

Relatório de Gestão Integrado como Ferramenta para a Inovação Interna no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Mariana Lima Domingues Luz
(Universidade Federal do Tocantins / marisld21@gmail.com)

Angelo do Nascimento Nogueira
(Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação / angelo.nogueira@fnde.gov.br)

Flavio Roldao De Carvalho Lelis
(Universidade Federal do Tocantins / flavio.roldao@mail.uft.edu.br)

RESUMO:

O artigo tem como objetivo analisar de que forma a adoção do Relatório de Gestão Integrado (RGI), imposto pelo Tribunal de Contas da União (TCU), atua como catalisador da inovação interna no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), focando na superação da tensão cultural entre output e outcome. A metodologia empregou a pesquisa documental, analisando o RGI-FNDE (2025), normas do TCU e o Manual de Oslo (OCDE) como lentes conceituais, buscando a triangulação para verificar as evidências de mudança organizacional. Os resultados demonstram que a pressão regulatória atuou como um indutor de Isomorfismo Coercitivo, gerando inovação substantiva no reporting. Contudo, a análise aponta uma tensão cultural significativa: a estrutura do RGI ainda espelha a mentalidade de "silos", e as áreas de suporte tendem a focar na descrição de atividades (output), em vez de relatarem a geração de Valor Público Sustentável (outcome). Para mitigar essa falha, o estudo propõe um Modelo de Avaliação Padronizada de Desempenho, incorporado nos resultados, que transforma os princípios de Concisão e Clareza do TCU em métricas acionáveis (Tempestividade, Correção e a Tradução de Valor). Conclui-se que o RGI catalisa a inovação, mas sua eficácia requer superar a resistência cultural para concretizar o Pensamento Integrado.

PALAVRAS-CHAVE: Relatório de Gestão Integrado, Inovação, Governança Pública.



1. Introdução

A inovação, concebida como um processo criativo de desenvolvimento e implementação de novos ou significativamente melhorados produtos, serviços ou processos, é fundamental para o aprimoramento do desempenho em qualquer organização (OCDE, 2018). No cenário da Administração Pública Federal brasileira, a busca por uma gestão mais eficiente, transparente e orientada a resultados tornou-se uma prioridade estratégica. Esse esforço visa aprimorar a capacidade de geração e cocriação de valor público para a sociedade (OSBORNE, 2018).

Historicamente, os modelos de prestação de contas no setor público eram criticados por sua natureza fragmentada, excessivamente burocrática e por falharem em comunicar o real valor público gerado à sociedade. (KATSIKAS et al., 2017). Essa situação fragilizava a accountability e resultava em dificuldades para o controle social. Por isso, exigiu-se a articulação de informações financeiras e não financeiras, impulsionando a necessidade de uma estrutura de reporting mais coesa, capaz de refletir a conectividade entre estratégia, governança e desempenho. (STUBBS; HIGGINS, 2014).

O RGI, ao exigir a articulação de informações financeiras e não financeiras, impulsionou a modernização da accountability federal. Essa imposição do Tribunal de Contas da União (TCU) é um exemplo de isomorfismo coercitivo que visa mover a gestão de uma lógica de compliance para uma focada em desempenho e criação de valor. A tensão central, no entanto, reside em como traduzir essa pressão regulatória em um mecanismo interno que force a quebra da cultura de output (atividade) em favor do Pensamento Integrado e do outcome (Valor Público).

O RGI foi imposto pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (DN 198/2022) com o objetivo de mover a administração pública de uma prestação de contas focada em compliance para uma focada em desempenho e Criação de Valor no longo prazo, alinhada à necessidade de Sustentabilidade na gestão pública federal.

O objeto geral desta pesquisa é o RGI e seu papel como ferramenta de inovação interna no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O FNDE, uma autarquia federal responsável por gerenciar grande parte dos recursos destinados à educação básica no Brasil, possui uma estrutura complexa e uma missão crítica. A adoção do modelo de Relato Integrado exige que o FNDE articule seus processos internos para demonstrar como sua estratégia, governança e desempenho podem gerar valor público ao longo do tempo. A relevância deste estudo reside em avaliar as evidências documentais de que o processo de elaboração do RGI está de fato impulsionando a inovação de processos e a inovação organizacional dentro do FNDE.

