das mais variadas particularidades e complexidades, cumpre uma função social. Nesse sentido, o valor público surge como um contraponto ao modelo gerencial que, baseado na gestão privada, negligencia o interesse público ao tratar os cidadãos como clientes, frustrando valores democráticos como a igualdade e a imparcialidade (CORDELLA, 2007; VAN VEENSTRA, 2012).

Apesar da dificuldade em conceituar precisamente o valor público, é pacífico para muitos autores que o modelo deve capturar, tanto no título como na definição, os três grandes focos do movimento: conteúdo inovador; espírito democrático; e governança (BRYSON *et al.*, 2014; O’FLYNN, 2007). Para Moore (1995), é evidente que os objetivos do setor público são menos claros que os objetivos do setor privado, dadas suas peculiaridades e ambiguidades, além da diversidade de *stakeholders*. Segundo Rossetti e Andrade (2011), nas organizações privadas, a governança corporativa busca o equilíbrio de interesses entre os proprietários e as partes interessadas (acionistas), contribuindo, assim, para a geração de valor dentro da instituição. Já na esfera pública, de acordo com Teixeira (2012), a adoção de boas práticas de governança voltadas à geração de valor devem ter como base a perspectiva do valor público, traduzida em melhores resultados para a sociedade. Nesse sentido, depreende Moore (1995) que os gestores públicos possuem várias finalidades e responsabilidades que vão além de atingir metas, devendo, portanto, estar amplamente preocupados em orientar, criar, manter a confiança e responder as preferências coletivas dos cidadãos.

Na abordagem do valor, gestores públicos não são simples balconistas, em vez disso, são exploradores contratados pela sociedade para entregar valor público. Os funcionários públicos devem envolver as autoridades políticas; colaborar entre si dentro e fora das fronteiras institucionais; gerenciar recursos de maneira efetiva; envolver-se com comunidades e usuários dos serviços; e desenvolver, de forma reflexiva, seu próprio senso de vocação e dever público. Por isso, é exigido que os gestores públicos trabalhem além das fronteiras e desenvolvam novas habilidades de liderança de modo a perseguir o valor público (O’FLYNN, 2007). Sendo assim, diferentemente do modelo gerencial, no paradigma do valor público o foco dominante dos gestores públicos muda dos resultados para o relacionamento e atendimento de expectativas,

ou seja, no setor público o objetivo do trabalho gerencial é criar valor público (BRYSON *et al.*, 2014; KIRLIN, 1996; LOPES *et al.* 2018; MOORE, 1995).

Um clássico exemplo da aplicação da abordagem do valor seriam os serviços de coleta de lixo, uma vez que esses oferecem benefícios estéticos e de conveniência para os usuários, entretanto, além disso, oferecem resultados mais amplos de saúde pública para os cidadãos. Isso reflete a diferença entre o valor privado, materializado na simples coleta de lixo, e o valor público, na medida em que a saúde pública é protegida. Ademais, no modelo do valor os gestores públicos são vistos como exploradores contratados pela sociedade para buscar e entregar valor público. Os funcionários públicos devem colaborar entre si, dentro e além das fronteiras institucionais, gerenciar de maneira eficiente, eficaz e efetiva, envolver-se com comunidades e usuários de serviços, e desenvolver de forma reflexiva seu próprio senso de vocação e dever público. Logo, mais uma vez, o valor público deve ser o guia dos órgãos públicos na prestação de serviços, pois esse traz para o centro das ações governamentais a busca por soluções mais alinhadas às expectativas dos cidadãos (AL-HUJIRAN *et al.*, 2015; MOORE, 1995; O'FLYNN, 2007).

Ainda que discussões sobre o valor público sejam remotas, somente há pouco essa abordagem tem atraído mais atenção, especialmente no Brasil a partir de estudos acadêmicos nacionais relacionados com o tema (ex.: BASTOS; ALMEIDA, 2006; GURGEL, 2014; INAMINE *et al.*, 2012; KANUFRE; REZENDE, 2012; LOPES, 2016; MATOS *et al.*, 2018; PORPINO; STEFANI, 2014; RODRIGUES; TOLEDO, 2017; SAAD, 2015; TEIXEIRA, 2012) e, também, na legislação (ex.: Decreto 9.203/2017; Instrução Normativa TCU nº 84/2020). Com isso, a abordagem do valor tem se mostrado uma tendência, posto que o conceito vem ocupando espaço nas agendas políticas e da comunidade científica, o que, por conseguinte, coloca o cidadão no centro de todo processo (LOPES *et al.*, 2018).

2.3. PRESTAÇÃO DE CONTAS (*ACCOUNTABILITY*) NO BRASIL: BREVE PANORAMA

Segundo Bobbio (2007), o regime democrático assenta-se no exercício do poder soberano pelo povo e na extensão dos direitos de cidadania a todos os indivíduos, logo, ao representante eleito é dado tão somente a obrigação de exercer o poder em nome e benefício do povo. Nesse sentido, o art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 estabelece que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988). Nessa perspectiva, para Marra (2006), o Estado encontra na Administração Pública a ferramenta indispensável à consecução de suas atividades, considerando que ao desempenhar a função de gestora dos interesses públicos, a mesma deve obediência a uma série de normas e princípios que visam o bem-estar da coletividade. Assim, com o intuito de assegurar que a administração pública atue em conformidade com os princípios que lhe são impostos, é necessário o estabelecimento de formas de controle (CASTRO, 2007).

Carvalho Filho (2016) define controle como sendo “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”. Assim, a Constituição Federal estabelece um sistema de controle baseado na separação dos poderes: (1) pelo sistema de controle de cada poder (controle interno); (2) pelo controle do Poder Legislativo, no exercício da sua função típica, com o auxílio do Tribunal de Contas (controle externo); e (3) pelo controle social, por meio de mecanismos de atuação da sociedade. Nessa lógica, a Constituição Federal dispõe em seu art. 70.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e

renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988).

O dever constitucional de fiscalização, portanto, é um importante mecanismo de controle, cujo objetivo é examinar a aplicação dos recursos públicos, de modo a avaliar e responsabilizar os agentes públicos pelo uso do poder que lhes é concedido para gerir esses recursos. Nesse efeito, a prestação de contas é um dos meios democráticos de monitorar e controlar a conduta dos gestores, bem como aumentar a capacidade de aprendizado e a efetividade da administração pública na produção de resultados para a sociedade (BRASIL, 2020).

A prestação de contas, por sua vez, é comumente associada ao termo *accountability* que, apesar de não apresentar tradução literal na língua portuguesa, é utilizado frequentemente como sinônimo de “responsabilização”. Adicionalmente, o termo *accountability* está intimamente relacionado à democracia, tendo em vista que não há como se exigir a prestação de contas e a responsabilização de gestores e governantes em regimes ditatoriais (CAMPOS, 1990). Nesse sentido, de acordo com Bresser-Pereira (1998), “um objetivo intermediário fundamental em qualquer regime democrático é aumentar a ‘responsabilização’ (*accountability*) dos governantes”. E complementa que a governabilidade na democracia depende da (1) existência de instituições políticas que promovam a comunicação entre Estado e sociedade civil; de (2) mecanismos de *accountability* de políticos e burocratas; do (3) equilíbrio entre demandas da sociedade e atendimento pelo governo; e da (4) manutenção de um contrato social básico.

