XXIX SEAC UFPR
Semana de Estudos Avançados em Contabilidade - UFPR
Seminário Acadêmico de Contabilidade - UFPR
18 DE SETEMBRO DE 2024

DIVULGAÇÃO DE VALOR PÚBLICO PELAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS BRASILEIRAS

Felipe de Souza de Lima
Universidade Federal do Paraná

Henrique Portulhak
Universidade Federal do Paraná

Anderson Eduardo Julião
Universidade Federal do Paraná

Sandra Mara Gonçalves Verii
Universidade Federal do Paraná

Resumo

Este estudo investiga a divulgação de valor público das universidades estaduais brasileiras, mediante uma discussão qualitativa, descritiva e documental, apoiado na análise de 26 relatórios de gestão relativos ao ano de 2022. O alcance do objetivo deu-se a partir da relação da teoria do valor público aplicado ao ensino superior versus o uso da nova gestão pública; da análise dos relatórios de gestão das Universidades com o Índice de Divulgação de Valor Público de Dallagnol (2023); e da discussão entre nível e geração de valor público nos relatórios anuais com ênfase nos três pilares do triângulo estratégico de Moore (1995). Os resultados obtidos, apontaram às características de divulgação do valor público, como a 'Capacidade Operacional' com destaque de 72% de evidenciação, enquanto a 'Criação de Valor' e 'Legitimidade e Apoio' foram menos destacadas, com 44% e 28%, respectivamente. Nessa perspectiva, os resultados demonstraram a tendência dos gestores em priorizar resultados operacionais, influenciados pela Nova Gestão Pública e pela falta de normativas que promovam a criação de valor e a legitimidade pelas Universidades Estaduais. Espera-se que o presente estudo contribua aos gestores de instituições de ensino superior públicas na discussão acerca da criação de valor público no contexto da transmissão de conhecimento.

Palavras-chave: Divulgação. Valor Público. Universidades Estaduais Brasileiras.

Categoria: Artigo Científico Completo.

Área de Interesse: Educação e Pesquisa em Contabilidade.

1. INTRODUÇÃO

As organizações públicas são responsáveis pela gestão dos recursos administrativos, financeiros e tecnológicos no cumprimento de suas atribuições de interesse social (Bonifácio et al., 2023), as quais buscam continuamente o desempenho ideal na oferta de uma estrutura operacional legítima, útil e acessíveis a todos e, sobretudo, que seja capaz de criar valor público integrado e reconhecido pela sociedade (Moore, 1995). Diante deste contexto organizacional, as instituições de Ensino Superior (IES) cumprem um papel fundamental na formação socioeducacional dos indivíduos, no que se refere ao desenvolvimento de sujeitos críticos, ativos e transformadores sociais pela transmissão de conhecimento associada ao ensino, pesquisa e extensão (Broucker et al., 2018).

No Brasil, as universidades públicas – dentre as quais estão incluídas as universidades estaduais, necessitam atestar continuamente que os serviços de ensino prestados em favor da sociedade (Carvalho & Amaral, 2020) implicam na geração de valor e no uso produtivo e eficiente dos recursos públicos empregados (Machado & Quiraque, 2023). De acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2023), as IES públicas no país representam 12,02% do total, na qual 5,13% desta totalidade pertencem à categoria administrativa estadual, ou seja, 42,63% das IES públicas brasileiras.

Diante deste cenário, Dallagnol (2023) ressalta que as universidades públicas são constantemente cotejadas entre si e confrontadas quanto às suas capacidades em gerar valor, legitimar suas ações e divulgar as informações, de forma acessível, exata e transparente. Por esta razão, as universidades estaduais brasileiras (UEs) têm sido impelidas a apresentar os resultados obtidos à sociedade e aos órgãos reguladores, embora a produção de conhecimento esteja submetida a distintas conjunturas sociais, uma vez que são subordinadas por diferentes Estados que possuem criações, estruturas e funcionamentos diversos (Carvalho & Amaral, 2020).

Para Zurbriggen e González-Lago (2015), o contexto internacional das universidades públicas se insere na co-criação de valor público, por meio da colaboração entre universidade e sociedade na busca de inovações sociais para os problemas percebidos pelo coletivo social. De igual modo, no contexto nacional, iniciativas promovidas pelas universidades como a Ciência Aberta demonstram o propósito de alcançar os cidadãos no processo de criação de conhecimento acessível, legítimo e transparente, bem como na divulgação dos resultados das pesquisas realizadas como forma de demonstrar retorno para a sociedade (Ribeiro et al., 2021).

No entanto, tal preocupação em se divulgar a criação de valor público produzida pelas universidades em prol da sociedade tem sido abordada em diversos artigos relacionados à produção de valor público, em distintos cenários acadêmicos (Nicolò et al. 2021). No âmbito internacional, Nnanna et al. (2023) buscaram compreender a dimensão do valor público proposto pelas universidades australianas por meio dos centros de inovação oferecidos pelas instituições. Salemans e Budding (2022), por seu turno, analisaram, de uma perspectiva local, a criação de valor público das IES holandesas ao propiciar legitimidade perante a sociedade. Já no âmbito nacional, Dallagnol (2023) verificou, a partir de exigência dada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), as características de divulgação do valor público efetuada pelas

universidades públicas federais brasileiras em seus relatórios de gestão referentes ao ano de 2021.

Como resultado, acredita-se apropriado, diante da lacuna acadêmica acerca da divulgação de valor realizada pelas UEs brasileiras, e diante de recentes estudos acadêmicos a respeito do valor público divulgado pelas IES no contexto nacional e internacional, a busca no presente artigo em responder a seguinte questão: De que forma as universidades estaduais brasileiras evidenciam o valor público?