Com base no exposto, este estudo possui como pergunta problema: Como a adoção do Relatório de Gestão na forma de Relatório Integrado, imposta pelo TCU,

altera (ou não) capacidades internas de reporting e gestão no FNDE, especialmente no deslocamento de uma lógica de output para uma lógica de outcome e criação de valor público?

O objetivo geral do trabalho é analisar em que medida a exigência da elaboração do RGI contribui para a promoção do Pensamento Integrado e da inovação organizacional no FNDE. Como contribuição central, o artigo propõe um Modelo de Avaliação Padronizada de Desempenho do Reporting Interno (Seção 4.4) como uma Inovação de Processo que operacionaliza a transição de uma mudança transicional para uma mudança transformadora (second-order change), conforme Laughlin (1991).

O artigo será estruturado em cinco partes. A primeira é composta por esta introdução, na qual o tema é contextualizado, e a pergunta problema e o objetivo geral são apresentados. A segunda parte é composta pelo referencial teórico, que abordará os temas da Institucionalização do Relato Integrado no Setor Público (TCU), a Teoria da Inovação Organizacional no Serviço Público e o Conceito de Pensamento Integrado e Criação de Valor Público. Na terceira parte, apresenta-se a metodologia, na qual são descritos os procedimentos e o desenho do estudo de caso único no FNDE. Na quarta parte, é realizada a análise e discussão dos resultados apurados no campo. Por fim, a quinta parte traz as considerações finais do trabalho.

2. Fundamentação Teórica

2.1 A Inovação e a Gestão da Mudança no Contexto do Setor Público

Na Administração Pública, a inovação transcende o aspecto meramente tecnológico, sendo impulsionada por melhorias em processos de negócios e na organização interna (OCDE, 2018). O objetivo final não é o lucro, mas sim a criação de valor público e a cocriação de valor com os stakeholders, exigindo maior transparência e responsividade da gestão (OSBORNE, 2018).

A adoção de novas práticas no setor público é frequentemente analisada pela lente da Teoria Institucional, que estuda como as organizações se ajustam às regras, crenças e valores do ambiente social para garantir sua sobrevivência e legitimidade. Nesse sentido, as mudanças podem ser classificadas de acordo com as pressões institucionais (DIMAGGIO; POWELL, 1983):

- **Isomorfismo Coercitivo:** Resulta de pressões formais e informais, como leis, regulamentos ou imposições de órgãos fiscalizadores, como o Tribunal de Contas da União (TCU).
- **Isomorfismo Normativo:** Deriva da profissionalização, por meio da busca por conhecimentos, normas e práticas promovidas por instituições de ensino e associações profissionais.

- **Isomorfismo Mimético:** Ocorre quando uma organização imita as estruturas e práticas de outras percebidas como mais legítimas ou bem-sucedidas, como em situações de incerteza.

No contexto desta pesquisa, a imposição do RGI pelo TCU é o principal motor do Isomorfismo Coercitivo, que serve como gatilho para as demais formas de ajuste organizacional. Essa pressão externa, no entanto, não garante a absorção imediata da prática.

A mudança, contudo, não é instantânea nem superficial. O modelo de LAUGHLIN (1991) classifica a resposta a um "choque" externo (como uma nova regulamentação) em: Transicional (first-order), que se limita à alteração em sistemas e processos; ou Transformadora (second-order), que implica uma alteração profunda na cultura, nos valores e nas premissas da organização. O desafio central na gestão pública, e o foco analítico deste estudo, é verificar se a pressão pela conformidade com o RGI é capaz de mover o FNDE de uma mudança meramente transicional (atender à regra) para uma mudança transformadora (internalizar a inovação).

2.2 O RGI como Inovação e Agente de Mudança

O conceito de Relato Integrado (RI) surge para oferecer uma visão holística da criação de valor, integrando performance financeira e não financeira. Sua adoção na Administração Pública Federal, imposta pelo TCU, é um claro e potente exemplo de isomorfismo coercitivo (TCU, 2020). No Brasil, a decisão normativa do TCU elevou o Relato Integrado à categoria de Relatório de Gestão (RG), demonstrando o endosso regulatório a um modelo que é adequado à lógica do setor público (MANES ROSSI, 2017).