De acordo com O’Donnell (1998), os sistemas de governo, altamente desenvolvidos, levam a três dimensões da *accountability*: (1) de um indivíduo para o outro; (2) de um indivíduo para o Estado; e (3) do Estado para a sociedade. Dimensões conhecidas, na atualidade, como *accountability* horizontal e vertical, em que a primeira está atrelada ao sistema de freios e contrapesos, na qual os poderes, independentes e harmônicos entre si, prestam contas uns aos outros; e a segunda está associada ao controle social (SIU, 2011).

No contexto brasileiro, segundo Mota (2006), a Constituição Federal de 1988 consolidou a democracia e introduziu importantes instrumentos para o exercício da *accountability*. Nesse sentido, ao tratar sobre os conselhos municipais, o orçamento participativo, o plebiscito e a ação popular, o texto constitucional reforça o papel da sociedade civil como ator importante no processo das prestações de conta dos agentes públicos exercendo, assim, a *accountability* vertical. Em se tratando da *accountability* horizontal, a Constituição fortaleceu a atuação do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, dispondo, sobre esse último, em seu art. 71, incisos I e II.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (BRASIL, 1988).

Segundo Motta (2005) os esforços conduzidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), como importante instituição no âmbito do controle externo, representam um avanço em relação à postura tradicional da *accountability*, por meio de modernização e inclusão de novas

metodologias de trabalho que buscam atender as expectativas da coletividade. Nessa perspectiva, Cruz (2010) perfaz que a *accountability* governamental se materializa, de fato, a partir da divulgação de informações claras e tempestivas acerca dos resultados da atuação da gestão pública, bem como seus impactos para a sociedade. Essa divulgação deve abranger informações quantitativas e qualitativas, disponibilizadas de forma ampla e acessível a todos os atores sociais.

2.4. RELATO INTEGRADO

O Relato Integrado (RI) é uma abordagem criada pelo *International Integrate Reporting Council* (IIRC) para preparação de relatórios, que surgiu da necessidade de integração entre as informações de divulgação voluntária e obrigatória das organizações. A primeira versão da nova estrutura proposta pelo IIRC foi lançada em 2013 e contou com a adesão de inúmeras organizações públicas e privadas em todo o mundo, e, desde então, representa uma evolução e tendência nos processos de gestão organizacional e comunicação corporativa. No Brasil, organizações como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS), Petrobras, Itaú Unibanco, Natura, Votorantim, etc., foram pioneiras na adesão do novo formato (FREITAS E FREIRE, 2017; TCU, 2018).

Segundo o IIRC (2013), o RI é um “documento conciso sobre como a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas de uma organização, no contexto de seu ambiente externo, levam à geração de valor em curto, médio e longo prazos” voltado, principalmente, para o setor privado, mas podendo ser aplicado e adequado, conforme necessário, para o setor público. Desse modo, o RI ajuda a organização a ter uma visão clara e a focar nos fatores que afetam o alcance dos seus resultados. Para tanto, a organização deve adotar o pensamento integrado, ou seja, considerar a conexão entre todas as suas atividades e os recursos financeiros e não financeiros alocados para o alcance dos objetivos institucionais.

Assim, com o propósito de aumentar a eficiência do processo de relatar, o RI possui as qualidades necessárias para tornar os relatórios corporativos mais transparentes e de fácil compreensão para as partes interessadas. No setor público, o principal objetivo do RI é que a alta administração apresente para a sociedade como as estruturas de governança mobilizam os recursos por aquela financiados, visando alcançar os resultados que atendam de forma efetiva e útil as demandas da sociedade, isto é, criam valor público (IIRC, 2013; TCU, 2018; BRASIL, 2020).

A partir de 2018, com a Decisão Normativa TCU 170, a prestação de contas anual dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, que tem como peça central o Relatório de Gestão, passou a adotar o modelo de RI. Nesse contexto, baseado nos princípios básicos da IIRC (2013), sustentam a construção do RI na administração pública: o foco estratégico; a conectividade da informação; as relações com partes interessadas; materialidade; concisão; confiabilidade e completude; coerência e comparabilidade; clareza; tempestividade; e transparência (TCU, 2020).

3. METODOLOGIA

Para elaboração e sequente alcance dos objetivos propostos, o presente trabalho utilizou a pesquisa-ação como estratégia de pesquisa em razão da natureza participativa do método, pois, permite o envolvimento do autor na promoção de processos de mudanças acerca das questões de pesquisa. Segundo Macke (2006), a pesquisa-ação pode ser definida como “uma estratégia de condução de pesquisa qualitativa voltada para a busca de solução coletiva a determinada situação-problema, dentro de um processo de mudança planejada”.

Thiollent (2007), define pesquisa-ação como sendo:

A pesquisa-ação é um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo.

Para Coughlan e Coughlan (2002), a pesquisa-ação tem como ideia central o uso da abordagem científica para estudar a resolução de importantes questões sociais ou organizacionais junto aqueles que com elas convivem, ou seja, de modo participativo. Em vista disso, os autores partem do ponto de que a pesquisa-ação é uma pesquisa em ação e não sobre uma ação, posto que o estudo ocorre simultaneamente a ação, tendo por objetivo implementar ações e, ao mesmo tempo, construir um corpo de conhecimento científico.

Mello *et al.* (2012), propõem a estruturação para a condução da pesquisa-ação no âmbito da engenharia de produção, com base nos trabalhos de Westbrook (1995) e dos autores supracitados. Valendo-se da proposta dos autores, quanto ao conteúdo e sequência de organização do método, o ciclo do processo da pesquisa-ação ocorre em cinco fases: planejar; coletar dados; analisar dados e planejar ações; implementar ações; avaliar resultados e gerar relatório. Cada fase possui etapas, as quais serão explicadas a seguir, de modo vinculado ao que ocorrerá no presente trabalho.

A primeira fase trata-se do planejamento da pesquisa-ação e possui três etapas. Segundo Mello *et al.* (2012), esta fase possui dois modos de iniciação: a) por meio da identificação de um problema na literatura pelo pesquisador, e, posterior busca de um objeto de estudo no qual esse problema se aplica – iniciação dirigida pela pesquisa; ou b) por meio da definição de um problema pela organização, sobre o qual o pesquisador buscará a solução utilizando a pesquisa-ação – iniciação dirigida pelo problema.

O presente trabalho, caracteriza-se pelo modo de iniciação “a)”, pois, ao tempo da pesquisa, o problema já era percebido e a construção do Relato Integrado 2020, foi considerado o cenário ideal para aplicação dos fundamentos do valor. A primeira etapa da fase constitui-se da definição da estrutura conceitual-teórica e, também, da determinação da questão e dos objetivos da pesquisa.

