

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO
PROFIAP - MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MARIANA AZEVEDO ALVES

PRA BOM ENTENDEDOR, MEIA PALAVRA BASTA? RELATO INTEGRADO E
LEGIBILIDADE NOS RELATÓRIOS DE GESTÃO DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

VOLTA REDONDA

2021

MARIANA AZEVEDO ALVES

PRA BOM ENTENDEDOR, MEIA PALAVRA BASTA? RELATO INTEGRADO E
LEGIBILIDADE NOS RELATÓRIOS DE GESTÃO DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Políticas Públicas e
Desenvolvimento da Universidade Federal
Fluminense, como requisito parcial à obtenção
do título de Mestre em Administração Pública

Orientadora: Prof^a. Dra. Mariana Pereira Bonfim

Volta Redonda
2021

Ficha Catalográfica a ser elaborada pela Biblioteca do ICHS/UFF

MARIANA AZEVEDO ALVES

PRA BOM ENTENDEDOR, MEIA PALAVRA BASTA? RELATO INTEGRADO E
LEGIBILIDADE NOS RELATÓRIOS DE GESTÃO DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Políticas Públicas e
Desenvolvimento da Universidade Federal
Fluminense, como requisito parcial à obtenção
do título de Mestre em Administração Pública

Aprovada em 20 de dezembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dr^a Mariana Pereira Bonfim – UFF
Orientadora

Prof. Dr. Rafael Martins Noriller – UFGD

Prof. Dr. César Augusto Tibúrcio Silva – UnB

Volta Redonda
2021

Ficha catalográfica automática - SDC/BAVR
Gerada com informações fornecidas pelo autor

A474p Alves, Mariana Azevedo
Pra bom entendedor, meia palavra basta? Relato Integrado e Legibilidade nos Relatórios de Gestão do Setor Público Brasileiro / Mariana Azevedo Alves ; Mariana Pereira Bonfim, orientadora. Volta Redonda, 2021.
108 f.

Dissertação (mestrado profissional)-Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PGPPD.2021.mp.06413840501>

1. Administração pública. 2. Transparência na administração pública. 3. Produção intelectual. I. Bonfim, Mariana Pereira, orientadora. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

CDD -

A Mariana Bonfim, minha orientadora e amiga,
que abre caminhos para que outras, como eu, possam passar.

Com profundo respeito, admiração e carinho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por prover a força e o discernimento, e por me trazer à vida cercada de pessoas que me ensinam tanto.

Agradeço a minha mãe, por sempre ter feito tudo que pôde por nós e com quem aprendi o que é ser forte e resiliente. Ao meu pai, de quem herdei o apreço à leitura e ao conhecimento. Aos dois, pelo amor, irreverência, torcida, e por suportarem a minha ausência.

Aos meus irmãos e, em especial, ao meu irmão Luã, que será sempre lembrado, onde quer que esteja, e que estaria orgulhoso de me ver chegar até aqui.

Ao meu companheiro, Raphael, pelo amor, amizade, escuta e por todo suporte tecnológico e operacional, imprescindível para que eu realizasse essa pesquisa.

Às minhas felinas, Nina e Malu, por serem minhas companheirinhas nos muitos dias (e noites) de trabalho, me enchendo de alegria e carinho nos momentos cansativos e difíceis.

Aos meus amigos, que me rodearam de amor e nunca me deixaram sozinha. Em especial, a Ana Mariano, Aderbal Perrucho e Thaiwan Leite. Obrigada por não soltarem a minha mão nunca.

Agradeço à educação pública brasileira e àqueles que a levaram a sério e criaram as oportunidades para que pessoas à margem também possam estudar.

À Universidade Federal Fluminense, ao Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP), à Secretaria e ao Quadro Docente, por minha formação, feita com qualidade, respeito e ética.

À minha orientadora, Prof^a Dr^a Mariana Pereira Bonfim, a quem dedico este trabalho, pela paciência, pela partilha de conhecimento feita sempre de forma generosa, e por ter sido minha primeira referência de que a academia pode ser diversa e inclusiva. Agradeço, também, pela orientação sempre presente mesmo com todas as adversidades encontradas.

Aos professores Dr. César Augusto Tibúrcio Silva e Dr. Rafael Martins Noriller, pelo cuidado com a leitura do trabalho, pelas contribuições valiosas e por toda gama de possibilidades de melhorias a mim apresentadas.

Ao professor José Mauro Madeiros Velôso Soares, pelo imenso suporte para a viabilização dessa pesquisa e pela riqueza de conhecimentos compartilhados.

Aos meus colegas de curso, por trazer mais leveza ao processo (ou companhia nos momentos difíceis). Em especial, ao André, Bianca, Júlia, Júlio e Telma.

Com este trabalho aprendi que escrever fácil é difícil, mas deixo na escrita sucinta os reflexos da minha profunda gratidão. Essa pesquisa é nossa. Obrigada!

*“Eu sou eu e minhas circunstâncias. E se não salvo a elas,
não me salvo a mim”
(José Ortega y Gasset)*

RESUMO

O Relato Integrado (RI) é uma abordagem de relatório que vem sendo adotada por organizações e discutida pela academia, por sua proposta de articular informações financeiras e não-financeiras em um único relatório. Inicialmente concebido para o setor privado, também o setor público passou a ser inserido nas possibilidades de aplicação do modelo. Desde o exercício financeiro de 2018, a administração pública federal brasileira, sob normatização do Tribunal de Contas da União (TCU), presta suas contas em Relatórios de Gestão estruturados nos moldes do RI. Essa pesquisa buscou avaliar o impacto na legibilidade dos Relatórios de Gestão evidenciados pelas unidades apresentadoras de contas (UAC's) do setor público brasileiro nos exercícios compreendidos entre 2016 e 2019, com a mudança de sua estrutura a partir da adoção do modelo de Relato Integrado, no exercício de 2018. Para a aferição da legibilidade, utilizou-se o índice de Flesch (1948) aplicado a 3.720 relatórios de gestão produzidos por 930 instituições nos 4 anos analisados. Além disso, estatísticas descritivas, o teste de Kruskal-Wallis e o Dunn Test foram realizados para proceder com a interpretação dos dados encontrados. Os resultados mostraram que a mudança gerou relatórios mais concisos. No entanto, diferentemente do esperado, sua legibilidade sofreu redução ao longo dos anos, e, em especial, na adesão do RI. Também foi verificado que a legibilidade apresentou comportamento diferente, quando analisada por natureza jurídica. Ademais, percebeu-se que instituições elencadas pelo TCU para terem suas contas julgadas apresentaram legibilidade menor que aquelas que não seriam. As constatações apontam para a demanda de aprimoramento na construção de relatórios seguindo a abordagem do RI. Para isso, recomenda-se maior clareza por parte do TCU no enfoque à produção de documentos legíveis, e maior treinamento de preparadores para entender os propósitos e a sua contribuição no alcance dos objetivos.

Palavras-chave: Relato Integrado. Setor Público. *Accountability*. Prestação de Contas. Legibilidade.

ABSTRACT

Integrated Reporting (IR) is a reporting approach that has been adopted by organizations and discussed by academia, for its proposal to articulate financial and non-financial information in a single report. Initially conceived for the private sector, the public sector was also included in the possibilities of applying the model. Since the 2018 financial year, the Brazilian federal public administration, under regulation by the Federal Court of Accounts (TCU), has provided its accounts in Management Reports structured along the lines of the RI. This research sought to assess the impact on the readability of Management Reports evidenced by the reporting units (UAC's) of the Brazilian public sector in the years between 2016 and 2019, with the change of its structure from the adoption of the Integrated Reporting model, in the fiscal year 2018. To measure readability, the Flesch index (1948) was used, applied to 3.720 management reports produced by 930 institutions in the 4 years analyzed. In addition, descriptive statistics, the Kruskal-Wallis test and the Dunn Test were performed to proceed with the interpretation of the data found. The results showed that the change generated more concise reports. However, contrary to what was expected, its readability has been reduced over the years, and, in particular, with the adhesion of the RI. It was also verified that legibility presented a different behavior when analyzed by legal nature. Furthermore, it was noticed that institutions listed by the TCU to have their accounts judged had lower legibility than those that would not be. The findings point to the demand for improvement in the construction of reports following the RI approach. For this, it is recommended that TCU be more clear in its focus on the production of readable documents, and greater training of preparers to understand the purposes and their contribution to achieving the objectives.

Keywords: Integrated Reporting. Public Sector. Accountability. Readability.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Elementos de conteúdo do RI.....	26
Quadro 2 – Comparação entre os modelos.....	32
Quadro 3 – Estrutura e conteúdo do Relatório de Gestão.....	33
Quadro 4 – Pesquisas anteriores sobre a relação <i>stakeholders</i> x Relato Integrado.....	35
Quadro 5 – Pesquisas anteriores sobre Relato Integrado no setor público.....	36
Quadro 6 – Pesquisas anteriores sobre análise de legibilidade em Relato Integrado...	37
Quadro 7 – Amostra distribuída por natureza jurídica.....	42

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição dos relatórios por ano.....	41
Tabela 2 – Quantidade de páginas dos Relatórios de Gestão.....	47
Tabela 3 – Quantidade de palavras dos Relatórios de Gestão.....	50
Tabela 4 – Quantidade de sílabas dos Relatórios de Gestão.....	52
Tabela 5 – Quantidade de sentenças dos Relatórios de Gestão.....	54
Tabela 6 – Resultado do Teste de Kruskal-Wallis.....	61
Tabela 7 – Resultado do Dunn teste.....	61
Tabela 8 – Legibilidade média de instituições representativas do Serviço Social Autônomo.....	67
Tabela 9 – Instituições com contas julgadas por ano.....	75
Tabela 10 - Indicadores por conta julgada antes da adesão ao RI.....	75
Tabela 11– Indicadores por conta julgada depois da adesão ao RI.....	76

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	<i>Boxplot</i> da quantidade de páginas nos Relatórios de Gestão.....	48
Gráfico 2 -	<i>Boxplot</i> da quantidade de palavras nos Relatórios de Gestão.....	51
Gráfico 3 -	<i>Boxplot</i> da quantidade de sílabas nos Relatórios de Gestão.....	53
Gráfico 4 -	<i>Boxplot</i> da quantidade de sentenças nos Relatórios de Gestão.....	55
Gráfico 5 -	ASL dos Relatórios de Gestão.....	56
Gráfico 6 -	ASW dos Relatórios de Gestão.....	58
Gráfico 7 -	Análise da legibilidade dos Relatórios de Gestão.....	60
Gráfico 8 -	Legibilidade dos Relatórios de Gestão de Órgãos Públicos.....	62
Gráfico 9 -	Legibilidade dos Relatórios de Gestão das Autarquias.....	64
Gráfico 10 -	Legibilidade dos Relatórios de Gestão dos Serviços Sociais Autônomos	66
Gráfico 11 -	Legibilidade dos Relatórios de Gestão das Fundações Públicas.....	69
Gráfico 12 -	Legibilidade dos Relatórios de Gestão de Empresas Públicas.....	71
Gráfico 13 -	Legibilidade dos Relatórios de Gestão das Sociedades de Economia Mista.....	73

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

A4S	<i>Prince's Accounting for Sustainability Project</i>
ASL	<i>Average Sentence Length</i>
ASW	<i>Average number of Syllables per Word</i>
B3	Bolsa de Valores Brasil, Bolsa, Balcão
BACEN	Banco Central do Brasil
CIPFA	<i>Chartered Institute of Public Finance and Accountancy</i>
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CTG	Comunicado Técnico Geral
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DN	Decisão Normativa
ESG	<i>Environmental, Social and Corporate Governance</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IFRS	<i>International Financial Reporting Standards Foundation</i>
IIRC	<i>International Integrated Reporting Council</i>
ISSB	<i>International Sustainability Standards Board</i>
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
RI	Relato Integrado
SASB	Sustainability Accounting Standards Board
TCU	Tribunal de Contas da União
UAC	Unidade Apresentadora de Contas
UPC	Unidade Prestadora de Contas
VRF	Value Reporting Foundation

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
1.1	<i>Contextualização.....</i>	14
1.2	<i>Problema de Pesquisa.....</i>	17
1.3	<i>Objetivos.....</i>	17
1.3.1	Objetivo geral.....	17
1.3.2	Objetivos específicos.....	18
1.4	<i>Justificativa e Relevância da Pesquisa.....</i>	18
2	<i>Background</i>	21
2.1	<i>Teoria dos Stakeholders e Accountability.....</i>	21
2.2	<i>O Relato Integrado.....</i>	24
2.3	<i>Relatório de Gestão e Prestação de Contas.....</i>	30
2.4	<i>Pesquisas Anteriores.....</i>	35
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	40
3.1	<i>Amostra da Pesquisa.....</i>	40
3.2	<i>Análise de Legibilidade.....</i>	42
3.3	<i>Tratamento dos Dados.....</i>	45
4	Análise e Discussão dos Resultados.....	47
4.1	<i>Análise de Concisão.....</i>	47
4.1.1	Páginas.....	47
4.1.2	Palavras.....	49
4.1.3	Sílabas.....	52
4.1.4	Sentenças.....	54
4.2	<i>Análise de Legibilidade.....</i>	56
4.2.1	Comprimento Médio das Sentenças (ASL).....	56
4.2.2	Comprimento Médio das Palavras (ASW).....	58
4.2.3	Índice de Flesch.....	60
4.3	<i>Análise por Natureza Jurídica.....</i>	62
4.3.1	Órgão Público Federal.....	62

4.3.2	Autarquias.....	64
4.3.3	Serviço Social Autônomo.....	65
4.3.4	Fundações.....	69
4.3.5	Empresa Pública.....	70
4.3.6	Sociedade de Economia Mista.....	72
4.4	<i>Análise por Contas Julgadas</i>	74
5	RECOMENDAÇÕES PRÁTICAS.....	78
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
	REFERÊNCIAS.....	85
	APÊNDICE.....	98

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

A divulgação de informações enquanto instrumento de prestação de contas do uso dos recursos públicos perpassa desde o atendimento a exigências constitucionais, como também ao compromisso de uma gestão responsável. O artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal Brasileira, expressa que os agentes públicos ou privados sobre os quais recaia a incumbência de gerenciar bens públicos, ou de responsabilidade da União, têm também o dever de prestar contas ao Estado sobre sua atuação (BRASIL, 1988).

Além disso, Fox (2007) afirma que a transparência informacional possibilita a elevação do controle da conduta governamental, levando a maior *accountability*, diminuição da corrupção e, conseqüentemente, o uso mais eficiente dos recursos públicos. Entretanto, Alves (2011) pontua que apenas disponibilizar à sociedade as informações a respeito de uma instituição não garante a aceitação do que está disposto. Isso pode ocorrer se o instrumento através do qual as informações são disponibilizadas não for estruturado de maneira a garantir o entendimento daqueles aos quais se destina, apresentando-se parcial ou totalmente ilegível no sentido de nível de complexidade e/ou compreensibilidade (ALVES, 2011).

A ampliação das medidas de transparência por parte do Governo instrumentaliza os cidadãos para exercer seu papel de controle social. O'Donnell (2001) assegura que um dos meios de exercer este controle é através do que ele chama de *accountability* vertical, que é obtida através de medidas diretas tomadas pela sociedade civil (no processo eleitoral, por meio do voto). Entretanto, Arantes *et al.* (2010) alertam que apenas o voto não é o bastante no sentido de acompanhamento e monitoramento dos governantes eleitos, cabendo à transparência de informações a função de servir como elemento de controle para a avaliação da conduta dos gestores públicos no exercício do poder.

Também segundo O'Donnell (1999), outra maneira possível de *accountability* é a horizontal, no qual há a existência de instituições, no Estado, imbuídas da capacidade e do dever de supervisionar e sancionar as condutas incorretas na gestão do mesmo. No Brasil, é o caso de instituições de controle político, como o Poder Legislativo e órgãos de Controle Externo, como o Tribunal de Contas da União (TCU), em âmbito federal.

As práticas de gestão pública pelo Estado brasileiro sofreram mudanças ao longo do tempo, tendo passado pela administração pública burocrática ortodoxa e, posteriormente, pela nova gestão pública (*new public management*). Atualmente, essas práticas estão em

transformação a partir da construção do novo paradigma de governança pública, que ainda é encarado de forma embrionária, e que consiste em um entendimento do governo e suas práticas de forma abrangente e integrada (MARTINS; MARINI, 2014). De acordo com Wiesel e Modell (2014), na perspectiva da governança pública, o foco da prestação de serviços públicos está nos resultados gerados para os consumidores destes serviços.

Para Fukuyama (2013), as novas abordagens para a condução do serviço público, de forma geral, têm se inspirado nas práticas do mercado. O objetivo é controlar a corrupção e a má administração dos recursos públicos através do uso de incentivos como o estímulo à concorrência, o aprimoramento dos fluxos de prestação de contas e, conseqüentemente, da possibilidade de monitoramento dos agentes públicos (FUKUYAMA, 2013). Desta forma, Martins e Marini (2014) esclarecem que a governança pública é orientada no sentido de geração de valor público sustentável, alcançado através de um processo que envolve, de forma interligada, a parceria entre agentes públicos e privados, o aumento no desempenho para melhora de resultados e o desenvolvimento institucional e de suas capacidades.

No Brasil, o TCU é a instituição responsável pelo julgamento de contas dos órgãos que pertencem à esfera federal, bem como das entidades que fazem parte da administração federal indireta. A Constituição de 1988 estabelece, em seu artigo 71, inciso II, que cabe ao TCU o papel de controle externo, procedendo com a análise e parecer sobre as contas dos administradores dos bens públicos (BRASIL, 1988).

No rol de elementos que fazem parte do processo de prestação de contas, o Relatório de Gestão é o principal instrumento apresentado anualmente pelos órgãos e entidades com detalhamento do uso dos recursos utilizados em cada exercício (BRASIL, 1992). Sendo peça central da prestação, demonstra os resultados alcançados pela unidade apresentadora de contas (UAC), entendida como aquela que efetivamente entrega as contas ao tribunal (BRASIL, 2019).

Alves (2011) defende que o Relatório de Gestão pode ser encarado como uma ferramenta importante à sociedade para que esta possa medir a eficiência e a eficácia, além da relevância social da entidade emissora do relatório. No direcionamento de esforços para incentivar e promover uma boa governança pública, desde a prestação de contas referente ao exercício de 2018, os Relatórios de Gestão apresentados ao TCU sofreram mudanças significativas em sua estrutura (BRASIL, 2018a).

A Decisão Normativa do TCU de nº 170, de 2018, foi responsável por trazer inovações à estrutura do relatório, orientando a elaboração dos mesmos a partir da abordagem proposta pela Estrutura Internacional de Relato Integrado, elaborada pelo *International Integrated*

Reporting Council (IIRC). Neste sentido, o TCU passou a adotar, em suas orientações, as diretrizes do *framework*, sendo elas: abordagem estratégica, conectividade de informação, relações com partes interessadas, materialidade, concisão, confiabilidade e completude, coerência e comparabilidade e, por fim, clareza (BRASIL, 2018b; IIRC, 2013).

O Relato Integrado (RI) é uma abordagem de relatório corporativo, estruturado oficialmente em 2013, quando o IIRC divulgou uma cartilha com as diretrizes para a sua elaboração. O objetivo era comunicar aos usuários dados que vão além de informações financeiras, e que demonstrem a geração de valor da entidade de forma global e integral, articulando dados financeiros e não-financeiros na busca de fornecer informação relevante às partes interessadas (IIRC, 2013).

Nagano *et al.* (2013) explicam que o interesse na divulgação de informações não-financeiras não surge na sociedade apenas como fruto da preocupação com o desenvolvimento sustentável das instituições. Antes, no entanto, a internacionalização das relações de mercado, a expansão da diversidade de partes interessadas, a ampliação de diferentes interesses informacionais, bem como o deslocamento do valor das empresas de seus ativos fixos e/ou financeiros para outros elementos como seus ativos intangíveis, acabou por gerar nova demanda nas informações contidas nos relatórios das entidades (NAGANO *et al.*, 2013).

Assim, atender às novas necessidades informacionais dos *stakeholders* constituiu-se um desafio para as entidades. Eccles e Spieshoffer (2015) defendem ser importante a divulgação de informações ambientais e sociais de forma integrada à informação financeira, de maneira que seja possível oferecer um panorama sobre o desempenho da entidade. Isso favorece a diminuição de custos à medida que há uma visão holística sobre a companhia, bem como o aumento na transparência sobre as atividades da entidade àqueles que são interessados nessas informações (ECCLES; SPIESSHOFER, 2015).

Entretanto, de acordo com Yusuf *et al.* (2013), em pesquisa realizada nos Estados Unidos, os relatórios governamentais, ainda que sigam exigências de divulgação bastante detalhadas no que tange ao conteúdo informacional, ainda falham na tentativa de fornecer à sociedade uma efetiva compreensão acerca das informações ali contidas.

No Brasil, alguns relatórios produzidos pelo setor público visam prestar contas à sociedade, como, por exemplo, o Relatório de Gestão Fiscal, criado no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101/2000); os Relatórios Contábeis de Propósito Geral, normatizados pelas NBC TSP; e o Relatório de Gestão, normatizado e exigido pelo TCU. No entanto, estudos indicam que as informações governamentais disponibilizadas enquanto prestação de contas possuem pouco nível de compreensibilidade e alto grau de

complexidade (AUGUSTINHO; OLIVEIRA; GUIMARÃES, 2015; LOPES, 2016; OLIVEIRA *et al.*, 2018).

Assim, é importante a atenção à legibilidade dos relatórios emitidos por entidades públicas, no sentido de compreender se, além de atenderem às estruturas normativas, os mesmos também são de fácil leitura por seus usuários.

1.2 Problema de Pesquisa

As formas de reporte em instituições públicas e privadas no país e no mundo estão mudando com as transformações das relações comerciais, sociais, ambientais e as novas necessidades informacionais das partes interessadas (DE VILLIERS; VENTER; HSIAO, 2016). Neste sentido, o setor público federal brasileiro, universo de estudo dessa pesquisa, busca acompanhar essas inovações visto que passa, ele próprio, por uma mudança de paradigma e pela adoção de novas práticas de governança pública (MARTINS; MARINI, 2014).

Assim, o esforço de adequação da prestação de contas à sociedade e de responder à demanda de reportar sobre a relação entre o uso do recurso público e a geração de valor institucional explicam a recente adesão do RI como abordagem de relatório governamental.

Todavia, a elaboração deste tipo de documento no setor público e suas possibilidades de apresentação possuem margens discricionárias, apesar de seu direcionamento via Decisão Normativa (BRASIL, 2018a; BRASIL, 2018b). De acordo com a cartilha de orientação para a elaboração do Relato, apesar de elencadas as informações necessárias para avaliar como as organizações se posicionam na busca de seus resultados, fica a cargo da instituição a determinação de materialidade e como os dados serão relatadas (BRASIL, 2018a; BRASIL, 2018b).

Dessa forma, é contributivo verificar se as informações apresentadas no novo modelo são mais legíveis aos usuários, atendendo-os e comunicando aquilo a que se propõe, em relação ao modelo de apresentação utilizado em anos anteriores. Assim, esta pesquisa apresenta o seguinte problema: **Qual o impacto na legibilidade dos Relatórios de Gestão com a mudança de sua estrutura e adoção do Relato Integrado?**

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo geral

Este trabalho busca avaliar o impacto na legibilidade dos Relatórios de Gestão evidenciados pelas unidades apresentadoras de contas (UAC's) do setor público brasileiro nos exercícios compreendidos entre 2016 e 2019, com a mudança de sua estrutura a partir da adoção do modelo de Relato Integrado, no exercício de 2018.

1.3.2 Objetivos específicos

Para atingir ao objetivo central desta pesquisa, o trabalho tem como objetivos específicos:

- a) Examinar, de forma comparativa, se houve diferença na legibilidade dos relatórios com a mudança realizada em 2018 e a adesão do RI como estruturante do Relatório de Gestão;
- b) Verificar se houve impacto na concisão do Relatório de Gestão com a utilização da estrutura do Relato Integrado;
- c) Analisar se a natureza jurídica apresenta diferenças de legibilidade antes e depois das transformações no Relatório de Gestão;
- d) Verificar se há diferença na legibilidade e concisão dos Relatórios de Gestão das entidades elencadas na lista de contas a serem julgadas e na daquelas que não estão.

1.4 Justificativa e Relevância da Pesquisa

Pesquisas têm se debruçado sobre o tema do Relato Integrado a fim de compreender sobre as suas possibilidades de aplicação, seu alinhamento com as demandas informacionais dos usuários, suas contribuições, bem como os desafios para sua utilização (ALVES *et al.*, 2017; LA TORRE *et al.*, 2018; VITOLLA; RAIMO; RUBINO, 2019; STACHEZZINI *et al.* 2019; GERWANSKI; KORDSACHIA; VELTE, 2019; RIBEIRO *et al.*, 2020).

Entretanto, grande parte dos trabalhos desenvolvidos sobre o assunto referem-se à adesão do RI em entidades de iniciativa privada, em temas como preparação e apresentação dos relatórios e sua relação com o desempenho financeiro (GARCÍA-SÁNCHEZ;

MARTÍNEZ-FERRERO; GARCIA-BENAU, 2019; GONÇALVES; ANJOS; FREITAS, 2019); dimensionamento de ativos intangíveis para apresentação (PAVLOPOULOS; MAGNIS; LATRIDIS, 2019); relação entre as informações apresentadas a investidores (VITOLLA *et al.*, 2019a; ESCH; SCHNELLBÄCHER; WALD, 2019); dentre outros temas correlatos.

Por outro lado, no que tange à adesão do RI enquanto suporte de comunicação governamental, poucos são os trabalhos que investigam os desafios e as perspectivas da implantação deste modelo no setor público (COHEN; KARATZIMAS, 2015; GUTHRIE; MANES-ROSSI; ORELLI, 2017; BIONDI; BRACCI, 2018; MONTECALVO; FARNETI; DE VILLIERS, 2018; CARUANA; GRECH, 2019).

De maneira similar, os estudos que se dispõem a realizar a análise acerca da qualidade comunicativa dos relatórios são mais expressivos também na área privada. Trata-se de pesquisas sobre a construção de narrativas, como análises de sentimento e legibilidade, gerenciamento de impressão gráfica, confiabilidade da informação, gerenciamento de resultados, dentre outras técnicas para a realização desta natureza de estudo (KEARNEY; LIU, 2014; RILEY; SEMIN; YEN, 2014; SILVA; MAGALHÃES; VIEIRA, 2017; BONFIM *et al.*, 2018; JAAFAR *et al.*, 2018; ASAY; LIBBY; RENNEKAMP, 2018; SOUZA *et al.*, 2019).

Ademais, a concentração de pesquisas nesta seara, ainda que no setor privado, está localizada em outros tipos de relatórios que não o RI. De modo geral, são estudos realizados utilizando demonstrações contábeis, relatórios de responsabilidade corporativa, relatórios financeiros e afins (LEIBBRAND, 2015; ACITO; BURKS; JOHNSON, 2018; LI; HAQUE, 2019; BAYNE; WEE, 2019; ATHANASAKOU *et al.*, 2020).

Além do exposto, o Relatório de Gestão é o instrumento de prestação de contas que cabe aos gestores das UAC's. De acordo com Souza (2015), o Relatório de Gestão tem por objetivo atender, de forma primordial, à sociedade, a quem é garantida, pela Constituição, a legitimidade para exercer o controle sobre o gerenciamento de recursos públicos por parte dos gestores.

Dessa forma, a reestruturação do modelo de reporte, adequando-o aos moldes do RI, objetivou também, transformá-lo em um documento que atende à sociedade de maneira geral, devendo tê-la como principal destinatária (BRASIL, 2019). Neste sentido, o módulo anual de educação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2019, demonstrou que 51,1%, ou seja, mais da metade da população brasileira, não havia concluído a educação básica e obrigatória

(IBGE, 2019). Assim, sendo endereçada à sociedade e considerando seu nível de escolaridade, é imprescindível que a mensagem reportada seja simples e legível.

Desta maneira, é possível considerar a relevância do tema discutido nesta pesquisa, visto que o RI está em fase de implantação no Brasil por empresas privadas, na forma de *disclosure* voluntário, e também por entidades públicas, de maneira obrigatória. Também é possível pontuar a escassa discussão sobre a qualidade comunicativa nos reportes da área pública de forma geral, bem como o baixo quantitativo de pesquisas sobre a adesão do RI no setor público nacional em sua prestação de contas.

Dumay *et al.* (2016) afirmam que não se pode aceitar a retórica do IIRC enquanto absoluta de que o RI é uma evolução dos relatórios corporativos no que tange à clareza, simplicidade e integração de informações. Para eles, pesquisas devem ser feitas na prática, de maneira a verificar se, de fato, a adoção do modelo melhora o nível informacional dos usuários e atende ao que se propõe (DUMAY *et al.*, 2016). Corroborando com essa ideia, Biondi e Bracci (2018) argumentam que há o risco de que as inovações propostas estejam mais ligadas às nomenclaturas que, de fato, às maneiras de reportar.

Assim, essa pesquisa se justifica por contribuir para o panorama do atual estágio qualitativo da comunicação de informações, via Relato Integrado no serviço público federal brasileiro, bem como fomentar discussões sobre o atendimento de seu objetivo de se dirigir à sociedade enquanto destinatária primordial do Relatório de Gestão.

Desta forma, ao se debruçar sobre a análise do nível de legibilidade dos relatórios, esta pesquisa também contribui em termos práticos no sentido de fornecer informações aos preparadores dos relatórios nas instituições. Esse diagnóstico pode auxiliá-los na confecção dos documentos, de modo que seja possível entender como estes têm se apresentado, a nível de legibilidade, em comparação com aquilo a que se propõem – ou seja, serem legíveis.

Por fim, subsidiar a tomada de decisão a respeito do preparo dos relatórios também dá, a essa pesquisa, a possibilidade de contribuição à sociedade. Isso porque, auxiliar na compreensão e aprimoramento deste instrumento de prestação de contas, contribui para que a população brasileira, sua principal destinatária, possa lê-la e exercer assim, seu papel de controle social.

2 BACKGROUND

2.1 Teoria dos Stakeholders e Accountability

O reporte de informações no setor público ocorre, por vezes, para cumprir exigências legais. Além disso, a comunicação também pode ser utilizada no sentido de fornecer informações de diversas naturezas aos *stakeholders*. Isso leva o reporte além de sua função de cumprir as previsões constitucionalmente estabelecidas, de modo que documentos como o RI excedem o papel de apenas esclarecer sobre a origem e destinação dos recursos públicos, trazendo também informações gerenciais como governança, criação de valor público e visão estratégica (BRASIL, 2018b).

De acordo com a *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* – CIPFA (2016), dado os diversos papéis conferidos ao Estado (tais como legislar, regulamentar, fiscalizar, prestar serviços), muitos são os interessados nas informações produzidas por ele. Dessa maneira, cabe à administração pública demonstrar como realiza a gestão dos recursos públicos de forma eficaz e eficiente, bem como de maneira confiável (CIPFA, 2016). Apesar disso, há que se considerar que os interesses dos *stakeholders*, ainda que legítimos, também possuem potencial conflitante, o que leva a gestão pública à prática conciliatória de divulgação, de modo a atender e refletir as expectativas variadas que recaem sobre ela (STAFFORD; STAPLETON, 2017).