O verdadeiro valor do Relato Integrado, e a base de sua capacidade de induzir a inovação, reside em sua exigência de Pensamento Integrado, definido como a consideração ativa das relações e interdependências entre a estratégia da organização, os stakeholders e os seis tipos de capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social e de relacionamento, e natural) (STUBBS; HIGGINS, 2014; SUN et al., 2022). A literatura acadêmica que analisa a implementação do Relato Integrado aponta três aspectos cruciais que enquadram a análise do FNDE:

1. **RGI como Inovação de Processo e Ferramenta de Gestão:** Ao exigir a mensuração e a conectividade dos seis capitais, o RGI no setor público deve enfatizar a criação de Valor Público e a cocriação de valor com os stakeholders. Autores como MANES ROSSI (2017) e OSBORNE (2018) defendem que o RGI é adequado para a lógica do serviço público, que exige maior responsividade e transparência para lidar com o Capital Social e de Relacionamento.
2. **A Lógica do Serviço Público e a Criação de Valor:** Em contraste com o setor privado, onde o foco principal é o capital financeiro, o RGI no setor público deve enfatizar a criação de Valor Público e a cocriação de valor com os stakeholders. Autores como MANES ROSSI (2017) e OSBORNE (2018) defendem que o RGI é

adequado para a lógica do serviço público, que exige maior responsividade e transparência para lidar com o Capital Social e de Relacionamento.

3. Abordagens de Implementação: A adoção do RGI pode seguir diferentes estratégias, como a abordagem Inside-out (foco em usar para a gestão interna e melhoria de performance) e a abordagem Outside-in (foco em atender às expectativas dos stakeholders e obter legitimidade). A chamada "linha crítica" (FLOWER, 2015; THOMSON, 2014) alerta que, se não for bem implementado, corre o risco de ser apenas um exercício de relações públicas (window-dressing), sem gerar mudança substantiva na gestão.

Esses três aspectos formam o arcabouço para avaliar a experiência do FNDE: se o órgão está utilizando o RGI para criar valor e promover inovação (Inside-out) ou apenas buscando legitimidade perante o TCU (Outside-in), limitando-se a uma mudança transicional.

A experiência de órgãos federais e universidades demonstra que a pressão pelo Relato Integrado se traduz na busca por novos mecanismos de inovação e capacidade (IACUZZI et al., 2020). A inovação, nesse contexto, também é impulsionada pela Inovação Aberta (Open Innovation), que enfatiza o uso de fluxos de conhecimento internos e externos para acelerar o desenvolvimento de novas soluções (CHESBROUGH, 2003). O FNDE, ao gerenciar programas com entes federados e ao investir em tecnologia para análise de dados, reforça o papel do Capital Intelectual e do Capital Social e de Relacionamento para a sua capacidade de inovar, utilizando o conhecimento que flui do ambiente externo.

O RGI, portanto, não é apenas um relatório, mas um instrumento de gestão que exige que a organização desenvolva novas capacidades de gerenciamento e reporting sobre:

- Capacidade de Inovação: A habilidade da organização para se engajar em inovação (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Insumos (Capitais) e Resultados: O uso de recursos (Capital Humano, Capital Intelectual) e os resultados em termos de valor público, que devem ser monitorados e relatados no RGI.

Em suma, a transição para o Relato Integrado transforma o processo de prestação de contas em uma oportunidade para o desenvolvimento de capacidades organizacionais, forçando o FNDE a medir e gerenciar seus seis capitais. Essa exigência de articulação, embora coercitiva na origem, atua como um catalisador de inovação, demandando maior conectividade das informações e uma gestão mais orientada pelo valor público (KATSIKAS et al., 2017).

2.3 Qualidade do Relato Integrado e a Necessidade de Métricas Críticas para a Transição

A mera adoção do Relato Integrado (RGI) não garante a concretização do Pensamento Integrado ou a geração de inovação substantiva. O valor do RGI reside,

sobretudo, na qualidade da informação divulgada, o que exige uma análise crítica dos princípios subjacentes ao framework internacional (IIRC, 2021).

A qualidade do reporting é definida pela aderência a sete Princípios Orientadores (IIRC, 2021), dos quais três são cruciais para o contexto do FNDE, dada a sua tensão cultural:

1. Conciso: O relatório não deve ser mais longo do que o necessário.
2. Clareza: O uso de linguagem simples para transformar informações complexas.
3. Conectividade da Informação: A interligação entre a estratégia, a performance e os resultados das diversas áreas e capitais.