Na presente pesquisa, a fundamentação teórica foi baseada na literatura que englobasse, de modo geral, os caminhos da Administração Pública brasileira e a *accountability*. Para tanto, percorreu-se acerca dos modelos de Administração Pública no Brasil, apresentou-se o paradigma do valor público e, por fim, abordou-se um panorama geral sobre a prestação de contas no país. A segunda etapa refere-se à seleção da unidade de análise e, também, das técnicas de coleta de dados. Para Godoy (2006), a unidade de análise representa as fronteiras de interesse do pesquisador, cabendo a esse decidir: onde, quando, quem, o que, e como observar. A unidade de análise da presente pesquisa é a Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG). Acerca das técnicas de coleta de dados, Godoy (2006) reuniu-as em três grupos principais: observação, entrevista e documentos. No presente trabalho, utilizou-se as técnicas de observação participante e de exame de documentos. A terceira e última etapa trata-se da definição de contexto e propósito, ou seja, é o momento no qual, basicamente, determina-se o tema e delimita-se o problema. Na presente pesquisa, o tema e o problema foram propostos à equipe de trabalho da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Desenvolvimento Institucional (PROPLAN) pela pesquisadora, considerando-se a necessidade de conformidade e *accountability*.

A segunda fase aborda a coleta de dados e possui uma única etapa. Para Mello *et al.* (2012), na pesquisa-ação os dados podem ser coletados de diferentes formas, tampouco somente por meio de observações e intervenções formais, como também nos processos, tarefas e atividades do dia a dia da organização, relacionadas ao projeto da pesquisa, como sugerem Coughlan e Coughlan (2002).

Para construção do Relato realizou-se a coleta de dados a partir da base legal (decretos, instruções normativas, decisões normativas, acórdãos, regimentos, etc.) e das informações solicitadas às Pró-Reitorias, Unidades Acadêmicas, órgãos suplementares e apoio, por meio de processo, para subsidiar a elaboração do Relato Integrado 2020. Outro meio utilizado para a coleta dados foi a observação participante, que, de acordo com Marconi e Lakatos (2006), baseia-se na participação/interação do pesquisador com o grupo/comunidade e no estabelecimento da confiança e influência daquele sobre esse, sem esconder seus verdadeiros objetivos. Nota-se a utilização dessa técnica quando da apresentação do tema pela pesquisadora à equipe da PROPLAN e na condução de reuniões, como a do Comitê de Governança, Riscos, Controles e Integridade (CGRCI).

A terceira fase versa sobre a análise dos dados e do planejamento das ações. Nesse momento, Mello *et al.* (2012) recomendam que essa análise seja coordenada pelo pesquisador por se tratar diretamente do problema de pesquisa, que aponta uma lacuna teórica ou empírica. No presente trabalho, a análise dos dados coletados gerou *insights* sobre o que deveria compor a prestação de contas. Desse modo, planejou-se a elaboração do Relato Integrado 2020 com base na seleção de informações sobre as ações e atividades que gerassem valor público para a sociedade.

A quarta fase refere-se à implementação das ações que, segundo Mello *et al.* (2012), com base em Thiollent (2007) e Coughlan e Coughlan (2002), condiz com o que precisa ser feito para a solução do problema, de forma a fortalecer a teoria pesquisada, sendo, preferencialmente implantadas de modo colaborativo com os membros-chave da organização. No presente trabalho, observa-se esse momento quando da escolha das informações a serem apresentadas no Relato Integrado 2020 e, também, na apresentação e deliberação da Estrutura de Governança e do Modelo de Negócios, componentes do Relato Integrado 2020, na reunião do CGRCI, cujos membros são a alta administração da instituição.

A quinta e última fase trata-se da avaliação e geração de relatório. Mello *et al.* (2012) sugerem várias formas de avaliação dos resultados da pesquisa-ação, entre elas a apresentação para direção e grupos interessados, com base em Miguel (2009). Na presente pesquisa, visualiza-se essa fase no momento da apresentação do Relato Integrado 2020 para deliberação, primeiramente pelo Conselho de Curadores, que emite parecer conclusivo acerca da prestação de contas, seguida da apreciação pelo Conselho Universitário, sendo, o Relato Integrado 2020, o próprio relatório de pesquisa e a base para elaboração da presente dissertação.

Desse modo, a produção do Relato Integrado do ano de 2020 reuniu uma série de ações que trouxeram para o cerne da pesquisa, as decisões tomadas pela pesquisadora, enquanto coordenadora da elaboração do referido documento, sob a hipótese de uma possível aproximação do novo modo de apresentação da prestação de contas proposto pelo TCU, com os fundamentos do paradigma do valor público.

No tocante aos tipos de pesquisa, esta caracteriza-se, quanto aos objetivos, como descritiva e exploratória. Para Rampazzo (2005), a pesquisa descritiva visa descrever fatos e/ou fenômenos extraídos da realidade em si. Para tanto, segundo Vieira (2002) a pesquisa descritiva compreende importantes instrumentos de coleta de dados como a observação, entrevista, questionários, formulários, etc. Essa classificação refere-se ao próprio processo de descrição da construção do Relato Integrado do ano de 2020 da UNIFAL-MG 2020, objetivo do presente trabalho. Já a pesquisa exploratória, para Gil (2008), é aquela que proporciona uma maior familiaridade com o problema em questão, uma vez que objetiva o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Essa classificação refere-se ao intuito de melhor compreender sobre as mudanças no formato da prestação de contas da Administração Pública Federal, e a tendência do uso da teoria do valor público.

Quanto à abordagem de pesquisa, esta assume a forma qualitativa. Para Creswell (2010), na pesquisa qualitativa os pesquisadores usam a teoria como uma explicação ampla em busca

de um esclarecimento para comportamentos e atitudes por meio de lentes ou perspectivas teóricas para guiar seus estudos e levantar questões que desejam estudar. A abordagem qualitativa (aqui) se justifica, de acordo com Oliveira (2008), pelo fato dos dados coletados serem predominantemente descritivos, considerando-se a potencialidade do material obtido em descrever os fatos, pessoas, acontecimentos, documentos, entre outras variedades.

Quanto à natureza de pesquisa, esta classifica-se como aplicada. De acordo com Gil (2008), a pesquisa aplicada engloba estudos que objetivam solucionar, de modo prático, problemas identificados na realidade do pesquisador. Sendo assim, segundo o mesmo autor, a pesquisa aplicada possui interesse na aplicação, utilização e consequências práticas do conhecimento científico, podendo, inclusive, contribuir com seu desenvolvimento. À vista disso, a confecção do Relato Integrado 2020 é a aplicação prática do conhecimento teórico adquirido.

4. RESULTADOS

Consoante ao apresentado anteriormente, a prestação de contas é uma exigência constitucional a toda e qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos. Assim, todos os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, de todos os poderes e esferas, são obrigados a apresentar e divulgar informações e análises quantitativas e qualitativas dos resultados da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial da instituição.

A Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG) é uma instituição federal de ensino superior localizada no sul do estado de Minas Gerais. Fundada inicialmente como Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas (Efoa) em 1914, tornando-se Centro Universitário Federal (Efoa/Ceufe) em 2001, e, em 2005 transformada em universidade federal, a UNIFAL-MG possui, atualmente, um complexo universitário composto por 3 campi e uma unidade educacional, e, um corpo de pessoal formado por docentes, técnicos administrativos e colaboradores (pág. 8 e 9 do Relato Integrado¹).

No que tange as principais atividades da UNIFAL-MG, essas são: o ensino, a pesquisa e extensão, considerados indissociáveis pela Constituição Federal. Ademais, a UNIFAL-MG, por ocupar uma posição estratégica e de destaque no processo de modernização e desenvolvimento do país, possui um compromisso social que vai além da atividade fim, oferecendo vários serviços que integram a formação do aluno e beneficiam a sociedade (pág. 18-22 e pág. 58-125 do Relato Integrado).

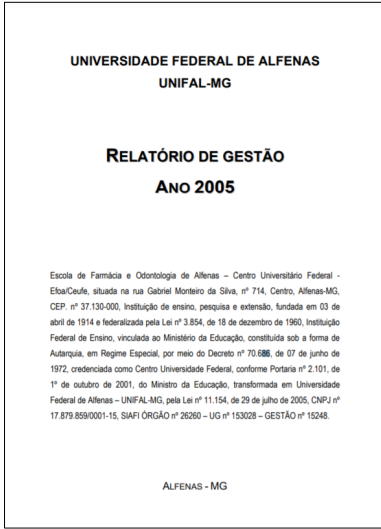
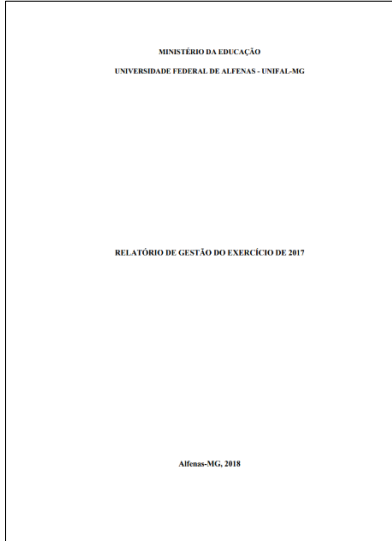
Em face do exposto, a UNIFAL-MG, enquanto autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), é pessoa jurídica de direito público com autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar e de gestão financeira e patrimonial, tendo, portanto o dever de apresentar seus resultados por meio dos Relatórios de Gestão. O Relatório de Gestão é um documento oficial elaborado pelo gestor de órgão, entidade ou fundo da Administração Pública Federal, para comprovar os resultados alcançados frente aos objetivos estabelecidos em um determinado exercício. A elaboração do relatório deve ter como princípios norteadores a transparência, a clareza e o amplo alcance, todavia, observa-se que nem sempre esses foram as características da prestação de contas.

Os quadros 1 e 2 trazem uma breve evolução dos Relatórios de Gestão exigidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) à UNIFAL-MG², a partir da sua transformação em universidade, com as respectivas normas.




¹ Disponível em: https://www.unifal-mg.edu.br/planejamento/wp-content/uploads/sites/53/2021/12/Relato_Integrado-2020_Unifal-MG.pdf

² Disponível em: <<https://www.unifal-mg.edu.br/planejamento/relatorios-de-gestao/>>.

Quadro 1 – Antiga forma de prestação de contas.

<p>Figura 1 – Imagem da capa do Relatório de Gestão do ano de 2005.</p> 	<p>Relatório de gestão referente ao exercício de 2005.</p> <p>Em obediência:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instrução Normativa (IN) TCU n° 47/2004; - Decisão Normativa (DN) TCU n° 71/2005. <p>Necessário:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Demonstrativos contábeis inserido no documento; - Relatório e certificado de auditoria e parecer do dirigente de controle interno; - Acórdão de aprovação das contas; - Pronunciamento ministro da educação. <p>Quantidade de páginas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 132.
<p>Figura 2 – Imagem da capa do Relatório de Gestão do ano de 2017.</p> 	<p>Relatório de gestão referente ao exercício de 2017.</p> <p>Em obediência:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instrução Normativa TCU n° 63/2010; - Instrução Normativa TCU n° 72/2013; - Decisão Normativa TCU n° 161/2017. <p>Necessário:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Relatório e Certificado de Auditoria; e Parecer do Dirigente do Controle Interno; - Inserir o relatório no sistema e-Contas; <p>Quantidade de páginas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 510.

Quadro 2 – Nova forma de prestação de contas.

<p>Figura 3 – Imagem da capa do Relatório de Gestão, na forma de Relato Integrado, do ano de 2018.</p> 	<p>Relatório de gestão referente ao exercício de 2018.</p> <p>Em obediência:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instrução Normativa TCU nº 63/2010; - Decisão Normativa TCU nº 170/2018. - Guia de Elaboração 1ª ed. <p>Necessário:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Relatório na forma de Relato Integrado; - Relatório e parecer da Auditoria Interna; - Valor público; - Sistema e-Contas <p>Quantidade de páginas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 93.
<p>Figura 4 – Imagem da capa do Relatório de Gestão, na forma de Relato Integrado, do ano de 2019.</p> 	<p>Relatório de gestão referente ao exercício de 2018.</p> <p>Normas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instrução Normativa TCU nº 63/2010; - Decisão Normativa TCU nº 178/2019. - Guia de Elaboração 2ª ed. <p>Necessário:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Relatório na forma de Relato Integrado; - Relatório e parecer da Auditoria Interna; - Valor público; - Sistema e-Contas. <p>Quantidade de páginas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 142.
<p>Figura 5 – Imagem da capa do Relatório de Gestão, na forma de Relato Integrado, do ano de 2020.</p> 	<p>Relatório de gestão referente ao exercício de 2020.</p> <p>Normas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instrução Normativa TCU nº 84/2020; - Decisão Normativa TCU nº 187/2020. - Guia de Elaboração 3ª ed. <p>Necessário:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Relatório na forma de Relato Integrado; - Relatório e parecer da Auditoria Interna; - Valor público; - Página “Transparência e Prestação de Contas”. <p>Quantidade de páginas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 185.

Conforme apresentado nos quadros 1 e 2, observa-se uma mudança significativa no modelo de apresentação da prestação de contas no decorrer dos anos. De maneira geral, de 2005 a 2017, percebe-se que houveram algumas alterações no conteúdo e na forma de avaliação da prestação de contas, haja vista a não necessidade do julgamento das contas pelo TCU (a partir de 2008) e a diferença na quantidade de páginas entre os relatórios, revelando que a quantidade de informações a serem apresentadas aumentaram substancialmente. Todavia, não é possível perceber uma ruptura no modelo, pois, a prestação de contas, desde sempre e até aquele momento, permanecia, na realidade, voltada para públicos específicos, como os órgãos de controle externo, isto é, profissionais da área, tendo em vista que a linguagem técnica desses relatórios não oportunizavam amplo entendimento.