Assim, o presente artigo se justifica pela contínua preocupação dos gestores públicos no que se refere a justificar o adequado emprego dos subsídios públicos entregues às IES públicas (Arimany-Serrat & Tarrats-Pons, 2021), à medida em que crescem no contexto destas instituições as discussões sobre o tema do valor público como plataforma para melhorias da comunicação e da qualidade da informação divulgada por estas organizações (Hagerer, 2019).

Portanto, espera-se que o presente estudo seja importante na orientação da produção e gestão de valor público nas organizações públicas, especialmente nas universidades estaduais brasileiras no que se refere às atribuições dos gestores públicos em prestar contas, na tomada de decisão e ações voltadas para a sociedade na alocação de recursos e implementação efetiva de políticas públicas referentes às instituições de ensino, visando benefícios à sociedade (Pisa, 2014). Além disso, no aspecto social, busca-se contribuir para a discussão teórica sobre a criação de valor público na transmissão de conhecimento associada ao ensino, pesquisa e extensão, na percepção coletiva acerca das produções e formações acadêmicas das IES públicas para o coletivo social (Ramírez-Gutiérrez et al., 2020).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico deste artigo foi disposto em duas partes. O primeiro tópico dedica-se à conceituação e descrição do valor público, enquanto o segundo se concentra na divulgação do valor público através de estudos anteriores fundamentados em Instituições de Ensino Superior.

2.1. Conceito de Valor Público

A Teoria do Valor Público proposta por Mark H. Moore (1995) empenhou-se, inicialmente, em apresentar o conceito de valor público como um conjunto de medidas orientadas ao desenvolvimento de uma estrutura de gestão apta a expandir a compreensão sobre o desempenho e a responsabilidade dos órgãos e gestores públicos. Na definição de Rutgers (2015), o valor público possibilita a interpretação de ideias que representam a existência de uma sociedade, a partir de que o valor público representa as ações valiosas propostas pela gestão pública e adotadas em favor do coletivo social.

De acordo com a visão de Stoker (2006), o valor público surge como um modelo de mudança de paradigma, diante de Teorias como a Tradicional e a Nova Gestão Pública (NGP), ao defender o redirecionamento da gestão pública em um sistema dinâmico e contínuo ao processo democrático e a percepção social, ao tornar eficiente a geração de resultado social mediante as necessidades sociais.

Essa abordagem de gerenciamento se concentra no compromisso e comprometimento com o público em seus serviços sociais (Yotawut, 2018), uma vez que se difere do NGP que articula seus interesses públicos baseados na gestão dos setores privados e na tendência mercantilista e privatista das relações entre organizações públicas e sociedade (O'Flynn, 2007).

Moore (1995), a partir da gestão de valor público, aborda que o gerenciamento estratégico dos recursos obtidos pelos gestores públicos em seu ambiente particular alinhado pela busca e orientação de uma estrutura de gestão ideal implicaria na criação de valor público.

De acordo com O'Flynn (2007), as discussões a respeito da conceituação e definição quanto ao valor público seguiram indefinidas, ainda que para o autor a criação do valor público seja compreendida como uma representação dos interesses expressados pelo coletivo social. Diante disso, Moore (2014) argumenta que o constructo de valor público se refere a dedicação do bem-estar social, além de ser articulado e adotado por um sistema político no processo de instrução quanto ao uso de instrumentos e recursos coletivos cedidos pelo Estado à sociedade.

Em face às novas perspectivas, Douglas e Meijer (2016) discorrem acerca da gestão de valor público ser compreendida pelas organizações públicas como um conjunto de instituições interligadas com o objetivo de criar valor público apoiada no funcionamento ativo dos processos e execuções por meio do triângulo estratégico proposto por Moore (1995), o qual, estabelece orientações quanto as informações divulgadas em relação à capacidade operacional, a proposta de valor público e o ambiente de autorização legítimo e apoiado.

Como resultado, Moore (1995) idealizou o triângulo estratégico, com o intuito de orientar as organizações públicas no discurso da produção de valor público inserido no interesse dos gestores públicos em desenvolver e adaptar um ambiente organizacional responsável e comprometido com o alcance dos resultados desejados alinhados às percepções quanto ao desempenho executado.

Conforme esclarece Williams e Shearer (2011), a compreensão de Moore (2003) acerca do triângulo estratégico se inicia com a criação de valor orientada para os gestores públicos, em relação às implicações de seus comportamentos durante o decurso do exercício da gestão organizacional. Em seguida, os autores prosseguem a compreensão por meio da legitimidade e apoio, perspectiva na qual se insere a atuação dos indivíduos e das organizações e, por fim, discorrem sobre a interpretação referente a capacidade operacional, relacionada a gestão dos recursos públicos com o intuito de possibilitar o alcance dos objetivos propostos pelas instituições referidas (Williams & Shearer, 2011).

No entanto, Bryson et al. (2017) discutem a abordagem adequada do triângulo estratégico, uma vez que é necessário compreender a participação democrática como elemento indispensável nas esferas públicas e na gestão dos valores públicos na dimensão analítica quanto à conduta dos atores políticos nos processos formais e informais das organizações. De acordo com Bonifácio et al. (2023), observa-se constantes debates coerentes a gestão de valor público, quanto ao processo de governança da administração pública, como forma de mensuração e transformação da consciência institucional ao proporcionar uma conjuntura organizacional que seja capaz de se criar valor público em favor dos cidadãos.

2.2. Divulgação de Valor Público

A divulgação de valor público realizada pelo Estado estabelece a representação de um processo intrínseco à gestão administrativa pública ligada à tomada de decisão dos gestores em comunicar as informações exigidas legalmente (Silva et al., 2023). Logo, a divulgação de informações facultativas, ou seja, que não possuem exigência legal no decurso do exercício do poder público, caracteriza-se pela voluntariedade dos gestores em possibilitar o acesso à informação em benefício a todas as partes interessadas de uma sociedade (Keunecke et al., 2020).