Neste sentido, a Teoria dos *Stakeholders* dá lastro teórico na análise de modelos de reporte. Isso porque, segundo Roberts (1992), essa teoria entende que a divulgação de informações sobre responsabilidade social corporativa pode ser utilizada para suprir as necessidades de diferentes *stakeholders*, bem como o gerenciamento dessas demandas informacionais pode influenciar o nível de divulgação daquele que presta contas.

Assim, a Teoria dos *Stakeholders* considera que a gestão aceita os interesses de seus *stakeholders* como uma informação relevante, assim como, em alguns casos, esses interesses são capazes de afetar a maneira como a organização realiza a sua divulgação (BRUSCA; LABRADOR; LARRAN, 2018). Desta forma, Marrone e Oliva (2020) afirmam que, em razão da crescente solicitação de informações por parte dos *stakeholders* e dos recursos limitados para fornecer tais informações, as empresas passaram por mudanças em sua política de divulgação, de modo a torná-la mais transparente e eficiente.

Corroborando com essa afirmação e sob as lentes da Teoria dos *Stakeholders*, diversas pesquisas recentes se prestaram a analisar a relação entre o interesse dos *stakeholders* e

informações de natureza de responsabilidade social corporativa (FREEMAN; DMYTRIYEV, 2017; WAHEED *et al.*, 2020; GUL *et al.*, 2020; TOUSSAINT; CABANELAS; BLANCO-GONZÁLEZ; 2021). Da mesma maneira, trabalhos aplicaram a Teoria dos *Stakeholders* a variados modelos de reporte, como, por exemplo, as análises das diferentes dimensões do Relato Integrado, modelo que é foco desta pesquisa (VITOLLA *et al.*, 2019a; VITOLLA *et al.*, 2020; BUSCO; SOFRA, 2021).

De acordo com Oprisor, Tiron-Tudor e Nistor (2016), o conflito de interesses entre as necessidades informacionais dos *stakeholders* das organizações, de forma geral, levam às transformações dos modelos de reporte de informações. Neste sentido, o RI se apresenta como uma resposta evolutiva à necessidade de conciliação entre os diversos interesses depositados no reporte organizacional, de modo que se propõe a fornecer informações variadas e integradas (OPRISOR, TIRON-TUDOR, NISTOR; 2016).

Desta forma, no âmbito da prestação de contas do setor público brasileiro, a cartilha de elaboração do Relatório de Gestão no modelo de RI reconhece as necessidades informacionais das partes interessadas como elemento estruturante do documento (BRASIL, 2018b). Assim, o TCU orienta que se esclareça qual é a natureza e qualidade do relacionamento entre a Unidade Prestadora de Contas (UPC) e as suas partes interessadas (BRASIL, 2018b). Por UPC, entende-se a instituição em si, podendo ser ela, aquela que apresenta suas próprias contas, ou que tenha outra unidade apresentadora de contas (UAC) que a entregue (BRASIL, 2018b). Além disso, a cartilha também solicita a inclusão de explicações sobre em que medida a UPC se compromete com a resposta aos interesses de cada *stakeholder* (BRASIL, 2018b).

Sob a perspectiva da demanda de informação dos *stakeholders* direcionada às instituições, Nistor *et al.* (2019) afirmam que a crise financeira global de 2008 tornou crescente os interesses dos *stakeholders* por informações institucionais, tanto no âmbito privado, como também no público. No que tange a este último, o aumento das pressões dos cidadãos por uma governança mais responsiva e eficiente no uso dos recursos públicos foi um dos responsáveis pela mudança nas formas de reporte no setor ocorridas posteriormente (NISTOR *et al.*, 2019).

De acordo com Mauro *et al.* (2020), o conceito de *accountability* vem sofrendo mudanças ao longo dos anos. Isso gera modificações na expectativa em relação ao que se espera de responsabilização no setor público e aumento da demanda por informações completas (MAURO *et al.*, 2020). Exemplo dessa modificação é a pressão crescente da sociedade, de maneira geral, de informações relacionadas ao desempenho e, também, de dados não-financeiros (BIONDI; BRACCI, 2018).

Neste sentido, Oprisor, Tiron-Tudor e Nistor (2016) afirmam ser inerente ao setor público o dever de ser *accountable* e que o RI pode ser encarado como uma ferramenta de *accountability* por comunicar às partes interessadas as informações que lhes competem. Esta afirmação está ancorada no *framework* do RI, onde o IIRC afirma que um dos objetivos do modelo é a elevação do nível de *accountability* para promover a responsabilização no que tange à administração dos capitais (financeiro, manufaturado, humano, intelectual, social e natural) dispostos pela instituição (IIRC, 2013).

A discussão sobre *accountability* no setor público é extensa e aplicada a diversas perspectivas (LINDQUIST; HUSE, 2017; KAUR; LODHIA, 2019; GROSSI; MEIJER; SARGIACOMO, 2021; PORUMBESCO; GRIMES; GRIMMELIKHUIJSEN, 2021). Apesar disso, a literatura não apresenta consenso na definição do termo, sendo o mesmo utilizado em diversas acepções. Este trabalho parte da definição de *accountability* como um mecanismo que responsabiliza políticos e burocratas, afetando-os em suas tomadas de decisões e comportamentos (ALEKSOVSKA; SCHILLEMANS; GRIMMELIKHUIJSEN, 2019).

Nesse sentido, o estudo de Bovens (2007) entende a *accountability* enquanto mecanismo, onde há a noção de uma relação institucional em que um elemento participante, chamado por ele de “ator”, está sujeito a ter que se explicar e responder a um fórum acerca de sua conduta. Além disso, Bovens, Schillemans e Hart (2008) também apontam o componente do aprendizado como resultado da responsabilização. Para eles, o retorno pretendido do mecanismo de *accountability* é a elevação da eficiência daqueles que prestam contas a partir do aprendizado sobre quais são as necessidades e interesses daqueles aos quais se dirigem (BOVENS; SCHILLEMANS; HART, 2008).

A responsabilização é importante visto que ambientes comprometidos com a *accountability* inspiram mais confiança na integridade da conduta de servidores públicos, de modo que os governos são estimulados a funcionarem com um maior nível de eficiência, eficácia e economia (CARUANA; KOWALCZYK, 2020). Contudo, apesar dos esforços para a promoção da *accountability* no Estado, governos falharam ao aplicar os mecanismos formulados, de modo que, em alguns momentos, a teoria se distanciou da prática, provocando desconfiança na relação entre *stakeholders* e a administração pública (SCHILLEMANS *et al.*, 2018; HAN, 2019).

Neste sentido, entendendo o RI enquanto uma ferramenta de promoção de *accountability* (BRASIL, 2018b) no âmbito do setor público, nota-se na literatura, o apontamento de algumas dificuldades de ordem prática. Guthrie, Manes-Rossi e Orelli (2017) e Brusca, Labrador e Larran (2018), por exemplo, apontam que o RI pode falhar dado que a

divulgação das informações necessárias pode não vir acompanhada de uma integração real entre elas, decorrente dos diversos centros de poder de tomada de decisão em uma organização.

Deste modo, é necessário compreender se há confluência entre o que se propõe e o que se obtém, de fato, como resultado, a exemplo da provocação feita por Dumay *et al.* (2016) e Dumay *et al.* (2017) no âmbito da discussão sobre o RI. Segundo eles, é necessário investigar se os objetivos esperados com a adesão do modelo são realmente alcançados, como por exemplo, a promoção da *accountability* (DUMAY *et al.*, 2016; DUMAY *et al.*, 2017).

Assim, para que a gestão pública seja evidentemente passível de ser responsabilizada e, por isso, *accountable*, deve-se ter acurácia no processo de desenvolvimento e implementação de modelos de reporte corporativo. Isso faz com que se estabeleça, efetivamente, a transferência de informações entre Governo e sociedade, sua destinatária primordial, mantendo a transparência enquanto mecanismo-chave para a promoção da *accountability* (BRASIL, 2018b; LYRIO; LUNKES; TALIANI, 2018; SCHILLEMANS *et al.*, 2018).

2.2 O Relato Integrado

O Relato Integrado é uma abordagem de relatório oriunda de discussões sobre formas de reporte de informações e necessidades dos *stakeholders* envolvidos nas organizações que as relatam. Segundo o IIRC (2013), o RI é o produto final de um processo de pensamento integrado na organização e cujo objetivo é realizar a comunicação sobre a geração de valor da entidade ao longo do tempo.

Manes-Rossi (2017) explica que o conceito de “valor” elaborado pelo IIRC vai além da pura acepção financeira tradicionalmente atribuída a ele. Segundo ela, o termo engloba também as perspectivas estratégicas de curto e longo prazo, positivas e negativas, dos retornos financeiros e não-financeiros esperados em resposta às ações adotadas pelas organizações (MANES-ROSSI, 2017). No entanto, De Villiers e Hsiao (2018) afirmam que a adoção de um pensamento integrado na organização, como proposto pelo IIRC, requer que aqueles que a gerenciam estejam cientes do caráter interligado dos capitais financeiros e não financeiros na geração de valor.

Neste sentido, o RI se propõe a fornecer informações sobre aspectos não somente financeiros, como também aqueles relevantes para a compreensão sobre o contexto ambiental, social, econômico e comercial em que a organização está inserida (SIERRA-GARCÍA; ZORIO-GRIMA; GARCÍA-BENAU, 2015).

De acordo com o IIRC (2011), os relatórios corporativos tradicionais são dotados de alto nível de complexidade e pouco acessíveis para os usuários das informações nele contidas. Em contrapartida, o mercado e os *stakeholders* têm, cada vez mais, demandado informações de nível ambiental, social e de governança enquanto critério para a escolha de suas opções de investimento (RIBEIRO *et al.*, 2020).

De acordo com Rodrigues, Morais e Cunha (2016), muitas foram as organizações que surgiram para discutir novos modelos de relatórios não-financeiros, tais como a *Global Reporting Initiative* (GRI) e o *Institute of Social and Ethical Accountability*. No entanto, os primeiros relatórios independentes divulgados sobre informações de responsabilidade social e ambiental, além de econômicas, não eram bem compreendidos pelos seus usuários, visto que estes últimos tinham dificuldade de realizar a conexão entre as diferentes dimensões abordadas (RODRIGUES; MORAIS; CUNHA, 2016).

Assim, Rowbottom e Locke (2016) afirmam que o RI e o IIRC surgiram em resposta às tentativas falhas anteriormente de elaboração de uma abordagem que suplantasse, de forma significativa, os que eram utilizados até então. Além disso, eram uma resposta às novas demandas informacionais geradas após a crise financeira global de 2008 (ROWBOTTOM; LOCKE, 2016).

Embora as discussões sobre o RI e sua adesão por empresas e instituições públicas sejam relativamente recentes, o conceito que culminou no que se conhece hoje como RI vem sendo discutido e desenvolvido há muito tempo. De maneira temporal, o primeiro grupo que iniciou as discussões sobre o que veio a ser o RI foi o *Prince's Accounting for Sustainability Project* (A4S), em 2004, tendo como coordenador do projeto, o Príncipe Charles, do Reino Unido (HOPWOOD; UNERMAN; FRIES, 2010). O objetivo era refletir sobre como as informações dos reportes anuais eram desconexas e carentes de informações relacionadas à sustentabilidade (HOPWOOD; UNERMAN; FRIES, 2010).

A partir dessas reflexões, o projeto elaborou, em 2007, o *Connected Reporting Framework*, documento que demonstrava as ideias fruto das discussões do grupo (RIBEIRO *et al.*, 2020). Já em 2009, em seu fórum anual, o A4S, em uníssono com a GRI e o *International Federation of Accountants* (IFAC), propôs a criação de uma organização que, de maneira autônoma, desenvolvesse um novo relatório corporativo que atendesse às recentes exigências de informações conectadas e integradas, articuladas às estratégias empresariais (ABREU *et al.*, 2016).

Assim, em 2010 foi criado o *International Integrated Reporting Council* (IIRC), organização encarregada de estruturar o novo relatório corporativo sugerido anteriormente. Em

2011, o IIRC publicou seu primeiro documento denominado *Discussion Paper*, no qual propunha o desenvolvimento de um *framework* internacional para Relatos Integrados (SHERIDAN, 2014). O objetivo era que estes tivessem informações claras e concisas e fossem capazes de refletir os contextos financeiros e não financeiros nos quais as organizações operam (SHERIDAN, 2014).

Em 2013, o IIRC publicou, efetivamente, o *The International Integrated Reporting Framework*, modelo para preparação do Relato Integrado que segue vigente, mas atualizado, e que propõe elementos orientadores fundamentais para a elaboração e estruturação do relatório (IIRC, 2014a; IIRC, 2021). Esses elementos são: i) relatar sobre o valor gerado para a organização e para outros; ii) relatar sobre a composição de seus capitais; e, iii) relatar como se deu o processo de geração de valor (IIRC, 2014b).

O *framework* também preconiza que a elaboração do RI deve se orientar por uma abordagem estratégica, com informações conexas entre si, de modo a evitar a departamentalização das mesmas (IIRC, 2013). Ademais, deve relacionar as informações da organização com as necessidades das partes interessadas; observar a materialidade dessa; manter a concisão no reporte; e, garantir a confiabilidade, completude, coerência, comparabilidade e clareza dos dados (IIRC, 2013).

O modelo também classifica os capitais da organização em seis tipos: financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social e de relacionamento e natural (IIRC, 2013). Além disso, o IIRC (2014a) faz a aceção de oito elementos de conteúdo que devem estar presentes no RI e que devem responder às perguntas feitas para cada uma delas, conforme exposto no Quadro 1.

Quadro 1 – Elementos de conteúdo do RI

Elemento	Questionamento
Visão geral organizacional e ambiente externo	O que a organização faz e sob quais circunstâncias ela atua?
Governança	Como a estrutura de governança da organização apoia sua capacidade de gerar valor em curto, médio e longo prazo?
Modelo de negócios	Qual é o modelo de negócios da organização?
Riscos e oportunidades	Quais são os riscos e oportunidades específicos que afetam a capacidade da organização de gerar valor em curto, médio e longo prazo, e como a organização lida com eles?
Estratégia e alocação de recursos	Para onde a organização deseja ir e como ela pretende chegar lá?

Desempenho	Até que ponto a organização já alcançou seus objetivos estratégicos para o período e quais são os impactos no tocante aos efeitos sobre os capitais?
Perspectiva	Quais são os desafios e as incertezas que a organização provavelmente enfrentará ao perseguir sua estratégia e quais são as potenciais implicações para seu modelo de negócios e seu desempenho futuro?
Base para apresentação	Como a organização determina os temas a serem incluídos no relatório integrado e como estes temas são quantificados ou avaliados?

Fonte: IIRC (2014a, p. 5).

Em 2013, após o lançamento do *framework* do RI, o IIRC (2014b) lançou um programa piloto. O objetivo era estabelecer uma associação de companhias interessadas em serem pioneiras na implementação do RI. Dessa forma, pretendiam pensar maneiras de viabilizar a adesão do modelo de forma prática (IIRC, 2014b). Doze empresas brasileiras se associaram ao programa piloto entre os anos de 2012 e 2013, sendo elas: AES Brasil, BNDES, BRF, CCR, CPFL Energia, Fibria Cellulose, Grupo segurador BB-MAPFRE, Itaú Unibanco, Natura, Petrobrás, Via Gutenberg e Votorantim.

O país pioneiro na adesão do RI de forma obrigatória no setor privado foi a África do Sul, em 2010, para as empresas listadas em sua Bolsa de Valores, a *Johannesburg Stock Exchange* (VITOLLA; RAIMO; NUCCIO, 2018). A divulgação do documento “Relatório sobre Governança para a África do Sul – King III” incentivava a promoção do conceito de estratégia, governança e sustentabilidade e obrigava as organizações a divulgar reportes informacionais de forma integrada (VITOLLA; RAIMO; NUCCIO, 2018).

Embora o modelo tenha sido pensado para atender a empresas de iniciativa privada, o documento passou a ser discutido também, para sua aplicação na administração pública (OPRISOR; TIRON-TUDOR; NISTOR, 2016). Nesse sentido, organizações profissionais envolvidas com o debate sobre o RI encorajaram a utilização do modelo no setor público através da emissão de cartas de recomendação e apoiaram iniciativas de fomento ao desenvolvimento da ideia de aplicação no campo público (OPRISOR; TIRON-TUDOR; NISTOR, 2016).

Uma dessas iniciativas, de acordo com Caruana e Grech (2019), foi a criação, dentro do IIRC, da *<IR> Public Sector Pioneer Network*, rede composta por diversas representações do setor público ao redor do mundo e que objetiva promover a adoção do RI enquanto modelo de reporte na administração pública.

No Brasil, desde 2016, as empresas públicas e sociedades de economia mista receberam prerrogativa legal de emissão de Relato Integrado ou de sustentabilidade para fins de transparência (BRASIL, 2016). Além disso, desde 2018, todas as unidades prestadoras de contas do país passaram a adotar o RI enquanto abordagem para a produção de seus relatórios anuais de gestão (BRASIL, 2018a).

Também outras iniciativas normativas relevantes foram tomadas para a implementação da abordagem no país. Em consonância com a tendência mundial de busca ao atendimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), o Brasil, na figura de importantes instituições financeiras nacionais como a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), o Banco Central do Brasil (Bacen) e a Bolsa de Valores Brasil, Bolsa, Balcão (B3), passou a atuar, a partir de 2017, de forma regulatória (B3, 2017; SATO; FERREIRA, 2021).

A iniciativa provocou as empresas listadas na bolsa a divulgarem informações de natureza não-financeira tais como governança e sustentabilidade no modelo “Relate ou Explique”, em que cabe às empresas relatar informações dessa natureza ou fornecer explicações sobre a recusa em fazê-lo (B3, 2017; SATO; FERREIRA, 2021).

Desta forma, são importantes marcos na história brasileira do Relato Integrado a divulgação da Resolução do Bacen nº 4.327/2014, que dá diretrizes para o estabelecimento e implantação de Política de Responsabilidade Socioambiental em instituições financeiras e demais instituições associadas. Também, a aprovação pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), em 2020, do Comunicado Técnico Geral (CTG) 09 – Relato Integrado (CFC, 2020), que se propõe a ser referência metodológica às instituições no sentido de divulgação de informações financeiras e não-financeiras de forma integrada. E, do mesmo modo, a aprovação, pela CVM, da Resolução CVM nº 14/2020, que aprova a orientação técnica OCPC 9, a qual faz a correlação da estrutura conceitual elaborada pelo IIRC, para que as companhias abertas que optarem por fazer a divulgação em formato de RI possam seguir a instrução citada (CVM, 2020).

Além do Brasil, outros países também iniciaram a adoção, ainda que voluntária, do RI no setor público, como a África do Sul (VELTRI; SILVESTRI, 2015), Austrália e Polônia (MANES-ROSSI; ORELLI, 2019), demonstrando um encaminhamento global no sentido de utilização dele, enquanto relatório governamental.

Em maio de 2021, o IIRC e o *Sustainability Accounting Standards Board* (SASB) se fundiram, criando uma nova organização, a *Value Reporting Foundation* (VRF), com o objetivo de simplificar e ampliar a abrangência nas orientações estruturais para a elaboração

de relatórios corporativos (IIRC, 2020). Neste sentido, a nova organização pretende preservar o *framework* estabelecido pelo IIRC e agregar-lhe definições de padrões objetivos de divulgação de sustentabilidade de modo a dotar o relatório de maior comparabilidade (IIRC, 2020).

Já em novembro de 2021, o *International Financial Reporting Standards Foundation* (Fundação IFRS) anunciou a criação do *International Sustainability Standards Board* (ISSB) para a definição de padrões de *Environmental, Social and Corporate Governance* (ESG) em relatórios (IFRS, 2021). Para isso, em junho de 2022, a VRF será consolidada ao IFRS, passando a fazer parte da fundação (IFRS, 2021).

Como acontece com modelos insurgentes, perspectivas críticas também foram desenvolvidas. Nesta seara, um importante crítico do RI, Flower (2015), levanta a ideia de que o *framework*, proposto em 2013 pelo IIRC, abandonou seus princípios de sustentabilidade ambiental em detrimento da sustentabilidade financeira. Para o autor, o conceito de valor usado no RI está ligado ao valor para o investidor e não para a sociedade (FLOWER, 2015). O autor também critica a ausência de obrigatoriedade de divulgar os danos produzidos pelas empresas a entidades externas, como, por exemplo, ao meio ambiente (FLOWER, 2015). Além disso, Flower (2015) tece críticas às poucas exigências feitas aos preparadores, o que amplia a discricionariedade na evidenciação e dá margem para que o RI sirva como ferramenta de autopromoção, visto que dá à organização o poder de divulgação seletiva.

Nesse sentido, Van Bommel (2014) afirma que a ampla discricionariedade também dá abertura para que o RI se torne não um relatório abrangente, como se propõe, mas uma ferramenta que atenda a interesses unilaterais, em detrimento de compromissos legítimos com os usuários da informação. Dumay *et al.* (2016) também chamam a atenção ao fato de que se trata de um modelo de natureza prescritiva, e não normativa, de modo que sua elaboração exige uma maior educação dos preparadores e usuários da informação com relação à natureza e aos capitais que compõem o modelo. Para eles, sem esta, é difícil, aos primeiros, a elaboração do relato com informações integradas e estratégicas; e, aos segundos, a compreensão na leitura do relatório, o que faz, por conseguinte, com que o mesmo perca sua utilidade (DUMAY *et al.*, 2016).

Além disso, De Villiers e Sharma (2017) também apontam que, para refletir se o RI é capaz de promover as mudanças as quais se propõe, deve-se ponderar sobre sua força em enfrentar e suplantar, através da lógica de pensamento integrado, a prática recorrente do pensamento em nicho.

Sob a perspectiva de preparadores de relatórios, Chaidali e Jones (2017) demonstram que os mesmos relatam resistências e questões derivadas da falta de clareza nas orientações para a produção dos relatórios, nos altos custos de preparação e no formato e extensão dos relatórios. Além disso, os autores demonstram que preparadores são céticos quanto aos interesses do IIRC em sua elaboração do RI e, por isso, há falta de confiança na relação entre aqueles que preparam os relatórios dentro das empresas e no IIRC enquanto regulador (CHAIDALI; JONES, 2017).

Outro aspecto levantado é sobre a extensão do documento: para eles, relatar todas as informações orientadas pelo IIRC dentro da estrutura de seis tipos de capitais requer, pelo menos, o mesmo tamanho dos relatórios já produzidos (CHAIDALI; JONES, 2017). Isso contrasta, no entanto, com a orientação para a concisão, levando à possível contradição entre as diretrizes de produção de relatórios concisos e, por outro lado, de relatórios completos e equilibrados (MELLONI; CAGLIO; PEREGO, 2017). Por fim, Chaidali e Jones (2017) sustentam o argumento de que a influência dos preparadores no sucesso ou fracasso da proposta do RI pelo IIRC é inegável dado que os mesmos são atores primários na construção do documento.

No entanto, pesquisas como a de Feng, Cummings e Tweedie (2017), que verificou que há evidências práticas de que houve evolução na compreensão a respeito do pensamento integrado; Nistor *et al.* (2019), que identificou alto nível de divulgação de entidades públicas que reportam através do Relato Integrado; Hassan *et al.* (2019) que concluiu que houve aumento no nível de divulgação voluntária de instituições superiores de ensino britânicas com a adoção do RI, dentre outras pesquisas, demonstram que, gradualmente, com o amadurecimento da experiência do uso do modelo, o RI começa a encontrar ancoragem na literatura científica para comprovar o atendimento dos objetivos aos quais se propõe.

2.3 Relatório de Gestão e Prestação de Contas

Valencia, Queiruga e González-Benito (2015) afirmam que a prestação de contas é o processo de demonstração às partes interessadas sobre como as atividades organizacionais estão alinhadas com a missão e objetivos aos quais se propôs, de modo a garantir sua confiança. No setor público, além de um processo gerencial de legitimação das atividades organizacionais, a prestação também é uma obrigação legal estabelecida pela Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Aí estão incluídas as organizações da administração pública direta, os órgãos públicos, e as organizações da administração pública indireta: empresas públicas, autarquias, sociedades de economia mista, fundações e serviço social autônomo. Segundo o TCU, a prestação de contas é “um dos principais instrumentos democráticos de comunicação entre governo, cidadãos e seus representantes” (TCU, 2020a).

Para Costa (2012), os órgãos de controle são essenciais à garantia da legalidade e racionalidade dos atos de gestão e da prestação de contas, de modo que há uma dimensão ética, didática e legalista envolvida em sua atuação e na importância dela. Segundo o Regimento Interno do TCU, cabe ao órgão a incumbência de estabelecer, através de atos normativos, quais os demonstrativos exigidos para a comprovação do uso dos recursos públicos na administração pública federal (BRASIL, 2020a).

De acordo com a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do TCU, no processo de prestação de contas, o instrumento que cabe às entidades do setor público para o julgamento de contas é o Relatório de Gestão (BRASIL, 1992). Este se constitui em um documento que permite a observação sistêmica do desempenho do órgão durante o exercício financeiro, através da apresentação de informações e demonstrativos das UAC's (BRASIL, 1992).

A Instrução Normativa nº 63/2010, que disciplinou as normas e a organização dos Relatórios de Gestão durante os anos que recortam este estudo, pontua que os relatórios deveriam abranger todos os recursos recebidos pelos gestores para a realização da prestação de contas (BRASIL, 2010).

Há alguns anos, o TCU vem traçando estratégias para buscar a melhoria dos processos de prestação de contas e auditoria financeira das mesmas com o objetivo de torná-las mais transparentes, assim como aumentar sua credibilidade e utilidade (BRASIL, 2014). Um avanço significativo para a prestação de contas no país foi a adesão aos recursos digitais em 2015, através da implantação do sistema e-contas, para que as entidades pudessem prestar contas digitalmente, aumentando a transparência e credibilidade do processo (TCU, 2020b).

Desta maneira, a prestação de contas nos anos que recortam este estudo, seguia o fluxo em que as unidades apresentadoras de contas (UAC's) submetiam seus relatórios de gestão, previamente auditados pelos órgãos de controle interno, através da *internet*, no portal e-contas, para julgamento do TCU (TCU, 2020a).

Ao longo dos anos, o Relatório foi sofrendo mudanças em sua estrutura de apresentação, desenvolvendo-se em conjunto com o entendimento do TCU sobre o que era necessário para a efetivação da prestação de contas. O Acórdão do TCU de nº 3.608/2014 demonstra que o tribunal estabeleceu, enquanto meta institucional, a convergência integral aos

padrões e boas práticas internacionais de auditoria financeira (BRASIL, 2014). Para isso, a meta deveria ser alcançada em um prazo de 12 anos, divididos em dois planos de ação entre os anos de 2015 a 2020 – anos que tangenciam o objeto deste estudo – e, posteriormente, entre os anos de 2021 a 2026, com a elaboração de uma nova estratégia e plano de ação (BRASIL, 2014).

A Decisão Normativa (DN) do TCU de nº 170/2018 (BRASIL, 2018a) implantou o RI enquanto abordagem de prestação de contas das unidades que lhe estão sujeitas. Com isso, segundo o TCU, busca-se romper com o modelo tecnicista com o qual as entidades públicas prestam contas de maneira geral (BRASIL, 2018b).

Antes disso, no entanto, a Lei nº 13.303/2016, em seu artigo 8º, inciso 9º, que trata sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, já havia introduzido o conceito de RI no setor público (BRASIL, 2016). A norma passou a exigir que empresas públicas e as sociedades de economia mista, de forma obrigatória e como requisito de transparência, divulgassem, anualmente a partir de então, relatório integrado ou de sustentabilidade (BRASIL, 2016).

O projeto-piloto para a implementação da mudança proposta pela DN nº 170/2018 foi testado no exercício de 2017, no Ministério da Fazenda – atualmente denominado Ministério da Economia – que desenvolveu seu Relatório seguindo a estrutura do RI (BRASIL, 2018b). O Quadro 2 demonstra quais foram as diferenças encontradas na confecção do novo modelo por parte do então Ministério da Fazenda:

Quadro 2 – Comparação entre os modelos

Modelo Anterior	Novo Modelo (2017)
Relatório de Gestão feito por órgãos	Prestação de Contas consolidada no ministério
Cada Secretário respondia pela unidade orçamentária (Unidade de Gestão – UG)	A responsabilidade pela geração de valor público para a sociedade passa a ser do Ministro e de Secretários
Foco na execução orçamentária e financeira e em processos de compras e contratações	Foco nos resultados alcançados no exercício
Linguagem tecnicista	Linguagem voltada para o cidadão, ou seja, simples e de fácil entendimento
Modelo burocrático com, aproximadamente, 1.800 páginas – somando todos os relatórios de 2016	Modelo com base no Relato Integrado totalizou, aproximadamente, 200 páginas

Fonte: Cartilha – Relatório de Gestão na forma de Relato Integrado (BRASIL, 2018b).

Até a efetivação das mudanças propostas pelo tribunal, o documento apresentado pelas unidades prestadoras de contas era divulgado individualmente por cada entidade (BRASIL, 2018b). Isso ocorria independentemente de seu tamanho, e de forma fragmentada, não havendo articulação entre as informações das entidades (BRASIL, 2018b). Em consequência disso, era difícil, segundo o órgão, o entendimento integrado sobre o propósito e os resultados alcançados pelas instituições em decorrência do emprego de seus capitais – financeiro, humano, manufaturado, intelectual e natural (BRASIL, 2018b).

Desta forma, segundo o TCU, a adoção do RI enquanto modelo estruturante do Relatório de Gestão atendeu aos anseios de transformar o processo de prestação de contas anual mais eficiente, efetivo e contributivo para o aperfeiçoamento da Administração Pública, tornando-o mais *accountable* (BRASIL, 2018b).

Segundo este processo evolutivo de prestação de contas, a DN nº 170/2018, que regulamenta a forma, o conteúdo e os prazos de apresentação do Relatório de Gestão do exercício de 2018, trouxe inovações em relação às normativas dos anos anteriores (BRASIL, 2018a). A DN definiu que o Relatório deveria ser um documento que demonstrasse os resultados alcançados em vista das metas previamente estabelecidas (BRASIL, 2018a). Além disso, passou a exigir que informações sobre a governança do órgão, sobre os reflexos da atuação do gestor na estratégia, planejamento e execução dos objetivos da UPC, assim como sua participação nos resultados alcançados, fossem abordados (BRASIL, 2018a).

Para o TCU, o principal objetivo para a adoção do RI no setor público é apresentar uma estrutura que oportunize explicar à sociedade de que maneira suas atividades criam valor público (BRASIL, 2018b). Por “valor público” entendem-se os resultados que são alcançados e capazes de reverberar de forma positiva ao longo do tempo, atendendo assim, às necessidades do interesse público (BRASIL, 2018b). No Quadro 3 é possível visualizar como atualmente é a estrutura e o conteúdo proposto pelo TCU para o Relatório de Gestão no modelo de Relatório Integrado.