A partir de 2018, já é possível observar uma ruptura profunda na forma de apresentação da prestação de contas, inaugurada pela DN-TCU 170/2018 que trouxe, pela primeira vez, a apresentação do Relatório de Gestão na forma de Relato Integrado. Isso significou o primeiro passo rumo a um avanço na transparência, clareza e alcance, de fato, das informações, aos verdadeiros destinatários dos resultados: a sociedade. No contexto da UNIFAL-MG, a bruta mudança na apresentação da prestação de contas, obrigou uma reorganização da própria elaboração do relatório de gestão, que, até então, era competência da Coordenadoria de Orçamento (COR), junto a Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PROAF), passando a pertencer à Coordenadoria de Desenvolvimento Institucional (CDI), em razão dos aspectos do novo formato.

Nesse sentido, os relatórios de gestão, na forma de Relato Integrado, dos anos 2018 e 2019 foram elaborados de forma similar, com exceção do design que, em 2019 foi feito por pessoal contratado exclusivamente para os serviços de produção de arte e layout. Nota-se que, em 2019, o valor público, em termos de produtos e resultados gerados, preservados ou entregues no exercício, e a capacidade de continuidade em exercícios futuros, aparece pela primeira vez como parte integrante da prestação de contas, conforme DN-TCU 178/2019.

Em se tratando da prestação de contas do ano de 2020, a IN-TCU 84/2020, trouxe modificações ainda mais significativas para os procedimentos referentes a prestação de contas, mantendo a forma de Relato Integrado. Nesse sentido, a IN-TCU 84/2020, junto a DN-TCU 187/2020 que manteve o propósito de estabelecer procedimentos claros e eficientes de apresentação de contas, contribuindo para a desburocratização da Administração Pública Federal, dispôs sobre a obrigatoriedade da apresentação da prestação de contas se fazer, também, por meio dos sítios oficiais dos órgãos e entidades, em página específica sob o título “Transparência e Prestação de Contas”³, retirando o dever de inserção do Relato Integrado no sistema e-Contas. Com isso, percebe-se que a ideia central da IN-TCU 84/2020 é, de fato, mudar o destinatário da prestação de contas, tirando o foco do TCU (*accountability* horizontal) e o passando para a sociedade (*accountability* vertical), ampliando seu alcance e assemelhando-se a perspectiva do valor público que, por sua vez, prima pelo atendimento das expectativas dos cidadãos.

Posto isso, a produção do Relatório de Gestão do ano de 2020, na forma de Relato Integrado, da Universidade Federal de Alfenas reuniu uma série de procedimentos e ações levando cerca de 7 meses para sua conclusão. A princípio, o prazo máximo para publicação do Relato na página “Transparência e Prestação de Contas” seria dia 31/03/2021, no entanto a DN-TCU 194/2021 o prorrogou para até 30/06/2021.

Os meses de dezembro de 2020 e janeiro de 2021, compõem a fase preparatória do Relato Integrado, na qual coube a equipe estudar acerca das normas que direcionariam a elaboração do documento. Entre as normas, além das já mencionadas, está o Guia do TCU para elaboração do Relatório de Gestão, na forma de Relato Integrado, 3ª edição que, visando

³ Disponível em: <<https://www.unifal-mg.edu.br/planejamento/transparencia/>>.

orientar e, ao mesmo tempo, estimular a criatividade do gestor na elaboração da prestação de contas da respectiva unidade prestadora de contas (UPC), apresenta o modelo estrutural de um Relato Integrado. Ademais, o guia aborda os princípios que sustentam a preparação do Relato, tais como: foco estratégico no cidadão, concisão, coerência, clareza, tempestividade, transparência, entre outros, tratando da importância da geração de valor público em curto, médio e longo prazos. Além das normas, a equipe ocupou-se, também, em explorar modelos e exemplos de RI de outras instituições públicas e privadas. Para tanto, foi feita uma pesquisa acerca dos melhores RI e descobriu-se um prêmio chamada Prêmio Abrasca, instituído pela Abrasca⁴ em 1999, com o objetivo de incentivar a elaboração de relatórios com maior clareza, transparência, qualidade, quantidade de informações e caráter inovador, tanto na apresentação expositiva quanto no projeto gráfico. Com os exemplos dos RI premiados, foi possível extrair ideias e inspiração para elaboração do RI 2020 da UNIFAL-MG.

Outro procedimento realizado durante o período de preparação foi o início dos trâmites para contratação do responsável pelos serviços de design do Relato, por meio de licitação, que, nos termos da lei 8.666/93, ocorreu na modalidade de dispensa de licitação. Nessa mesma fase, ocorreram reuniões com a equipe da CDI/PROPLAN para definição da estrutura e conteúdo do Relato, tendo como base o disposto na DN-TCU 187/2020. Importante destacar que toda a elaboração do Relato Integrado 2020 ocorreu de forma remota em razão da pandemia da Covid-19, utilizando-se, para tanto, ferramentas online de comunicação para as reuniões e *brainstorms* (tempestade de ideias) com a equipe e com o designer contratado, e de edições de texto.

A ideia central do conteúdo do Relato teve como norte a geração de valor público para a sociedade. Nesse sentido, buscou-se, principalmente, utilizar uma linguagem clara e acessível, e optou-se pelo abundante uso de imagens que demonstrassem todo o trabalho e dedicação da comunidade interna para com a sociedade. Sendo assim, após a definição do conteúdo do Relato, foram solicitadas informações aos setores responsáveis pelo exercício das atividades de interesse, tais como: pró-reitorias, órgãos suplementares e apoio, e os órgãos complementares prestadores de serviços, sendo, ao todo, enviados cerca de 20 processos via Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

O mês de fevereiro inaugura a fase de execução do Relato, onde dá-se início a construção física do documento no programa Microsoft Word. O capítulo 1 do Relato, qual seja, “Governança da Universidade” é a porta de entrada do Relato, pois, apresenta a UNIFAL-MG e suas ações por meio da mensagem do dirigente máximo, da história da Instituição, das estruturas organizacional e de governança, do modelo de negócios e da cadeia de valor.

No referido capítulo os principais aspectos de governança são abordados, entre os quais a missão, a visão e os valores da UNIFAL-MG, representados de forma lúdica em um balão, cujo cesto representa o ambiente interno da Instituição, com suas forças e fraquezas, e, o lado de fora representa o ambiente externo, com suas ameaças e oportunidades, em alusão à análise de SWOT, melhor detalhada nas páginas 52 e 53 do Relato. As cordas do balão representam o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), documento que contém o planejamento estratégico da Instituição, isto é, os indicadores, objetivos e metas que permitem e levam ao alcance da missão.