Ball (2009) discorre que a capacidade efetiva de se divulgar informações aos cidadãos implica no uso de mecanismos adequados que possibilitam a participação ativa do coletivo social frente a tomada de decisão da administração pública, decorrida de um meio transparente, aberto e responsável na incorporação de valor público nas políticas empregadas.

Neste sentido, para Silva et al. (2014), a busca instituída pela gestão pública em evidenciar mecanismos eficientes, transparentes e eficazes deve se dispor a atender a utilização dos recursos públicos pela sociedade e refletir valor ao interesse do coletivo na ampliação do bem-estar social. Sob essa ótica, Moore (1995) articula que a operacionalização do valor público pelos gestores públicos constitui uma ferramenta necessária para a construção de ideais legítimos e apoiados alinhados às disposições sociais com o intuito de se divulgar informações e ser transparente no processo do poder público.

Portanto, as organizações públicas, no emprego e alocação dos poderes e recursos, utilizam a gestão de valor público com o propósito de se criar, medir e divulgar os resultados, como forma de identificação das ações realizadas pelos gestores e reconhecidas como valiosas pelos cidadãos (Bonifácio et al., 2023). À luz do que foi apresentado, às instituições de ensino superior (IES), sobretudo as instituições públicas, necessitam prestar contas quanto à gestão ativa dos recursos disponíveis na garantia de sustentar sua permanência em um cenário no qual há uma crescente demanda social por melhores condições de ensino e resultados entre universidade, empresas e sociedade (Martínez-Campillo e Fernandez-Santos, 2020).

Com esse intuito, no âmbito de estudos nacionais e internacionais relacionados à pesquisa presente neste artigo, que se concentra na divulgação do valor público das IES, destacam-se os estudos de Nnanna et al. (2023), Salemans e Budding (2022) e de Dallagnol (2023).

Nnanna et al. (2023) identificaram a dimensão do valor público proposto pelas universidades australianas por meio dos hubs de inovação oferecidos por elas. Eles identificaram, através da compilação dos centros de inovação universitários e pelo material disponibilizado pelas instituições, as propostas de valor público orientadas à educação, facilitação de acesso a financiamento, ambiente de trabalho conjunto e mentoria, as quais direcionam o posicionamento das universidades australianas diante do estabelecimento dos polos de inovação em sociedade.

Como resultado, Nnanna et al. (2023) relataram que as dimensões de valor público analisadas nas universidades australianas demonstraram a orientação dos centros de inovação para a criação de um cenário educacional em busca de legitimidade mediante as ações promovidas, ainda que, para os autores, em alguns casos, o valor percebido e declarado pelas partes interessadas não fosse o objetivo dos gestores na geração de valor público.

Salemans e Budding (2022), por sua vez, analisaram de uma perspectiva local, a criação de valor público das IES holandesas ao propiciar legitimidade perante a sociedade. Os autores constataram que as instituições estudadas apresentaram sua gestão de valor público orientada ao desempenho e eficiência na entrega de resultados às partes interessadas, a qual, sua narrativa se demonstrou mais perceptível.

Como consequência, Salemans e Budding (2022) afirmam que os indicadores apontados, a partir da análise de valor público nas instituições de ensino superior holandesas, direcionaram o conjunto de valor para práticas legítimas, entretanto contábeis, o que se torna um obstáculo, uma vez que se identifica o processo defasado da NGP no uso de parâmetro para geração de valor público.

Por fim, Dallagnol (2023) verificou, a partir da exigência elaborada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), as características de divulgação do valor público efetuada pelas universidades públicas federais brasileiras em seus relatórios de gestão referentes ao ano de 2021. A autora observou que as universidades federais evidenciaram com maior ênfase a gestão de valor público aos itens que representavam competência obrigatória e contemplados no modelo de prestação de contas, o que corroborou na declaração da divulgação de valor público.

Dallagnol (2023), portanto, aponta que as instituições federais de ensino superior no Brasil, apresentaram uma situação similar à de Salemans e Budding (2022), posto que a tendência das universidades em divulgar o valor público mostrara-se pela capacidade operacional de se manifestar resultados baseados em desempenho voltada a NGP e, consequentemente, suprimindo a divulgação de diversos aspectos relativos à legitimidade e à criação de valor geradas pelas universidades públicas.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa desenvolvida possui uma abordagem quantitativo-qualitativa. Segundo Cooper e Schindler (2011, p. 166), “[...] metodologias quantitativas normalmente medem comportamento, conhecimento, opiniões ou atitudes”, enquanto “pesquisa qualitativa baseia-se na “imersão do pesquisador no fenômeno a ser estudado, reunindo dados que fornecem uma descrição detalhada de fatos, situações e interações””. A escolha pela abordagem quantitativo-qualitativa se adequa a particularidade subjetiva na análise dos dados ao passo que corrobora para a validação e mensuração de possíveis padrões apresentados pelas universidades estaduais brasileiras.

Em relação aos objetivos, classifica-se como descritiva, visto que Birochi (2021, p. 45) discorre sobre o propósito de “[...] retratar com precisão as características de indivíduos, de eventos ou de situações”. Esse tipo de pesquisa descritiva propícia à procura das implicações quanto às atividades e aos objetivos que pretendem ser atingidos no decorrer da análise do fenômeno estudado (Lakatos & Marconi, 2003).

Em relação aos procedimentos metodológicos, a pesquisa se caracteriza como documental, pois se utiliza de documentos que possuem potencial para proposição de valor científico fornecendo informações e evidências relevantes para o estudo (Saccol et al., 2012).

Tendo em vista a questão de pesquisa presente neste artigo, o estudo buscou orientar suas análises a partir do triângulo estratégico de Moore (1995), o qual estabelece o reconhecimento quanto à instrução e implementação aos gestores públicos no alinhamento ao ambiente administrativo público pela perspectiva do valor público (O'Flynn, 2007). Tal como, o Índice de Divulgação de Valor Público (IDVP), elaborado por Dallagnol (2023), que reúne as categorias de Legitimidade e Apoio, Capacidade Operacional e Criação de Valor orientadas à avaliação crítica dos princípios declarados pelas universidades públicas, sendo a ferramenta utilizada para a presente análise.