Quadro 3 – Estrutura e conteúdo do Relatório de Gestão

Elementos pré-textuais
Mensagem do Dirigente máximo da Unidade
Visão geral organizacional e ambiente externo
Planejamento estratégico e governança
Gestão de riscos e controles internos

Resultados da gestão
Alocação de recursos e áreas especiais da gestão
Demonstrações contábeis
Outras informações relevantes
Anexos e apêndices

Fonte: Adaptado da Decisão Normativa nº 170/2018 (BRASIL, 2018a).

No entanto, dado que o intuito deve ser a comunicação de estratégias e resultados esperados e obtidos, o TCU adverte que a ordem de apresentação dos elementos não deve ser vista como estrutura fixa e rígida, devendo, contudo, ser adaptada à realidade da instituição (BRASIL, 2018b).

Deste modo, com as mudanças institucionalizadas pelo TCU na elaboração do Relatório de Gestão, o Tribunal espera poder garantir: i) a transparência, tornando as informações do documento mais claras; ii) a credibilidade, à medida que proporciona o estabelecimento de uma relação de confiança entre as entidades e as partes interessadas nas informações prestadas; e iii) a utilidade da prestação de contas, visto que, ao comunicar de maneira integrada, espera-se que o documento sirva enquanto instrumento de gestão para a melhoria dos processos (BRASIL, 2018b).

Assim, desde o exercício de 2018, mais de 1.000 unidades prestadoras de contas vêm elaborando seus Relatórios com o intuito de tornar-se transparente e acessível à sociedade, esta última, tomada como principal parte interessada nas atividades das instituições públicas (BRASIL, 2018b).

Em 2021, na prestação de contas referente ao exercício de 2020, no entanto, a Instrução Normativa (IN) nº 84/2020 revogou a IN nº 63/2010, até então vigente, e trouxe mudanças significativas. A partir deste exercício, apenas as organizações mais relevantes, a nível de materialidade no Balanço Geral da União, terão suas contas julgadas e estarão obrigadas a formalizarem o processo de prestação de contas ao TCU para fins de julgamento (BRASIL, 2020b). Desta forma, o sistema e-contas deixou de ser obrigatório (BRASIL, 2020b). Assim, as UPC's passaram a ter a obrigatoriedade de apenas disponibilizar em seus próprios portais eletrônicos o Relatório de Gestão referente ao exercício de 2020, sem precisar apresentá-los ao TCU, caso não estejam no rol elencado pelo órgão para o julgamento de contas (BRASIL, 2020b).

Desta maneira, a mudança de perspectiva sobre a prestação de contas deslocou-a da esfera puramente legal, colocando-a em uma posição reconhecida e validada pelo TCU enquanto elemento de apoio à decisão que pode dar suporte a uma melhor alocação de recursos, estimular a visão estratégica e orientar a perspectiva dos gestores públicos ao futuro (TCU, 2020a).

2.4 Pesquisas Anteriores

A literatura científica sobre RI, sua implementação, a qualidade desta e percepções gerais sobre o modelo, vem crescendo à medida que novas discussões são estabelecidas, em virtude da emergência do tema. Neste sentido, as pesquisas atuais têm se debruçado sobre o assunto à luz de diversas teorias, de modo a entender a configuração do reporte através do RI sob diversas perspectivas.

No Quadro 4, a fim de situar a compreensão sobre o contexto científico em que essa pesquisa se insere, é possível visualizar alguns estudos recentes sobre o tema que analisam a relação entre *stakeholders* e as formas de divulgação via Relato Integrado.

Quadro 4 – Pesquisas anteriores sobre a relação *stakeholders* x Relato Integrado

Autores	Resumo
Stubbs e Higgins (2018)	Os autores fazem uma análise sobre a preferência dos usuários de relatórios não financeiros por regulamentação na estrutura do RI ou se a preferência é pela divulgação voluntária. Concluiu-se que os usuários acreditam ainda ser cedo para regulamentação e preferem divulgação voluntária, além de acreditarem que o uso do Relato Integrado tende a se transformar em norma a partir da adesão do mercado e que obterá legitimidade social, sendo desejável. Por fim, a pesquisa sugere novos estudos que busquem compreender como a adesão ao Relato Integrado muda as estruturas e mecanismos de reporte organizacional.
Vitolla <i>et al.</i> (2019a)	Investiga-se, sob as lentes da Teoria dos <i>Stakeholders</i> , como a pressão das partes interessadas produz reflexos na qualidade dos relatórios no modelo de RI. Os autores encontraram relação positiva entre a pressão dos usuários e a qualidade na divulgação do RI, indicando então, que a demanda dos usuários é determinante para o nível de qualidade do modelo.
Vitolla <i>et al.</i> (2019b)	O objetivo da pesquisa é verificar os reflexos da cultura nacional dentro das organizações e na maneira de se reportar. Os autores descobriram que nações com cultura mais coletivista ou que valorizam qualidade de vida, meio ambiente, dentre outros, influenciam na qualidade da divulgação dos relatos, de modo que os mesmos são mais orientados aos <i>stakeholders</i> de forma orgânica uma vez que reconhecem a pluralidade dos usuários das informações e suas demandas informacionais. Desta forma, sugere-se que a regulação sobre a estrutura do RI deve levar em consideração a cultura nacional e seus valores, assim como quem são seus <i>stakeholders</i> em cada lugar no qual é aplicado.

Romero, Ruiz e Fernandez-Feijoo (2019)	Foi comparada a qualidade de três tipos de relatórios de sustentabilidade mais comuns, dentre os quais, o RI, e verificou-se que o Relato Integrado apresenta maior nível de qualidade nas informações de ESG reportadas em detrimento deste tipo de informação em relatórios para acionistas, demonstrando que o RI tem maior potencial de dialogar com diversas partes interessadas do que os relatórios corporativos financeiros.
Cerbone e Maroun (2020)	Os autores discutem no trabalho o conceito de materialidade, norteador da elaboração do RI. De acordo com os resultados da pesquisa, os relatórios não são precisos sobre como determinam a materialidade das informações e demonstram que empresas mais alinhadas ao mercado tendem a discutir, com aprofundamento, dados financeiros e serem genéricas em dados de ESG, não explicando, também, como é a avaliação da materialidade. Por outro lado, empresas interessadas em atender às necessidades informacionais dos <i>stakeholders</i> não acionistas tendem a demonstrar maior equilíbrio nas informações financeiras e de ESG, além de serem mais claras quanto ao processo de determinação de materialidade. Os autores indicam, para a realização de pesquisas futuras, compreender como os relatos podem ser aprimorados de modo a se tornarem mais compreensíveis a diferentes usuários da informação.

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

De forma similar, também na seara do RI no setor público, pesquisas têm se desenvolvido sobre o tema, apesar de as mesmas ainda estarem em volume menor que os estudos que se dedicam à análise do modelo no setor privado (BIONDI; BRACCI, 2018). Neste sentido, o Quadro 5 demonstra a produção recente sobre o tema.

Quadro 5 – Pesquisas anteriores sobre Relato Integrado no setor público

Autores	Resumo
Guthrie, Manes-Rossi e Orelli (2017)	Foram analisados os mecanismos internos de organizações públicas italianas para verificar como elas são afetadas pela adesão do Relato Integrado. Os autores concluíram que o principal reflexo dessa adesão é o estímulo ao pensamento integrado no fluxo das atividades organizacionais.
Biondi e Bracci (2018)	Trata-se de uma análise comparativa de diferentes modelos de relatórios governamentais utilizados na Itália, como, por exemplo, o RI, aderidos com o objetivo de melhorar a responsabilização dos gestores públicos. Os autores concluem que as inovações gerenciais no setor público possuem grande chance de serem baseadas em tendências da moda, e não em uma decisão racional de acréscimo de valor ao setor. Além disso, os autores verificaram muitas semelhanças entre os modelos, de modo que perceberam que há a possibilidade de que novos rótulos para relatórios não sejam efetivamente acompanhados de melhorias adicionais no sentido de responsabilização pública.
Montecalvo, Farneti e De Villiers (2018)	No trabalho é feita uma análise de conteúdo no relatório de sustentabilidade de uma empresa estatal italiana que adotou o modelo de Relato Integrado com o objetivo de melhorar sua divulgação. A pesquisa concluiu que houve melhora na qualidade, materialidade e possibilidade de avaliação dos dados divulgados, além de maior atendimento das necessidades das partes interessadas.
Manes-Rossi (2018)	Na pesquisa, a autora discute se, sob a perspectiva de <i>accountability</i> e atendimento a <i>stakeholders</i> , a adesão do Relato Integrado é um novo desafio ao

	setor público, tendo em vista sua diferença organizacional em relação ao setor privado. A autora conclui que o modelo do RI, tal como é, não dá conta de ser padrão de referência para <i>accountability</i> e indica a necessidade do dimensionamento das peculiaridades do setor público para que a responsabilização se efetive. Além disso, a autora verificou que o RI favorece o engajamento das partes interessadas no setor público e também auxilia no processo de legitimação da organização.
Farneti <i>et al.</i> (2019)	O objetivo do estudo foi compreender, através da análise de conteúdo feita longitudinalmente entre anos e de forma comparativa, o antes e depois de relatórios em relação ao momento de adesão do Relato Integrado por uma empresa estatal neozelandesa, buscando compreender, sob a ótica da Teoria dos <i>Stakeholders</i> , como esta alteração influenciou nas mudanças de divulgação de informações sociais. Após a análise, os autores verificaram que houve uma ampliação da divulgação de informações de diversas naturezas, denotando uma mudança naquilo que se considera material para divulgação, assim como concluíram, também, que a adoção do RI favoreceu o beneficiamento dos <i>stakeholders</i> à medida que ampliou as dimensões de divulgação, atendendo a um maior número de interessados nas informações.
Caruana e Grech (2019)	Foram analisados os relatórios anuais emitidos pelo governo maltês e comparou-os ao modelo de Relato Integrado de modo a verificar as distâncias entre os modelos. Os autores perceberam que a falta de uma estrutura para os relatórios anuais prejudica a comparabilidade entre os anos e confirma que o RI não resolveria este ponto, uma vez que o mesmo também é subjetivo. Além disso, concluiu-se que a adesão de algumas ideias do RI traria benefícios como a integração entre áreas através do pensamento integrado. Apesar disso, os autores concluem que seria benéfico ao governo maltês não a adesão total ao RI, mas partes dele, uma vez que alguns aspectos de seu <i>framework</i> são mais relevantes que outros e a terminologia utilizada é voltada para o setor privado.

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Por fim, a metodologia utilizada neste trabalho, a análise de legibilidade, já foi aplicada em outros estudos. Neste sentido, o Quadro 6 relaciona algumas pesquisas recentes que analisaram a legibilidade do Relato Integrado em diferentes aplicações e os principais resultados encontrados por elas, além das discussões suscitadas.

Quadro 6 – Pesquisas anteriores sobre análise de legibilidade em Relato Integrado

Autores	Resumo
Du Toit (2017)	Os autores realizaram a análise de legibilidade dos Relatos Integrados na língua inglesa apresentados por dois anos pelas empresas listadas na bolsa de valores de Joanesburgo, África do Sul, e correlacionaram o resultado encontrado com a lista de premiados em excelência na confecção dos relatórios pela <i>Ernst & Young</i> nos anos que recortam o estudo. Os resultados encontrados demonstram que a maior parte dos relatórios eram escritos de forma muito complexa, o que poderia prejudicar o entendimento dos <i>stakeholders</i> . Apesar disso, a análise de correlação evidencia que os trabalhos premiados pela qualidade eram aqueles de legibilidade mais difícil.
Melloni, Caglio e Perego (2017)	Os autores examinaram uma amostra de documentos de empresas adotantes do RI no programa piloto da abordagem, nos anos de 2013 e 2014, em relação à sua legibilidade. Os achados apontam para o fato de que empresas com fraco desempenho financeiro

	apresentaram relatórios mais longos, menos legíveis e menos equilibrados. Já empresas com bom desempenho, apresentaram relatórios mais concisos e menos complexos.
Velte (2018)	Foram analisados os reflexos da experiência financeira e de sustentabilidade das equipes que auditam os relatos de forma integrada e individual na legibilidade de relatórios da União Europeia no modelo de RI. Os resultados demonstram que os relatórios produzidos por empresas que possuíam equipe híbrida de auditoria, com <i>expertise</i> combinada na área financeira e de sustentabilidade, produziam documentos mais legíveis, corroborando com a literatura que diz que preparadores e auditores de Relato Integrado devem possuir competências variadas e multidisciplinares.
Stone e Lodhia (2019)	O trabalho parte da retórica do IIRC de que o Relato Integrado deve ter uma linguagem clara e compreensível para realizar a análise de legibilidade de relatórios globais de vários anos dispostos no banco de dados do IIRC, de modo a verificar sua legibilidade e acessibilidade do leitor. Os resultados encontrados demonstram que a legibilidade dos relatórios analisados era baixa e não apresentava melhora ao longo dos anos. No que tange à acessibilidade, os achados apontam que a utilização de diversos recursos de comunicação visual pode favorecer a acessibilidade ao leitor.
Roman, Mocanu e Hoinaru (2019)	Foram analisados 30 relatórios estruturados em modelo de RI extraídos do banco de dados do IIRC para verificar os determinantes de legibilidade e otimismo. Os autores descobriram que empresas com receitas altas se valem de um tom mais equilibrado em seus relatórios. Por outro lado, empresas mais jovens utilizam tons mais otimistas. Além disso, o tom otimista demonstra relação inversa com a extensão dos relatórios. Com relação à legibilidade, os autores encontraram resultado diferente do esperado ao perceberem que países que prezam pela transparência apresentam relatórios menos legíveis, assim como também o fazem as empresas que não estão inseridas em contextos ambientalmente sensíveis.

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Assim, outras pesquisas trataram de temáticas que atravessam este trabalho: aquelas que abordam a relação entre *stakeholders* e RI sugerem que o perfil das partes interessadas é capaz de influenciar na forma como as informações são tratadas no RI (VITOLLA *et. al.*, 2019; CERBONE; MAROUN, 2010); já as pesquisas que fazem a análise do RI no setor público apontam para o fato de que o uso da estrutura estimula o pensamento integrado e o aumento das dimensões abordadas em relatórios governamentais, mas ainda não é capaz de atender completamente às questões de divulgação de organizações governamentais como, por exemplo, ampliação de *accountability* (GUTHRIE; MANES-ROSSI; ORELLI, 2017; MANES-ROSSI, 2018; CARUANA; GRECH, 2019; FARNETTI *et al.*, 2019).

Além disso, Melloni, Caglio e Perego (2017) lançam luz à potencial tensão entre as diretrizes do IIRC de que sejam produzidos relatórios mais concisos sem, no entanto, abordar como conciliar essa diretriz com a necessidade de que eles sejam, também, completos e equilibrados. Por fim, as pesquisas que analisam a legibilidade de relatórios que seguem a perspectiva do Relato Integrado demonstram que, ao contrário da clareza esperada nas informações (IIRC, 2014a), os relatórios que aderiram ao RI se mostraram menos legíveis e

com informações mais complexas, a nível sintático (DU TOIT, 2017; STONE; LODHIA, 2019; ROMAN; MOCANU; HOINARU, 2019).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Amostra da Pesquisa

Nesta pesquisa foram analisados os Relatórios de Gestão anuais emitidos pelo setor público brasileiro entre os exercícios financeiros de 2016 e 2019. Os relatórios referentes a cada exercício financeiro são entregues no ano posterior ao seu encerramento. Desta maneira, os documentos analisados foram entregues ao tribunal entre os anos de 2017 e 2020, sendo disponibilizados no site do tribunal, organizados por exercício de referência.

Os relatórios do exercício de 2020, entregues em 2021, não foram contemplados uma vez que, como já abordado, os mesmos passaram por mudanças normativas em relação a sua entrega, interferindo em sua comparabilidade com os outros anos analisados. Além disso, em razão da pandemia mundial da Covid-19, sua data de entrega, em 2021, foi postergada, e, por isso, os documentos ainda não estavam completamente disponibilizados para análise na data de fechamento das coletas.

A extração dos documentos aconteceu entre 04 de janeiro e 02 de setembro de 2021, totalizando 4.783 relatórios baixados com o auxílio da extensão *Simple Mass Downloader*, do navegador *Google Chrome*. Essa extensão permite que o usuário programe *downloads* em massa, sem necessitar enviar comandos individuais para baixar documentos um a um. Assim, após a instalação da extensão no *Google Chrome*, o recurso foi programado para realizar *download* dos documentos disponibilizados no site do TCU em formato PDF, com uma distância de 3 segundos entre cada *download*, de modo que o horário em que o documento foi baixado serviu enquanto elemento ordenador da sequência de relatórios na pasta em que os arquivos foram salvos no computador, fazendo com que os mesmos mantivessem a ordem em que estavam dispostos no site.

De posse de todos os documentos baixados e salvos em ordem, utilizou-se o programa *Advanced Renamed* para renomear os arquivos, dado que os mesmos, aos serem baixados, contavam com um nome atribuído pelo TCU referente a um código interno do órgão e não com o nome da entidade ao qual o relatório se refere. Por isso, utilizou-se o programa no seguinte mecanismo: primeiro, criou-se uma planilha em *excel* com os nomes dos órgãos na mesma ordem em que os relatórios estavam dispostos no *site*. Em seguida, a planilha foi importada no programa e o mesmo foi responsável por atribuir aos documentos dispostos na pasta, ordenados por horário de *download*, o nome de cada relatório, um a um, e na ordem que estava na planilha.

Dessa forma, foi possível mecanizar o processo de obtenção e nomeação dos arquivos para posterior processamento no *software* R.

Dos 4.783 relatórios baixados, a diferença e diminuição no número de documentos entre os anos analisados se dá pelo fato de que houve, entre os anos, a extinção de órgãos, a criação de outros e a aglutinação de UAC's, totalizando 672 relatórios excluídos pela ausência de comparabilidade longitudinal no período estudado. Além disso, alguns relatórios referentes ao exercício de 2019, entregues em 2020, ainda não tinham sido disponibilizados e constavam com *status* de “em processamento”, provavelmente por ainda não terem sido julgados pelo TCU ou disponibilizados pela entidade. Isso resultou na exclusão dos relatórios dessas instituições nos outros exercícios, totalizando 9 organizações e 27 relatórios excluídos.

Além disso, por limitação do pacote utilizado no *software* R, documentos disponibilizados em formato de imagem ao invés de PDF não foram lidos, de modo que, com o intuito de não prejudicar a comparabilidade, os mesmos também não foram incluídos dentre os anos analisados dada a ausência de informações, totalizando 91 instituições e 364 relatórios excluídos ao longo dos 4 anos. Após a análise dos dados, verificou-se o total de 930 organizações que publicaram o Relatório de Gestão nos 4 anos, conferindo-lhes a característica da comparabilidade no recorte temporal adotado por esta pesquisa, excluindo-se, então, as demais organizações que não emitiram o documento seguidamente durante todos os anos. Desta maneira, este trabalho realizou a análise dos documentos publicados pelas 930 organizações nos períodos estudados, totalizando 3.720 relatórios a serem analisados. A distribuição, por ano, do quantitativo de relatórios está presente na Tabela 1.

Tabela 1 – Distribuição dos relatórios por ano

Exercício Financeiro	Relatórios baixados	Relatórios analisados
2016	1.314	930
2017	1.295	930
2018	1.110	930
2019	1.064	930
Total	4.783	3.720

Fonte: Dados da pesquisa.

Dentre as organizações que prestam contas e compõem a amostra, têm-se instituições que pertencem à administração direta e entidades da administração indireta, a qual se subdivide em

autarquia, empresa pública, sociedades de economia mista, fundações públicas e serviço social autônomo. O Quadro 7 faz a distinção das 930 organizações que foram analisadas na pesquisa, conforme a sua natureza.

Quadro 7 – Amostra distribuída por natureza jurídica

Natureza Jurídica		Quantidade de organizações
Administração Pública Federal Direta	Órgão Público	76
Administração Pública Federal Indireta	Autarquia	590
	Empresa Pública	23
	Sociedade de Economia Mista	21
	Fundação Pública	38
	Serviço Social Autônomo	182
Total		930

Fonte: Adaptado de Brasil (2019b).

Quanto à distribuição das organizações por unidade supervisora de contas, as 930 entidades que compõem essa amostra estão distribuídas entre 39 unidades supervisoras, cujas quais são a instância máxima de agregação das organizações, quase sempre coincidindo com o Ministério dos quais as instituições fazem parte.

No que tange ao Poder ao qual as instituições estão submetidas, a maior parte está sob o comando do Poder Executivo, totalizando 867 entidades. Do Poder Judiciário, 60 são as instituições e, por fim, o Poder Legislativo abarca apenas 3 instituições as quais são as únicas a não terem instância máxima de agregação superior, respondendo maximamente por elas mesmas e não estando submetidas a nenhuma outra instância. São elas: a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Tribunal de Contas da União.

3.2 Análise de Legibilidade

A análise de legibilidade de relatórios é uma técnica que tem sido utilizada em diversos relatórios corporativos como documentos contábeis (SOUZA *et al.*, 2019; PASKO *et al.*, 2020; HASAN; HABIB, 2020), de responsabilidade social corporativa (BACHA; AJINA, 2019; DEMALINE, 2020) e ESG, como o Relato Integrado (VELTE, 2018; STONE; LODHIA,

2019). Segundo Loughran e McDonald (2016), o aumento das análises textuais de documentos dessa natureza se dá pelo fato de que a disponibilização, pela *internet*, de relatórios, demonstrações, dentre outros, favorece o acesso a esses documentos e, conseqüentemente, amplia as possibilidades de análise dos mesmos. Moreno e Casasola (2016) apontam que, apesar da difusão crescente da análise de legibilidade em relatórios, ainda são escassos os estudos que o fazem longitudinalmente, ou seja, dentre os anos, de modo a verificar sua evolução ou retração.

De acordo com Souza *et al.* (2019), a aferição da legibilidade está diretamente ligada ao texto escrito e se relaciona com a mensuração do nível de dificuldade de leitura de um texto, considerando a estrutura sintática do mesmo e sua frequência de ocorrência e complexidade. Para eles, o êxito na comunicação às partes interessadas está diretamente relacionado ao nível de legibilidade do texto emitido (SOUZA *et al.*, 2019). Neste sentido, esta pesquisa parte da compreensão da análise de legibilidade enquanto o exame da complexidade sintática do texto, tomando como foco de análise o comprimento das sentenças e palavras do texto (STONE; LODHIA, 2019).

Muitos métodos foram desenvolvidos para a realização da análise de legibilidade, tomando como perspectiva a língua inglesa, tais como *Flesch*, *Fog* e *Smog*. No entanto, face à possibilidade de incorrer em erros em virtude da análise de legibilidade de textos em língua portuguesa por fórmulas que consideram a estrutura sintática da língua inglesa, Martins *et al.* (1996) realizaram uma pesquisa em que validaram o índice desenvolvido por Flesch (1948) como adequado para uso, também em textos de língua portuguesa, considerando a fórmula do mesmo e a estrutura linguística analisada.

Neste sentido, Moreno e Casasola (2016) afirmam que, dentre as fórmulas existentes, a proposta por Flesch é a mais recorrentemente adotada em textos de natureza contábil, o que faz com que outros textos que utilizem a mesma fórmula sejam dotados de comparabilidade em relação a pesquisas anteriores. Além disso, Dubay (2007) defende que o índice de Flesch é uma das fórmulas mais precisas, simples e mais utilizadas por pesquisadores para medir a legibilidade de documentos. Considerando que os Relatórios de Gestão possuem parte de suas informações referentes à contabilidade e áreas afins; considerando também que os mesmos estão em língua portuguesa; considerando o quantitativo de documentos a serem analisados e considerando a validação do método na literatura, esta pesquisa adotou o índice de Flesch para a análise a que se propõe este trabalho.

De acordo com Flesch (1948), a clareza da linguagem está relacionada com a maneira com a qual as sentenças são construídas dado que, segundo ele, a estrutura sintática do texto é

responsável por torná-lo mais ou menos legível, a depender da maneira como as frases e palavras estão dispostas. Assim, a fórmula proposta pelo autor e utilizada por este trabalho é:

$$FLESCH = 206,835 - (1,015 \times ASL) - (84,6 \times ASW) \quad (1)$$

Fonte: Adaptado de Flesch (1948).

Sendo:

Average Sentence Length (ASL): Comprimento médio da sentença, calculado através da divisão do número de palavras dividido pelo número de sentenças ($\frac{\text{palavras}}{\text{sentenças}}$);

Average number of Syllables per Word (ASW): Comprimento médio da palavra, calculado através da divisão do número de sílabas dividido pelo número de palavras ($\frac{\text{sílabas}}{\text{palavras}}$).

Fry (2002) explica que no índice de Flesch, o uso do tamanho das sentenças pretende medir a dificuldade sintática do texto visto que, de acordo com Flesch (1948), frases com maior número de palavras dificultam a capacidade de memorização do leitor. Além disso, a métrica que utiliza o número de sílabas objetiva a verificação sobre a complexidade semântica, já que palavras muito grandes podem ser desconhecidas pelos leitores, de modo que o texto se torna mais difícil para leitura (FRY, 2002).

O resultado obtido após o cálculo da fórmula será um número situado entre 0 e 100: quanto mais próximo de 0, menor é sua legibilidade; por outro lado, quanto mais próximo de 100, maior é a legibilidade do texto. De modo que índices crescentes em análises comparativas indicam textos mais legíveis, e índices decrescentes, textos menos legíveis (FLESCH, 1948).

Este trabalho reconhece como limitação do método, corroborando com Clatworthy e Jones (2001), o fato do índice ter sido desenvolvido há mais de 50 anos, assim como o fato de valer-se de simplificação ao analisar apenas comprimento de frases e número de sílabas. Entretanto, apesar de suas limitações, a literatura aponta que o índice segue sendo o mais utilizado em pesquisas afins à que está sendo realizada (MORENO; CASASOLA, 2016). Por este motivo, dada a ausência de método atual consolidado e amplamente utilizado pela comunidade científica e o uso ainda recorrente na literatura do índice de Flesch em pesquisas atuais, optou-se por utilizá-lo, apesar de suas limitações.

3.3 Tratamento dos Dados

Após a seleção da amostra e a coleta dos dados, os documentos foram processados com o auxílio do programa RStudio v.1.4.1103 (RSTUDIO TEAM, 2021) para a realização da contagem de palavras, sílabas e sentenças para posterior aplicação do índice de Flesch. Para isso, utilizou-se no programa o pacote *tm* para mineração do texto, o pacote *pdftools* para a leitura dos arquivos em formato *pdf*, o pacote *sylcount* para o cálculo dos componentes da fórmula de legibilidade e, por fim, o pacote *xlsx* para a transposição dos resultados em planilhas de *excel*. O cálculo dos componentes foi feito a partir da leitura, página a página, dos elementos. Assim, cada linha da planilha gerada se refere a uma página do relatório analisado. Os dados estão disponibilizados na plataforma Mendeley através do link: (<https://data.mendeley.com/v1/datasets/nb744rzy8v/draft?preview=1>).

Uma limitação do programa RStudio é a de que o mesmo não consegue realizar a leitura de tabelas, quadros e imagens. Por este motivo, páginas que contêm exclusivamente estes elementos não foram lidas pelo programa, apresentando código de erro na linha da planilha correspondente à página. Os registros, nesse caso, foram excluídos para não haver interferência no cálculo da legibilidade. Nos casos em que estes elementos aparecem em páginas nas quais constam também textos, a leitura foi feita parcialmente, gerando resultado correspondente.

Outra limitação do método é o fato que os pacotes escolhidos não possuem dicionário em português para fazer a leitura dos documentos. Entretanto, após comparação amostral, verificou-se que a diferença de resultados entre a leitura feita considerando o dicionário em português e o dicionário em inglês não era significativa. Dessa maneira, a leitura se baseia em um dicionário em inglês para o cálculo de sílabas, palavras e sentenças.

Após a correção das planilhas com a exclusão dos erros, foi feito, efetivamente, o cálculo da legibilidade no excel e análise sobre a concisão dos relatórios ao longo do período analisado no que tange ao seu quantitativo de páginas.

Para a realização dos testes estatísticos, inicialmente verificou-se a normalidade da amostra através do teste de Shapiro-Wilk, pelo *software* IBM SPSS Statistics Versão 20. O retorno estatístico mostrou, no entanto, que em nenhum dos anos a amostra é normal, uma vez que o resultado encontrado foi de p-valor < 0,05.

Dessa maneira, o teste não-paramétrico de Kruskal-Wallis foi utilizado para realizar a análise de variância dos dados. Esse tipo de teste é usado para comparar amostras independentes, indicando se há diferenças entre elas (VARGHA; DELANEY, 1998). A hipótese nula testada foi a de que a distribuição da legibilidade era igual em todos os anos, a

qual foi rejeitada uma vez que o teste mostrou que há diferença entre eles [$X^2(3) = 234,10$; $p < 0,001$].

Para verificar onde, na amostra, estavam as diferenças encontradas no teste de Kruskal-Wallis, procedeu-se com o teste *pós-hoc* de Dunn. O teste de Dunn (1964) é um teste não-paramétrico usado quando a H_0 é rejeitada no teste de Kruskal-Wallis, com o intuito de determinar quais grupos da amostra são diferentes e responsáveis pela rejeição.

Os cálculos referentes aos dados que serão apresentados foram feitos com o apoio da ferramenta *excel*, e os gráficos no modelo de *blospot* inseridos na análise de resultados foram produzidos com o auxílio do programa IBM SPSS Statistics Versão 20.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Análise de Concisão

A concisão é um princípio básico do Relato Integrado e uma das diretrizes elencadas pelo *framework* para a construção do documento (IIRC, 2013). Desse modo, o IIRC é claro ao definir que, para ser um Relato Integrado, é fundamental que o documento seja conciso (IIRC, 2013). Além disso, também o TCU, em sua cartilha para a elaboração do Relatório de Gestão com a abordagem do Relato Integrado (BRASIL, 2018b) deixa claro sobre a necessidade de que o novo modelo de Relatório de Gestão seja um documento conciso, seguindo os princípios básicos do RI. Nesse sentido, os tópicos a seguir tratam de elementos associados à concisão, sendo eles, também importantes para a análise da legibilidade.

4.1.1 Páginas

O Relatório de Gestão, tal como foi feito até o exercício de 2017, era um documento extenso em relação ao seu número de páginas. Nesse sentido, o projeto piloto para a adesão do RI, realizado no Ministério da Fazenda em 2017, apontou como umas das diferenças entre os modelos, a redução de páginas, indicando uma tendência a relatórios menores (BRASIL, 2018b). A tabela 2 traz os dados referentes à concisão de páginas nos exercícios analisados.