Em se tratando, especialmente, da elaboração do Modelo de Negócios (páginas 14 e 15 do Relato Integrado), que basicamente evidencia a forma como a organização faz seu negócio, pretendeu-se, por meio da ferramenta Canva, apresentar o segmento de “clientes”, a proposta de valor, os canais, o relacionamento com clientes, as fontes de receitas, os recursos principais, as atividades-chave, as parcerias principais e a estrutura de custo da UNIFAL-MG. Para tanto, primeiramente foi criada uma sugestão de modelo de negócios que, posteriormente foi

⁴ Associação Brasileira das Companhias Abertas é uma organização civil sem fins lucrativos criada em 1971 para defender a ampliação e o aprimoramento do mercado de capitais como fonte de financiamento para as empresas brasileiras.

apresentada e deliberada pelo Comitê de Governança, Riscos e Integridade (CGRCI), nos moldes da figura 8, oferecendo como proposta de valor da Instituição, o valor público, que deve ser o guia das instituições públicas.

Sobre o tópico UNIFAL-MG em números (páginas 17 a 22 do Relato Integrado), é importante destacar que o mesmo foi pensado para mostrar os impactos da Instituição de forma quantitativa, reunindo os números das principais atividades (ensino, pesquisa e extensão), o apoio aos estudantes e o quadro de pessoal. E, sobre o planejamento, ressalta-se o mapeamento e combinação entre os objetivos estratégicos de cada um dos eixos temáticos e os valores públicos a serem entregues, proposto no PDI 2021-2025 (páginas 29 a 31 do Relato Integrado).

A partir do recebimento dos processos solicitados aos setores da Instituição, as informações foram reunidas, tratadas e sistematizadas para adequação ao padrão estabelecido para o Relato Integrado. Assim, em março de 2021, deu-se início a construção dos capítulos 2, 3 e 4 do documento. O capítulo 2, qual seja, “Resultados da Gestão” foi pensado com ênfase nos resultados alcançados pela UNIFAL-MG em meio a toda atipicidade de 2020, ano marcado pela pandemia da Covid-19. Nesse sentido, buscou-se evidenciar a capacidade de resiliência da Instituição frente aos desafios que a pandemia proporcionou e focar a prestação de serviço como valor público.

O capítulo 3, qual seja “Conformidade e Eficiência da Gestão”, trata-se de um capítulo cuja finalidade principal é demonstrar o cumprimento e obediência (*compliance*) às normas e legislações aplicáveis a cada atividade em especial. Nesse capítulo, não foi possível esquivar-se completamente dos textos longos e cansativos em razão da própria natureza das informações em mostrar a conformidade das atividades e ações. Já o capítulo 4, qual seja “Demonstrações Contábeis”, conforme sugestão do guia, optou-se por disponibilizar apenas o link das demonstrações contábeis ao invés de incorporá-las ao documento por motivos dois motivos: muita informação técnica e aumento considerável do tamanho do documento.

Em abril de 2021, iniciou-se a construção da página “Transparência e Prestação de Contas”⁵. A ideia da página foi manter o foco do Relato, reproduzindo o conteúdo do documento de forma adaptada ao meio digital. Assim, a página apresenta, além das informações obrigatórias dispostas na IN-TCU 84/2020, um resumo dos principais resultados alcançados pela Instituição, em especial, a execução orçamentária apresentada na forma de painel BI (*Business Intelligence*) Google Data Studio.

O mês de maio de 2021 foi marcado pela apresentação da estrutura de governança (página 13) e do modelo de negócios discutido anteriormente, quando da sua elaboração, ao Comitê de Governança, Riscos, Controle e Integridade (CGRCI). O CGRCI é um colegiado estratégico permanente e de natureza deliberativa, responsável por tratar de assuntos relacionados à governança e gestão de riscos. O comitê é composto pela alta administração da universidade, sendo o reitor seu presidente, e o coordenador de desenvolvimento institucional seu secretário. A reunião ordinária ocorreu no dia 29/05/2021, e, entre os itens de pauta estavam as apresentações que foram precedidas por uma introdução acerca dos temas envolvidos, quais sejam, governança e valor público. Após as explicações, a estrutura de governança e o modelo de negócios foram colocados em deliberação, restando aprovados pelo comitê.

Após as devidas correções, o Relato foi enviado para revisão de redação e português, realizada de forma voluntária por uma servidora da Instituição e sua equipe. Com a devolução do Relato, já em junho, o documento foi enviado para o design para os últimos ajustes.

Junho de 2021, portanto, foi o mês de finalização e apresentação do trabalho de construção do Relato Integrado 2020, haja vista o prazo final estipulado pela DN-TCU 194/2021. Nesse sentido, após a conclusão dos trabalhos do design, o Relato foi submetido ao crivo de dois conselhos. Primeiramente ao Conselho de Curadores, que é o órgão colegiado de

⁵ Disponível em: <<https://www.unifal-mg.edu.br/planejamento/transparencia/>>.

fiscalização para assuntos de cunho econômico-financeiros e de execução orçamentária e patrimonial, cuja composição encontra-se detalhada na página 33 do Relato em apêndice. Dentre as competências do Conselho de Curadores está a emissão de parecer conclusivo sobre a prestação de contas da universidade.

Desse modo, no dia 22/06/2021 ocorreu a apresentação do Relato Integrado 2020 na 49ª reunião do Conselho de Curadores. Para tanto, foi preparada uma apresentação contendo as normativas que regularam a elaboração do Relato e feito um breve resumo de cada capítulo, tendo em vista que os conselheiros estavam de posse do Relato desde a convocação para a reunião. Houveram poucas manifestações acerca do Relato, apenas alguns cumprimentos pelo trabalho realizado. Por fim, o conselho emitiu, por unanimidade, parecer favorável ao Relato, encerrando-se a reunião.

O mesmo ocorreu com o Conselho Universitário (Consuni), que é o órgão máximo de deliberação da Instituição, cuja composição também se encontra na página 33 do Relato em apêndice. A apresentação do trabalho na 285ª reunião ordinária do Consuni, realizada no dia 25/06/2021, seguiu a mesma ideia daquela apresentada na reunião do Conselho de Curadores. No Consuni houveram mais manifestações e discussões, entre críticas e elogios, acerca do documento. Ao final, o conselho deliberou favoravelmente à prestação de contas do ano da universidade, materializando a decisão por meio da Resolução CONSUNI nº 25, de 25 de junho de 2021, que aprova o Relatório de Gestão – Exercício 2020, da Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG.

Após as devidas aprovações, o Relatório de Gestão, na forma de Relato Integrado, referente ao ano de 2020 foi publicado na página “Transparência e Prestação de Contas” no site oficial da universidade, findando os trabalhos de construção da prestação de contas da UNIFAL-MG.