A Figura 1 sumariza o IDVP proposto por Dallagnol (2023).

Figura 1
Índice de Divulgação do Valor Público (IDVP)

Categorias	Referência	Itens	
Legitimidade e Apoio	Moore (2003) Mintrom & Luetjens (2017)	1	Relações e diversificação de financiadores
	Moore (2003)	2	Legitimação com os clientes *downstream*
	Moore (2003)	3	Legitimação com a equipe
	Moore (2003)	4	Papéis e diversificação dos voluntários
	Moore (2003)	5	Visibilidade, legitimidade com o público em geral
	Moore (2003); Brasil (2020)	6	Relações com os reguladores do governo
	Moore (2003) Mintrom & Luetjens (2017)	7	Relação com a mídia
	Moore (2003) Mintrom & Luetjens (2017)	8	Credibilidade com organizações da sociedade civil
Capacidade Operacional	Moore (2003); Brasil (2020)	9	Resultados Organizacionais
	Moore (2003)	10	Produtividade e Eficiência
	Moore (2003); Brasil (2020)	11	Integridade Financeira
	Moore (2003); Brasil (2020)	12	Capital Humano
	Moore (2003)	13	Relacionamento com parceiros
	Moore (2003)	14	Aprendizado e inovação organizacional
Criação de Valor	Moore (2003) Weinberg & Lewis (2009); Brasil (2020)	15	Visão e missão organizacional
	Moore (2003); Brasil (2020)	16	Estratégia organizacional
	Moore (2003); Alberto (2013); Brasil (2020)	17	Cadeia de Valor
	Moore (2003); Brasil (2020)	18	Aferição de resultados
	Moore (2003); Yotawut (2018)	19	Resultados sociais

Fonte: (Dallagnol 2023, p. 44)

Para a identificação dos parâmetros descritos por Moore (1995) e Dallagnol (2023), o presente artigo considera uma população de 42 Universidades Estaduais Brasileiras, conforme apontado pelo site E-Mec (Sistema eletrônico para monitoramento dos processos que regulamentam a educação superior no Brasil), as quais, no levantamento de IES, cuja categoria administrativa integrava 'Pública Estadual' e a organização acadêmica de 'Universidade', foram encontradas 41 Universidades Estaduais em situação ativa.

Desta feita, com o propósito de identificar os itens elencados, foi investigado do período de novembro de 2023 a janeiro de 2024, por meio dos portais eletrônicos pertencentes às 41 UEs de todos os Estados, a divulgação dos Relatórios de Gestão Anual relativos ao ano de 2022, sendo obtida uma amostra de 26 relatórios. Caso não disponíveis nas páginas de internet, estes foram solicitados por meio de ligações telefônicas, e-mails, via ouvidorias das respectivas universidades e/ou pelos sistemas eletrônicos do serviço de informações ao cidadão (E-sic's) de cada região estadual.

Assim, de posse dos relatórios, uma análise detalhada da divulgação de valor público das universidades estaduais brasileiras foi desempenhada ao averiguar seu conteúdo e características, avaliando o cumprimento dos itens do IDVP apresentados na Figura 1. Desse modo, os documentos foram submetidos a uma análise de conteúdo categorial, a qual consistiu na avaliação binária e objetiva dos relatórios de gestão divulgados em conformidade com os 19 itens presentes no IDVP, o que foi apoiado no detalhamento do conteúdo informacional de cada item elaborado por Dallagnol (2023).

Tal procedimento integrou a resposta da IES que tenha divulgado o tópico avaliado (1 - Sim); e, em caso de não dispor o tópico estabelecido (0 - Não). A análise dos relatórios de gestão possibilitou a compilação de informações e evidências explicativas, no que tange a pontuação individual mínima de 0 pontos e máxima de 19 pontos, e pontuação grupal quanto ao resultado e a predileção dos gestores públicos em divulgar o valor público. Destaca-se que os dados da pesquisa foram organizados no software Microsoft Office Excel®. Com o objetivo de proporcionar maior precisão na coleta dos dados qualitativos, os relatórios foram analisados por três pesquisadores independentes, a fim de se considerar os resultados predominantes dentre os examinadores para a constituição do modelo final de análise do estudo e afins.

4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Em conformidade com parâmetros elaborados por Dallagnol (2023) no IDVP, procedeu-se a análise descritiva para os 26 relatórios de gestão obtidos pertencentes às universidades estaduais no ano base de 2022. Esta análise possibilita uma percepção dos dados coletados e avaliados das UEs quanto à divulgação de valor público apresentada pelas instituições educacionais. A Tabela 1 evidencia uma visão ampla das investigações, no que se refere à relevância, a média e ao desvio padrão.

Tabela 1

Estatística descritiva do IDVP das Universidades Estaduais.

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Itens atendidos	26	2	14	8,7692	3,386
% Divulgação	26	11%	74%	46%	0,178

Fonte: Dados da Pesquisa (2024).