A análise crítica sobre a implementação do RGI na Administração Pública Federal (APF) demonstra que a qualidade é a principal barreira. A tendência, observada em contextos burocráticos como o FNDE, é que o foco na Conformidade (Isomorfismo Coercitivo) produza um excesso de detalhamento em detrimento da Clareza e da Concisão. A incapacidade de interligar as informações (falha na Conectividade) é a manifestação direta da mentalidade de silos (STUBBS & HIGGINS, 2014).

Relatórios de baixa qualidade tendem a se fixar no output (descrição exaustiva de atividades) como uma forma de provar o cumprimento de tarefas, mas falham em relatar o outcome (o impacto social e a criação de Valor Público).

Para forçar a transição cultural de uma perspectiva de output para outcome, é insuficiente contar apenas com a pressão regulatória externa (TCU). É necessário um mecanismo interno de avaliação de desempenho do reporting. Pesquisas que medem a qualidade do RGI no setor público validam a necessidade de desenvolver Índices de Divulgação (DI) internos que avaliem a aderência do relato a critérios objetivos.

Portanto, o desafio do FNDE é gerencial: como transformar a exigência de qualidade do TCU em um mecanismo de gestão interna que mensure o desempenho de reporting de cada área. A medição de critérios internos como Correção, Detalhamento e Tempestividade é a chave para incentivar o Pensamento Integrado e, consequentemente, garantir que o RGI seja um instrumento de inovação substantiva e não apenas um documento de legitimidade formal (THOMSON, 2014).

3. Método de Pesquisa

3.1 Tipos de Pesquisa e Abordagem

O presente estudo está enquadrado na Pesquisa Bibliográfica e Documental, com uma abordagem de natureza qualitativa. O estudo é, primariamente, de natureza descritiva, buscando detalhar as características do fenômeno em seu contexto real (LAKATOS; MARCONI, 2017).

A Pesquisa Bibliográfica é essencial para a construção do arcabouço teórico, utilizando material já elaborado, como artigos, teses e literatura especializada sobre RGI e Teoria Institucional. (MARCONI; LAKATOS, 2017).

A Pesquisa Documental fundamenta a análise empírica, empregando materiais que não receberam tratamento analítico, como regulamentações e guias do Tribunal de Contas da União (TCU) e o RGI do FNDE.

A opção pela abordagem qualitativa justifica-se pela necessidade de aprofundar a compreensão sobre as evidências e os processos de mudança organizacional (inovação e pensamento integrado), focando no “como” e “porquê” do fenômeno, e não apenas na quantificação dos dados (CRESWELL, 2014).

3.2 Objeto de Estudo e Instrumentos de Coleta de Dados

O objeto de estudo está rigorosamente delimitado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A análise concentra-se no processo de elaboração, na estrutura e no conteúdo do RGI do FNDE, visando verificar como esse instrumento atua como motor de inovação nos processos internos da Autarquia. A escolha por um único objeto de estudo permite uma investigação aprofundada, essencial para aperfeiçoar a apreciação de como os problemas são abordados em contextos factuais, seguindo a lógica de pesquisa orientada por extrapolação (BARZELAY, 1993, 2007). A coleta de dados será realizada por meio da triangulação documental, compreendendo dois eixos centrais de análise:

1. Análise Documental Normativa: Focada nas regras do TCU que impõem o RGI e estabelecem o modelo de accountability, como a Instrução Normativa TCU nº 84/2020 e a Decisão Normativa TCU nº 198/2022. Este eixo estabelece o escopo do Isomorfismo Coercitivo.
2. Análise Documental Empírica: Tem como objeto principal o RGI do FNDE (FNDE, 2025). Este documento será examinado criticamente, utilizando como lente conceitual o Manual de Oslo (OCDE, 2018) para a classificação da inovação, e o Guia para elaboração do RGI do TCU (2020) para avaliar a aderência aos princípios de Conciso, Clareza e Conectividade.

A triangulação entre esses dois eixos documentais é vital para o estudo, pois permite confrontar a pressão regulatória formal (Isomorfismo Coercitivo) com a resposta prática da organização (Análise Empírica do RGI), oferecendo as bases para identificar evidências concretas de Inovação de Processo e as dificuldades na implementação do Pensamento Integrado, conforme detalhado na próxima seção de análise.

3.3 Análise de Resultados e Proposta de Avaliação

A análise dos resultados será conduzida visando o máximo de rigor interpretativo. Será realizada a Análise de Conteúdo sobre os documentos (RGI e normas), buscando identificar as categorias de análise baseadas no referencial

teórico, como as evidências da Teoria Institucional e as manifestações da Inovação de Processos no RGI (LAKATOS; MARCONI, 2017; BARDIN, 2011).