Tabela 2 - Quantidade de páginas dos Relatórios de Gestão

Métricas	2016	2017	2018	2019
Média	164,58	163,00	121,27	103,66
Mediana	134,00	126,00	106,00	91,00
Quartil 25%	94,00	84,00	73,00	62,00
Quartil 75%	202,75	204,75	149,00	129,00
Desvio Padrão	112,46	119,30	73,44	61,12
Total de Páginas	153.056	151.587	112.778	96.404

Fonte: Dados da pesquisa.

Ao verificar a concisão dos Relatórios de Gestão ao longo dos anos através de seu número de páginas, é possível perceber que, em consonância com o esperado e determinado

pelo TCU, houve uma diminuição na média, mediana e no total de páginas entregues ao longo dos anos. Isso pode ser creditado ao próprio conceito do RI como um modelo mais conciso, bem como às orientações dadas pelo tribunal em sua cartilha, nas quais o TCU sugere o quantitativo de páginas a serem usados para cada tópico a ser abordado no relatório (BRASIL, 2018b).

Além disso, notou-se que, ao comparar os exercícios de 2016 e 2019, anos situados nos extremos do recorte temporal da análise e menos afetados pela mudança que ocorre entre os anos de 2017 e 2018, há uma diminuição de cerca de 32% em sua mediada e de cerca de 37% em sua quantidade total. Em 2016, os relatórios emitidos totalizavam 153.056 páginas. Já em 2019, o total de páginas era de 96.404. Da mesma maneira, verifica-se que, já no comparativo dos exercícios de 2017 e 2018, ou seja, anos situados antes e depois da mudança da estrutura, houve diminuição de cerca de 25% no total de páginas emitidas: 151.587 em 2017 e 112.778 em 2018.

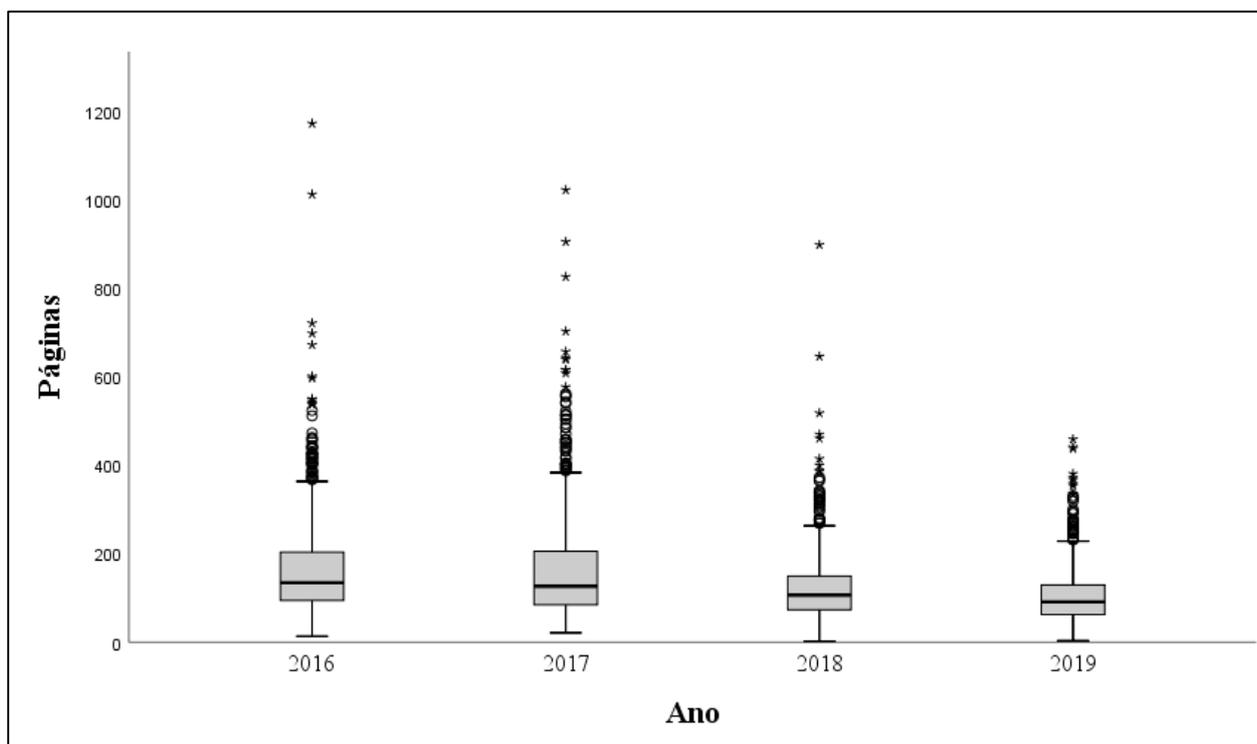


Gráfico 1 - *Boxplot* da quantidade de páginas nos Relatórios de Gestão
 Fonte: Dados da pesquisa.

Apesar desse resultado geral, observa-se, no *boxplot* do Gráfico 1, a presença massiva de *outliers*. Isso se justifica pela falta de uniformidade na apresentação dos relatórios, de modo que, em todos os anos, uma quantidade significativa de instituições apresentou relatório com número de páginas muito acima da média. Essas mesmas instituições, de modo geral, também

reduziram seu número de páginas a partir do ano de 2018, mas não o suficiente para se assemelhar à média geral, seguindo destoantes, ainda que de forma reduzida em relação aos anos anteriores. Em decorrência das discrepâncias no tamanho e estruturação dos relatórios entre as instituições, também os gráficos apresentados nas próximas seções demonstram *outliers* que se justificam pelo mesmo motivo.

Mesmo assim, o resultado demonstra que as instituições públicas atenderam à expectativa e determinação (BRASIL, 2018a) de tornar seus relatórios mais concisos no que tange ao seu número de páginas. Além disso, Oprisor, Tiron-Tudor e Nistor (2016) apontam que o RI é uma ferramenta de *accountability* uma vez que fornece informações claras e de forma concisa às partes interessadas. Sob essa perspectiva, a análise isolada do recorte de concisão de páginas sugere que pode ter havido, com a adesão do RI, a melhora de forma geral das instituições no sentido de se tornarem mais *accountable*.

Apesar disso, não há clareza, nem no *framework* elaborado pelo IIRC (IIRC, 2013), nem nas normativas estabelecidas pelo TCU (BRASIL, 2018a) se, ao tratar sobre concisão, faz-se referência, também, ao quantitativo de páginas. De acordo com a Decisão Normativa nº 170/2018 (BRASIL, 2018a), relatórios concisos são aqueles que não se estendem além daquilo que é necessário para transmitir as mensagens e fundamentos das conclusões. Nesse sentido, é razoável supor que documentos concisos são, também, menores em seu tamanho de forma geral. Assim, nota-se que, a nível de quantitativo de páginas, o princípio básico da concisão previsto pelo TCU enquanto forma de melhorar o processo de relatar informações de gestão através do RI foi atendido.

4.1.2 Palavras

A cartilha de orientação para a elaboração do Relatório de Gestão no modelo de Relato Integrado, assim como o *framework* do RI, orienta que o documento deve “expressar conceitos de maneira clara e com o menor número possível de palavras” (IIRC, 2013; BRASIL, 2018b, p. 20). Além disso, de acordo com Flesch (1948), o número de palavras em um texto, em conjunto com outros elementos, influencia diretamente na legibilidade da informação, uma vez que o mesmo interfere no cálculo do comprimento médio de sentenças, bem como no comprimento médio das palavras - elementos fundamentais para a análise de legibilidade pelo índice de Flesch. Nesse sentido, a Tabela 3 demonstra o quantitativo de palavras presente nos documentos dentro dos 4 anos.

Tabela 3 - Quantidade de palavras dos Relatórios de Gestão

Métricas	2016	2017	2018	2019
Média	46.551,44	46.823,94	30.727,48	26.547,38
Mediana	33.491,50	32.965,50	26.772,50	20.981,00
Quartil 25%	18.490,50	18.244,75	14.761,00	11.785,00
Quartil 75%	60.690,00	59.272,00	40.965,50	35.901,75
Desvio Padrão	42.717,62	45.786,85	23.429,58	21.407,25
Total de Palavras	43.292.838	43.546.260	28.576.559	24.689.062

Fonte: Dados da pesquisa.

Como é possível observar na Tabela 3, entre os anos de 2016 e 2017 houve um leve aumento no número de palavras, seguido da diminuição considerável em 2018 e 2019, após a adoção do novo formato do Relatório de Gestão. Ao comparar os anos que estão no extremo do recorte temporal desta pesquisa, ou seja, 2016 e 2019, é possível notar uma diminuição expressiva de 43% no total de palavras emitidas pelas instituições em seus relatórios.

Além disso, ao observar a evolução dos dois últimos anos, 2018 e 2019, também é possível notar que estes possuem uma distância de quase 14% na diminuição do número de palavras entre si. Isso pode ser explicado pelo fato de que estes anos são os primeiros no que concerne ao uso do modelo do RI. Nesse sentido, é razoável supor que as instituições aprimorem sua forma de relatar à medida em que forem se adaptando ao novo modelo de reporte.

Esse resultado pode ser compreendido à luz das ideias de Bovens, Schillemans e Hart (2008): de acordo com os autores, a elevação do nível de *accountability* também traz, em seu bojo, o componente do aprendizado. Para eles, à medida que as instituições públicas entendem quais são as necessidades de suas partes interessadas, seu processo de prestação de contas é aprimorado. Por se tratar de um novo modelo, espera-se que os números a partir do exercício de 2018 sofram alterações em consonância com o aprendizado das organizações sobre o que e como relatar.

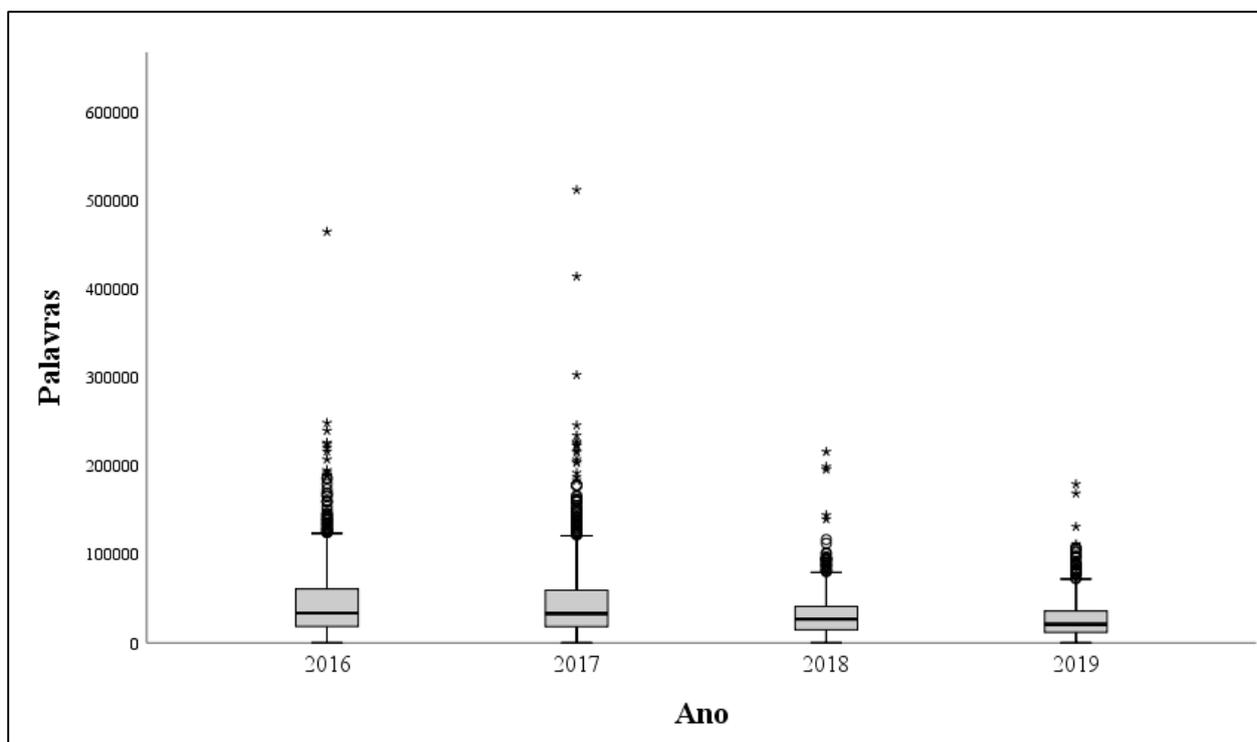


Gráfico 2 - *Boxplot* da quantidade de palavras nos Relatórios de Gestão
 Fonte: Dados da pesquisa.

Novamente, a presença de *outliers* pode ser percebida no Gráfico 2. Além da ausência de uniformidade na apresentação de relatórios, que resulta em documentos muito diferentes entre si, aponta-se também, como justificativa, o processamento feito pelo pacote utilizado no Rstudio, em que o mesmo registrou os números presentes nas demonstrações contábeis como palavras e, conseqüentemente, sílabas e sentenças, em razão da presença de pontuação dentre eles. Nesse sentido, algumas instituições inseriram suas tabelas diretamente no documento, em formato de texto, tendo seus dados contados para as análises. Enquanto isso, outras instituições o fizeram em formato de imagem, que, como já mencionado, não é lido pelo R dada a limitação do pacote em fazê-lo. Nesse sentido, as discrepâncias vistas no Gráfico 2 e nos próximos gráficos (de sílabas e sentenças) com a presença de *outliers* são justificadas por esses fatores.

Através do Gráfico 2 é possível perceber que, nos anos de 2016 e 2017, a dispersão entre os quartis era muito maior, gerando maior amplitude dos dados, enquanto que nos anos seguintes, houve diminuição nos valores absolutos de cada quartil. Também é possível ver que os dados ficaram menos dispersos. Essas medidas corroboram com o resultado geral da análise de palavras, uma vez que indica que há diminuição não só no número de palavras, como também, na dispersão dos dados.

Como dito, o TCU é claro no que tange à concisão enquanto princípio básico para a construção do relatório, de que as instituições devem usar o menor número de palavras que puderem de modo a transmitir sua mensagem de forma concisa (BRASIL, 2018b). Nesse sentido, ao observar os resultados apresentados, pode-se verificar que, de modo geral, as instituições respeitaram a orientação do tribunal quanto a reestruturação dos documentos, diminuindo-os a praticamente metade de seu número de palavras. Isso pode ser explicado pelo encurtamento no número de páginas (a partir da recomendação do TCU sobre o número desejável de páginas para cada parte do relatório), bem como pela orientação para a adoção de infográficos enquanto suporte para a explicação de informações complexas, o que leva, por consequência, à substituição de palavras por imagens (BRASIL, 2018b).

4.1.3 Sílabas

De modo similar às palavras, também o quantitativo de sílabas é apresentado por Flesch (1948) como um componente importante para a avaliação da legibilidade de um documento. De acordo com ele, o comprimento da palavra, calculado através de seu número de sílabas, indica a presença ou não de palavras mais complexas.

Tabela 4 - Quantidade de sílabas dos Relatórios de Gestão

Métricas	2016	2017	2018	2019
Média	81.094,09	82.126,93	54.583,45	47.396,98
Mediana	58.036,00	56.997,50	47.805,50	37.062,00
Quartil 25%	30.827,25	31.702,25	26.010,50	20.905,25
Quartil 75%	105.690,50	105.282,75	72.996,50	64.281,75
Desvio Padrão	73.670,96	78.693,17	41.512,72	37.810,54
Total de Sílabas	75.417.500	76.378.044	50.762.612	44.079.192

Fonte: Dados da pesquisa.

Na Tabela 4, a observação dos quartis 25% e 75% é importante dada a distância entre a média e a mediana, de modo que é possível notar que o quantitativo de sílabas de cada relatório sofre variações notórias entre si. Além disso, de modo similar às palavras, a dispersão entre os dados sofre diminuição nos exercícios de 2018 e 2019, demonstrando a diminuição dos relatórios em seu número de sílabas.

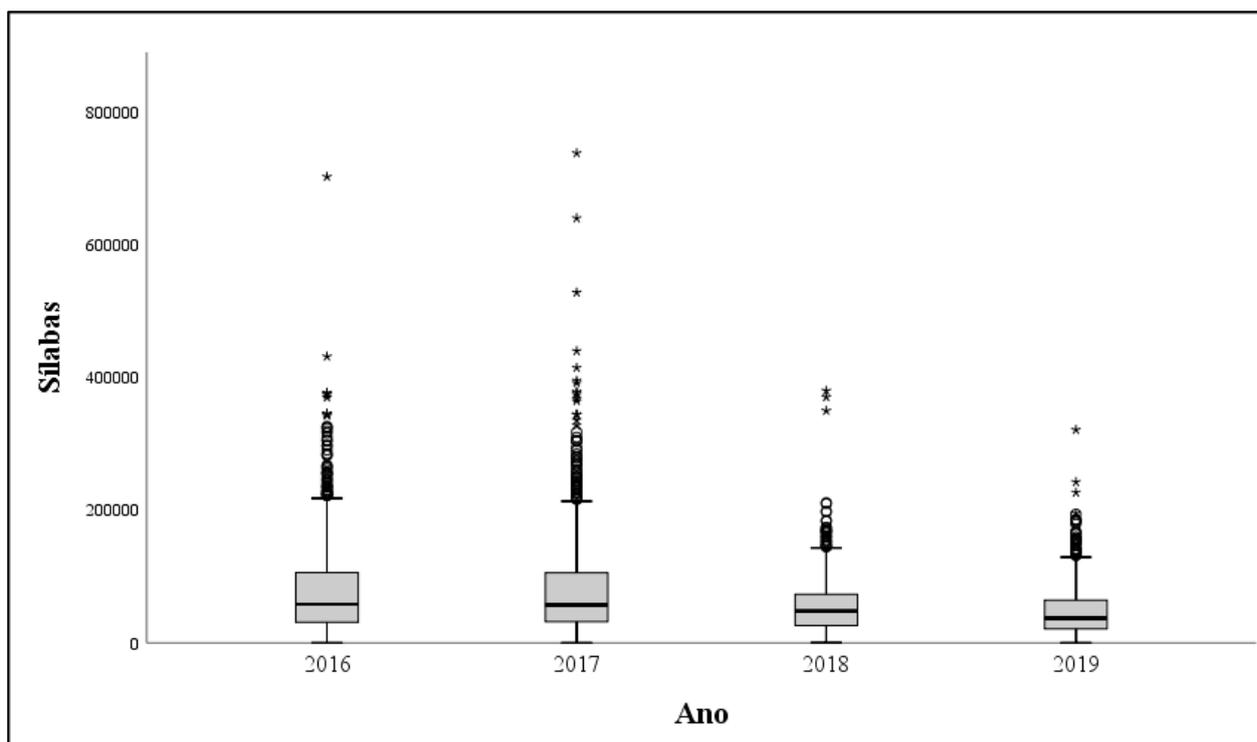


Gráfico 3 - *Boxplot* da quantidade de sílabas nos Relatórios de Gestão
 Fonte: Dados da pesquisa.

Em consonância com o encontrado no quantitativo de páginas e palavras, também as sílabas presentes nos Relatórios de Gestão diminuíram com a adesão do RI. Analisando 2016 e 2019, pode-se notar uma diminuição de cerca de 42% no total de sílabas. Da mesma maneira, ao fazer o comparativo entre os anos situados na mudança do modelo, 2017 e 2018, já é possível perceber uma diminuição de cerca de 33%.

De forma similar às páginas e palavras, também pode-se supor que a diminuição de sílabas totais procede da redução no tamanho do relatório em virtude da proposta do RI, bem como das orientações do TCU para o maior uso de infográficos. Nesse sentido, menos páginas e mais imagens também resultam em menos espaço para palavras e, conseqüentemente, sílabas.

De acordo com Fry (2002), o número de sílabas presente no texto, quando avaliada em conjunto com o número de palavras, aponta para a complexidade sintática do texto, como será visto em capítulos posteriores, dado que palavras maiores, ou seja, com maior número de sílabas, têm maior chance de serem desconhecidas pelos leitores. Dessa forma, palavras grandes demais, no sentido silábico, tendem a ser palavras complexas, dificultando a legibilidade do texto e, conseqüentemente, a compreensão do leitor (FLESCHE, 1948).

Partindo dessa perspectiva, ao analisar isoladamente o número de sílabas, sem associá-la a outras métricas, pode-se perceber um apontamento positivo na redução do número de

sílabas com a adesão do RI no sentido de um documento menos complexo a nível semântico. Esse apontamento está alinhado com as expectativas do TCU, que teve como um de seus objetivos na adesão do modelo, tornar o documento mais compreensível e com linguagem de fácil entendimento e voltado ao cidadão (BRASIL, 2018b). A análise associando o quantitativo silábico ao quantitativo de palavras, será visualizado posteriormente.

4.1.4 Sentenças

Dando prosseguimento às observações sobre concisão, procede-se a verificação do quantitativo de sentenças. Também este elemento é indicado por Flesch (1948) como um importante componente para a análise da legibilidade. Para o autor, o total de sentenças presentes no texto, em observação conjunta com o total de palavras, podem fornecer um panorama geral de sua dificuldade a nível de legibilidade.

Tabela 5 - Quantidade de sentenças dos Relatórios de Gestão

Métricas	2016	2017	2018	2019
Média	6.219,58	6.117,97	3.624,26	2.952,96
Mediana	4.810,50	4.651,50	2.946,50	2.233,50
Quartil 25%	3.147,75	2.840,50	1.825,25	1.360,50
Quartil 75%	7.528,25	7.270,00	4.418,00	3.536,50
Desvio Padrão	6.205,95	7.293,74	3.634,84	3.406,78
Total de Sentenças	5.784.209	5.689.708	3.370.561	2.746.252

Fonte: Dados da pesquisa.

De modo similar aos outros dados analisados, houve queda também no número de sentenças, conforme observado na Tabela 5. Sob a perspectiva dos extremos (2016 e 2019), a queda foi ainda maior do que os outros resultados expostos, totalizando quase 53% de redução nas sentenças, indo de 5.784.209 para 2.746.252. Além disso, já na passagem do exercício de 2017 para 2018, pode-se ver a redução de quase 41% no total de sentenças, também a maior queda dentre os números comparados entre anos.

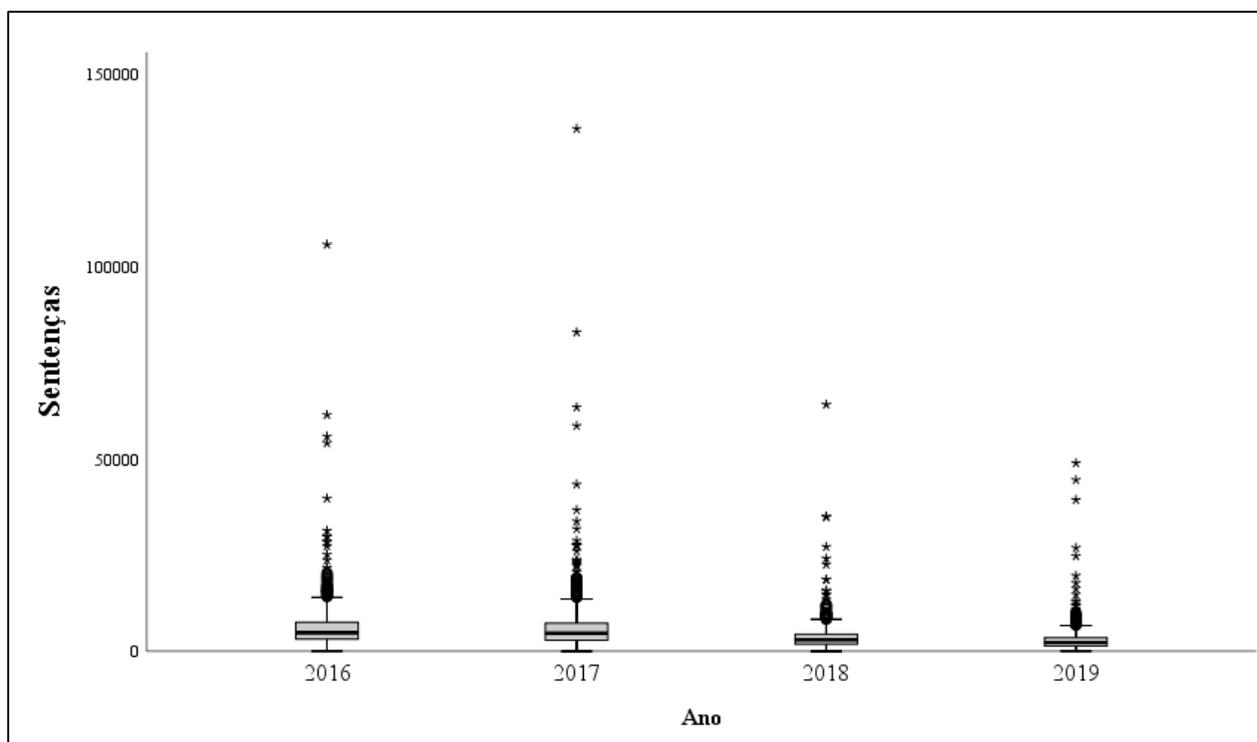


Gráfico 4 - *Boxplot* da quantidade de sentenças nos Relatórios de Gestão
 Fonte: Dados da pesquisa.

Como dito, as sentenças possuem relação direta com a legibilidade calculada através do Índice de Flesch (1948) pois é com esse número, em associação ao número de palavras, que se pode medir a complexidade das frases. Sendo a última métrica avaliada isoladamente neste trabalho, percebe-se que, como as outras, também esta sofreu redução. Assim, pode-se supor que essa diminuição está relacionada ao modelo concebido para o novo relatório a partir de 2018 e à redução do número de páginas a partir das orientações dadas pelo TCU, assim como à adoção de infográficos para a transmissão de informações mais concisas e claras (BRASIL, 2018b).

Dessa maneira, avaliando apenas o quantitativo de sentenças presentes no texto e sua diminuição com a alteração na estrutura do documento, pode-se perceber que os relatórios caminharam no sentido de concisão nessa métricas, assim como em todos os elementos abordados até aqui.

A concisão é um princípio básico do RI (IIRC, 2013) e do modelo proposto pelo TCU (BRASIL, 2018b), muito presente ao longo de todas as orientações sobre a construção de relatórios inspirados no Relato Integrado. Assim, os resultados apontam para um cenário positivo no que tange ao atendimento desse princípio por parte das instituições que estão

prestando contas, demonstrando êxito e confluência entre o que se pretende e o que se obtêm com o uso do modelo.

4.2 Análise de Legibilidade

A análise de legibilidade é entendida neste trabalho como a observação da complexidade sintática do texto (STONE; LODHIA, 2019). Nesse sentido, o índice de Flesch (1948) é o método aqui utilizado para apontar a legibilidade dos textos analisados, a partir da ponderação do comprimento médio de sentenças (ASL) e do comprimento médio de palavras (ASW) presentes nos relatórios.

4.2.1 Comprimento médio das sentenças (ASL)

O comprimento médio das sentenças (ASL) é elemento estruturante da análise de legibilidade do índice de Flesch (1948) e consiste na relação entre a quantidade total de palavras do texto e a quantidade total de sentenças $\left(\frac{\text{palavras}}{\text{sentenças}}\right)$. De acordo com Fry (2002), baseado em Flesch (1948), o cálculo do tamanho das sentenças está relacionado à capacidade de memorização do leitor, uma vez que, quanto maiores forem as frases, mais difíceis elas são de serem memorizadas. O Gráfico 5 demonstra os ASL das instituições analisadas:

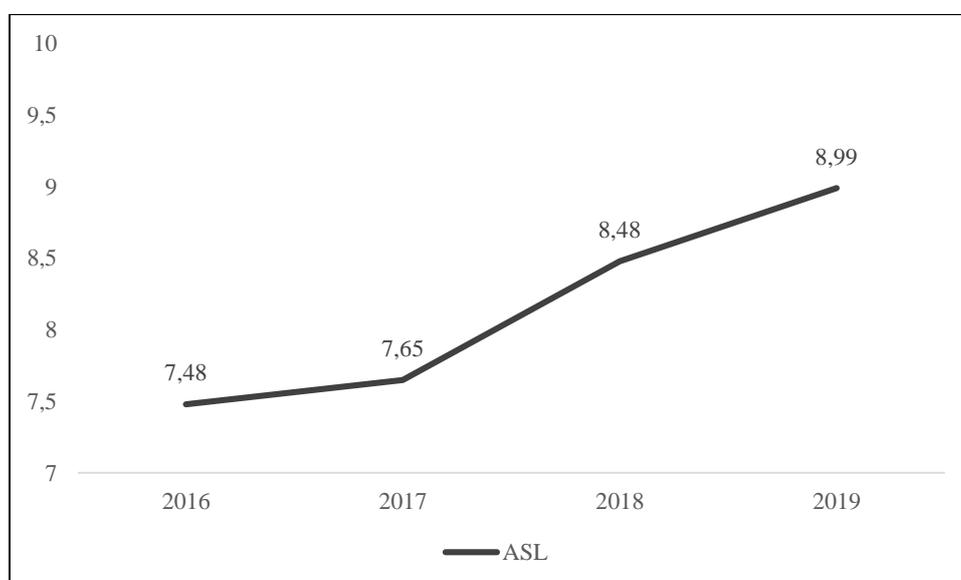


Gráfico 5 - ASL dos Relatórios de Gestão
Fonte: Dados da Pesquisa

De forma contrária ao que foi analisado até aqui, o tamanho das frases (ASL) aumenta ao longo do tempo, especialmente após a mudança ocorrida a partir de 2018. Esse resultado, aparentemente contraditório ao fato de que palavras e sentenças diminuem com a mudança, pode ser explicado a partir da percepção de que, embora ambas tenham diminuído de forma geral, as proporções são diferentes. Dado que a ASL é obtida pela divisão entre quantidade de palavras e quantidade de sentenças, a observação da proporcionalidade nas reduções é fundamental para entender o resultado.

Entre os anos de 2016 e 2017, o aumento da ASL se deve ao fato de que o quantitativo total de palavras aumentou, enquanto as sentenças sofreram diminuição. Já entre 2017 e 2018, ano da mudança de estrutura, as palavras sofreram uma diminuição de cerca de 34%, contra aproximadamente 41% do total de sentenças diminuídas. Entre 2018 e 2019, a redução de palavras foi de cerca de 14%, enquanto o total de sentenças reduziu em 18%. Por sua vez, ao fazer o comparativo dos anos situados nos extremos da análise, 2016 e 2019, nota-se que a diminuição de palavras foi de cerca de 43%, e a diminuição de sentenças foi de aproximadamente 53%.

Esse resultado demonstra que, ao longo do tempo, e nos extremos da análise, as sentenças foram diminuídas em proporção maior que a redução do total de palavras. Isso indica que as frases ficaram maiores, mais longas e, portanto, mais complexas (FLESCH, 1948). Dessa forma, os textos passaram a conter menos frases, no que tange ao quantitativo dessas, contudo, as frases presentes nos textos ficaram maiores, no que tange ao seu tamanho. Isso se deve ao fato de que as palavras foram diminuídas, em quantidade, mas não tanto quanto a quantidade de sentenças. Assim, tendo mais palavras e menos frases, entende-se que essas palavras foram encaixadas em frases maiores. Para Flesch (1948), frases mais complexas influenciam na memorização do leitor, de modo que, ao chegar ao final de frases muito longas, o mesmo tem dificuldade de se lembrar do que foi dito (FRY, 2002).