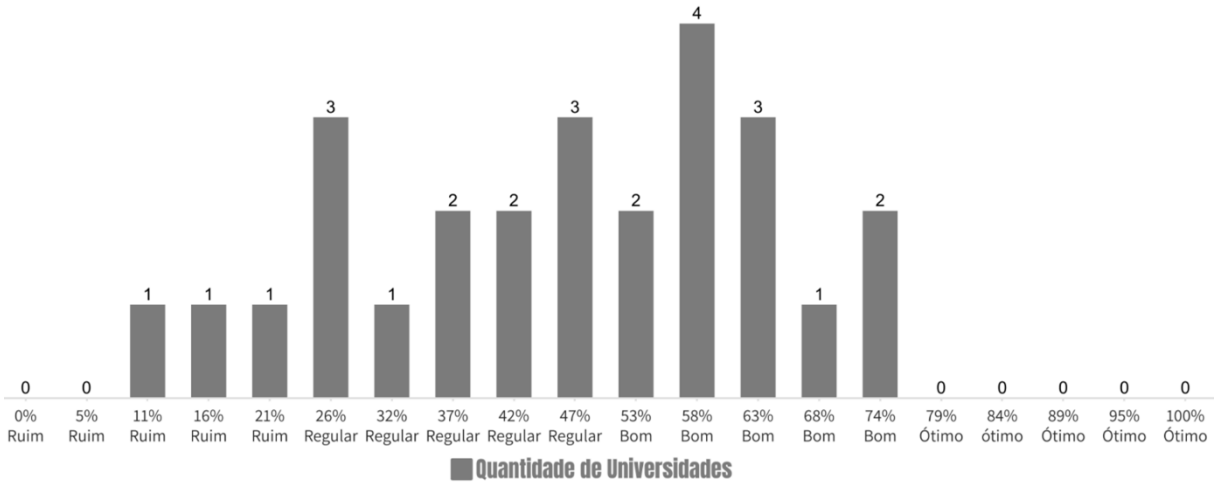
A partir dos dados da Tabela 1 observa-se que a média de divulgação do valor público das universidades estaduais é de 46% de evidenciação, considerado um nível regular. Quanto a quantidade dos itens do IDVP atendidos pelas UEs, a média é de nove componentes. A maior quantidade de itens atendidos por uma universidade em seu relatório foi de 14, uma representação percentual máxima de 74%, enquanto a menor quantidade de itens atendidos foi de dois elementos, um desempenho percentual mínimo de 11%. Por outro lado, o desvio padrão identificado expressa relativa variação em torno da média de itens atendidos (3,386) e da média percentual (0,178), ou seja, o coeficiente de variação de 0,3861 (38,61%) em Itens atendidos e % Divulgação, representam uma heterogeneidade em suas características.

Na análise de divulgação de valor público de cada universidade, identificou-se que nenhuma das 26 UEs analisadas alcançou o percentual máximo de divulgação, ou mesmo um nível considerado ótimo (acima de 75%). Contudo, cabe ressaltar que seis universidades merecem destaque por atingir entre 63% e 74% de divulgação de valor público ao cumprir 12 itens do IDVP: UEAP, UESC, UEPA, UERN, UDESC e UNICAMP. Sob outra perspectiva, três universidades apresentaram os menores percentuais de divulgação ao atingirem entre 11% e 21%, evidenciando em seus relatórios de gestão 4 (quatro) itens do IDVP: UNICENTRO, UNEMAT e UEMS.

A informação relativa aos níveis de divulgação do valor público, referente a amostra das 26 universidades, quanto ao conjunto de relatórios de gestão do ano de 2022, pode ser observado, de forma gráfica, a partir da Figura 2:

Figura 2

Nível de divulgação do valor público das universidades estaduais brasileiras



Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Por conseguinte, a quantidade de universidades estaduais analisadas encontra-se em sua maior parte dispersa, sendo que 11 UEs atingiram os níveis de evidenciação regular, e 12 UEs atingiram o nível de evidenciação bom, utilizando os parâmetros do IDVP.

Quanto à análise por regiões brasileiras, no que se refere aos níveis de divulgação, destacam-se a região Norte com o maior nível de evidenciação, onde 100% das UEs tiveram o nível de divulgação considerado ‘Bom’, e Centro-Oeste com o menor nível de evidenciação, onde 67% das UEs tiveram o nível de divulgação considerado ‘Ruim’. A informação relativa aos níveis de divulgação do valor público, referente à regionalidade, pode ser observado, de forma gráfica, a partir da Tabela 2.

Foi possível verificar que há uma dispersão quanto aos níveis de divulgação apresentados pelas regiões. Tal divergência indica a inexistência de uma normativa atribuída quanto às informações que necessitam ser publicadas, produzindo uma discrepância quanto ao modelo, formato e dados a serem comunicados pelos relatórios de gestão ao longo de diferentes territórios.

Tabela 2

Nível de divulgação do valor público das universidades estaduais brasileiras por região

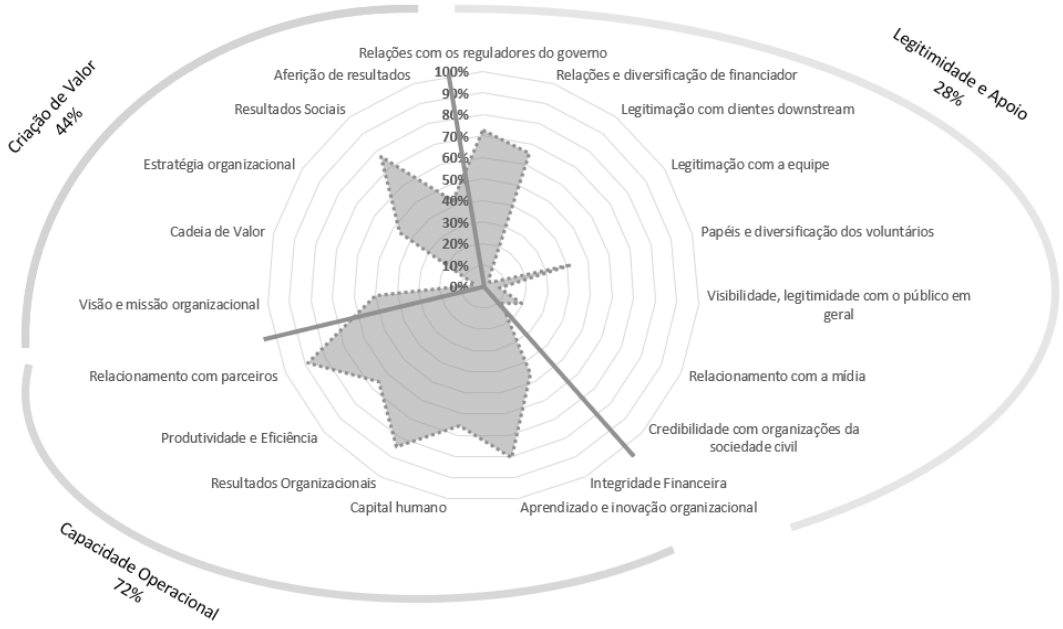
Região	Quantidade de Universidades por região	% Divulgação Nível Ruim	% Divulgação Nível Regular	% Divulgação Nível Bom
Nordeste	10	0%	50%	50%
Sudeste	4	0%	50%	50%
Centro-oeste	3	67%	33%	0%
Sul	6	17%	50%	33%
Norte	3	0%	0%	100%
Total	26	12%	42%	46%
Quantidade	26	3	11	12