Conforme já mencionado, a construção do Relato Integrado 2020 teve como norte a criação de valor público para a sociedade e, por isso, a ideia central era torná-lo o mais acessível e inclusivo possível. Para tanto, pensou-se na possibilidade de tradução de parte do RI para a Língua Brasileira de Sinais (Libras), no entanto, em razão do prazo e de questões internas do setor responsável, foi possível traduzir apenas a mensagem do dirigente máximo⁶ que, resumidamente, fala sobre importantes ações presentes no RI.

Em se tratando dos desafios que permearam a construção do Relato Integrado 2020, os principais deles estão ambos relacionados a aspectos da cultura organizacional, como a resistência a mudanças e a dificuldade de visibilidade do documento dentro da própria instituição. Apesar do enaltecimento do documento, a mudança tão significativa no formato da peça central da prestação de contas levantou alguns questionamentos de membros da comunidade interna da UNIFAL-MG, evidenciando uma certa resistência a mudanças. Percebeu-se isso durante a apresentação do Relato Integrado em uma das reuniões de deliberação na qual houve manifestação por parte de um dos conselheiros que demonstrou sua dificuldade e insegurança em avaliar o Relato Integrado no seu novo formato. Nesse sentido, notou-se algumas abstenções quando da deliberação do documento na reunião. Além disso, observou-se uma dificuldade de visibilidade do documento dentro da própria universidade, não por falta de divulgação, tendo em vista a publicação de matéria sobre o RI no sítio oficial⁷ da universidade, nas redes sociais institucionais, em reuniões colegiadas, etc. Isso demonstra a existência de uma linha tênue entre divulgação/transparência e interesse pela informação, o que se aplica, também, em relação à sociedade.

⁶Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=mJu3gzUNzNw&t=6s>>.

⁷Disponível em: < <https://www.unifal-mg.edu.br/portal/2021/07/01/unifal-mg-apresenta-aco-es-e-resultados-das-atividades-academicas-e-da-administracao-universitaria-em-relato-integrado-documento-reforca-o-compromisso-da-universidade-com-a-transparencia-e-com-a-efic/>>.

Por fim, diante dos resultados apresentados e das discussões realizadas foi possível demonstrar com a elaboração do Relato Integrado 2020 da UNIFAL-MG, que o novo formato da peça central da prestação de contas, além de responder aos requisitos de conformidade com as normas, buscou atender as expectativas da diversidade de *stakeholders* que a universidade possui, exigindo dos gestores públicos responsáveis, ação, habilidade e envolvimento na escolha e na apresentação dos resultados alcançados para a sociedade – aspectos fundamentais da perspectiva do valor público.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho objetivou apresentar como se deu a construção do Relato Integrado, referente ao ano de 2020, da Universidade Federal de Alfenas, considerando o dever e a responsabilidade da administração pública estar em conformidade com as exigências legais e de prestar contas para os órgãos de controle externo, e, em especial, ao controle social.

Ao observar os caminhos que a administração pública brasileira percorreu até o momento percebe-se que, embora tenham ocorrido grandes mudanças, não houve, de fato, uma superação entre seus modelos, permanecendo enraizados resquícios de cada um deles na estrutura do país. Apesar disso, muitos esforços têm sido empenhados no sentido de dar continuidade as transformações na administração pública, em especial na prestação de contas: incompatível com o modelo patrimonial, indispensável no modelo burocrático e essencial no modelo gerencial.

Nesse sentido, nota-se que a prestação de contas até recentemente exigida pelos órgãos de controle guardava estrita consonância com a obrigação legal, isto é, com a dimensão horizontal da *accountability*, pois a forma de apresentação não alcançava o domínio a quem de fato se deve prestar contas. Nessa perspectiva, percebe-se que com o novo modelo exigido pelo TCU, baseado na estrutura proposta pelo IIRC, o controle tem deixado de ter apenas um aspecto verificador da legalidade e passando a realizar o controle dos resultados, assumindo-se, assim, como um importante instrumento de gerenciamento para a administração pública e de busca pela garantia de uma prestação de serviços efetiva, sem desvios ou desperdícios, para a população que anseia por isso.

Desse modo, na descrição da construção do RI da UNIFAL-MG buscou-se orientar e, eventualmente, inspirar os gestores públicos responsáveis pela elaboração do documento, frisando sobre a importância da utilização de uma linguagem clara e acessível, assim como da abundância de figuras e imagens que facilitassem o entendimento e demonstrassem todo o trabalho e dedicação para com os usuários dos serviços e a sociedade.

Assim, observa-se que as transformações na forma da prestação de contas têm o objetivo de mudar o enfoque da *accountability* horizontal, realizado pelo Tribunal de Contas da União enquanto órgão de controle externo, para a *accountability* vertical, isto é, realizado pela sociedade, principal financiadora e, por isso, maior interessada pela prestação de contas dos órgãos e entidades da administração pública. Contudo, é sabido que esse é um passo em estágio embrionário e que ainda há muito que se fazer até que a prestação de contas se torne verdadeiramente acessível e de interesse à toda sociedade.

Por fim, a partir dos resultados apresentados foi possível concluir a existência de uma aproximação das melhorias na forma e formato da prestação de contas com os fundamentos da perspectiva do valor público. Diante disso, para estudos futuros, sugere-se uma análise mais aprofundada acerca de uma possível mudança paradigmática para além da prestação de contas, ou seja, dentro da própria Administração Pública brasileira.

REFERÊNCIAS

- AL-HUJRAN, O. *et al.* The imperative of influencing citizen attitude toward e-government adoption and use. **Computers in Human Behavior**, v. 53, p. 189-203, 2015.
- BASTOS, P. S. S.; ALMEIDA, W. A. A adoção do Sistema de Custeio Padrão e do Custo-Meta em órgãos públicos: subsidiando a criação de valor público. **Pensar Contábil**, v. 8, n. 31, p. 1-12, 2006.
- BOBBIO, N. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Barueri: Manole, 2007.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de janeiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 25 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200compilado.htm>. Acesso em: 06 de out. 2021.
- BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 22 nov. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 14 out. 2021.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de gestão: guia para elaboração na forma de relato integrado: evolução da prestação de contas**. 3. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2020. Disponível em: https://www.unifal-mg.edu.br/planejamento/wp-content/uploads/sites/53/2021/05/Relatorio_gestao_guia_elaboracao_forma_relatorio_integrado_3_edicao.pdf. Acesso em: 14 out. 2021.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão normativa nº 187, de 9 de setembro de 2020. **BTCU Especial**, ano 39, n. 24, set. 2020. Disponível em: <https://www.unifal-mg.edu.br/planejamento/wp-content/uploads/sites/53/2021/05/DN-TCU-187-2020.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução normativa nº 84, de 22 de abril de 2020**. Estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei 8.443, de 1992, e revoga as Instruções Normativas TCU 63 e 72, de 1º de setembro de 2010 e de 15 de maio de 2013, respectivamente. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-84-de-22-de-abril-de-2020-254756795>. Acesso em: 14 out. 2021.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira**. Brasília, DF: ENAP, 1995.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova, v. 45, p. 49-96, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- BRYSON, J.; CROSBY, B. C.; BLOOMBERG, L. Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management. **Public administration review**, v. 74, n. 4, p. 445-456, 2014.
- CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.
- CAPOBIANGO, Ronan Pereira *et al.* Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. **REGE-Revista de Gestão**, v. 20, n. 1, p. 61-78, 2013.
- CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.
- CASTRO, R. P. A. **Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão Pública Gerencial**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- CORDELLA, A. E-government: towards the e-bureaucratic form. **Journal of information technology**, v. 22, n. 3, p. 265-274, 2007.
- COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-74, set./out. 2008.
- COUGHLAN, P.; COGHLAN, D. Action research for operations management. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 22, n. 2, p. 220-240, 2002.
- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2010.