Embora as análises aqui feitas levem em consideração a legibilidade dos documentos, Courtis (1995) indica que a complexidade das frases é o indicador real de dificuldade para a leitura das mesmas. Assim, estando esse indicador diretamente ligado à complexidade dos textos e ao cálculo da legibilidade, pode-se entender a legibilidade como uma aproximação da compreensibilidade (COURTIS, 1995).

Flesch (1948) considera o ASL um elemento estruturante na aferição da dificuldade sintática do texto e, por consequência, em sua legibilidade. Dessa forma, o resultado aponta que, sob a perspectiva do comprimento médio de frases, a mudança provocada pela adesão do RI tornou os relatórios mais difíceis de serem lidos e memorizados. Esse resultado, por sua vez,

faz contraponto ao que se espera deste documento no que tange à construção de um relatório claro e conciso (IIRC, 2013; BRASIL, 2018a; BRASIL, 2018b). Dessa forma, em conjunto com o comprimento médio das palavras (ASW), é possível inferir sobre a legibilidade dos Relatórios de Gestão, segundo o índice de Flesch (1948), e ponderar sobre a melhora ou piora em sua dificuldade de leitura.

4.2.2 Comprimento médio das palavras (ASW)

Além do ASL, Flesch (1948) também considera o comprimento médio das palavras (ASW) para realizar a medida da legibilidade de um texto. A ASW indica a complexidade das palavras, a partir do seu tamanho, que é calculada através da divisão do número total de sílabas do texto pelo número total de palavras presente no mesmo: $\left(\frac{\text{sílabas}}{\text{palavras}}\right)$.

Assim, quanto mais sílabas compuserem as palavras, mais complexas elas serão (FLESCHE, 1948). O ASW é outro componente essencial para a legibilidade uma vez que, quanto maiores forem as palavras, maiores serão as chances de as mesmas não serem conhecidas pelo leitor (FRY, 2002). Dessa maneira, quanto menor o ASW, mais legíveis serão as palavras de um documento. No Gráfico 6, pode-se verificar o ASW dos relatórios emitidos no período analisado.

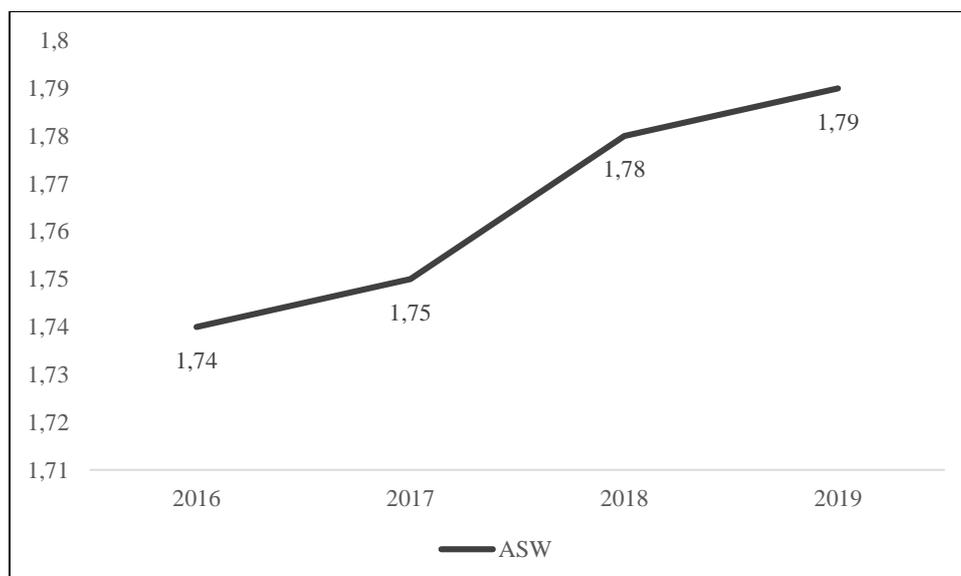


Gráfico 6 - ASW dos Relatórios de Gestão
Fonte: Dados da Pesquisa

De maneira similar ao ASL, o ASW também apresenta comportamento contrário à tendência demonstrada quando da análise isolada dos elementos “palavras” e “sílabas”. Enquanto palavras e sílabas têm diminuição ao longo dos anos e, principalmente, com a mudança de modelo utilizado no relatório, o ASW apresenta aumento, ainda que de forma discreta.

Novamente, o aumento no comprimento médio da palavra se deve à proporcionalidade nas diminuições de sílabas e palavras: as sílabas, elemento situado no numerador da fórmula, tiveram aumento entre os anos de 2016 e 2017, enquanto as palavras, situadas no denominador, diminuíram. Entre 2017 e 2018, ano da mudança de modelo, a diminuição do número de sílabas foi de cerca de 33%, enquanto que as palavras diminuíram aproximadamente 34%. Já entre 2018 e 2019, a redução de sílabas foi menor, cerca de 13,17%, enquanto as palavras reduziram em 13,6%. Por fim, entre os extremos do recorte deste trabalho, 2016 e 2019, tem-se a redução de 42% das sílabas, e de 43% das palavras.

Os resultados demonstrados explicam o aumento discreto, mas existente, no comprimento médio das palavras. Como é possível ver, as sílabas também sofrem menor redução em relação ao quantitativo de palavras. Essa proporcionalidade e o aumento da ASW demonstram que, de forma contrária ao esperado e proposto, as palavras também ficaram maiores ao longo do tempo, com um aumento um pouco maior na mudança ocorrida entre 2017 e 2018.

Esse resultado, analisado sob a perspectiva de Flesch (1948), demonstra que, ao longo do tempo, palavras mais complexas passaram a ser utilizadas nos Relatórios de Gestão. Para o autor, quanto maiores as palavras, maior a chance de que estas sejam desconhecidas pelo leitor.

Nesse sentido, sobre o novo modelo de relatório, o TCU orienta: “visando a sociedade como destinatária primordial, o relatório de gestão deve ser conciso e abrangente, redigido em uma linguagem voltada para o cidadão” (BRASIL, 2018b, p. 5). Assim, observa-se que um resultado que aponta para maior complexidade de palavras é um resultado contraditório à orientação de “linguagem voltada ao cidadão” dado que, de acordo com o IBGE, em 2019, último ano com dados divulgados pelo órgão, mais da metade da população brasileira não havia concluído a educação básica e obrigatória (IBGE, 2019). Assim, a observação conjunta do ASW e do ASL, feita no próximo capítulo, demonstra a legibilidade dos documentos.

4.2.3 Índice de Flesch

Como mencionado, o resultado encontrado após o cálculo da legibilidade é um índice situado entre 0 e 100. Textos com índice próximo de 0, são textos menos legíveis; textos com índice próximo de 100, são textos mais legíveis. Ao realizar o comparativo de legibilidade, a tendência esperada em textos que se propõem mais legíveis é que o índice retornado seja crescente, ou seja, aumente. Após a exposição e análise isolados de todos os elementos que compõem a legibilidade pelo índice de Flesch (1948), o Gráfico 7 apresenta o resultado geral da legibilidade da amostra no período analisado.

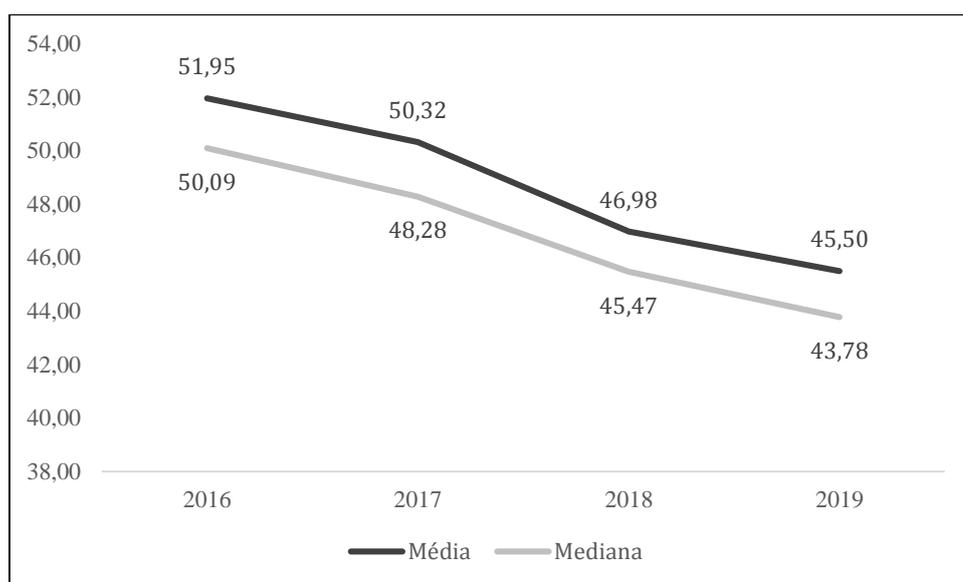


Gráfico 7 - Análise da legibilidade dos Relatórios de Gestão
Fonte: Dados da Pesquisa

Novamente, os resultados apresentados são contraditórios em relação à análise dos elementos “palavras”, “sílabas” e “sentenças”, quando avaliados isoladamente. Como é possível observar no Gráfico 7, a legibilidade dos textos entregues ao TCU sofreu redução ao longo do tempo. Ou seja, os documentos entregues pelas instituições públicas no período analisado ficaram menos legíveis e mais difíceis de serem lidos. Isso acontece em todos os anos, mas de forma mais significativa entre a passagem de 2017 para 2018, ano que marca a adesão do RI como abordagem estruturante do Relatório de Gestão.

O teste de Kruskal-Wallis, teste não-paramétrico utilizado em razão da ausência de normalidade da amostra, também demonstrou que o nível de significância na diferença de médias é menor que 0,05, corroborando com o resultado encontrado na estatística descritiva:

Tabela 6 - Resultado do Teste de Kruskal-Wallis

Índice	Resultado
H de Kruskal-Wallis	232,023
Grau de Liberdade	3
p-valor	0,000

Fonte: Dados da pesquisa.

Essa significância indica que a hipótese nula de que a distribuição da legibilidade é igual dentre os anos deve ser rejeitada. Desse modo, o teste *pos-hoc* de Dunn, método não paramétrico subsequente ao de Kruskal-Wallis quando H_0 é rejeitada, foi responsável por realizar comparações múltiplas posteriores e indicou que a diferença estava presente em todos os anos analisados.

Tabela 7 - Resultado do Dunn teste

Ano	2016	2017	2018
2017	155,443 (0,001)		
2018	491,440 (0,000)	335,997 (0,000)	
2019	679,805 (0,000)	524,362 (0,000)	188,366 (0,001)

Nota: o número entre parêntesis representa o *p-valor* de cada comparação estabelecida.

Fonte: Dados da pesquisa.

Dessa maneira, o resultado encontrado após a estatística de Kruskal-Wallis indica que é possível afirmar que as médias de legibilidade de cada ano variam entre si de maneira significativa. Isso demonstra que, ainda que algumas diferenças de média sejam pequenas, estatisticamente vê-se que não são diferenças ocasionais. Além disso, o teste de Dunn também mostra que essa variação ocorre ao longo de todos os anos. Dessa maneira, vê-se que tanto antes quanto depois da adoção do RI, há uma tendência de piora na legibilidade. Isso também permite ver que nem o uso da estrutura do RI foi capaz de sanar a questão da legibilidade decrescente.

Esse resultado é contraditório também às expectativas do IIRC e do TCU, de obterem, com o RI, um relatório claro e de fácil entendimento (IIRC, 2013; BRASIL, 2018b). Flesch (1948) afirma que textos com palavras e sentenças maiores, são relatórios mais complexos e

de maior dificuldade de leitura e, portanto, possuem legibilidade menor. Dado que o resultado geral demonstra que os relatórios de gestão ficaram menos legíveis, pode-se inferir que, portanto, ficaram mais complexos e, por sua vez, não alcançaram o objetivo de serem de fácil entendimento do cidadão (BRASIL, 2018b).

4.3 Análise por Natureza Jurídica

De modo a compreender melhor o resultado geral apresentado, a seguir, proceder-se-á a exposição dos resultados agrupados por natureza jurídica das unidades apresentadoras de contas.

4.3.1 Órgão Público Federal

Os Órgãos Públicos Federais são instituições que fazem parte da Administração Pública Federal Direta. Meirelles (2016) define órgão público como um centro de competência cuja função é desempenhar atribuições estatais específicas. Dessa maneira, os órgãos integram o corpo da Administração Pública como um todo, não sendo dotados de personalidade jurídica. Assim, sua existência atende a fins específicos de execução de funções do Estado que lhes são imputadas (MEIRELLES, 2016). O Gráfico 8 ilustra os índices de legibilidade obtidos pelos 76 órgãos públicos analisados.

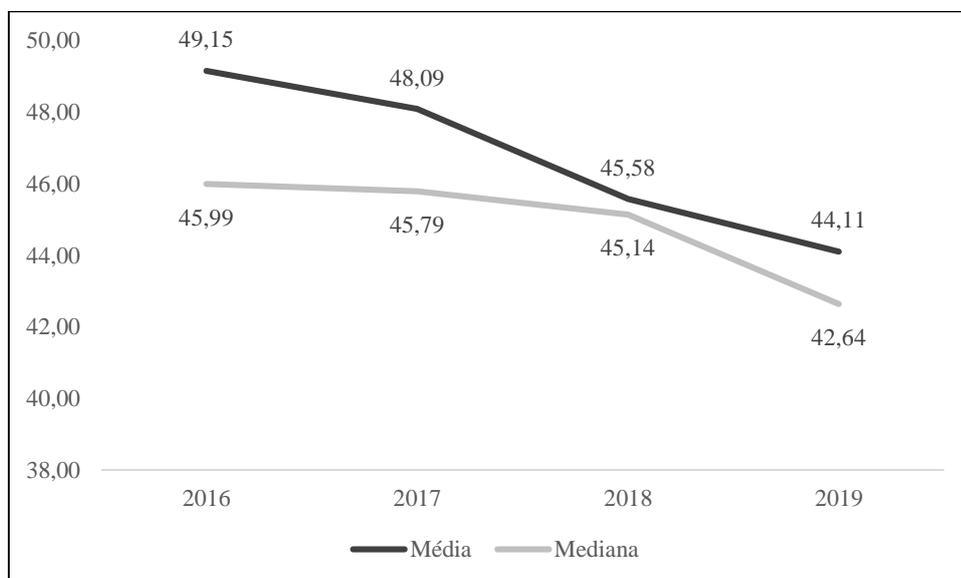


Gráfico 8 - Legibilidade dos Relatórios de Gestão de Órgãos Públicos
Fonte: Dados da Pesquisa

Dada sua natureza intrínseca de representação estatal e da destinação de recursos públicos para a execução de suas atividades, os órgãos públicos integram o rol de unidades obrigadas a prestar contas à sociedade. Assim, observa-se que, em consonância com o resultado geral obtido, também os órgãos públicos obtiveram piora em sua legibilidade com a adesão do Relato Integrado. Apesar disso, o relatório foi reduzido em quase 50% no seu tamanho de páginas, se comparados os resultados dos extremos do recorte, 2016 e 2019. Isso demonstra que sua redução de tamanho não foi capaz de melhorar sua legibilidade, uma vez que, possivelmente, no intento de tornar o relatório menor, em cumprimento às determinações estabelecidas pelo TCU, os órgãos tentaram se explicar mais no espaço disponível que continham em seus relatórios.

Esse resultado remonta à discussão provocada por Melloni, Caglio e Perego (2017), que apontam para as tensões possíveis entre as diretrizes do IIRC. De acordo com eles, o conselho orienta que seja produzido um relatório conciso, sem, no entanto, explicar sobre como fazê-lo sem prejudicar a outra diretriz fundamental na elaboração do documento, que é o da completude e do equilíbrio.

Nesse sentido, Chaidali e Jones (2017) demonstraram que, para os preparadores de relatórios entrevistados na pesquisa realizada por eles, relatar todas as informações inerentes aos seis tipos de capitais estabelecidos pelo IIRC é uma tarefa que demanda um documento de extensão igual ou maior aos relatórios já produzidos. Dado que, à luz da discussão de Melloni, Caglio e Perego (2017), além de relatar sobre informações variadas, cabe ao documento, também, a tarefa de ser conciso, o resultado que aponta para frases e parágrafos maiores pode ser entendido da seguinte maneira: na ausência de páginas, os preparadores se estendem em explicações para tentar fornecer informações completas no pouco espaço físico disponível, dentro do estabelecido pelo TCU. Isso acarreta na produção de documentos mais enxutos, mas também mais complexos.

Além disso, observa-se que, em nenhum dos anos analisados, mesmo antes da adoção do Relato Integrado, a legibilidade dos órgãos públicos alcança os 50 pontos, que seria equivalente à metade da escala de legibilidade. Dessa forma, a baixa legibilidade em todos os exercícios também corrobora com os achados de pesquisas anteriores, que demonstram que os documentos utilizados para prestar contas de informações governamentais apresentam baixo grau de compreensibilidade semântica e alto nível de complexidade sintática (AUGUSTINHO; OLIVEIRA; GUIMARÃES, 2015; LOPES, 2016; OLIVEIRA et al., 2018).

4.3.2 Autarquias

De acordo com Di Pietro (2018), autarquias são instituições que fazem parte da Administração Pública Federal Indireta, criadas para executar serviços públicos descentralizados. As autarquias contam com personalidade jurídica de direito público e possuem capacidade de autoadministração, sendo, no entanto, controladas pelos limites da lei (DI PIETRO, 2018). Na amostra estudada, a administração pública federal conta com 590 instituições autárquicas, sendo estas, majoritariamente, divididas em agências, bancos, conselhos profissionais e instituições federais de ensino.

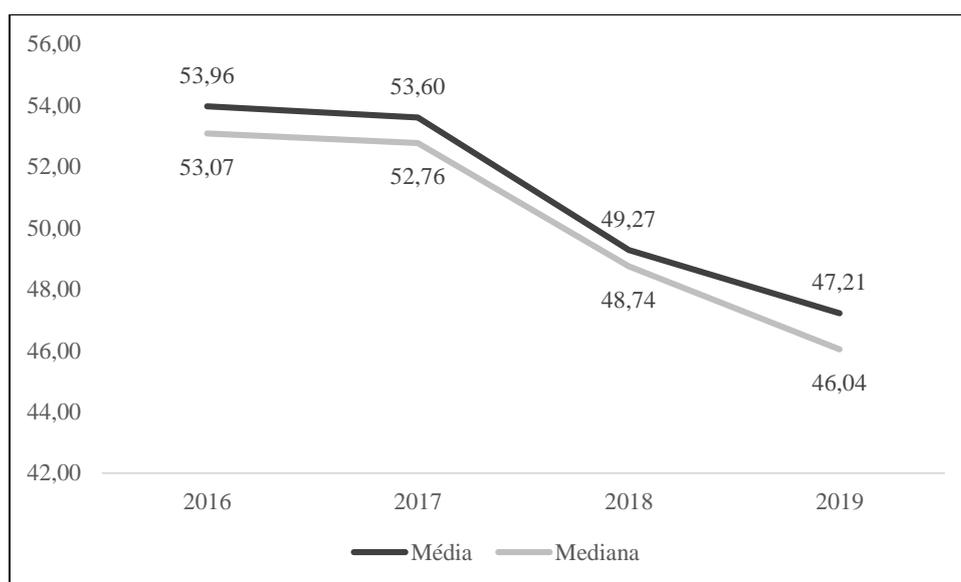


Gráfico 9 - Legibilidade dos Relatórios de Gestão das Autarquias
Fonte: Dados da pesquisa.

De maneira similar aos resultados demonstrados até aqui, a legibilidade das autarquias também sofreu redução ao longo dos anos, principalmente com a mudança no modelo de relatório, entre 2017 e 2018. Observa-se também que, apesar de decrescente, a legibilidade das autarquias esteve acima, em pontuação, do que a legibilidade dos órgãos públicos. Isso indica que, ao longo do recorte aqui estudado, as autarquias sempre apresentaram Relatórios de Gestão mais legíveis do que os que foram produzidos pela administração pública federal direta.

De acordo com Di Pietro (2018), as autarquias são dotadas de capacidades específicas. Isso quer dizer que, pelo princípio da especialização, as autarquias são proibidas de exercer atividades estranhas às finalidades para as quais foram instituídas (DI PIETRO, 2018). Logo, pode-se supor que a melhor legibilidade apresentada por autarquias esteja ligada à sua

especialização. Dado que o Relato Integrado se propõe a explicar de forma holística e abrangente sobre as operações da instituição, supõe-se que a tarefa seja menos complexa para aqueles que têm todas as suas atividades em confluência com alguns poucos objetivos específicos bem delimitados. Isso, inclusive, reduz os custos de elaboração, este último elencado pelos preparadores de relatórios como um potencial fator para o insucesso do Relato Integrado (CHAIDALI; JONES, 2017).

Apesar disso, os dados mostram que, sob a perspectiva dos extremos, a legibilidade dos relatórios caiu cerca de 12% entre os anos de 2016 e 2019, de forma similar ao ocorrido nos órgãos públicos, que foi de 10%. A queda na legibilidade após a adoção do RI também contribui com a discussão levantada por De Villiers e Sharma (2017), de que, para que a abordagem de relatar de forma integrada tenha sucesso, é preciso que o conceito de pensamento integrado seja capaz de suplantar a prática vigente de construção de relatórios fragmentados e baseados em silos (BRASIL, 2018b).

Partindo desse ponto, entendendo o declínio na legibilidade como um apontamento de textos pouco compreensíveis, pode-se supor, também, que o elemento de “clareza” não está sendo atendido. Como já dito, a sociedade é a principal destinatária dos Relatórios de Gestão (BRASIL, 2018b), sendo, então, a principal parte interessada na produção dos mesmos. Além disso, a relação com as partes interessadas é, também, um elemento direcionador na elaboração destes relatórios (BRASIL, 2018b).

4.3.3 Serviço Social Autônomo

Meirelles (2016) esclarece que serviços sociais autônomos são instituídos por lei, através de personalidade de direito privado, com o intuito de realizar atividades de ensino a determinadas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos. Os serviços sociais autônomos são entes paraestatais que cooperam com o poder público e recebem dele, incentivos através de contribuições parafiscais, ou seja, tributos de contribuição especial para atender os interesses de categorias econômicas ou profissionais (DI PIETRO, 2018).

Di Pietro (2018) afirma que os serviços sociais autônomos não são serviços públicos, mas serviços de interesse público e, por isso, são incentivados pelo poder público. Assim, a autora explica que esse tipo de serviço não é uma atividade do Estado que foi transferida para outra instituição. Antes, no entanto, trata-se de uma atividade privada que atende a interesses públicos e que, por isso, o Estado incentiva e subvenciona (DI PIETRO, 2018). Alguns

exemplos de Serviços Sociais Autônomos são o Senai, Sesc, Senac e Sesi (MEIRELLES, 2016). O Gráfico 10 mostra o comportamento da legibilidade das 182 instituições analisadas.

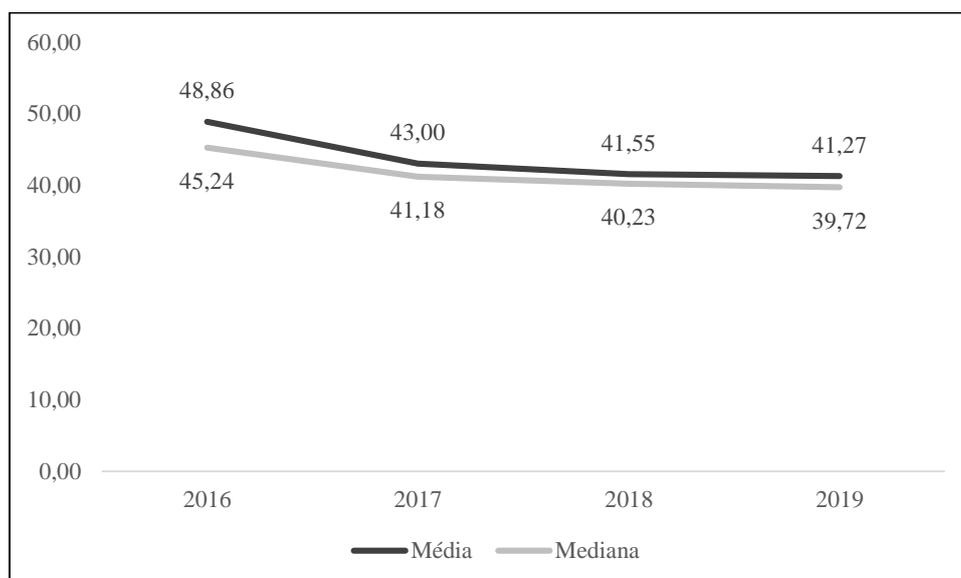


Gráfico 10 - Legibilidade dos Relatórios de Gestão dos Serviços Sociais Autônomos
Fonte: Dados da pesquisa.

Em consonância com os resultados obtidos aqui, nota-se diminuição na legibilidade ao longo dos anos, com a peculiaridade de que, entre os anos de 2016 e 2017, a queda é maior do que a ocorrida entre 2017 e 2018, ano da adesão do Relato Integrado. Alguns acontecimentos podem ser apontados para explicar esse fato: a Tabela 8 mostra a média de legibilidade nos anos de 2016 e 2017 das 6 instituições mais representativas, no que tange à quantidade de entidades. Cada instituição apresentada entregou relatórios de gestão referentes ao departamento nacional e aos departamentos regionais. Assim, o total de entidades elencadas na Tabela 8 compreende o número de instituições associadas que apresentaram Relatório de Gestão. A análise dos dados ajuda a compreender sobre quais instituições orientam o resultado visto para a queda significativa de legibilidade dentre os anos.

Tabela 8 - Legibilidade média de instituições representativas do Serviço Social Autônomo

Instituição	Total de entidades	Média Legibilidade 2016	Média Legibilidade 2017
SESC	22	58,10	49,38
SENAR	22	46,94	41,23
SENAC	26	48,49	46,65
SENAI	23	54,39	40,87
SEBRAE	28	41,55	42,74
SESCOOP	28	42,41	37,97

Fonte: Dados da pesquisa.

Observando o resultado de forma compartimentalizada em cada instituição, nota-se que, entre os anos de 2016 e 2017, duas entidades tiveram queda brusca em sua legibilidade: o SESC e o SENAI. No SESC, dois acontecimentos marcaram a instituição no ano de 2017 e foram trazidos pelos seus Relatórios de Gestão: o primeiro, a adoção de um plano estratégico para os anos de 2017 a 2020 (SESC, 2017a). O segundo, a implantação do Referencial Programático do SESC, criado em 2015, mas implantado em 2017 (SESC, 2017b).

O plano estratégico teve como principal finalidade, a afirmação institucional, a partir da promoção do reconhecimento de sua importância por parte de seus clientes (SESC, 2017c). De acordo com os dirigentes da instituição, o SESC é reconhecido e dotado de credibilidade por suas atividades, mas ainda é permeado de desconhecimento, por parte da sociedade, sobre sua natureza jurídica e o trabalho que realiza (SESC, 2017c). Essa perspectiva aponta para uma maior necessidade da instituição de, no objetivo de se afirmar, também trazer maiores explicações sobre a natureza e o funcionamento organizacional. Esse primeiro aspecto pode ser apontado como uma possível justificativa para a queda na legibilidade.

No que tange à adoção do Referencial Programático do SESC, o documento explica que sua função é a de estabelecer critérios que permitam a mensuração de desempenho (SESC, 2015). Dessa forma, o SESC pretendeu traduzir suas ações para a sociedade, de modo que esta pudesse compreender, de forma integrada, seu funcionamento, bem como garantir o ordenamento institucional da gestão de desempenho (SESC, 2015; SESC, 2017b).

Como é possível perceber, embora em 2017 ainda não se tenha adotado o RI enquanto modelo dos Relatórios de Gestão, a lógica vigente já estava alinhada com os princípios da abordagem de Relato Integrado, como conectividade da informação, relação com partes

interessadas e foco estratégico (IIRC, 2014a). Nesse sentido, a pesquisa de Chaidali e Jones (2017), em entrevistas com preparadores de relatórios, também demonstrou que, mesmo antes da adoção do nome de “Relato Integrado”, alguns relatórios produzidos pelo mercado já eram orientados por essa perspectiva, ainda que sem se nomearem desta forma. Dado que o SESC é uma entidade paraestatal de direito privado, ou seja, inserida no mercado, pode-se supor que a queda de legibilidade em seus relatórios tenha relação com a mudança na lógica de produção de seu funcionamento e, conseqüentemente, de sua comunicação, em consonância com os resultados gerais obtidos por essa pesquisa.

Além disso, a instabilidade do cenário econômico enquanto reflexo da instabilidade política ocasionada pelo *impeachment* da então presidente do país, Dilma Rousseff, no final de 2016, e a assunção ao cargo do então seu vice Michel Temer, também ocasionou queda na arrecadação das contribuições compulsórias e, conseqüentemente, na oferta de serviços (SESC, 2017c).

Partindo da perspectiva de que, embora o relatório de gestão de 2017 ainda não estivesse nomeadamente estruturado enquanto Relato Integrado, mas, estando ele orientado por princípios institucionais que também norteiam este tipo de relatório, a queda na legibilidade dos relatórios produzidos pelo SESC em 2017 também está alinhada com os resultados de pesquisas anteriores. Melloni, Caglio e Perego (2017), por exemplo, indicam em sua pesquisa que empresas com fraco desempenho apresentaram relatórios mais longos, menos equilibrados, e menos legíveis. Da mesma maneira, Roman, Mocanu e Hoinaru (2019) demonstram que o equilíbrio na legibilidade dos relatórios está associado, dentre outros fatores, à arrecadação da organização que relata. Assim, o resultado que aponta queda na legibilidade em um momento em que há queda na contribuição também corrobora com os dados obtidos anteriormente pela literatura.

No que tange ao SENAI, também a crise econômica oriunda da instabilidade política foi apontada como causa da queda nas contribuições recebidas pela organização, já que as mesmas são providas pela indústria. Nesse período, tem-se forte queda da legibilidade entre os anos de 2016 e 2017. Esse resultado também está de acordo com a literatura, demonstrando que organizações com desempenho financeiro ruim tendem a ofertar relatórios menos legíveis (MELLONI; CAGLIO; PEREGO, 2017).

4.3.4 Fundações

De acordo com Meirelles (2016), as Fundações podem ser pessoas jurídicas de direito privado ou público, cabendo à lei, a definição de sua área de atuação. Para Di Pietro (2018), as fundações servem para fins de utilidade pública, que pode ser religioso, moral, científico, educacional, dentre outros. Já o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, afirma que as fundações públicas, que integram a administração pública federal indireta, são criadas por autorização legislativa, sem fins lucrativos (BRASIL, 1967). Sua personalidade jurídica é de direito privado e sua criação atende à finalidade de desenvolvimento de atividades que não precisem ser executadas diretamente pela administração pública (BRASIL, 1967). Por isso, por vezes as fundações de direito público são confundidas com autarquias (DI PIETRO, 2018).