Essa análise buscará identificar os mecanismos de facilitação e a via de mudança (reorientação, colonização ou evolução) que o FNDE adotou para implementar o Relato Integrado. A identificação da lacuna de gestão, o foco na cultura de output em vez de outcome (Seção 4.3), justifica a proposição de um modelo de avaliação de desempenho de reporting interno, detalhado na Seção 4.4, como uma recomendação prática e objetiva de Inovação de Processo.

3.4 O uso da Inteligência Artificial neste estudo

Para reforçar o rigor e a profundidade da Análise de Conteúdo, o estudo incorporou ferramentas de Inteligência Artificial. O pré-processamento e a categorização do texto do Relatório de Gestão foram executados com apoio do modelo Gemini 2.0 Pro. A IA não substituiu a interpretação do pesquisador; atuou como suporte de alta precisão para identificar padrões textuais e selecionar trechos relevantes.

4. Análise dos Resultados

A análise dos resultados apurados no RGI do FNDE (2025) e nos normativos do TCU revela que a adoção do formato integrado está atuando como um poderoso indutor de inovação interna. No entanto, o processo não está isento de tensões e desafios, especialmente na transição de uma cultura de gestão focada em atividades para uma cultura orientada à criação de valor, conforme exigido pelo modelo de Relato Integrado.

4.1 O RGI como Diagnóstico dos Processos Internos e Inovação Compulsória

A análise do RGI do FNDE (2025) revela que a pressão pela conformidade atua como um catalisador de inovação, embora o processo de elaboração ainda apresente características de um modelo burocrático de compilação. Conforme o Guia do TCU, o RGI é a peça central da prestação de contas, cujo objetivo é oferecer uma visão clara sobre como a estratégia, a governança e o desempenho levam à geração de valor público (TCU, 2020).

O FNDE, em resposta à Instrução Normativa TCU nº 84/2020 e à Decisão Normativa TCU nº 198/2022, demonstrou uma forte aderência à norma, formalizando a criação de estruturas como a Assessoria de Governança, Estratégia e Inovação (AGEST). Essa é uma clara inovação organizacional (OCDE, 2018), que integra a inovação à estratégia e à governança. Contudo, a estrutura capitular do RGI, que segue a divisão departamental (Procuradoria, Corregedoria, Ouvidoria, Diretorias), sugere um processo de coleta fragmentado. Essa disposição espelha a inércia da cultura de “silos”, onde cada área “entrega” seu relatório setorial, cabendo a uma equipe central a difícil tarefa de compilação e unificação da narrativa. A ausência de uma descrição explícita de comitês multidisciplinares de relato, que seria uma inovação organizacional na gestão de processos, reforça a percepção de que a articulação intersetorial é mais funcional do que estratégica.

Apesar da rigidez, o relatório atua como um espelho diagnóstico. As dificuldades admitidas, como a necessidade de "acompanhar, de forma contínua, a rápida evolução tecnológica", traduzem-se em gargalos internos. Essa identificação é o primeiro passo para a inovação de processo (OCDE, 2018). A superação desses desafios impulsiona a modernização de sistemas como SIGAP e SIOPE, gerando um benefício interno duradouro: maior eficiência e capacidade analítica (FNDE, 2025). Portanto, a pressão pela conformidade, neste contexto, torna-se um gatilho involuntário para a inovação substantiva.

4.2 O Pensamento Integrado: Da Fragmentação à Cocriação de Valor

A avaliação do RGI (SUN et al., 2022) busca verificar se a narrativa demonstra uma visão sistêmica que conecta recursos, processos e impactos, superando a simples justaposição de dados. A análise revela uma organização em transição, onde a mentalidade de silos ainda é predominante, mas com articulações claras em áreas estratégicas.

4.3 A Tensão entre Foco na Atividade e Foco no Valor Público

A dificuldade em ser conciso e a tendência a listar atividades é um sintoma da mudança incompleta (LAUGHLIN, 1991). As áreas tendem ao Isomorfismo Coercitivo ao provar que fizeram suas tarefas (o output), em vez de se engajarem no Pensamento Integrado para mostrar o valor de suas entregas (o outcome), o que é mais difícil e exige a quebra de silos. O FNDE está na fase de "reorientação" (STUBBS; HIGGINS, 2014), usando o RGI para iniciar a mudança, mas ainda luta contra a inércia cultural da burocracia focada no processo.