Fonte: Dados da Pesquisa (2024)

Na sequência, é possível observar, por meio da Figura 3, a identificação de comportamentos similares no que tange a diligência dos gestores públicos em divulgar itens do IDVP de caráter eficiente, em decorrência do enfoque das UEs em demonstrar suas atuações na geração de resultados.

Figura 3

Visão geral dos resultados do Índice de Divulgação do Valor Público



Fonte: Dados da pesquisa (2024)

Acerca dos níveis de divulgação aplicada ao triângulo de Moore (1995), é possível verificar que a capacidade operacional atingiu um nível percentual de 72%, enquanto a Legitimidade e Apoio obteve 28% e a Criação de Valor com 44%. Os itens com maiores evidenciações foram Relacionamento com Parceiros (88%), Resultados Organizacionais (85%) e Aprendizado e Inovação Organizacional (81%), todos relativos à perspectiva de Capacidades Operacionais. Essa alta evidência representa a finalidade das Universidades Estaduais em apresentar suas capacidades quanto ao desenvolvimento de ensino, pesquisa e extensão, aos órgãos públicos, parceiros, e, consequentemente, à sociedade.

Ainda nessa análise, a legitimidade com a equipe e com clientes *downstream*, ambos relativos ao eixo de Legitimidade e Apoio e a cadeia de valor, relativo ao eixo de Criação de Valor se destacam pela baixa margem percentual (4%), o que evidencia uma propensão das Universidades em não considerar a posição de seus servidores e alunos em suas divulgações, além de não demonstrar por este meio o fluxo dos processos para geração de valor dentro das IES.

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Dentro do contexto dos objetivos delineados para a presente pesquisa, o presente tópico se dedica a uma discussão dos resultados decorrentes da avaliação dos dados coletados.

Os resultados apresentados pelas UEs manifestaram um nível de divulgação de valor público, segundo os parâmetros adotados, sendo classificados como ‘regular’ ou ‘bom’. Este desempenho pode ser justificado, quase integralmente, devido a ênfase das universidades estaduais em evidenciar os valores gerados, por meio de suas atuações operacionais.

Tal comportamento constatado, embora não possa ser considerado ‘ruim’ ou ‘desfavorável’, pode-se desenvolver de maneira mais satisfatória por parte das Universidades Estaduais quanto à divulgação das informações sobre a geração do valor público, sobretudo, a respeito da Legitimidade e Apoio e a Criação de Valor. Há oportunidades principalmente para aquelas sediadas na região Centro-Oeste.

Neste contexto, os resultados obtidos evidenciam um discurso similar ao apresentado por Salemans e Budding (2022) no estudo das IES holandesas, ao empregar o uso de indicadores de desempenho para comprovar suas atividades operacionais direcionadas aos processos de eficiência na entrega de resultados. Assim, as UEs brasileiras se alinham à visão competitiva privatista que o NGP dispõe, perfazendo-se um obstáculo para a construção da criação de valor público e da legitimidade e apoio, com base no que é disposto em seus relatórios.

Além disso, o estudo apresentado por Dallagnol (2023, p. 75) ressalta a posição das Universidades Federais como instituições que “tendem a divulgar com maior incidência os itens de valor público que são obrigatórios de acordo com o guia do TCU”, promovendo maior divulgação de itens do IDVP em seus relatórios, o que não é observado nas Universidades Estaduais, em virtude da ausência de uma exigência normativa única que oriente a atuação da gestão das UEs, em observância aos critérios abordados pelo valor público.

Assim, outra comparação relevante ao estudo de Dallagnol (2023, p. 74), em contraste à pesquisa presente, é o exercício do "cumprimento da IN TCU 84/2020, uma vez que o referido ato normativo traz ênfase à necessidade de divulgação sobre a capacidade de geração, preservação e entrega de valor público" pelas Universidades Federais. Isso não se estende à categoria administrativa estadual, induzindo as UEs a não ter uma referência única de gestão pública, ao culminar em uma disposição heterogênea na apresentação de seus resultados gerenciais, ainda que exerçam a mesma função como órgão de ensino superior. Respaldando-se em indicadores com ênfase em narrativas alinhadas ao NGP, relativas à pressão concorrencial e à cultura corporativa (Broucker et al., 2018).

Outro aspecto relevante da atual pesquisa é a similaridade, no que se refere ao estudo realizado por Nnanna et al. (2023), quanto à percepção de legitimidade alcançada pelos gestores públicos, visto que as IES com o intuito de transmitir a legitimidade concentram-se seus esforços nas relações com os reguladores do governo, na tentativa de demonstrar uma gestão estratégica alinhada ao valor público, contudo, coerente somente às dimensões institucionais e não sociais ou educacionais.

Com base nos resultados expostos, este estudo enriquece o conhecimento por meio dos achados obtidos em estudos relacionados sustentando o indicativo de que os gestores públicos baseiam suas gestões em modelos de Nova Gestão Pública, com destaque a índices que reforçam o desempenho das atividades realizadas e, distanciando do pensamento de valor público (Salemans & Budding, 2022).