Na amostra aqui estudada, que compreende 38 instituições, a maior parte das fundações analisadas são de universidades federais (22 instituições), as quais, por imprecisão jurídica, são parte definidas como autarquias, e parte definidas como fundações (ZIELINSKI; COSTALDELLO, 2014).

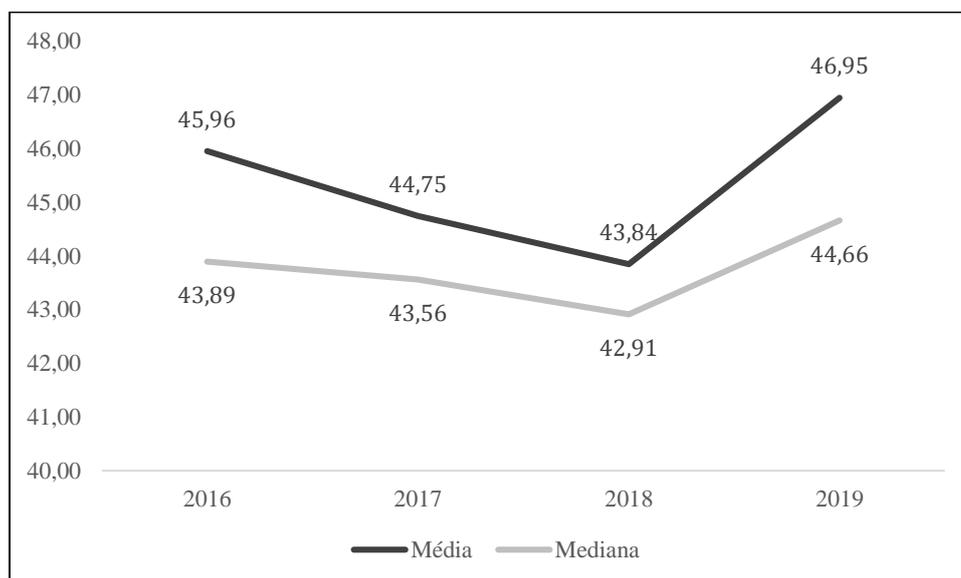


Gráfico 11 - Legibilidade dos Relatórios de Gestão das Fundações Públicas
Fonte: Dados da pesquisa.

Como é possível ver no Gráfico 11, entre os anos de 2016 e 2018 ocorreu queda na legibilidade, mas em 2019, de forma diferente dos resultados encontrados anteriormente, percebe-se aumento na legibilidade.

Essa melhora pode ser entendida a partir da perspectiva de, como já mencionado, a maior parte da amostra de fundações é composta por universidades federais. Dado que as

universidades são centros de conhecimento, atualizados, e em contato constante com pesquisas científicas, supõe-se que a melhora na legibilidade também acompanhe o processo de atualização.

Para Mauro *et al.* (2020), a expectativa em relação à responsabilização no serviço público vem mudando ao longo do tempo, de modo que a sociedade tem demandado cada vez mais informações completas sobre o uso do recurso público. Nesse sentido, Biondi e Bracci (2018) afirmam que há uma pressão crescente para que o setor público divulgue dados relacionados ao desempenho, bem como a aspectos não-financeiros. Assim, a melhora na legibilidade atende aos interesses da sociedade por um serviço público mais responsivo, uma vez que este não somente disponibiliza as informações, como o faz de modo que seja possível de ser compreendido.

Dessa forma, pode-se tomar as fundações como um possível exemplo de elevação da *accountability* nos termos de Oprisor, Tiron-Tudor e Nistor (2016), que dizem que o RI é uma ferramenta que transforma instituições em organizações mais *accountable*, bem como vê-se que, neste caso, a adoção do RI conjuntamente com a aprendizagem sobre o uso do mesmo (BOVENS; SCHILLEMANS; HART, 2008), levou as fundações ao alcance do objetivo do TCU de melhora nos mecanismos de responsabilização (BRASIL, 2018b).

4.3.5 Empresa Pública

O Decreto-Lei de nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, define a empresa pública como a entidade com personalidade jurídica de direito privado criada por lei para explorar atividades econômicas que o Governo venha a exercer, podendo ter qualquer natureza societária (BRASIL, 1967). A Constituição Federal, por sua vez, em seu artigo 173, §1º, define que cabe à lei estabelecer o estatuto jurídico das empresas públicas que explorem atividades econômicas de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços (BRASIL, 1988).

Além disso, Di Pietro (2018) explica que a empresa pública é constituída por capital público, mas que lhe é permitida também a participação de outras pessoas da Administração Federal Indireta, desde que a maior parte do capital votante pertença à União. Dessa forma, pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Federal Indireta podem deter capital votante em empresas públicas (DI PIETRO, 2018).

Deste modo, empresas públicas são criadas para a exploração de atividades econômicas, sendo uma entidade empresarial (MEIRELLES, 2016). Além disso, sua condução é majoritariamente delegada à União, mas há a possibilidade de participação de outros entes de

direito privado. Dessa forma, pode-se notar que as empresas públicas estão inseridas no mercado e são influenciadas por ele. No Gráfico 12, vê-se o resultado da análise de legibilidade do período estudado para a amostra, que contém 23 instituições.

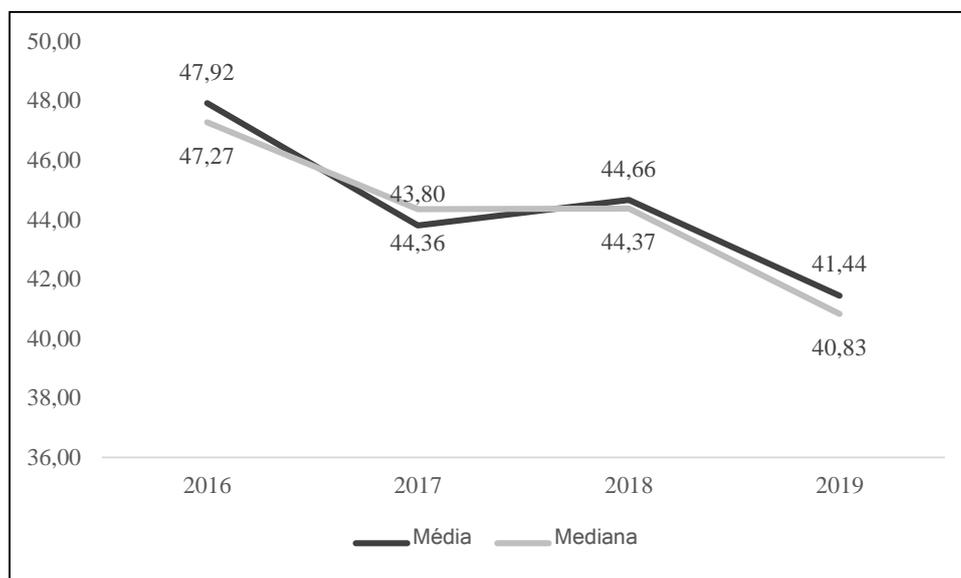


Gráfico 12 - Legibilidade dos Relatórios de Gestão de Empresas Públicas
Fonte: Dados da pesquisa.

A legibilidade das empresas públicas acompanha o resultado geral aqui encontrado. Assim, tem-se um primeiro ano da amostra, 2016, com legibilidade próxima a 50 pontos (metade da escala máxima), e queda nos anos seguintes, em especial entre 2016 e 2017 e entre 2018 e 2019.

Para entender o resultado, cabe dizer que, diferentemente das naturezas jurídicas analisadas anteriormente, as empresas públicas e as sociedades de economia mista receberam prerrogativa legal para uso do Relato Integrado antes das demais instituições. A Lei nº 13.303/2016 estipulou como requisito mínimo de transparência para estatais a emissão de relatório integrado ou de sustentabilidade. Nesse sentido, a queda de legibilidade no ano de 2017 acompanha, também, o resultado geral desta pesquisa, uma vez que, para empresas públicas, este foi o primeiro ano em que colocaram em prática a discussão e/ou elaboração deste modelo de relatório.

Além disso, sendo a empresa pública influenciada pelo mercado, os acontecimentos no contexto político, social e econômico podem auxiliar, também, no levantamento de suposições sobre o motivo das possíveis quedas. Nesse sentido, pode-se supor que a piora na legibilidade nos anos citados tenha relação com seu desempenho, afetado pela crise econômica, como demonstrado em pesquisas anteriores (MELLONI; CAGLIO; PEREGO, 2017).

No que tange à queda maior entre 2018 e 2019, anos em que o Relato Integrado já estava em vigência, também cabe a análise do contexto político em que as empresas públicas estavam operando: em 2019, com a posse do presidente Jair Bolsonaro, a intenção de dar continuidade às iniciativas de privatização de estatais iniciadas no governo de Michel Temer (SILVA; RODRIGUES, 2021) podem ter influenciado, também, na divulgação dos Relatórios de Gestão de empresas públicas.

Dessa forma, a crítica de Flower (2015) que defende que as poucas exigências feitas aos preparadores do RI dão às instituições o poder de divulgação seletiva, e de Van Bommel (2014) que afirma que a discricionariedade do relatório dá margem para que se atendam interesses unilaterais de divulgação podem ser retomadas. Isso porque percebe-se que as quedas na legibilidade acompanham, também, situações desfavoráveis no contexto que circundam as instituições que relatam. Esse cenário corrobora com as críticas feitas uma vez que levanta a possibilidade, em alinhamento com estudos anteriores, de que os relatos governamentais, e, em especial, aqueles estruturados em RI, sejam construídos tomando como perspectiva seu contexto e desempenho, e não somente a materialidade das informações.

4.3.6 Sociedade de Economia Mista

A Sociedade de Economia Mista e a Empresa Pública possuem naturezas próximas. O Decreto-Lei n° 200 a define como uma entidade que é criada por lei para explorar atividades econômicas, na forma de sociedade anônima, com personalidade jurídica de direito privado (BRASIL, 1967).

Meirelles (2016) afirma que esse tipo de organização tem por finalidade a prestação de serviços públicos de modo empresarial, ou o exercício de atividades econômicas que sejam relevantes ao interesse coletivo. Além disso, Di Pietro (2018) esclarece que a sociedade de economia mista é composta de capital público e privado, devendo ter participação majoritária do Poder Público na entidade, além da participação deste na gestão da empresa e o intento de utilizá-la enquanto instrumento de ação do Estado.

Desse modo, a sociedade de economia mista, assim como a empresa pública, é uma entidade empresarial, nos termos de Meirelles (2016), estando, portanto, inserida no mercado e sendo influenciada por ele. No Gráfico 13 estão demonstrados os resultados da legibilidade desta natureza jurídica, cuja amostra compreende 21 instituições.

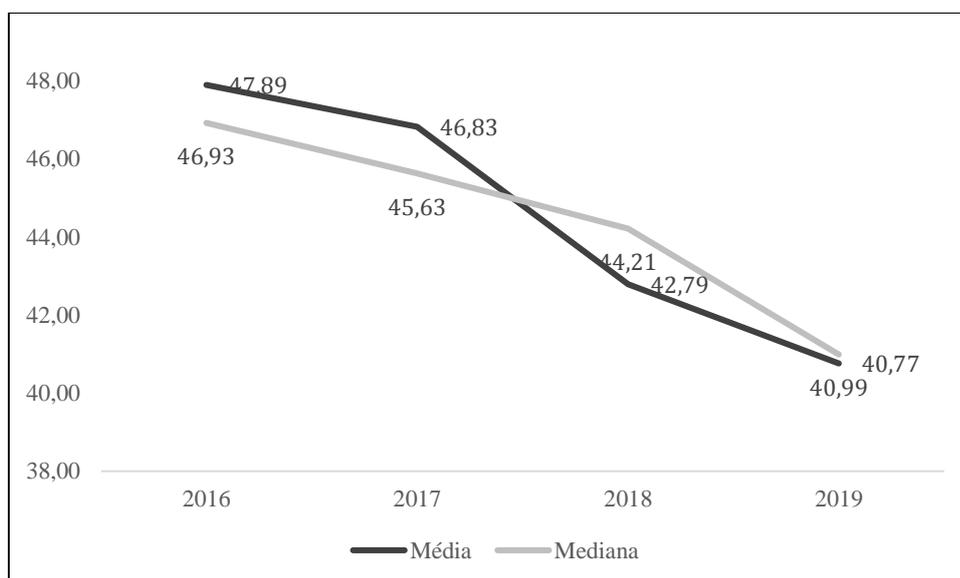


Gráfico 13 - Legibilidade dos Relatórios de Gestão das Sociedades de Economia Mista
Fonte: Dados da pesquisa.

Alinhada com o resultado geral, também a legibilidade das Sociedades de Economia Mista diminuiu ao longo do tempo, com exceção do ano de 2019, em que houve um discreto aumento no índice, mas que não se verificou na mediana. Convêm dizer que, do mesmo modo que as empresas públicas, também este tipo de entidade recebeu orientação para o uso do RI antes das outras naturezas jurídicas, através da Lei nº 13.303/2016. Dessa maneira, chama atenção o fato de que a legibilidade de nenhum dos anos entre 2017 e 2019 supera o encontrado em 2016, ano em que o RI ainda não era previsto legalmente para as instituições.

Além disso, também há que se notar que nem as empresas públicas, nem as sociedades de economia mista apresentaram significativa melhora em sua forma de prestar contas, ainda que tenham tido contato prévio com o RI, em relação às demais naturezas jurídicas aqui analisadas. Dessa forma, pode-se ver que o lapso temporal maior de exposição aos conceitos do RI também não foi suficiente para que o componente do aprendizado melhorasse a legibilidade ao relatar. Isso vai de encontro com a forma como o IIRC prospectou o RI, enquanto uma resposta evolutiva aos interesses diversos depositados em relatórios corporativos, se propondo a oferecer informações variadas e integradas, de forma conciliatória (OPRISOR; TIRON-TUDOR; NISTOR, 2016).

Outro ponto importante é que, estando as empresas estatais mais expostas ao mercado e às suas influências, tomando-o, inclusive, como seu *stakeholder*, é curioso que, mesmo assim, sua legibilidade não sofra melhora. Para Brusca, Labrador e Larran (2018), a Teoria dos *Stakeholders* considera que o interesse dos *stakeholders* é relevante e que deve ser considerado na produção e divulgação de informações corporativas.

Também nesse sentido, Marrone e Oliva (2020) apontam que dada as limitações em atender às demandas informacionais de seus *stakeholders*, que por sua vez, são crescentes, empresas têm trabalhado no sentido de transformar suas divulgações mais transparentes e eficientes. No entanto, os resultados encontrados remontam à provocação feita por Alves (2011) de que a disponibilização de informações à sociedade não é garantia de transparência, uma vez que essa divulgação também deve ser estruturada de forma a garantir seu entendimento.

Além disso, a reflexão sobre esse cenário de baixa legibilidade também se soma a constatação de Schillemans *et al.* (2018) e Han (2019) de que muitos governos falharam na implantação de mecanismos de responsabilização, de modo que tiveram, como resultado, a desconfiança da sociedade em relação à condução da gestão pública.

Assim, um resultado que aponta queda na legibilidade do principal instrumento de prestação de contas disponível no país é um resultado que indica um cenário de descrédito à gestão pública e à conduta de agentes públicos. Também esse resultado é oposto ao objetivo do TCU de tornar a prestação de contas mais transparente e eficiente (BRASIL, 2018b). Dessa maneira, torna-se válida a pontuação feita por Dumay *et al.* (2017) de que são necessárias pesquisas empíricas para verificar se a retórica proposta pelo IIRC em torno do RI como, por exemplo, a promoção da *accountability*, são colocadas e podem ser verificadas na prática.

4.4 Análise por Contas Julgadas

A Instrução Normativa nº 63/2010 que regulamentou as normas de apresentação dos Relatórios de Gestão nos anos aqui analisados também dispôs que, anualmente, cabia ao TCU disponibilizar a listagem de organizações a serem julgadas, as quais eram escolhidas de forma randômica (BRASIL, 2010). Apesar disso, todas as instituições tinham a obrigação de submeter suas contas através do *e-contas* para serem disponibilizadas à sociedade. No entanto, previamente as instituições também já sabiam se teriam ou não suas contas analisadas e julgadas pelo TCU.

A Tabela 9 demonstra quantas instituições tiveram suas contas julgadas nos anos analisados.

Tabela 9 - Instituições com contas julgadas por ano

Anos	Quantitativo de Instituições com contas julgadas
2016	164
2017	155
2018	78
2019	58

Fonte: Dados da pesquisa.

A quantidade de instituições com contas julgadas foi diminuindo gradativamente, até que, no exercício de 2020, o TCU determinou que as contas julgadas passariam a ser escolhidas seguindo o critério de materialidade e não mais de forma randômica (BRASIL, 2020b). A Tabela 10 mostra alguns dados coletados sobre a amostra, divididos entre contas julgadas ou não.

Tabela 10 - Indicadores por conta julgada antes da adesão ao RI

Ano	2016		2017	
	Sim	Não	Sim	Não
Indicador/Conta Julgada				
Quantidade média de páginas	247 páginas	147 páginas	239 páginas	148 páginas
Média de ASL	9,62	7,65	9,77	8,11
Média de ASW	1,76	1,73	1,79	1,74
Média de Legibilidade	48,20	52,76	45,66	51,24

Fonte: Dados da pesquisa.

Analisando os dados da Tabela 10, vê-se que nos anos que antecedem a adesão do RI, 2016 e 2017, há diferença em todos os indicadores quando se trata de contas que foram julgadas em detrimento das que não foram. Nos dois anos, a média de quantidade de páginas foi bem maior nas instituições com conta julgada, girando em torno de 100 páginas de diferença.

Além disso, o comprimento médio das sentenças (ASL) também é diferente no recorte analisado: nas contas julgadas, tem-se um comprimento médio de sentenças maior do que nas que não foram julgadas. Isso indica que instituições que sabiam que teriam suas contas apreciadas pelo TCU escreveram sentenças maiores, possivelmente na tentativa de explicar melhor os dados expostos.

O comprimento médio de palavras (ASW), por sua vez, não apresentou diferença expressiva entre os dois tipos, o que demonstra que, apesar de tentarem dizer mais em uma só frase, como visto no ASL, as instituições julgadas não usaram palavras mais longas e, portanto, mais complexas.

Apesar disso, ao realizar o cálculo da legibilidade, novamente a diferença nos resultados é encontrada: entidades que tiveram contas julgadas entregaram, nos dois anos, relatórios menos legíveis, quando comparadas com aquelas que não foram julgadas. Essas últimas, inclusive, estiveram acima de 50 pontos, média da escala, nos dois anos, enquanto as primeiras estiveram abaixo da média também nos mesmos anos.

Essa diferença demonstra que as instituições elencadas no rol emitido pelo TCU para terem seus relatórios analisados pelo tribunal entregaram relatórios mais difíceis de serem lidos, com frases (ASL) maiores, além de mais páginas, demandando mais tempo de leitura. Possivelmente, o fato de saberem que seriam lidos por auditores do tribunal pode ter interferido na forma como optaram por divulgar seus dados, de modo que, na busca de dar maiores explicações, as entidades acabaram por se tornar menos legíveis.

Tabela 11 - Indicadores por conta julgada depois da adesão ao RI

Ano	2018		2019	
	Sim	Não	Sim	Não
Indicador/Conta Julgada				
Quantidade média de Páginas	151 páginas	118 páginas	133 páginas	102 páginas
Média de ASL	9,91	9,38	11,54	10,02
Média de ASW	1,78	1,78	1,80	1,78
Média de Legibilidade	45,94	47,07	42,80	45,58

Fonte: Dados da pesquisa.

Na Tabela 11 é possível observar a diminuição do número de páginas nos dois grupos, em alinhamento com o resultado geral encontrado pela pesquisa, assim como há redução na diferença do número de páginas entre instituições que tiveram contas julgadas ou não. Apesar disso, os resultados indicam que, ainda que os relatórios tenham ficado mais concisos após a adesão do RI, no que tange ao seu tamanho (em páginas), as entidades que tiveram contas julgadas seguiram entregando, na média, documentos maiores.

Com relação ao comprimento médio das sentenças (ASL), também houve redução na distância entre os dois grupos em 2018, mas chama atenção o fato de que o ASL das contas

que não foram julgadas subiu relativamente, quando comparadas com os resultados encontrados antes da adesão do RI, aproximando-se, inclusive, do ASL das contas julgadas.

O resultado sugere que, mesmo instituições que sabidamente não teriam suas contas apreciadas, passaram a tentar explicar mais com o Relato Integrado, sobre os dados informados. Esse resultado está de acordo com a literatura, que demonstra que a falta de clareza nos direcionamentos do IIRC sobre a construção desse tipo de relatório pode contribuir com a ausência de compreensibilidade dos mesmos, bem como com a diminuição de sua legibilidade (CHAIDALI; JONES, 2017; MELLONI; CAGLIO; PEREGO, 2017; STONE; LODHIA, 2019).

Esse resultado é visto, inclusive, tanto na análise geral, quanto se comparado nos dois grupos (aqueles que tiveram contas julgadas e os que não tiveram), antes e depois da adesão do RI. Nota-se que a legibilidade de todos sofreu queda, inclusive tendo, as instituições que não tiveram conta julgada, também apresentado legibilidade abaixo da média, ou seja, 50 pontos. Apesar disso, mesmo com a queda geral, as entidades com conta julgada seguiram apresentando legibilidade menor que aquelas que não tiveram.

Dessa forma, a análise dos resultados aponta para o fato que o componente “julgamento das contas” afeta a legibilidade dos relatórios produzidos, de modo que, ao saberem que seriam julgados, as entidades tentaram explicar mais seus resultados, com páginas e sentenças maiores, e, por consequência, legibilidade menor.

Isso também levanta a suposição de que, atualmente, não é a sociedade a destinatária primordial do relatório, como proposto pelo TCU (BRASIL, 2018b). Antes, no entanto, é o TCU, o *stakeholder* considerado como principal na produção dos relatórios, uma vez que a certeza de sua leitura e julgamento afeta o processo de construção e divulgação da prestação de contas das instituições.

5 RECOMENDAÇÕES PRÁTICAS

Os resultados da pesquisa demonstram que não houve melhora na legibilidade dos Relatórios de Gestão, sob a perspectiva sintática, mesmo quando da adesão do Relato Integrado como abordagem estruturante do documento. Ao contrário, a legibilidade geral dos relatórios diminuiu, principalmente quando a mudança na estrutura foi colocada em prática.

Apesar de contraditório ao que se propõe o IIRC e o TCU na construção do RI e na adesão do mesmo, outras pesquisas chegaram a conclusões próximas às encontradas por este trabalho. Nesse sentido, Du Toit (2017) apontou para a necessidade de que o IIRC inclua diretrizes claras relacionadas à legibilidade, de modo que este ponto seja norteador na construção de relatos integrados. Também Stone e Lodhia (2019), ao verificarem que os relatórios não estão sendo redigidos com clareza e que a legibilidade não está aumentando, sugeriram que o IIRC, em pronunciamentos futuros, deveria reforçar a necessidade de clareza nos relatórios. Além disso, os autores indicam que o uso de medidas de conformidade auxilia na conquista de relatórios mais compreensíveis (STONE; LODHIA, 2019).

No que tange à conformidade, o TCU disponibiliza às UPC's, em seu *site*, uma planilha em *excel* como ferramenta de autoavaliação com o intuito de que as próprias unidades possam promover melhorias na produção do Relatório de Gestão através da sistemática de *check-list* (TCU, 2020c). Na aba relacionada ao atendimento dos princípios para a elaboração do relatório, no quesito “concisão”, são apresentados como indicadores de avaliação:

- a) O texto é suficiente para a compreensão da mensagem.
- b) Existem *links* para informações complementares de forma adequada apenas para complementar a informação.
- c) A disposição do texto facilita a leitura e os infográficos estão situados em pontos adequados do conteúdo.
- d) A quantidade e o volume das informações apresentadas diretamente no relatório de gestão está em volume adequado e sem excessos ou itens por demais detalhados (TCU, 2020c).

Esse princípio, que está ligado à extensão dos documentos (TCU, 2020c), apesar de tangenciar aspectos relacionados à legibilidade, não dá conta de dimensioná-la. A cartilha do TCU (BRASIL, 2018b) orienta que seja feito o uso do menor número de palavras possíveis. Essa pesquisa demonstrou que, apesar da diminuição desse número a partir do uso do RI, essa redução não acompanhou proporcionalmente a diminuição de sentenças, resultando em frases mais longas. Assim, sugere-se, como recomendação prática, que a previsão de “uso do menor números de palavras possíveis” passe a compor a ferramenta disponibilizada para as

organizações. O intuito é que esse ponto receba atenção das instituições, de modo que a capacidade de tornar o relatório mais legível seja aprimorada com o tempo. Imaginando-se que o *check-list* é utilizado como norteador na construção e avaliação dos relatórios, a orientação, também nele, pelo uso de menor número de palavras possível, serve como reforço àqueles que não se atentarem a esse direcionamento dado na cartilha do TCU.

Sabe-se que o TCU utiliza, em sua cartilha, o *framework* elaborado pelo IIRC. No entanto, a edição revisada do *framework* do Relato Integrado, publicada em 2021 pelo IIRC, prevê que o RI pode ser utilizado enquanto estruturante de relatórios exigidos, por exemplo, pela lei local (IIRC, 2021). Além disso, o conselho diz que informações adicionais podem ser acrescentadas no preparo destes relatórios, desde que estes não obscureçam a informação concisa, exigida pela estrutura do RI (IIRC, 2021).

Dessa maneira, sugere-se que a legibilidade seja expressamente posta enquanto um elemento direcionador na construção dos relatórios de gestão. Entendendo que a previsão deste elemento não afete a estrutura do RI, como orientado pelo IIRC; entendendo, também, que a legibilidade é um conceito alinhado aos propósitos do TCU de obter um relatório de linguagem clara e acessível ao cidadão, essa recomendação tem o intuito de contribuir na melhoria do processo.

Para promover a atenção à legibilidade, o atendimento a esse propósito também pode ser feito através da criação de um repositório no qual seja possível que as instituições depositem seus relatórios de gestão. Como retorno, um painel com indicadores da evolução da concisão de páginas, palavras, sílabas, sentenças e legibilidade de seus documentos pode servir como estratégia educativa e, também, de monitoramento, do TCU e das instituições sobre a qualidade de seus relatórios.

Em outubro de 2021, o TCU divulgou os principais resultados de sua pesquisa sobre os impactos causados pela adoção do RI na prestação de contas do setor público brasileiro (TCU, 2021a). Realizada junto a preparadores de relatórios e responsáveis pela governança das UPC's, apontou-se que 88% dos preparadores concordam que houve melhoria no processo de elaboração de contas. Além disso, de acordo com o TCU, 85% dos responsáveis pela governança e gestão das UPC's também concordaram que os processos de governança e gestão das unidades melhorou com a adoção do novo modelo (TCU, 2021a).

De forma complementar à pesquisa feita, também é sugerido que o TCU realize pesquisas junto à sociedade, sendo ela a destinatária primordial do relatório, buscando entender se os interesses da mesma estão sendo atendidos. Nesse sentido, Du Toit (2017) chama atenção à necessidade de que pesquisas de percepção de utilidade dos usuários sejam feitas, a fim de

verificar se os relatórios produzidos são úteis às partes interessadas. Dessa forma, este trabalho entende que seria benéfico ao órgão que regulamenta a prestação de contas, o TCU, também agregar a percepção da sociedade em seu panorama de avaliação sobre os impactos dessa mudança.

Por fim, recomenda-se que os preparadores de relatórios de gestão nas unidades sejam continuamente treinados para entenderem o propósito do uso do RI. Dado que a produção de relatórios é o elemento final que parte de um processo de integração de pensamento e fluxos de trabalho, é fundamental que as pessoas que constroem o documento entendam isso.

Corroborando com a sugestão, Dumay *et al.* (2016), chamaram atenção ao fato de que a natureza prescritiva e não normativa do RI exige que preparadores sejam educados de modo a compreenderem os princípios que norteiam a abordagem. De acordo com eles, a falta de entendimento sobre isso pode dificultar a elaboração de relatórios com informações integradas e estratégicas. Também Chaidali e Jones (2017) demonstraram que algumas dificuldades enfrentadas por preparadores derivam da ausência de clareza nas orientações para a construção dos relatórios. Os autores também afirmam que o sucesso ou não no processo de relatar está diretamente ligado aos preparadores, já que cabe a eles a elaboração dos documentos (CHAIDALI; JONES).

Deste modo, dado que as mudanças implementadas pelo TCU servem ao interesse de evoluir e aumentar a eficiência na prestação de contas públicas no Brasil (BRASIL, 2018b), entende-se que as recomendações aqui sugeridas contribuem para o atendimento deste objetivo. Fazer valer a redução no número de palavras contribui positivamente com a melhora na legibilidade dos documentos. Além disso, prever expressamente a legibilidade como um elemento norteador na construção dos documentos está em sintonia com o objetivo de torná-lo acessível aos cidadãos. Por fim, estar atento à formação dos preparadores é fundamental para garantir que eles entendam as motivações, os objetivos e qual é o seu papel no processo. Assim, espera-se que as recomendações feitas agreguem ao processo de melhoria e evolução evocado pelo TCU.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa foi de avaliar o impacto na legibilidade dos Relatórios de Gestão evidenciados pelas UAC's do setor público brasileiro nos exercícios compreendidos entre 2016 e 2019, produzidos com a mudança de sua estrutura a partir da adoção do modelo de Relato Integrado, no exercício de 2018. Para alcançar seu propósito, o trabalho utilizou a análise de legibilidade proposta por Flesch (1948), que se dispõe a medir a complexidade sintática de textos a partir da análise do comprimento médio das palavras e do comprimento médio das sentenças.

O objetivo foi alcançado e como resultado, trouxe a percepção de que, de modo geral, houve queda na legibilidade dos Relatórios de Gestão ao longo de todos os anos analisados, e de forma mais significativa na virada dos exercícios entre 2017 e 2018. O teste de Kruskal-Wallis ratificou o resultado encontrado na estatística descritiva, ao demonstrar que o nível de significância da diferença de médias era menor que 5%. Em seguida, o teste de comparações múltiplas de *Dunn* também apontou que todos os anos diferiam entre si, uma vez que todos apresentavam médias com diferença significativa.

Adicionalmente, a pesquisa trouxe como objetivo específico verificar se a adoção do Relato Integrado enquanto estruturante do Relatório de Gestão influenciou em sua concisão. Em atendimento a isso, o trabalho demonstrou que a adesão ao RI produziu melhoras no que tange à redução do número de páginas, palavras, sílabas e sentenças. O comparativo entre os extremos do recorte temporal desta pesquisa, por exemplo, demonstrou que entre 2016 e 2019 houve queda de 32% no total de páginas; de 42% no total de sílabas; de 43% no número de palavras; e de 53% no total de sentenças.