4.4 Potencial Transformador e Inovação para o Valor Público

O potencial de inovação do RGI no FNDE reside justamente em seu papel como ativo dinâmico que catalisa a melhoria contínua e a comunicação de valor. Para mitigar o problema da tensão cultural e do foco em output (Seção 4.3), propõe-se um Modelo de Avaliação Padronizada de Desempenho do Reporting. Este modelo transforma os princípios do TCU (Concisão, Clareza) em métricas internas, funcionando como uma Inovação de Processo ao incentivar a qualidade e o rigor na coleta de informações pelas áreas-fim.

A proposta de avaliação Padronizada para o FNDE, também poderá ser utilizada por outros entes que tenham o dever legal de prestar contas aos Órgãos de Controle.

- A) Nível de dificuldade – os valores serão discutidos e fixados pela Assessoria de Governança, Estratégia e Inovação (AGEST) para cada uma das atividades. Presume-se que há tarefas e informações que demandam pesquisas mais intensas e complexas. Para essas, seria estabelecido nota 3. Numa escala que variaria de 1 a 3, todas as tarefas seriam classificadas em função do grau/nível de complexidade e dificuldade para obtê-la.

Tabela 1 – Prazo	
Critério: Prazo	Pontuação
Elevada dificuldade de obtenção da informação em razão do nível de detalhamento dos dados e dificuldades da pesquisa	3
Médio nível de dificuldade de obtenção da informação por parte do Gestor	2
Baixo nível de dificuldade de obtenção da informação por parte do Gestor	1

- B) Criticidade – há tarefas que poderiam ser consideradas, num determinado ano, mais críticas em razão, por exemplo, de um maior número de recomendações do TCU ou CGU em anos anteriores. Para essas, também poder-se-á estabelecer um peso diferenciado. Propões 2, para atividades Críticas e 1 para as demais atividades.

Tabela 2 – Criticidade	
Critério: Criticidade	Pontuação
Nível de Criticidade elevado	2
Nível de Criticidade reduzido	1

- C) Tempestividade – visa aferir se o gestor ou a área responsável por prestar a informação realizou dentro do prazo acordado. As notas variariam de 1 a 4, conforme sugestão de critérios na tabela abaixo:

Tabela 3 – Tempestividade	
Critério: Tempestividade	Pontuação
O Gestor / área prestou a informação antes do prazo acordado	4
O Gestor / área prestou a informação no prazo acordado	3
O Gestor / área prestou com atraso, mas justificou antecipadamente	2
O Gestor / área prestou com atraso, mas NÃO justificou antecipadamente	1

- D) Correção – visa verificar se os dados foram apresentados de forma correta e se a informação setorial foi corretamente traduzida na lógica de Valor Público Sustentável (Tradução de Valor).

Tabela 4 – Correção	
Critério: Correção	Pontuação

O Gestor / área prestou a informação de forma correta e com clareza da conexão entre a atividade (output) e o outcome (Valor Público).	3
O Gestor / área prestou a informação correta, mas falhou em demonstrar a conectividade ou a Tradução de Valor. Foi necessária intervenção para refinamento da narrativa.	2
O Gestor não apresentou a informação de forma correta ou não aderiu ao padrão proposto. Foi necessária solicitar revisão de dados.	1

- E) Detalhamento – identifica se o Gestor ou área responsável pelo envio da informação o fez aderindo aos princípios de Clareza e Concisão (IIRC/TCU), penalizando o excesso de detalhamento operacional (output).

Tabela 5 – Detalhamento	
Critério: Detalhamento	Pontuação
O Gestor / área prestou a informação de forma concisa e clara, focando no impacto (outcome), com o mínimo de detalhamento exigido.	3
O Gestor / área prestou a informação correta, mas com excesso de detalhes operacionais (output) em detrimento da Concisão. A clareza da mensagem foi prejudicada.	2
O Gestor / área não prestou a informação de forma concisa e clara, com o mínimo de detalhamento exigido pelos Órgãos de Controle. Foi necessária solicitar revisão.	1

Simulação de uma Avaliação

Abaixo é apresentada uma Tabela contendo dados hipotéticos de 3 Gestores ou áreas que apresentaram informações para o Relatório de Gestão. Para o Gestor 1, cuja atividade foi considerada com nível de dificuldade elevado e com alta criticidade, a nota obtida foi a máxima. Isso decorreu do fato desse gestor ter apresentado todas as informações de modo antecipado e de forma correta e completa. Apesar do Gestor 2 também ter tido o mesmo desempenho do Gestor 1, o nível de dificuldades das informações foi considerado menor e, por isso, ele recebeu uma nota final menor.