CRUZ, C. F. **Transparência da gestão pública municipal**: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros. 2010. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

FAORO, R. **Os donos do poder. A formação do patronato brasileiro**. 5. ed. Porto Alegre: Globo, 1979.

FREITAS, B. F. G.; FREIRE, F. S. Relato Integrado: um estudo da aderência da estrutura conceitual proposta pelo IIRC no relatório socioambiental do Conselho Federal de Contabilidade. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 12, n. 1, p. 77-92, 2017.

GAO. United States General Accounting Office. **Government Auditing Standards 2003 Revision**. Disponível em: <http://www.gao.gov/govaud/yb2003.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GURGEL, C. Braverman, State, and "consensual administration". **Cadernos EBAPE**. Brasília, DF, v. 12, n. 4, p. 803-828, 2014.

INAMINE, R.; ERDMANN, R. H.; MARCHI, J. J. Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público. **Revista de Administração**, v. 47, n. 1, p. 124-139, 2012.

INTERNATIONAL INTEGRATED REPORTING COUNCIL (IIRC). Disponível em: <https://www.integratedreporting.org/wp-content/uploads/2015/03/13-12-08-THE-INTERNATIONAL-IR-FRAMEWORK-Portuguese-final-1.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2022.

JORGENSEN, Torben Beck; BOZEMAN, Barry. Public values an inventory. **Administration & Society**, v. 39, n. 3, p. 354-381, 2007.

KANUFRE, R. A. M.; REZENDE, D. A. Princípios da gestão orientada para resultados na esfera municipal: o caso da prefeitura de Curitiba. **RAUSP Management Journal**, v. 47, n. 4, p. 638-652, 2012.

KIRLIN, J. J. The big questions of public administration in a Democracy. **Public Administration Review**, v. 56, n. 5, p. 416 – 423, set./out. 1996.

LOPES, K. M. G. **Fatores direcionadores para a criação de valor público na adoção de serviços eletrônicos pelo cidadão**. 2016. 151 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/9976>. Acesso em: 26 nov. 2021.

LOPES, K. M. G.; LUCIANO, E. M.; MACADAR, M. A. Criando valor público em serviços digitais: uma proposta de conceito. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 16, ed. esp., p. 207-221, 2018.

MACKE, J. A pesquisa-ação como estratégia de pesquisa participativa. In: GODOI, C. K. et al (Eds.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 206-239.

MATOS, G. A. S.; AMARAL, H. F.; IQUIAPAZA, R. A. governance intensity and incidence: assessing state-level financial governance in Brazil. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 316-327, 2018.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliografia, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARRA, L. C. A. Mitigação do princípio da publicidade no processo licitatório na modalidade convite. **Revista Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, Uberlândia, v. 34, p. 193-200, 2006.

MARTINS, K. W. C.; SILVA, F. F. M.; FIGUEIREDO J. C.; SILVA, M. A. C.; ARRUDA, A. G. S. Relação entre governança e o valor público gerado pelas universidades federais brasileiras. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE GESTÃO, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO, 4., 2020. **Anais eletrônicos [...]**. [S. l.], 2020.

MELLO, C.; TURRIONI, J.; XAVIER, A.; CAMPOS, D. Pesquisa-ação na engenharia de produção: proposta de estruturação para sua condução. **Revista Produção**, v. 22, n. 1, p. 1- 13, jan./fev. 2012.

MIGUEL, P. A. C. QFD no desenvolvimento de novos produtos: um estudo sobre a sua introdução em uma empresa adotando a pesquisa-ação como abordagem metodológica. **Revista Produção**, v. 19, n. 1, p. 105-128, 2009.

MOORE, Mark H. Public value as the focus of strategy. **Australian Journal of Public Administration**, v. 53, n. 3, p. 296-303, 1994.

MOORE, M. H. **Creating public value: strategic management in government**. Cambridge. Harvard University Press, 1995.

MOTA, A. C. Y. H. A. **Accountability no Brasil: os cidadãos e os meios institucionais de controle dos seus representantes**. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MOTTA, A. A necessidade de mudança do paradigma de prestação de contas. **Revista do TCU**, p. 1-12, jan./mar. 2005.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p. 27-54, 1998.

O'FLYNN, J. From new public management to public value: paradigmatic change and managerial implications. **Australian Journal of Public Administration**, v. 66, n. 3, p. 353-366, 2007.

OLIVEIRA, M. F. **Balanced Scorecard: uma análise da produção acadêmica brasileira na área de administração**. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG, 2008.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 37-49, 2005.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PORPINO, G.; STEFANI, E. de. O caso do PAC Embrapa: requisitos de uma gestão orientada para resultados no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 343-366, 2014.

RAMPAZZO, Lino. **Metodologia científica**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

RODRIGUES, C. V.; TOLEDO, J. C. Um método para medição de desempenho do serviço público de Perícia Criminal com base no valor. **Gestão Produção**, São Carlos, v. 24, n. 3, p. 538-556.

ROSSETTI, J. P.; ANDRADE, A. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SAAD, M. L. M. **Governos eficientes e serviços públicos efetivos: contribuições a partir da Teoria do Valor Público**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2015.

SIU, M. C. K. *Accountability* no Setor Público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. **Revista do TCU**, p. 78-87, set./dez. 2011.

TEIXEIRA, V. A. **Criando valor público: gestão estratégica no TCU**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/bibliotecadigital/criando-valor-publico-gestao-estrategica-no-tcu.htm>. Acesso em: 8 ago. 2021.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS. **Relato Integrado 2020**. Alfenas: UNIFAL-MG, 2021. Disponível em: https://www.unifal-mg.edu.br/planejamento/wp-content/uploads/sites/53/2021/12/Relato_Integrado-2020_Unifal-MG.pdf. Acesso em: 20 out. 2021.

VAN VEENSTRA, A. F. E. **IT-induced public sector transformation**. TU Delft: Delft University of Technology, 2012.

VIEIRA, V. A. As tipologias, variações e características da pesquisa de marketing. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 5, n.1, p. 61-70, jan./abr. 2002.

WESTBROOK, R. Action research: a new paradigm for research in production and operations management. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 15, n. 12, p. 6-20, 1995.