Apesar disso, os resultados demonstram que o comprimento médio das sentenças (ASL) e o comprimento médio das palavras (ASW) sofreu aumento ao longo do tempo, levando à queda na legibilidade encontrada nos resultados gerais. Dessa maneira, os dados apontam para frases maiores (ASL) e compostas por palavras mais complexas (ASW), apesar da diminuição dos itens avaliados, quando analisados em seu quantitativo isoladamente.

O terceiro objetivo específico foi o de analisar se a natureza jurídica das instituições apresenta diferenças de legibilidade antes e depois das transformações no Relatório de Gestão. Feitas as verificações, constatou-se diferenças nos resultados retornados sobre a legibilidade, quando as naturezas foram analisadas separadamente. Assim, constatou-se que os órgãos públicos seguiam a tendência geral de queda em sua legibilidade, chamando atenção o fato de

que em nenhum dos anos analisados, antes ou depois do RI, a natureza alcançou o total de 50 pontos, que seria o índice médio da legibilidade.

As autarquias, por sua vez, também seguiram o resultado geral, mas apresentaram pontuação melhor em todo o recorte longitudinal, em relação aos órgãos públicos. A suposição levantada para isso é de que, em virtude de sua especialização de atividades, seja menos complexo construir relatórios que deem conta de explicar suas operações.

Já as instituições de serviço social autônomo, apesar de apresentarem queda em sua legibilidade nos anos, tiveram, como especificidade, o grau maior de redução entre os anos de 2016 e 2017 e não entre 2017 e 2018, com a adoção do RI. Essa diminuição de legibilidade nos relatórios acontece em um contexto de instabilidade política e econômica no país. Dada a conexão entre as arrecadações públicas e o funcionamento das organizações de serviço social autônomo, esse motivo foi apontado como uma possível causa do resultado encontrado.

As fundações públicas apresentaram comportamento diferente do restante das naturezas. Apesar de terem queda na legibilidade dos relatórios entre 2016 e 2018, o resultado de 2019 indica melhora no índice. Supôs-se que esse quadro esteja ligado ao fato de que a maior parte das fundações são universidades federais, as quais estão em contato constante com a atualização de seus conhecimentos.

Por fim, as estatais - empresas públicas e sociedade de economia mista -, que possuem maior interação com o mercado e receberam diretriz para o uso do RI antes das demais naturezas, no ano de 2016, também tiveram diminuição da legibilidade, especialmente entre 2016 e 2017. Dado que, desde 2016 as mesmas já estavam expostas à discussão e previsão do uso do RI, a pesquisa adota a perspectiva de que a queda da legibilidade em 2017 também acompanha o resultado geral. Isso porque o exercício mencionado, para as organizações destas naturezas, é o primeiro no que tange à construção de relatórios sob reflexos do RI.

O quarto e último objetivo específico desta pesquisa, de verificar se há diferença na legibilidade e concisão de Relatórios de Gestão de entidades elencadas na lista de contas a serem julgadas e na daquelas que não estão, também foi atendido. O resultado mostra que todas as métricas analisadas tinham retornos diferentes quando segregadas entre aquelas que seriam julgadas e as que não. Verificou-se que as julgadas apresentavam sempre número maior de páginas, sentenças maiores, palavras maiores e, por consequência, legibilidade menor.

Com a adesão do RI, o quadro geral dos indicadores diminuiu em todas as instituições, mas a diferença mencionada permaneceu. Esse resultado permite supor que, no intento de se explicarem melhor ao TCU, já que sabiam que seriam auditadas, as instituições com contas julgadas escreveram mais, em mais páginas e com palavras mais difíceis, tornando-as menos

legíveis. A análise também permitiu verificar que o componente “juízo de contas” possivelmente interfere na forma como as instituições constroem seus relatórios e apresentam suas informações.

Dessa maneira, pôde-se ver que os resultados encontrados estão alinhados com a literatura, que demonstra que, apesar dos intentos da proposta e concepção do RI (IIRC, 2013), tem-se produzido relatórios menos legíveis quando estruturados por essa abordagem ((DU TOIT, 2017; STONE; LODHIA, 2019; ROMAN; MOCANU; HOINARU, 2019).

No enfoque aqui dado, do setor público federal brasileiro, a adoção do modelo parte da ideia de melhora e aumento na eficiência da prestação de contas, além da promoção de maior *accountability* (BRASIL, 2018b). No entanto, a conclusão da pesquisa aponta que o processo precisa ser aprimorado no sentido de orientações mais claras quanto à importância da legibilidade para o alcance dos objetivos esperados com o uso do RI. Além disso, percebe-se a importância de que os preparadores dos relatórios entendam qual é seu papel no processo de construção dos relatórios e o que se espera deles quando são conduzidos a produzir este tipo de documento (CHAIDALI; JONES, 2017).

Entende-se, no entanto, que o conceito de Relato Integrado, e, mais ainda, sua inserção no setor público brasileiro, é recente. Nesse sentido, o próprio TCU é claro ao afirmar que não é esperado um relatório perfeito em suas primeiras edições, visto que a produção de um documento nos moldes do RI é “resultado de um processo que demanda tempo para se consolidar” (TCU, 2021b, p.1).

Assim, essa pesquisa se apresenta como um diagnóstico do atual estado da legibilidade dos relatórios, de modo a fornecer insumos para o aprimoramento do processo de relatar. Como limitação desta pesquisa, primeiro aponta-se a incipiência na prática de RI por parte das instituições estudadas. É possível que, com a aproximação das mesmas com os conceitos e a produção deste tipo de relatório, a qualidade das divulgações aumente ao longo do tempo. Desta forma, este trabalho é um apontamento inicial e contributivo, mas que não se pretende conclusivo, sobre o novo modelo de prestação de contas proposto pelo TCU.

A segunda limitação da pesquisa é o método utilizado, uma vez que o mesmo é datado de 1948 e parte de simplificações matemáticas para estabelecer inferências sobre a legibilidade (CLATWORTH; JONES, 2001). Apesar do entendimento de que, mesmo com suas limitações, o índice foi a melhor escolha metodológica para realizar este trabalho, não se desconsidera as restrições decorrentes da mesma. Outra limitação é o fato de que o *software* R, utilizado para a leitura dos relatórios e fornecimento dos dados usados nas análises, não realizou a leitura de

textos constantes em imagens e tabelas, fazendo com que os dados referentes a eles fossem desconsiderados.

Por fim, dado que a leitura dos documentos foi feita de modo eletrônico, especificidades dos relatórios não puderam ser analisadas. Por exemplo, se houve similaridade no conteúdo entre os anos; quais foram as mudanças nas formas de apresentação; dentre outras observações que só poderiam ser feitas com a verificação do conteúdo dos relatórios, e não só de seu tamanho.

Dessa maneira, como agenda para pesquisas futuras, sugere-se, primeiramente, a aplicação de outros métodos à análise do RI no setor público. Dentre eles, a verificação do conteúdo pode ser contributiva ao entendimento sobre o que e como instituições públicas estão relatando sua prestação de contas. Também é possível, com a análise de conteúdo, checar quais elementos são capazes de interferir na construção e legibilidade dos relatórios como, por exemplo, as influências de mudanças de governo ou mudanças de gestão nas instituições.

Também é sugerido o aprofundamento nos estudos relacionados à diferença de legibilidade entre órgãos julgados e não julgados, principalmente com a mudança proposta pela IN nº 84, de 22 de abril de 2020, do TCU, que mudou as regras de apresentação e julgamento de contas (BRASIL, 2020b). Por fim, sugere-se que a legibilidade dos relatórios siga sendo acompanhada para verificar se, com o aprendizado, haverá melhora no que tange a esses indicadores.

REFERÊNCIAS

ABREU, A. C. S.; ZARO, E. S.; LUIZ, G.; VICENTE, E. F. R.; BELLEN, H. M. Governança Corporativa na estrutura conceitual do Relato Integrado: Divulgações das Empresas Brasileiras Participantes do Projeto Piloto. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, v. 6, n. 2, p. 31 - 49, 2016.

ACITO, A. A.; BURKS, J. J.; JOHNSON, W. B. The materiality of Accounting Errors: Evidence from SEC Comments Letters. *Contemporary Accounting Research*, v. 36, n. 2, p. 839-868, 2018.

ALEKSOVSKA; M.; SCHILLEMANS, T.; GRIMMELIKHUIJSEN, S. Lessons from five decades of experimental and behavioral research on accountability: A systematic literature review. *Journal of Behavioral Public Administration*, v. 2, n. 2, p. 1-8, 2019.

ALVES, D. P. Acesso à informação pública no Brasil: um estudo sobre convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social. 6º concurso de monografias da CGU. 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/concurso-de-monografias>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ALVES, N. J. F.; KASSAI, J. R.; LUCAS, E. C.; FERREIRA, H. M. G. Relato Integrado e o formato da informação financeira para evidenciar a criação de valor das empresas do programa piloto. *Revista Evidenciação Contábil & Finanças*, v. 5, n. 3, p. 99-122, 2017.

ARANTES, R. B.; LOUREIRO, M. R.; COUTO, C.; TEIXEIRA, M. A. C. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI* [S.l: s.n.], 2010.

ASAY, H. S.; LIBBY, R.; RENNEKAMP, K. Firm Performance, reporting goals, and language choices in narrative disclosures. *Journal of Accounting and Economics*, v. 65, n. 2-3, p. 380-398, 2018.

ATHANASAKOU, V.; EUGSTER, F.; SCHLEICHER, T.; WALKER, M. Annual Report Narratives and the Cost of Equity Capital: U. K. Evidence of a U-shaped Relation. *Journal European Accounting Review*, v. 29, n. 1, p. 27-54, 2020.

AUGUSTINHO, S. M.; OLIVEIRA, A. G.; GUIMARÃES, I. A. Disclosure e Accountability nas Demonstrações Contábeis Públicas como Instrumentos de Controle Social. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, v. 9, n. 2, p. 182 - 199, 2015.

B3 – BRASIL, BOLSA, BALCÃO. B3 lança a iniciativa “Relate ou Explique para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)”. 2017. Disponível em: <http://www.b3.com.br/pt-br/noticias/sustentabilidade-8AE490CA646C889901648493BC82423B.htm>. Acesso em: 31 mar. 2021.

BACEN – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 4.327, de 25 de abril de 2014. Dispõe sobre as diretrizes que devem ser observadas no estabelecimento e na implementação da Política de Responsabilidade Socioambiental pelas instituições financeiras e demais

instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2014/pdf/res_4327_v1_O.pdf. Acesso em: 31 mar. 2021.

BACHA, S.; AJINA, A. CSR performance and annual report readability: evidence from France. *Corporate Governance*, v. 20, n. 2, p. 201-215, 2019.

BAYNE, L.; WEE, M; Non-financial KPIs in annual report narratives: Australian practice. *Accounting Research Journal*, v. 33, n. 1, p. 8-19, 2019.

BIONDI, L.; BRACCI, E. Sustainability, Popular and Integrated Reporting in the Public Sector: a fad and fashion perspective. *Sustainability*, v. 10, n. 9, p. 1-16, 2018.

BONFIM, M. P.; SOUZA, I. G. M.; SILVA, C. A. T., SERAFIM, A. O. Gerenciamento de impressão gráfica no processo decisório. *Revista Ambiente Contábil*, v. 10, n. 1, p. 71-87, 2018.

BOVENS, M. Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, v. 13, n. 4, p. 447-68, 2007.

BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T.; HART, P. Does Public Accountability Work? An Assessment Tool. *Public Administration*, v. 86, n. 1, p. 225-42, 2008.

BRASIL. *Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 20 nov. de 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 jul. 2020.

BRASIL. *Lei n° 8.443, de 16 de julho de 1992*. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm. Acesso em: 19 jul. 2020.

BRASIL. *Instrução normativa - TCU n° 63, de 1° de setembro de 2010*. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7° da Lei n° 8.443, de 1992. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/normas-gerais-para-as-prestacoes-de-contas.htm>. Acesso em: 05 jan. 2021.

BRASIL. *Acórdão n° 3608/2014*. Relatório de levantamento. Proposta de Estratégia de fortalecimento da auditoria financeira no TCU. Acordo institucional entre TCU e Banco Mundial. Considerações sobre a matéria. Aprovação. Autorização à presidência da casa. Providências Internas. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. 2014. Disponível em: <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/686496419/monitoramento-mon-1954720170>. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. *Lei n° 13.303, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 31 mar. 2021.

BRASIL. *Decisão Normativa – TCU nº 170, de 19 de setembro de 2018a*. Dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem prestar contas de suas gestões ocorridas no exercício de 2018, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU 63, de 1º de setembro de 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contas-do-exercicio-de-2018.htm>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. *Cartilha: Relatório de Gestão na forma de relato integrado*. 2018b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contas-do-exercicio-de-2018.htm>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. *Cartilha: Relatório de Gestão na forma de relato integrado*. 2019. 2ª ed. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/normativos-e-orientacoes-para-as-contas-de-2019.htm>. Acesso em: 02 ago. 2020.

BRASIL. *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*. Brasília, 2020a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. *Instrução Normativa - TCU nº 84 de 22 de abril de 2020b*. 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. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-84-de-22-de-abril-de-2020-254756795>. Acesso em: 17 mar. 2021.

BRUSCA, I.; LABRADOR, M.; LARRAN, M. The challenge of sustainability and integrated reporting at universities: A case study. *Journal of Cleaner Production*, v. 188, p. 347–354, 2018.

BUSCO, C; SOFRA, E. The Evolution of Sustainability Reporting: Integrated Reporting and Sustainable Development Challenges. In: TATICCHI, P.; DEMARTINI, E. *Corporate Sustainability in Practice*. Switzerland: Springer, p. 191-206, 2021.

CARUANA, J.; GRECH, I. Tweaking public sector reporting with integrated reporting (IR) concepts. *Public Money & Management*, v. 39, n. 6, p. 409-417, 2019.

CARUANA, J.; KOWALCZYK, M. The Quest for Audit Quality in the Public Sector. *Accounting in Europe*, p. 1-25, 2020.

CERBONE, D.; MAROUN, W. Materiality in an integrated reporting setting: insights using an institutional logics framework. *The British Accounting Review*, v. 52, n.3, p. 1-18, 2020.

CFC – CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *CTG 09, de 26 de novembro de 2020*. Aprova o CTG 09, que trata sobre a Correlação à Estrutura Conceitual Básica do Relato

Integrado. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/norma-brasileira-de-contabilidade-ctg-09-de-26-de-novembro-de-2020-296458638>. Acesso em: 31 mar. 2021.

CHAIDALI, P.; JONES, M. J. It's a matter of trust: Exploring the perceptions of Integrated Reporting prepares. *Critical Perspectives on Accounting*, 2017.

CIPFA – CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY. Cartilha: *Integrated Thinking and Reporting: Focusing on Value Creation in the Public Sector: An Introduction for Business Leaders*. Londres, 2016. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/299271472736350366/pdf/107204.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2021.

CLATWORTHY, M.; JONES, M. J. The effect of thematic structure on the variability of annual report readability. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 14, n. 3, p. 311-326, 2001.

COHEN, S.; KARATZIMAS, S. Tracing the future of reporting in the public sector: introducing integrated popular reporting. *International Journal of Public Sector Management*, v. 28, n. 6, p. 449-360, 2015.

COSTA, P. J. N. O Tribunal de Contas e a boa governança: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal. 2012. 601f. *Tese (Doutorado em Direito)* - Universidade de Coimbra, Coimbra, 2012.

COURTIS, J. K. Readability of Annual Reports: Western versus Asian Evidences. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 11, n. 4, p. 459 - 472, 1995.

CVM - COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. *Resolução CVM nº 14, de 09 de dezembro de 2020*. Aprova a Orientação Técnica CPC 09 – Relato Integrado. Disponível em: <http://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol014.html>. Acesso em: 07 abr. 2021.

DE VILLIERS, C.; SHARMA, U. A Critical reflection on the future of financial, intellectual capital, sustainability and integrated reporting. *Critical Perspectives on Accounting*, 2017.

DE VILLIERS, C.; VENTER, E.; HSIAO, P. -C. K. Integrated Reporting: Background, Measurement Issues, Approaches and an Agenda for Future Research. *Accounting & Finance*, v. 57, n. 4, p. 937 - 959, 2016.

DE VILLIERS, C.; HSIAO, P. C. K. Integrated Reporting. In: DE VILLIERS, C.; MAROUN, W. *Sustainability accounting and integrated reporting*. Abingdon: Routledge, p. 13-24, 2018.

DEMALINE, C. Disclosure readability of firms investigated for books-and-records infractions: An impression management perspective. *Journal of Financial Reporting and Accounting*, v. 18, n. 1, p. 131-145, 2020.

DIAS, L. C.; CAMARGOS, L. K. C. Um Brasil Dividido: consequências da financeirização e da crise política das últimas duas décadas na economia. *Revista Multiface*, v. 5, n. 1, 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

- DU TOIT, E. The readability of integrated reports. *Meditari Accountance Research*, v. 25, n. 4, p. 629-653, 2017.
- DUBAY, W. H. *Smart language: Readers, readability, and the grading for text*. Costa Mesa: Impact Information, 2007.
- DUMAY, J.; BERNARDI, C.; GUTHRIE, J.; DEMARTINI, P. Integrated Reporting: A structured literature review. *Accounting Forum*, v. 40, n. 3, p. 166 - 185, 2016.
- DUMAY, J.; BERNARDI, C.; GUTHRIE, J.; LA TORRE, M. Barriers to implementing the International Integrated Reporting Framework: A contemporary academic perspective. *Meditari Accountancy Research*, v. 25, n. 4, p. 461-480, 2017.
- DUNN, O. J. Multiple Comparisons Usin Rank Sums. *Technometrics*, v. 6, n. 3, p. 241-252, 1964.
- ECCLES, R. G.; SPIESHOFFER, B. Integrated Reporting for a Re-imagined Capitalism. *Harvard Business School General Management Unit Working Paper*, p. 16-32, 2015. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2665737>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- ESCH, M.; SCHNELLBÄCHER, B.; WALD, A. Does Integrated Reporting information influence internal decision making? An experimental study of investment behavior. *Business Strategy and the Environment*, v. 28, n. 4, p. 750-770, 2019.
- FARNETI, F.; CASONATO, F.; MONTECALVO, M.; DE VILLIERS, C. The influence of integrated reporting and stakeholder information needs on the disclosure of social information in a state-owned enterprise. *Meditari Accountancy Research*, v. 27, n. 4, p. 556-579, 2019.
- FENG, T.; CUMMINGS, L.; TWEEDIE, D. Exploring integrated thinking in integrated reporting - an exploratory study in Australia. *Journal of Intellectual Capital*, v. 18, n. 2, p. 330 - 352, 2017.
- FLESCHE, R. A new readability yardstick. *Journal of Applied Psychology*, v. 32, n. 3, p. 221-233, 1948.
- FLOWER, J. The International Integrated Reporting Council: A Story of Failure. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 27, p. 1-17, 2015.
- FOX, J. The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. *Development and Practice*, v. 17, n. 4 / 5, p. 663-671, 2007.
- FREEMAN, R. E.; DMYTRIYEV, S. Corporate social responsibility and stakeholder theory: Learning from each other. *Symphonya: Emerging Issues in Management*, n.1, p. 7-15, 2017.
- FRY, E. Readability versus leveling. *The Reading Teacher*, v. 56, n. 3, p. 286-291, 2002.
- FUKUYAMA, F. What is Governance? Governance: An International Journal of Policy. *Administration and Institutions*, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

- GARCÍA-SÁNCHEZ, I. M.; MARTÍNEZ-FERRERO, J.; GARCIA-BENAU, M. A. Integrated Reporting: The mediating role of the board or directors and investor protection on managerial discretion in munificent environments. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, v. 26, n. 1, p. 29-45, 2019.
- GERWANSKI, J.; KORDSACHIA, O.; VELTE, P. Determinants of materiality disclosure quality in integrated reporting: Empirical evidence from an international setting. *Business Strategy and the Environment*, v. 28, n. 5, p. 750-770, 2019.
- GONÇALVES, H. S.; ANJOS, L. C. M.; FREITAS, M. A. L. Relato Integrado e desempenho financeiro nas empresas listadas na B3. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, v. 18, n. 2, p. 345-362, 2019.
- GROSSI, G.; MEIJER, A.; SARGIACOMO, M. A public management perspective on smart cities: ‘Urban auditing’ for management, governance and accountability. *Public Management Review*, v. 22, n. 5, p. 633 - 647, 2021.
- GUL, F. A.; KRISHNAMURTI, C.; SHAMS, S.; CHOWDHURY, H. Corporate social responsibility, overconfident CEOs and empire building: Agency and stakeholder theoretic perspectives. *Journal of Business Research*, v. 111, p. 52-68, 2020.
- GUTHRIE, J.; MANES-ROSSI, F.; ORELLI, R. L. Integrated Reporting and integrated thinking in Italian Public Sector organisations. *Meditari Accountancy Research*, v. 25, n. 4, p. 553-573, 2017.
- HAN, Y. The impact of accountability deficit on agency performance: performance-accountability regime. *Public Management Review*, v. 22, n. 6, p. 927 - 948, 2019.
- HASSAN, A. ADHIKARIPARAJULI, M., FLETCHER, M.; ELAMER, A. Integrated reporting in UK higher education institutions. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, v. 10, n. 5, p. 844 - 876, 2019.
- HASSAN, M. M.; HABIB, A. Readability of narrative disclosures, and corporate liquidity and payout policies. *International Review of Financial Analysis*, v. 68, p. 1-15, 2020.
- HOPWOOD, A. G.; UNERMAN, J.; FRIES, J. *Accounting for Sustainability. Practical Insights*. Londres: Routledge, 1 ed., 2010.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2019*. 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf. Acesso em: 31 mar. 2021.
- IFRS. *IFRS Foundation announces International Sustainability Standards Board, consolidation with CDSB and VRF, and publication of prototype disclosure requirements*. 2021. Disponível em: <https://www.ifrs.org/news-and-events/news/2021/11/ifrs-foundation-announces-issb-consolidation-with-cdsb-vrf-publication-of-prototypes/>. Acesso em: 20 de nov. 2021.

IIRC – INTERNATIONAL INTEGRATED REPORTING COUNCIL. *Towards Integrated reporting: Communicating Value in the 21st Century*. 2011. Disponível em: https://integratedreporting.org/wp-content/uploads/2011/09/IR-Discussion-Paper-2011_spreads.pdf. Acesso em: 21 ago. 2020.

IIRC – INTERNATIONAL INTEGRATED REPORTING COUNCIL. *Consultation Draft of the International Framework*. 2013. Disponível em: <https://integratedreporting.org/resource/international-ir-framework/>. Acesso em: 20 jul. 2020

IIRC – INTERNATIONAL INTEGRATED REPORTING COUNCIL. *A Estrutura Internacional para Relato Integrado*. 2014a. Disponível em: <https://integratedreporting.org/wp-content/uploads/2015/03/13-12-08-THE-INTERNATIONAL-IR-FRAMEWORK-Portugese-final-1.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2021.

IIRC – INTERNATIONAL INTEGRATED REPORTING COUNCIL. *Pilot Programme Business Network*. 2014b. Disponível em: <https://integratedreporting.org/wp-content/uploads/2014/03/IIRC-Pilot-Program-Business-Network-backgrounder-Americas-March-2014.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

IIRC – INTERNATIONAL INTEGRATED REPORTING COUNCIL. *IIRC and SASB announce intent to merge in major step towards simplifying the corporate reporting system. Integrated Reporting*. 2020. Disponível em: <https://integratedreporting.org/news/iirc-and-sasb-announce-intent-to-merge-in-major-step-towards-simplifying-the-corporate-reporting-system/>. Acesso em: 21 mar. 2021.

IIRC – INTERNATIONAL INTEGRATED REPORTING COUNCIL. *Internation <IR> Framework*. 2021. Disponível em: <https://www.integratedreporting.org/2020revision/>. Acesso em: 20 nov. 2021.

JAAFAR, H; HALIM, H. A.; ISMAIL, R.; AHMAD, A. S. Fraudulent Financial Reporting and Impression Management: An examination of Corporate Accounting Narratives. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, v. 8, n. 10, p. 824-837, 2018.

KAUR, A; LODHIA, S. K. Sustainability accounting, accountability and reporting in the public sector: An overview and suggestions for future research. *Meditari Accountancy Research*, v. 27, n. 4, p. 498-504, 2019.

KEARNEY, C.; LIU, S. Textual Sentiment in Finance: a survey of methods and models. *International Review of Financial Analysis*, v. 33, p. 171 - 185, 2014.

LA TORRE, M.; BERNARDI, C.; GUTHRIE, J.; DUMAY, J. Integrated Reporting and Integrating Thinking: Practical Challenges. In: ARVIDSSON, S. *Challenges in Managing Sustainable Business*. Cham: Palgrave Macmillan, p. 25-54, 2018.

LEIBBRAND, M. P. The language of of Executive Financial Discourse. *Studies in Communication Sciences*, v. 15, n. 1, p. 45-52, 2015.

LI, Z.; HAQUE, S. Corporate Social Responsibility employment narratives: a linguistic analysis. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 32, n. 6, p. 1690-1713, 2019.

LINDQUIST, E. A.; HUSE, I. Accountability and monitoring government in the digital era: Promise, realism and research for digital-era governance. *Canadian Public Administration*, v. 60, n. 4, p. 627 - 656, 2017.

LOPES, P. R. D. A inteligibilidade das informações disponibilizadas pelo governo federal nos programas, projetos e ações direcionados para o bem comum da sociedade. 2016. 147f. *Tese* (Doutorado em Ciência da Informação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

LOUGHRAN, T; MCDONALD, B. Textual analysis in Accounting and Finance: a Survey. *Journal of Accounting Research*, v. 54, n. 4, p. 1187-1230, 2016.

LYRIO, M V. L.; LUNKES, R. J.; TALIANI, E. T. C. Thirty Years of Studies on Transparency, Accountability, and Corruption in the Public Sector: The State of the Art and Opportunities for Future Research. *Public Integrity*, v.20, n. 5, p. 512–533, 2018.

MANES-ROSSI, F. Principle, concepts and elements of integrated reporting. In: KATSIKAS, E.; MANES ROSSI, F.; ORELLI, R. L. *Towards integrated reporting: Accounting change in the Public Sector*. Switzerland: Springer Briefs in Accounting, p. 65-94, 2017.

MANES-ROSSI, F. Is integrated reporting a new challenge for public sector entities? *African Journal of Business Management*, v. 12, n. 7, p. 172-187, 2018.

MANES-ROSSI, F.; ORELLI, R. New frontiers for local government reporting. In: CHIUCHI, M. S.; DEMARTINI, P. *Qualitative Research in Intangibles, Intellectual Capital and Integrated Reporting Practices Opportunities, Criticalities and Future Perspectives*. Roma: Roma TrE-Press, p. 13-40, 2019.

MARRONE, A; OLIVA, L. The Level of Integrated Reporting Alignment with the IIRC Framework: Evidence from South Africa. *International Journal of Business and Management*, v. 15, n.1, p. 99 - 108, 2020.

MARTINS, T. B. F.; GHIRALDELO, C. M.; NUNES, M. G.; NUNES, M. G. V.; OLIVEIRA, O. N. *Readability formulas applied to textbooks in brazilian portuguese*. Nota n° 29 do ICMC - USP, Série Computação. 1996. Disponível em: <http://www.nilc.icmc.usp.br/nilc/download/Reltec28.pdf>. Acesso em: 26 de mar. 2021.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança Pública contemporânea - uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*. Edição n° 130, 2014.

MAURO, S. G.; CINQUINI, L.; SIMONINI, E.; TENUCCI, A. Moving from Social and Sustainability Reporting to Integrated Reporting: Exploring the Potential of Italian Public-Funded Universities' Reports. *Sustainability*, v. 12, n. 8, p. 3172-3191, 2020.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 42° ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLONI, G.; CAGLIO, A.; PEREGO, P. Saying more with less? Disclosure conciseness, completeness and balance in Integrated Reporting. *Journal of Accounting and Public Policy*, v. 36, p. 220 - 239, 2017.

MONTECALVO, M.; FARNETI, F.; DE VILLIERS, C. The potential of integrated reporting to enhance sustainability reporting in the public sector. *Public Money & Management*, v. 38, n. 5, 2018.

MORENO, A.; CASASOLA, A. A readability evolution of narratives in annual reports: A longitudinal study of Two Spanish Companies. *Journal of Business and Technical Communication*, v. 30, n. 2, p. 202-235, 2016.

NAGANO, R. T.; KASSAI, J. R.; KUSSABA, C. T.; CARVALHO, L. N. G. de. A Evolução dos relatórios de sustentabilidade e a necessidade da Obrigatoriedade de sua asseguarção por terceiros. In: II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos e I Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade, São Paulo, 2013. *Anais... II SINGEP e I S2IS*, 2013.

NISTOR, C. S.; STEFANESCU, C. A.; OPRISOR, T.; CRISAN, A. R. Approaching Public Sector transparency through an integrated reporting benchmark. *Journal of Financial Reporting and Accounting*, v. 17, n.2, p. 249 - 270, 2019.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 44, p. 27 - 54, 1999.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, n. 14, p. 7-31, 2001.

OLIVEIRA, L. C. F.; OLIVEIRA, L. S. D.; LIMA, V. G. M.; LIMA, R. J. V. Análise da compreensibilidade dos relatórios contábeis de propósito geral das entidades do setor público. *Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI*, v. 5, n. 2, p. 16 - 32, 2018.

OPRISOR, T.; TIRON-TUDOR, A.; NISTOR, C.S. The integrated reporting system: a new accountability enhancement tool for public sector entities. *Audit Financiar*, vol. 14, no. 7, p. 749-762, 2016.

PASKO, O.; MINTA, S.; RUDENKO, S.; HORDIYENKO, M. Do poor and good performing companies report differently? The readability and impression management in corporate narrative documents: Evidence from Northern Europe. *Business: Theory and Practice*, v. 21, n. 2, p. 835-849, 2020.

PAVLOPOULOS, A.; MAGNIS, C.; LATRIDIS, G. E. Integrated Reporting: An accounting disclosure tool for high quality financial reporting. *Research in International Business and Finance*, v. 29, p. 13-40, 2019.

PORUMBESCO, G. A.; GRIMES, M.; GRIMMELIKHUIJSEN, S. Capturing the social relevance of government transparency and accountability using a behavioral lens. *Journal of Behavioral Public Administration*, v. 4, n. 1, p. 1 - 8, 2021.

RIBEIRO, C. M. A.; VIEIRA NETO, J.; COSENZA, J. P.; ZOTES, L. P. Evidenciação da responsabilidade social corporativa nos estudos sobre relato integrado: uma revisão estruturada da literatura. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 53, p. 107-132, 2020.

RILEY, T. J.; SEMIN, G. R.; YEN, A. C. Patterns of Language Use in Accounting Narratives and Their Impact on Investment-Related Judgments and Decisions. *Behavioral Research in Accounting*, v. 26, n.1, p. 59 - 84, 2014.

ROBERTS, R. W. Determinants of corporate social responsibility disclosure: An application of stakeholder theory. *Accounting, Organizations and Society*, v. 17, n. 6, p. 595–612, 1992.