Tabela 6 – Simulação						
Atividades do RG	Nível de dificuldade (Nd)	Criticidade (Ct)	Tempestividade (Tp)	Correção dados (Cd)	Detalhamento (Dt)	Resultado (Rn)
Peso (p)	P1= 1	P2=1	P3=2	P4=2	P5=1	-
Gestor 1	3	2	4	3	3	22
Gestor 2	2	1	4	3	3	19

Gestor 3	1	1	2	2	1	11	
----------	---	---	---	---	---	----	--

A Tabela acima apresenta uma linha com Pesos que refletem a prioridade do controle. Os critérios de Tempestividade ($P_3=2$) e Correção ($P_4=2$) receberam peso dobrado (2) em relação aos demais (1). Essa ponderação estratégica prioriza os aspectos que demonstram de forma mais imediata a Governança e o controle interno da Unidade, conforme as diretrizes do TCU. O foco em Correção de Dados (Tradução de Valor) é crucial para forçar a transição cultural de output para outcome, garantindo que a conformidade coercitiva (DN 198/2022) se traduza em mudança transformadora de segunda ordem (second-order change), conforme postulado por Laughlin (1991) e pela literatura sobre qualidade do Integrated Reporting no setor público.

A fórmula para obtenção do resultado teria a seguinte estrutura:

$$R_n = \sum (N_d \times P_1) + (C_t \times P_2) + (T_p \times P_3) + (C_d \times P_4) + (D_t \times P_5)$$

Sendo:

R_n : Resultado do Gestor n (1, 2, 3, ...)

N_d : Nível de Dificuldade da tarefa ou atividade;

C_t : Nível de Criticidade

T_p : Prazo de envio das informações pelo Gestor

C_d : Correção dos dados e informações

D_t : Nível de detalhamento das informações

O FNDE demonstrou uma clara capacidade de converter a pressão do TCU em Inovação de Serviço (OSBORNE, 2018) ao buscar a Inovação Aberta (CHESBROUGH, 2003) por meio de parcerias com universidades (UFT/Profiap), visando qualificar o Capital Humano e o Capital Intelectual. Contudo, o futuro da inovação do RGI reside em transformar os dados técnicos em informações acessíveis e envolventes, e a proposta de avaliação é um passo concreto para consolidar o RGI como um ativo estratégico que comunica o real impacto social dos programas de educação.

5. Conclusões

O presente estudo teve como objetivo analisar de que forma a adoção do RGI contribui para a promoção do pensamento integrado e da inovação organizacional no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A questão norteadora da pesquisa foi respondida por meio de uma investigação documental e análise crítica da literatura sobre inovação, Teoria Institucional e accountability no setor público.

Em síntese, a pesquisa conclui que a adoção do RGI atua de maneira efetiva como ferramenta indutora da inovação interna no FNDE, mas essa indução é

marcada, inicialmente, pelo Isomorfismo Coercitivo do Tribunal de Contas da União (TCU). A exigência regulatória (Decisão Normativa TCU nº 198/2022) impulsionou o FNDE a realizar uma mudança transicional, formalizando estruturas e processos para atender ao rigor do reporting.

Apesar dos avanços, o principal desafio reside na tensão cultural da organização. Embora o RGI exija o Pensamento Integrado e a Concisão, as áreas de suporte e controle ainda tendem a focar na descrição exaustiva de atividades e conformidade, o que compromete o princípio da Clareza (TCU, 2020) e indica uma luta contra a inércia burocrática. Essa dificuldade de concisão e de relatar o impacto (o outcome) em vez da atividade (o output) sugere que o FNDE está na fase de reorientação (mudança de primeira ordem), buscando a inovação substantiva, mas ainda enfrentando a resistência cultural (LAUGHLIN, 1991; STUBBS; HIGGINS, 2014).

A principal contribuição prática e metodológica deste trabalho é a incorporação do Modelo de Avaliação Padronizada de Desempenho do Reporting (Seção 4.4). Este modelo traduz a pressão regulatória (Isomorfismo Coercitivo) em um mecanismo de gestão interna (inovação de processo) que mensura a qualidade do reporting (Correção, Detalhamento e Tempestividade), buscando incentivar a migração da cultura de output para outcome, essenciais para uma mudança transformadora.