Em contrapartida, o estudo oferece uma contribuição significativa para o avanço dos conhecimentos no campo de pesquisa do valor público, enfatizando a necessidade de normas e padrões para o direcionamento dos gestores públicos em produzir relatórios de gestão que constem de maneira eficiente e legítima o desempenho das Universidades Estaduais ao incluir todas as partes interessadas e comunicar narrativas que utilizem o triângulo estratégico de Moore (1995) e o IDVP de Dallagnol (2023), como base para o fornecimento de informações coerentes, concisas e úteis à sociedade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo propôs-se a investigar e analisar a divulgação de valor público das Universidades Estaduais por meio dos seus Relatórios de Gestão do ano de 2022. Ao avaliar as informações divulgadas nos relatórios de gestão de 26 UEs com base no IDVP de Dallagnol (2023), foi possível identificar as narrativas de geração de valor público a um esforço direcionado à administração estratégica relacionado à produção, promoção e divulgação de indicadores de resultado, quanto às ações realizadas pelos gestores públicos, à medida em que as disposições estabelecidas afastam-se da concepção de valor público idealizado por Moore (1995) e, alinham-se à visão da Nova Gestão Pública.

No que tange a estudos correlatos, a presente pesquisa demonstra convergência a cenários em que Instituições de Ensino Superior, na tentativa de desempenhar a gestão de valor público, assumem um posicionamento digressivo àquele almejado, ainda que no

discurso dos gestores públicos a matéria divulgada compreende a condução das "atividades institucionais no interesse da sociedade, em sintonia com relatórios e explicações às partes interessadas" (Nicolò et al., 2021).

Assim, a análise das Universidades Estaduais aponta que, na inexistência de um modelo de prestação de contas que leve a uma divulgação mais homogênea, ocorre uma disparidade dos relatórios de gestão entre as categorias administrativas federais e estaduais, mesmo que essencialmente possuam as mesmas atividades e atribuições. A ausência de um elemento coercitivo ou modelo apresentado por órgão superior permitiu, no presente caso, a representação múltipla da divulgação das informações quanto ao gerenciamento público, provocando um padrão heterogêneo no que se refere à atuação das UEs em suas estruturas de valor público. Notou-se, todavia, uma predileção pela divulgação de informações relativas às capacidades operacionais, remetendo-se à visão do paradigma NGP.

Quanto às contribuições, o presente estudo apresenta, em termos amplos, uma compreensão acerca da criação de valor público nas Universidades Estaduais e fornece aos gestores públicos, sobretudo aqueles envolvidos na gestão dessas IES, referência para a atuação e prestação de contas ao proporcionar uma perspectiva social ampliada das principais necessidades e melhorias sob a ótica do IDVP para melhoria no reporte e, em consequência, gestão e produção de valor público, assim alinhando-as aos paradigmas contemporâneos de gestão pública pós-NGP.

Além disso, outra contribuição relevante desta pesquisa é a indicação de que as UEs apresentaram IDVP inferiores devido à ausência de um modelo de prestação de contas comparadas às UFs. Dessa forma, sugere-se, em consonância com os interesses gerenciais, a implementação de um modelo de divulgação, o qual proporcione um reporte mais alinhado à visão de valor público. Acredita-se que tal medida possibilitaria maior atendimento às predileções sociais, gerando o fortalecimento da legitimidade e fomentando a criação de valor público pelas UEs.

Convém enfatizar que a coleta de dados dos RGAs delimita-se ao ano de 2022, com uma amostra de 26 universidades de uma população de 41. Portanto, o presente estudo dispõe de determinada limitação quanto ao número de relatórios disponibilizados pelas IES de âmbito estaduais e do período aprazado, não abrangendo uma comparação entre exercícios de gestão praticados. Além disso, reconhece-se a restrição disposta a natureza subjetiva presente na metodologia adotada pelo estudo, ainda que a coleta de dados tenha sido conduzida por um único pesquisador e análise subsequente tenha sido realizada por três pesquisadores distintos, com o propósito de alcançar uma conclusão concordante.

Nesse sentido, sugere-se a possibilidade de novas pesquisas correlatas ou semelhantes, no que se refere a gestão de valor público em períodos subsequentes ao ano de 2022 como parâmetro de comparação a possíveis evoluções na divulgação de valor público e, igualmente, a aplicação do IDVP em outras categorias administrativas, como as Universidades Municipais, de modo a corroborar ou contrastar os resultados aqui demonstrados.

REFERÊNCIAS

Arimany-Serrat, N.; & Tarrats-Pons, E. (2021). Integrated Social Value at Universities: A Guarantee for Public Subsidies. Sustainability, 13(11) 59-75. https://doi.org/10.3390/su13115975

Ball, C. (2009). What Is Transparency? Public Integrity, 11(4), 293-308. https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922110400

Birochi, R. (2021). Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração. CAPES. https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/643242/2/Metodologia%20de%20Estudo%20e%20de%20Pesquisa%20em%20Administra%C3%A7%C3%A3o.pdf

Bonifácio, G. H. P., Costa, L. A. d., & Santos, L. M. (2023). Produção Científica Sobre A Criação De Valor Público: Um Estudo Bibliométrico Na Base Web Of Science (1998-2021). Revista Gestão em Análise, 12(1), 63-84. https://doi.org/10.12662/2359-618xregea.v12i1.p63-84.2023

Bryson, J., Sancino, A., Benington, J., & Sørensen, E. (2017). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. Public Management Review, 19(5), 640-654. https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192164

Broucker, B., De Wit, K., & Verhoeven, J. C. (2018). Higher education for public value: taking the debiate beyond New Public Management. Higher Education Research & Development, 37(2), 227-240. https://doi.org/10.1080/07294360.2017.1370441

Carvalho, R., & Amaral, N. (2020). Universidades Estaduais Brasileiras: Diversidade Acadêmica, Classificações Institucionais e Normativas. Práxis Educacional, 16(41), 147-166. https://doi.org/10.22481/praxisedu.v16i41.7257

Cooper, D. R., & Schindler, P. S. (2011). Métodos de Pesquisa em Administração. (10a ed.). AMGH.