RODRIGUES, M. A.; MORAIS, A. I.; CUNHA, J. V. Integrated Reporting<IR>: O novo paradigma em Corporating Reporting. *Revista Revisores e Auditores*, n. 75, p. 34-41, 2016.

ROMAN, A.; MOCANU, M.; HOINARU, R. Disclosure Style and Its Determinants in Integrated Reports. *Sustainability*, v. 11, n. 7, p. 1960-1976, 2019.

ROMERO, S.; RUIZ, S.; FERNANDEZ-FEIJOO, B. Sustainability reporting and stakeholder engagement in Spain: Different instruments, different quality. *Business Strategy and the Environment*, v. 28, n.1, p. 221-232, 2019.

ROMZECK, B.; INGRAHAM, P. Cross Pressure of accountability: initiative, command, and failure in the Ron Brown plane crash. *Public Administration Review*, v. 60, n. 3, p. 240 - 241, 2000.

ROWBOTTOM, N.; LOCKE, J. The Emergency of IR. *Accounting and Business Research*, v. 46, n. 1, p. 83-115, 2016.

RSTUDIO TEAM. *RStudio: Integrated Development Environment for R*. RStudio, PBC, Massachusetts, EUA. Disponível em: <http://www.rstudio.com/>.

SATO, S. C. C.; FERREIRA, D. M. Relate ou Explique para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: comportamento e motivos apresentados pelas empresas. *Sustainable Business International Journal*, v. 1, n. 93, p. 1-30, 2021.

SCHILLEMANS, T.; TWIST, M. V.; STEEN, M. V. D.; JONG, I. New development: Breaking out or hanging on? Internal audit in government. *Public Money & Management*, v. 38, n. 7, p. 531 - 534, 2018.

SESC. *Referencial Programático do SESC 2015*. 2015. Disponível em: <http://portaldev.sesc.com.br/wps/wcm/connect/19c3daae-a04c-4a01-90d6-423812703ca8/Referencial+Programatico+do+Sesc.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=19c3daae-a04c-4a01-90d6-423812703ca8>. Acesso em: 07 nov. 2021

SESC. *Relatório de Gestão SESC 2017* - Departamento Nacional. 2017a. Disponível em: http://transparencia.sesc.com.br/wps/wcm/connect/5bf17b49-b459-48b5-a805-545ddd105bc4/Relatorio_de_Gestao_Sesc_2017_web.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5bf17b49-b459-48b5-a805-545ddd105bc4. Acesso em: 03 nov. 2021.

SESC. *Relatório de Gestão SESC 2017* - Departamento Regional do SESC em Sergipe. 2017b. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>. Acesso em: 03 nov. 2021.

SESC. *Plano estratégico do SESC 2017-2020*. 2017c. Disponível em: <http://transparencia.dn.sesc.com.br/uploads/documento/1/1213/20201207155534-plano-estrategico-do-sesc-2017-2020-prorrogado-para-2021.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2021.

SHERIDAN, B. Integrated Reporting: more than a sum of parts. *Accountancy Ireland*, v. 46, n. 1, p. 14-15, 2014.

SIERRA-GARCIA, L.; ZORIO-GRIMA, A.; GARCÍA-BENAU, M. A. Stakeholder engagement, Corporate Social Responsibility and Integrated Reporting: An Exploratory Study. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, n. 22, v. 5, p. 286 - 304, 2015.

SILVA, C. A. T.; MAGALHÃES, I. L. A.; VIEIRA, R. F. Adulando o usuário da demonstração contábil. *Revista Mineira de Contabilidade*, v. 18, n. 2, p. 17 - 27, 2017.

SILVA, M. G.; RODRIGUES, T. C. M. O Populismo de Direita no Brasil: Neoliberalismo e Autoritarismo no Governo Bolsonaro. *Revista Mediações*, v. 26, n.1, 2017.

SOUZA, G. J. D. Avaliação do Nível de Confiabilidade das informações do Relatório de Gestão das Entidades Públicas. *Revista Brasileira de Contabilidade*, v. 214, n.1, p. 59-67, 2015.

SOUZA, J. A. S.; RISSATTI, J. C., ROVER, S. BORBA, J. A. The linguistic complexities of narrative accounting disclosure on financial statements: An analysis based on readability characteristics. *Research in International Business and Finance*, v. 48, p. 59-74, 2019.

STACCHEZZINI, R.; FLORIO, C.; SPROVIERO, A. F.; CORBELLA, S. An intellectual capital ontology in an integrated reporting context. *Journal of Intellectual Capital*, v. 20, n. 1, p. 83-99, 2019.

STAFFORD, A; STAPLETON, P. Examining the Use of Corporate Governance Mechanisms in Public-Private Partnerships: Why Do They Not Deliver Public Accountability? *Australian Journal of Public Administration*, v. 76, n.3, p. 378–391, 2017.

STONE, G. W.; LODHIA, S. Readability of integrated reports: An exploratory Global Study. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 32, n. 5, p. 1532-1556, 2019.

STUBBS, W; HIGGINS, C. Stakeholders' perspectives on the role of regulatory reform in integrated reporting. *Journal of Business Ethics*, v. 147, n.3, p. 489–508, 2018.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Contexto geral das prestações das prestações de contas*. 2020a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contexto-geral-das-prestacoes-de-contas.htm>. Acesso em: 21 mar. 2021.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *O e-contas*. 2020b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/e-contas/>. Acesso em: 31 mar. 2021.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório de Gestão*. 2020c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao.htm>. Acesso em: 20 nov. 2021.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *TCU divulga resultados sobre a adoção do novo modelo de contas para jurisdicionados*. 2021a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-divulga-resultados-sobre-adocao-do-novo-modelo-de-contas-para-jurisdicionados.htm>. Acesso em: 20 nov. 2021.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Nota de esclarecimento sobre relatório de gestão na forma de relato integrado*. 2021b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F69B062FC016A0928FF593942&inline=1>. Acesso em: 27 nov. 2021.

VALENCIA, L. A.; QUEIRUGA, D.; GONZÁLEZ-BENITO, J. Relationship Between Transparency and Efficiency in the Allocation of Funds in Nongovernmental Development Organizations. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, v. 26, n. 6, p. 2517-2535, 2015.

VAN BOMMEL, K. Toward a legitimate compromise? An exploration of integrated reporting in the Netherlands. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 27, n. 7, p. 1157 - 1189, 2014.

VARGHA, A.; DELANEY, H. D. The Kruskal-Wallis Teste and Stochastic Homogeneity. *Journal of Educational and Behavioral Statistics*, v. 23, n. 2, p. 170 - 192, 1998.

VELTE, P. Is audit committee expertise connected with increased readability of integrated reports: Evidence from EU companies. *Problems and Perspectives in Management*, v. 16, n. 2, p. 23-42, 2018.

VELTRI, S.; SILVESTRI, A. The Free State University integrated reporting: A critical consideration. *Journal of Intellectual Capital*, v. 16, n. 2, p. 443 - 462, 2015.

VITOLLA, F.; RAIMO, N.; NUCCIO, E.; Integrated Reporting: Development and State of Art - The Italian Case in the International Context. *International Journal of Business and Management*, v. 13, n. 11, p. 233 - 240, 2018.

VITOLLA, F.; RAIMO, N.; RUBINO, M. Appreciations, criticisms, determinants, and effects of integrated reporting: A systematic literature review. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, v. 25, n. 2, p. 518-528, 2019.

VITOLLA, F.; RAIMO, N.; RUBINO, M.; GARZONI, A. How Pressure from stakeholders affects integrated reporting quality. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, v. 26, n. 6, p. 1591-1606, 2019a.

VITOLLA, F.; RAIMO, N.; RUBINO, M.; GARZONI, A. The impact of national culture on integrated reporting quality. A stakeholder theory approach. *Business Strategy and the Environment*, v. 28, n. 8, p. 1558-1571, 2019b.

VITOLLA, F.; RAIMO, N.; RUBINO, M.; GARZONI, A. The determinants of integrated reporting quality in financial institutions. *Corporate Governance*, v. 20, n. 3, p. 429-444, 2020.

YUSUF, J. E.; JORDAN, M. M.; NEILL, K. A.; HACKBART, M. For the People: Popular Financial Reporting Practices of Local Government. *Public Budgeting & Finance*, v. 33, n.1, p. 95 - 113, 2013.

WAHEED, A.; ZHANG, Q.; RASHID, Y.; ZAMAN KHAN, S. The impact of corporate social responsibility on buying tendencies from the perspective of stakeholder theory and practices. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, v. 27, n. 3, p. 1307-1315, 2020.

WIESEL, F.; MODELL, S. From the New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. *Financial Accountability & Management*, v. 30, n. 2, p. 175 - 205, 2014.

ZIELLINSKI, D. Z.; COSTALDELLO, A. C. Natureza e Autonomia das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) brasileiras e o reflexo na gestão universitária. *XIV Colóquio Internacional de Gestão Universitária*, 2015.

APÊNDICE

Produto Técnico – Análise de Legibilidade dos Relatórios de Gestão com a mudança de sua estrutura e adoção do Relato Integrado

Resumo

O Relato Integrado (RI) é uma abordagem de relatório que vem sendo adotada por organizações e discutida pela academia, por sua proposta de articular informações financeiras e não-financeiras em um único relatório. Inicialmente concebido para o setor privado, também o setor público passou a ser inserido nas possibilidades de aplicação do modelo. Desde o exercício financeiro de 2018, a administração pública federal brasileira, sob normatização do Tribunal de Contas da União (TCU), presta suas contas em Relatórios de Gestão estruturados nos moldes do RI. Esse trabalho buscou avaliar o impacto na legibilidade dos Relatórios de Gestão evidenciados pelas unidades apresentadoras de contas (UAC's) do setor público brasileiro nos exercícios compreendidos entre 2016 e 2019, com a mudança de sua estrutura a partir da adoção do modelo de Relato Integrado, no exercício de 2018. Para a aferição da legibilidade, utilizou-se o índice de Flesch (1948) aplicado a 3.824 relatórios de gestão produzidos por 956 instituições nos 4 anos analisados. Além disso, estatísticas descritivas, o teste de Kruskal-Wallis e o Dunn Test foram realizados para proceder com a interpretação dos dados encontrados. Os resultados mostraram que a mudança gerou relatórios mais concisos. No entanto, diferentemente do esperado, sua legibilidade sofreu redução ao longo dos anos, e, em especial, na adesão do RI. Também foi verificado que a legibilidade apresentou comportamento diferente, quando analisada por natureza jurídica. Ademais, percebeu-se que instituições elencadas pelo TCU para terem suas contas julgadas apresentaram legibilidade menor que aquelas que não seriam. As constatações apontam para a demanda de aprimoramento na construção de relatórios seguindo a abordagem do RI. Para isso, recomenda-se maior clareza por parte do TCU no enfoque à produção de documentos legíveis, e maior treinamento de preparadores para entender os propósitos e a sua contribuição no alcance dos objetivos.

Instituição/Setor

Tribunal de Contas da União – TCU

Público-Alvo da Iniciativa

Tribunal de Contas da União – TCU e Sociedade.

Descrição da situação-problema

As formas de reporte em instituições públicas e privadas no país e no mundo estão mudando com as transformações das relações comerciais, sociais, ambientais e as novas necessidades informacionais das partes interessadas (DE VILLIERS; VENTER; HSIAO, 2016). Neste sentido, o setor público federal brasileiro, universo de estudo dessa pesquisa, busca acompanhar essas inovações visto que passa, ele próprio, por uma mudança de

paradigma e pela adoção de novas práticas de governança pública (MARTINS; MARINI, 2014).

Assim, o esforço de adequação da prestação de contas à sociedade e de responder à demanda de reportar sobre a relação entre o uso do recurso público e a geração de valor institucional explicam a recente adesão do RI como abordagem de relatório governamental.

Todavia, a elaboração deste tipo de documento no setor público e suas possibilidades de apresentação possuem margens discricionárias, apesar de seu direcionamento via Decisão Normativa (BRASIL, 2018a; BRASIL, 2018b). De acordo com a cartilha de orientação para a elaboração do Relato, apesar de elencadas as informações necessárias para avaliar como as organizações se posicionam na busca de seus resultados, fica a cargo da instituição a determinação de materialidade e como os dados serão relatadas (BRASIL, 2018a; BRASIL, 2018b).

Dessa forma, é contributivo verificar se as informações apresentadas no novo modelo são mais legíveis aos usuários, atendendo-os e comunicando aquilo a que se propõe, em relação ao modelo de apresentação utilizado em anos anteriores. Assim, este trabalho apresenta o seguinte problema: Qual o impacto na Legibilidade dos relatórios de gestão com a mudança de sua estrutura e adoção do Relato Integrado?

Objetivos

Objetivo geral

Avaliar o impacto na legibilidade dos Relatórios de Gestão evidenciados pelas unidades apresentadoras de contas (UAC's) do setor público brasileiro nos exercícios compreendidos entre 2016 e 2019, com a mudança de sua estrutura a partir da adoção do modelo de Relato Integrado, no exercício de 2018.

Objetivos específicos

- Examinar, de forma comparativa, se houve diferença na legibilidade dos relatórios com a mudança realizada em 2018 e a adesão do RI como estruturante do Relatório de Gestão;
- Verificar se houve impacto na concisão do Relatório de Gestão com a utilização da estrutura do Relato Integrado;

- Analisar se a natureza jurídica apresenta diferenças de legibilidade antes e depois das transformações no Relatório de Gestão;
- Verificar se há diferença na legibilidade e concisão dos Relatórios de Gestão das entidades elencadas na lista de contas a serem julgadas e na daquelas que não estão.

Análise/Diagnóstico da Situação-problema

O objetivo geral deste trabalho foi de avaliar o impacto na legibilidade dos Relatórios de Gestão evidenciados pelas UAC's do setor público brasileiro nos exercícios compreendidos entre 2016 e 2019, produzidos com a mudança de sua estrutura a partir da adoção do modelo de Relato Integrado, no exercício de 2018. Para alcançar seu propósito, o trabalho utilizou a análise de legibilidade proposta por Flesch (1948), que se dispõe a medir a complexidade sintática de textos a partir da análise do comprimento médio das palavras e do comprimento médio das sentenças.

O objetivo foi alcançado e como resultado, trouxe a percepção de que, de modo geral, houve queda na legibilidade dos Relatórios de Gestão ao longo de todos os anos analisados, e de forma mais significativa na virada dos exercícios entre 2017 e 2018. O teste de Kruskal-Wallis ratificou o resultado encontrado na estatística descritiva, ao demonstrar que o nível de significância da diferença de médias era menor que 5%. Em seguida, o teste de comparações múltiplas de *Dunn* também apontou que todos os anos diferiam entre si, uma vez que todos apresentavam médias com diferença significativa.

Adicionalmente, a pesquisa trouxe como objetivo específico verificar se a adoção do Relato Integrado enquanto estruturante do Relatório de Gestão influenciou em sua concisão. Em atendimento a isso, o trabalho demonstrou que a adesão ao RI produziu melhoras no que tange à redução do número de páginas, palavras, sílabas e sentenças. O comparativo entre os extremos do recorte temporal desta pesquisa, por exemplo, demonstrou que entre 2016 e 2019 houve queda de 32% no total de páginas; de 42% no total de sílabas; de 43% no número de palavras; e de 53% no total de sentenças.

Apesar disso, os resultados demonstram que o comprimento médio das sentenças (ASL) e o comprimento médio das palavras (ASW) sofreu aumento ao longo do tempo, levando à queda na legibilidade encontrada nos resultados gerais. Dessa maneira, os dados apontam para frases maiores (ASL) e compostas por palavras mais complexas (ASW), apesar da diminuição dos itens avaliados, quando analisados em seu quantitativo isoladamente.

O terceiro objetivo específico foi o de analisar se a natureza jurídica das instituições apresenta diferenças de legibilidade antes e depois das transformações no Relatório de Gestão. Feitas as verificações, constatou-se diferenças nos resultados retornados sobre a legibilidade, quando as naturezas foram analisadas separadamente. Assim, constatou-se que os órgãos públicos seguiam a tendência geral de queda em sua legibilidade, chamando atenção o fato de que em nenhum dos anos analisados, antes ou depois do RI, a natureza alcançou o total de 50 pontos, que seria o índice médio da legibilidade.

As autarquias, por sua vez, também seguiram o resultado geral, mas apresentaram pontuação melhor em todo o recorte longitudinal, em relação aos órgãos públicos. A suposição levantada para isso é de que, em virtude de sua especialização de atividades, seja menos complexo construir relatórios que deem conta de explicar suas operações.

Já as instituições de serviço social autônomo, apesar de apresentarem queda em sua legibilidade nos anos, tiveram, como especificidade, o grau maior de redução entre os anos de 2016 e 2017 e não entre 2017 e 2018, com a adoção do RI. Essa diminuição de legibilidade nos relatórios acontece em um contexto de instabilidade política e econômica no país. Dada a conexão entre as arrecadações públicas e o funcionamento das organizações de serviço social autônomo, esse motivo foi apontado como uma possível causa do resultado encontrado.

As fundações públicas apresentaram comportamento diferente do restante das naturezas. Apesar de terem queda na legibilidade dos relatórios entre 2016 e 2018, o resultado de 2019 indica melhora no índice. Supôs-se que esse quadro esteja ligado ao fato de que a maior parte das fundações são universidades federais, as quais estão em contato constante com a atualização de seus conhecimentos.

Por fim, as estatais - empresas públicas e sociedade de economia mista -, que possuem maior interação com o mercado e receberam diretriz para o uso do RI antes das demais naturezas, no ano de 2016, também tiveram diminuição da legibilidade, especialmente entre 2016 e 2017. Dado que, desde 2016 as mesmas já estavam expostas à discussão e previsão do uso do RI, a pesquisa adota a perspectiva de que a queda da legibilidade em 2017 também acompanha o resultado geral. Isso porque o exercício mencionado, para as organizações destas naturezas, é o primeiro no que tange à construção de relatórios sob reflexos do RI.

O quarto e último objetivo específico desta pesquisa, de verificar se há diferença na legibilidade e concisão de Relatórios de Gestão de entidades elencadas na lista de contas a serem julgadas e na daquelas que não estão, também foi atendido. O resultado mostra que todas as métricas analisadas tinham retornos diferentes quando segregadas entre aquelas que seriam

julgadas e as que não. Verificou-se que as julgadas apresentavam sempre número maior de páginas, sentenças maiores, palavras maiores e, por consequência, legibilidade menor.

Com a adesão do RI, o quadro geral dos indicadores diminuiu em todas as instituições, mas a diferença mencionada permaneceu. Esse resultado permite supor que, no intento de se explicarem melhor ao TCU, já que sabiam que seriam auditadas, as instituições com contas julgadas escreveram mais, em mais páginas e com palavras mais difíceis, tornando-as menos legíveis. A análise também permitiu verificar que o componente “julgamento de contas” possivelmente interfere na forma como as instituições constroem seus relatórios e apresentam suas informações.

Dessa maneira, pôde-se ver que os resultados encontrados estão alinhados com a literatura, que demonstra que, apesar dos intentos da proposta e concepção do RI (IIRC, 2013), tem-se produzido relatórios menos legíveis quando estruturados por essa abordagem ((DU TOIT, 2017; STONE; LODHIA, 2019; ROMAN; MOCANU; HOINARU, 2019).

No enfoque aqui dado, do setor público federal brasileiro, a adoção do modelo parte da ideia de melhora e aumento na eficiência da prestação de contas, além da promoção de maior *accountability* (BRASIL, 2018b). No entanto, a conclusão da pesquisa aponta que o processo precisa ser aprimorado no sentido de orientações mais claras quanto à importância da legibilidade para o alcance dos objetivos esperados com o uso do RI. Além disso, percebe-se a importância de que os preparadores dos relatórios entendam qual é seu papel no processo de construção dos relatórios e o que se espera deles quando são conduzidos a produzir este tipo de documento (CHAIDALI; JONES, 2017).

Entende-se, no entanto, que o conceito de Relato Integrado, e, mais ainda, sua inserção no setor público brasileiro, é recente. Nesse sentido, o próprio TCU é claro ao afirmar que não é esperado um relatório perfeito em suas primeiras edições, visto que a produção de um documento nos moldes do RI é “resultado de um processo que demanda tempo para se consolidar” (TCU, 2021b, p.1).

Assim, essa pesquisa se apresenta como um diagnóstico do atual estado da legibilidade dos relatórios, de modo a fornecer insumos para o aprimoramento do processo de relatar. Como limitação desta pesquisa, primeiro aponta-se a incipiência na prática de RI por parte das instituições estudadas. É possível que, com a aproximação das mesmas com os conceitos e a produção deste tipo de relatório, a qualidade das divulgações aumente ao longo do tempo. Desta forma, este trabalho é um apontamento inicial e contributivo, mas que não se pretende conclusivo, sobre o novo modelo de prestação de contas proposto pelo TCU.

Recomendações de intervenção

Os resultados da pesquisa demonstram que não houve melhora na legibilidade dos Relatórios de Gestão, sob a perspectiva sintática, mesmo quando da adesão do Relato Integrado como abordagem estruturante do documento. Ao contrário, a legibilidade geral dos relatórios diminuiu, principalmente quando a mudança na estrutura foi colocada em prática.

Apesar de contraditório ao que se propõe o IIRC e o TCU na construção do RI e na adesão do mesmo, outras pesquisas chegaram a conclusões próximas às encontradas por este trabalho. Nesse sentido, Du Toit (2017) apontou para a necessidade de que o IIRC inclua diretrizes claras relacionadas à legibilidade, de modo que este ponto seja norteador na construção de relatos integrados. Também Stone e Lodhia (2019), ao verificarem que os relatórios não estão sendo redigidos com clareza e que a legibilidade não está aumentando, sugeriram que o IIRC, em pronunciamentos futuros, deveria reforçar a necessidade de clareza nos relatórios. Além disso, os autores indicam que o uso de medidas de conformidade auxilia na conquista de relatórios mais compreensíveis (STONE; LODHIA, 2019).

No que tange à conformidade, o TCU disponibiliza às UPC's, em seu *site*, uma planilha em *excel* como ferramenta de autoavaliação com o intuito de que as próprias unidades possam promover melhorias na produção do Relatório de Gestão através da sistemática de *check-list* (TCU, 2020). Na aba relacionada ao atendimento dos princípios para a elaboração do relatório, no quesito “concisão”, são apresentados como indicadores de avaliação:

- e) O texto é suficiente para a compreensão da mensagem.
- f) Existem *links* para informações complementares de forma adequada apenas para complementar a informação.
- g) A disposição do texto facilita a leitura e os infográficos estão situados em pontos adequados do conteúdo.
- h) A quantidade e o volume das informações apresentadas diretamente no relatório de gestão está em volume adequado e sem excessos ou itens por demais detalhados (TCU, 2020).

Esse princípio, que está ligado à extensão dos documentos (TCU, 2020), apesar de tangenciar aspectos relacionados à legibilidade, não dá conta de dimensioná-la. A cartilha do TCU (BRASIL, 2018b) orienta que seja feito o uso do menor número de palavras possíveis. Essa pesquisa demonstrou que, apesar da diminuição desse número a partir do uso do RI, essa redução não acompanhou proporcionalmente a diminuição de sentenças, resultando em frases mais longas. Assim, sugere-se, como recomendação prática, que a previsão de “uso do menor números de palavras possíveis” passe a compor a ferramenta disponibilizada para as

organizações. O intuito é que esse ponto receba atenção das instituições, de modo que a capacidade de tornar o relatório mais legível seja aprimorada com o tempo. Imaginando-se que o *check-list* é utilizado como norteador na construção e avaliação dos relatórios, a orientação, também nele, pelo uso de menor número de palavras possível, serve como reforço àqueles que não se atentarem a esse direcionamento dado na cartilha do TCU.

Sabe-se que o TCU utiliza, em sua cartilha, o *framework* elaborado pelo IIRC. No entanto, a edição revisada do *framework* do Relato Integrado, publicada em 2021 pelo IIRC, prevê que o RI pode ser utilizado enquanto estruturante de relatórios exigidos, por exemplo, pela lei local (IIRC, 2021). Além disso, o conselho diz que informações adicionais podem ser acrescentadas no preparo destes relatórios, desde que estes não obscureçam a informação concisa, exigida pela estrutura do RI (IIRC, 2021).

Dessa maneira, sugere-se que a legibilidade seja expressamente posta enquanto um elemento direcionador na construção dos relatórios de gestão. Entendendo que a previsão deste elemento não afete a estrutura do RI, como orientado pelo IIRC; entendendo, também, que a legibilidade é um conceito alinhado aos propósitos do TCU de obter um relatório de linguagem clara e acessível ao cidadão, essa recomendação tem o intuito de contribuir na melhoria do processo.

Para promover a atenção à legibilidade, o atendimento a esse propósito também pode ser feito através da criação de um repositório no qual seja possível que as instituições depositem seus relatórios de gestão. Como retorno, um painel com indicadores da evolução da concisão de páginas, palavras, sílabas, sentenças e legibilidade de seus documentos pode servir como estratégia educativa e, também, de monitoramento, do TCU e das instituições sobre a qualidade de seus relatórios.

Em outubro de 2021, o TCU divulgou os principais resultados de sua pesquisa sobre os impactos causados pela adoção do RI na prestação de contas do setor público brasileiro (TCU, 2021a). Realizada junto a preparadores de relatórios e responsáveis pela governança das UPC's, apontou-se que 88% dos preparadores concordam que houve melhoria no processo de elaboração de contas. Além disso, de acordo com o TCU, 85% dos responsáveis pela governança e gestão das UPC's também concordaram que os processos de governança e gestão das unidades melhorou com a adoção do novo modelo (TCU, 2021a).

De forma complementar à pesquisa feita, também é sugerido que o TCU realize pesquisas junto à sociedade, sendo ela a destinatária primordial do relatório, buscando entender se os interesses da mesma estão sendo atendidos. Nesse sentido, Du Toit (2017) chama atenção à necessidade de que pesquisas de percepção de utilidade dos usuários sejam feitas, a fim de

verificar se os relatórios produzidos são úteis às partes interessadas. Dessa forma, este trabalho entende que seria benéfico ao órgão que regulamenta a prestação de contas, o TCU, também agregar a percepção da sociedade em seu panorama de avaliação sobre os impactos dessa mudança.

Por fim, recomenda-se que os preparadores de relatórios de gestão nas unidades sejam continuamente treinados para entenderem o propósito do uso do RI. Dado que a produção de relatórios é o elemento final que parte de um processo de integração de pensamento e fluxos de trabalho, é fundamental que as pessoas que constroem o documento entendam isso.

Corroborando com a sugestão, Dumay *et al.* (2016), chamaram atenção ao fato de que a natureza prescritiva e não normativa do RI exige que preparadores sejam educados de modo a compreenderem os princípios que norteiam a abordagem. De acordo com eles, a falta de entendimento sobre isso pode dificultar a elaboração de relatórios com informações integradas e estratégicas. Também Chaidali e Jones (2017) demonstraram que algumas dificuldades enfrentadas por preparadores derivam da ausência de clareza nas orientações para a construção dos relatórios. Os autores também afirmam que o sucesso ou não no processo de relatar está diretamente ligado aos preparadores, já que cabe a eles a elaboração dos documentos (CHAIDALI; JONES).

Deste modo, dado que as mudanças implementadas pelo TCU servem ao interesse de evoluir e aumentar a eficiência na prestação de contas públicas no Brasil (BRASIL, 2018b), entende-se que as recomendações aqui sugeridas contribuem para o atendimento deste objetivo. Fazer valer a redução no número de palavras contribui positivamente com a melhora na legibilidade dos documentos. Além disso, prever expressamente a legibilidade como um elemento norteador na construção dos documentos está em sintonia com o objetivo de torná-lo acessível aos cidadãos. Por fim, estar atento à formação dos preparadores é fundamental para garantir que eles entendam as motivações, os objetivos e qual é o seu papel no processo. Assim, espera-se que as recomendações feitas agreguem ao processo de melhoria e evolução evocado pelo TCU.

Responsáveis

O presente Relatório Técnico foi elaborado pela discente do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da UFF, Mariana Azevedo Alves, sob a orientação da Prof^a. Dr^a. Mariana Pereira Bonfim.

Contatos

a.marianaazevedo@gmail.com

marianabonfim@id.uff.br

Data da realização do relatório

Dezembro de 2021

Referências

BRASIL. Decisão Normativa – TCU nº 170, de 19 de setembro de 2018a. *Dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem prestar contas de suas gestões ocorridas no exercício de 2018, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU 63, de 1º de setembro de 2010*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contas-do-exercicio-de-2018.htm>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. *Cartilha: Relatório de Gestão na forma de relato integrado*. 2018b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contas-do-exercicio-de-2018.htm>. Acesso em: 20 jul. 2020

CHAILALI, P.; JONES, M. J. It's a matter of trust: Exploring the perceptions of Integrated Reporting prepares. *Critical Perspectives on Accounting*, 2017.

DE VILLIERS, C.; VENTER, E.; HSIAO, P. -C. K. Integrated Reporting: Background, Measurement Issues, Approaches and an Agenda for Future Research. *Accounting & Finance*, v. 57, n. 4, p. 937 - 959, 2016.

DU TOIT, E. The readability of integrated reports. *Meditari Accountance Research*, v. 25, n. 4, p. 629-653, 2017.

DUMAY, J.; BERNARDI, C.; GUTHRIE, J.; DEMARTINI, P. Integrated Reporting: A structured literature review. *Accounting Forum*, v. 40, n. 3, p. 166 - 185, 2016.

FLESCHE, R. A new readability yardstick. *Journal of Applied Psychology*, v. 32, n. 3, p. 221-233, 1948.

IIRC – INTERNATIONAL INTEGRATED REPORTING COUNCIL. *Consultation Draft of the International Framework*. 2013. Disponível em: <https://integratedreporting.org/resource/international-ir-framework/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

IIRC – INTERNATIONAL INTEGRATED REPORTING COUNCIL. *Internation <IR> Framework*. 2021. Disponível em: <https://www.integratedreporting.org/2020revision/>. Acesso em: 20 nov. 2021.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança Pública contemporânea - uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*. Edição nº 130, 2014.

ROMAN, A.; MOCANU, M.; HOINARU, R. Disclosure Style and Its Determinants in Integrated Reports. *Sustainability*, v. 11, n. 7, p. 1960-1976, 2019.

STONE, G. W.; LODHIA, S. Readability of integrated reports: An exploratory Global Study. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 32, n. 5, p. 1532-1556, 2019.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório de Gestão*. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao.htm>. Acesso em: 20 nov. 2021.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *TCU divulga resultados sobre a adoção do novo modelo de contas para jurisdicionados*. 2021a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-divulga-resultados-sobre-adocao-do-novo-modelo-de-contas-para-jurisdicionados.htm>. Acesso em: 20 nov. 2021.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Nota de esclarecimento sobre relatório de gestão na forma de relato integrado*. 2021b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F69B062FC016A0928FF593942&inline=1>. Acesso em: 27 nov. 2021.