O presente trabalho oferece contribuições nos âmbitos teórico, prático e social. No campo teórico, o artigo complementa a literatura sobre a Teoria Institucional e o Relato Integrado, fornecendo evidências empíricas sobre a dinâmica da mudança compulsória no setor público brasileiro. Demonstra que o Isomorfismo Coercitivo, quando bem estruturado pelo órgão regulador (TCU), pode transcender a mera formalidade e gerar inovação substantiva nas capacidades de reporting e gestão, atuando como um catalisador para o pensamento integrado. No âmbito prático, o estudo oferece insights para a Alta Gestão do FNDE, especificamente na proposição de diretrizes para aprimorar o processo de reporting, orientando os gestores a traduzirem as atividades de controle e suporte para indicadores de Valor Público. Por fim, na esfera social, ao analisar o principal instrumento de accountability do FNDE, o trabalho contribui para o controle social e a transparência, detalhando como os recursos da educação básica são geridos em prol da sociedade.

Em última análise, o sucesso do RGI como ferramenta de inovação não reside apenas na conformidade, mas na capacidade do FNDE de institucionalizar o Modelo de Avaliação proposto, transformando a pressão externa em um ciclo interno de melhoria contínua que garanta a criação e comunicação de Valor Público no longo prazo, cumprindo a essência da Sustentabilidade no setor público.

6. Referências

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2011.

- BARZELAY, M.** The single case study as intellectual ambitious inquiry. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3), 305-318, 1993.
- BARZELAY, M.** Learning from second-hand experience: methodology for extrapolation-oriented case research. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 20, n. 3, p. 521-543, 2007.
- CHESBROUGH, H. W.** (2003). *Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*. Harvard Business Press.
- CRESWELL, J. W.** **Research Design:** Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. 4. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2014.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W.** (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-169.
- FLOWER, J.** The international integrated reporting council: a story of failure. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 27, p. 1-17, 2015.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE).** **Relatório de Gestão 2025:** 1º Semestre: FNDE, 2025.
- IACUZZI, S.** et al. (2020). Integrated reporting and change: evidence from public universities. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(2), 291-310.
- INTERNATIONAL INTEGRATED REPORTING COUNCIL (IIRC).** **International Integrated Reporting Council** (2021). **International <IR> Framework.** Disponível em: <https://integratedreportingsa.org/ircsa/wp-content/uploads/2021/01/International-IR-Framework-2021-with-changes-highlighted.pdf>
- KATSIKAS, E.; MANES ROSSI, F.; ORELLI, R. L.** (Eds.). **Towards Integrated Reporting:** Accounting Change in the Public Sector. Cham: Springer, 2017.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A.** **Fundamentos de metodologia científica.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- LAUGHLIN, R. C.** Environmental disturbances and organizational transitions and transformations: some alternative models. *Organization Studies*, 12(2), 209-232, 1991.
- MANES ROSSI, F.** (2017). Setting the context for integrated reporting in the public sector. In E. KATSIKAS, F. MANES ROSSI, & R. L. ORELLI (Eds.), *Towards integrated reporting: Accounting change in the public sector* 1-24 . Springer.
- MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M.** **Técnicas de Pesquisa:** Planejamento e Execução de Pesquisas, Amostras e Técnicas de Livro. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (2018).** **Manual de Oslo 2018:** Diretrizes para coleta, relatório e uso de dados sobre inovação (4. ed.). OCDE.
- OSBORNE, S. P.** From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, 20(2), 225-231, 2018.



STUBBS, W.; HIGGINS, C. (2014). Integrated reporting and internal mechanism of change. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 27(7), 1068-1089.

SUN, Y. et al. Towards a theoretical framework for the innovation in sustainability reporting: An integrated reporting perspective. *Frontiers in Environmental Science*, 10, 93, 2022.

THOMSON, I. 'But does sustainability need capitalism or an integrated report' a commentary on 'The International Integrated Reporting Council: A story of failure' by Flower. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 27, p. 18-22, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) (2022). *Decisão normativa TCU nº 198, de 20 de dezembro de 2022. Diário Oficial da União.*

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Guia para elaboração do Relatório de Gestão na forma de Relatório Integrado 3: TCU, 2020.