Dallagnol, E. C. (2023). Divulgação do Valor Público das Universidades Federais Brasileiras [Dissertação de Mestrado, UFPR - Universidade Federal do Paraná]. Acervo Digital da UFPR. https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/82586

Douglas, S., & Meijer, A. (2016). Transparency and Public Value-Analyzing the Transparency Practices and Value Creation of Public Utilities. International Journal of Public Administration, 39(12), 940-951. https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1064133

Hagerer, I. (2019). Universities act differently: Identification of organizational effectiveness criteria for faculties. Tertiary Education and Management, 25(3), 273-287. https://doi.org/10.1007/s11233-019-09031-2

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [INEP]. (2023). Censo da Educação Superior 2022: Divulgação dos Resultados. Ministério da Educação. https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2022/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2022.pdf

Keunecke, L., Teles, J., & Melo, P. (2020). Práticas de accountability: Transparência e prestação de contas nas instituições públicas de ensino superior da região sul do Brasil. Revista Gestão Universitária Na América Latina, 13(3), 98-118. https://doi.org/10.5007/1983-4535.2020v13n3p98

Lakatos, E. M., & Marconi, M. A. (2003). Fundamentos de metodologia científica (5a ed.). Atlas.

Machado, D. P., & Quiraque, E. H. (2023). Maturidade de governança e criação de valor público em instituições públicas de ensino superior: O caso das universidades brasileiras. Revista da Avaliação da Educação Superior, 28. http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772023000100002

Martínez-Campillo, A., & Fernández-Santos, Y. (2020). The impact of the economic crisis on the (in)efficiency of public Higher Education institutions in Southern Europe: The case of Spanish universities. Socio-economic Planning Sciences, 71, 100771. https://doi.org/10.1016/j.seps.2019.100771

Moore, M. H. (1995). Creating public value: Strategic management in government. Harvard University Press.

Moore, M. H. (2003). The public value scorecard: a rejoinder and an alternative to 'strategic performance measurement and management in non-profit organizations' by Robert Kaplan, Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper, n. 18

Moore, M. (2014). Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis. Public Administration Review, 74(4), 465-477. https://doi.org/10.1111/puar.12198

Nnanna, J., Charles, M., Noble, D., & Keast, R. (2023). Innovation Hubs in Australian Public Universities: An Appraisal of Their Public Value Claims. International Journal of Public Administration, 46(2), 133-143. https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1993900

Nicolò, G., Raimo, N., Polcini, P., & Vitolla, F. (2021). Unveiling the link between performance and Intellectual Capital disclosure in the context of Italian Public universities. Evaluation and Program Planning, 88, 101969. https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2021.101969

O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. The Australian Journal of Public Administration, 66(3), 353-366. https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x

Pisa, B. J. (2014). Uma proposta para o desenvolvimento do Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP): instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado. [Dissertação de Mestrado, UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná]. https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/818

Ramírez-Gutiérrez, Z., et al. (2020). Eficiencia En La Educación Superior. Estudio Empírico En Universidades Públicas de Colombia y España. Revista de Administração Pública, 54(3), 468–500. https://www.redalyc.org/journal/2410/241064754007/241064754007.pdf

Ramirez, Y., Merino, E., & Manzaneque, M. (2019). Examining the intellectual capital web reporting by Spanish universities. Online Information Review, 43(5), 775-798. https://doi.org/10.1108/OIR-02-2018-0048

Ribeiro, N. C., Oliveira, D. A., & Santos, S. R. O. (2021). Ações e estratégias voltadas para a ciência aberta em universidades estaduais paulistas: um estudo multicaso. Em Questão, 27(2), 164-192. https://doi.org/10.19132/1808-5245272.164-192

Rutgers, M. (2015). As Good as It Gets? On the Meaning of Public Value in the Study of Policy and Management. American Review of Public Administration, 45(1), 29-45. https://doi.org/10.1177/0275074014525833

Saccol, A., Azevedo, D., Machado, L., & Silva, L., V. (2012). Metodologia de Pesquisa em Administração: Uma Abordagem Prática. Editora Unisinos. http://biblioteca.asav.org.br/vinculos/000045/000045b4.pdf

Salemans, L., & Budding, T. (2022). Operationalizing public value in higher education: The use of narratives as an alternative for performance indicators. Journal of Management and Governance, 26(2) 337-363. https://doi.org/10.1007/s10997-021-09596-4

Silva, C. W., Pereira, M., & Araújo, E. (2014). Estudo da Criação de Valor Econômico e Transparência na Administração Pública. Desenvolvimento em Questão, 12(26), 142-176. https://doi.org/10.5007/2175-8069.2020v17n44p154

Silva, M. C., de Oliveira, E. J., & Celestino, M. S. (2023). Ensaio teórico sobre a teoria da divulgação aplicada ao setor público brasileiro. Revista de Gestão e Secretariado, 14(10), 18889-18906. https://doi.org/10.7769/gesec.v14i10.2921

Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?. American Review of Public Administration, 36(1), 41-57. https://doi.org/10.1177/027507400528258

Williams, I., & Shearer, H. (2011). Appraising Public Value: Past, Present And Futures. Public Administration, 89(4), 1367-1384. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01942.x

Yotawut, M (2018). Examining progress in research on public value. Kasetsart Journal of Social Sciences, 39(1), 168-173. https://doi.org/10.1016/j.kjss.2017.12.005

Zurbriggen, C., & González-Lago, M. (2015). Co-creando valor público: Desafíos pendientes para América Latina. Revista Iberoamericana De Ciencia, Tecnología Y Sociedad, 10(30), 143-171. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850001320150003000007&lng=es&nrm=iso