



**Editor Responsável:** Rodrigo de Souza Gonçalves  
Andrea de Oliveira Gonçalves  
**Editor Associado:** Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia  
**Processo de Avaliação:** Double Blind Review pelo SEER/OJS

## Legibilidade dos Relatórios de Gestão no Setor Público Brasileiro

### RESUMO

**Objetivo:** Avaliar a legibilidade dos Relatórios de Gestão do setor público brasileiro, nos exercícios de 2016 a 2019, com a mudança estrutural a partir da adoção da abordagem de Relato Integrado (RI), em 2018.

**Método:** Com o *software* R, foi calculada a legibilidade, através do Índice de Legibilidade de Flesch, de 3.720 relatórios emitidos por 930 instituições ao longo de anos.

**Originalidade/Relevância:** Esse é o primeiro estudo que analisa a legibilidade dos relatórios de todas as instituições públicas brasileiras, especialmente considerando o contexto de adoção da abordagem de Relato Integrado.

**Resultados:** Os dados da pesquisa indicaram queda na legibilidade geral dos Relatórios de Gestão ao longo dos anos analisados, e de forma mais expressiva nos exercícios entre 2017 e 2018. Verificou-se também que a adoção do RI, enquanto estruturante do Relatório de Gestão, influenciou em sua concisão, com redução de páginas, palavras, sílabas e sentenças.

**Contribuições Teóricas/ Metodológicas:** Os dados demonstram que, no setor público, o RI ainda não pode ser apontado, de fato, como um instrumento de governança pública uma vez que ainda é deficiente no sentido de transparência, na perspectiva da legibilidade. Entende-se, no entanto, que o conceito de RI, e, mais ainda, sua inserção no setor público brasileiro, é recente, necessitando, portanto, de um tempo para se consolidar.

**Contribuições Sociais/para a Gestão:** O estudo fornece um diagnóstico aos preparadores sobre como os relatórios têm se apresentado, na legibilidade, em comparação com a orientação de serem legíveis, e auxilia no aprimoramento do documento enquanto instrumento de controle social.

**Palavras-chave:** Relato Integrado, Setor Público, Relatório de Gestão, Prestação de Contas, Legibilidade.

---

Mariana Azevedo Alves   
Universidade de Brasília, Distrito Federal,  
Brasil  
a.marianazevedo@gmail.com

Mariana Pereira Bonfim   
Universidade Federal Fluminense, Rio de  
Janeiro, Brasil  
marianabonfim@id.uff.br

César Augusto Tibúrcio Silva   
Universidade de Brasília, Distrito Federal,  
Brasil  
cesartiburcio@unb.br

José Mauro Madeiros Velôso Soares   
Universidade Federal Rural da Amazônia, Pará,  
Brasil  
jose.mauro@ufr.edu.br

---

**Recebido:** Janeiro 05, 2023  
**Revisado:** Junho 14, 2023  
**Aceito:** Agosto 03, 2023  
**Publicado:** Setembro 30, 2023



### How to Cite (APA)

Alves, M. A., Bonfim, M. P., Silva, C. A. T., & Soares, J. M. M. V. (2023). Legibilidade dos Relatórios de Gestão no Setor Público Brasileiro. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 26 (2), 213-248.  
<http://dx.doi.org/10.51341/cgg.v26i2.3016>

---

Revista Contabilidade, Gestão e Governança. Brasília, V.26 N.2, p. 213-248, Mai.- Ago. 2023

## 1 INTRODUÇÃO

A administração pública tem mudado após a crise financeira de 2008, a crise do *Welfare State* e do desenvolvimentismo, e a ascensão da *New Public Management* (NPM) (Matias-Pereira, 2010). A gestão pública tem se esforçado para alcançar uma conduta eficiente nas interações entre Estado, mercado e sociedade por meio da governança (Lynn & Malinowska, 2018).

O surgimento da Nova Governança Pública (NPG) é um desdobramento do NPM (Santos & Rover, 2019). A NPG parte da perspectiva de que resultados mais eficientes, no que tange à administração pública, podem ser alcançados a partir de procedimentos administrativos mais flexíveis, que considerem a confiança e a inclusão dos cidadãos como pilares de governança (Pedersen & Johannsen, 2018).

No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2020a), responsável pelo controle externo da administração pública, elencou princípios para a governança pública, dentre os quais se destacam transparência e *accountability*. Os conceitos estão intrinsecamente relacionados, dado que um é indispensável ao outro (O'Donnell, 1998; Willems & Van Dooren, 2012). Dessa maneira, estudos têm investigado as implicações da relação entre a divulgação de informações públicas, a participação cidadã e o aumento da responsabilização da administração pública (e.g. Busuioc & Lodge, 2017; Ali & Pirog, 2019; Reddick et al., 2020).

Nesse sentido, a discussão sobre o *gap* entre transparência nominal e efetiva é convocada, a partir da perspectiva do leitor da informação, que deve ser considerada para efetivação na transparência e prestação de contas (Hood & Heald, 2006; Villoria, 2021). A preocupação com o uso de linguagem simples e cidadã está presente em diversos documentos governamentais brasileiros (e.g. Brasil, 2011; TCU, 2018; TCU, 2020a; TCU, 2020b), demonstrando a importância material dada ao tema pelo governo e pelo TCU, órgão ao qual as

instituições públicas federais prestam contas, em consonância com a literatura sobre transparência.

Esforçando-se para promover boa governança pública, o TCU adotou o Relato Integrado (RI) enquanto estrutura do Relatório de Gestão, que é o principal documento de prestação de contas federal, entregue anualmente (Brasil, 2018). O RI é uma abordagem de relatório, estruturada oficialmente em 2013, pelo *International Integrated Reporting Council* (IIRC), depois englobado pela *Value Reporting Foundation* (VRF), visando comunicar sobre geração de valor global através da articulação de dados financeiros e não-financeiros (VRF, 2021).

Pesquisas desenvolvidas tratam da adesão do RI em entidades privadas (e. g. Chaidali & Jones, 2017; García-Sánchez et al., 2019; Gonçalves et al., 2019; Roman et al., 2019; Caglio et al., 2020). Mas poucos trabalhos investigam os desafios e as perspectivas da implantação no setor público (Guthrie et al., 2017; Biondi & Bracci, 2018; Sonnerfeldt & Pontoppidan, 2022). No Brasil, alguns estudos tratam sobre o uso do RI no setor público em estudos de caso (e. g. Freitas & Freire, 2017; Favato et al., 2020), e apenas Moraes e Vieira Neto (2022) estudaram a aplicabilidade do RI no Relatório de Gestão, em universidades públicas, na perspectiva da agregação de valor. Isso demonstra a necessidade de ampliação da abrangência dos estudos desenvolvidos no setor público, para explorar os aspectos da interação entre suas peculiaridades enquanto setor público, bem como as diferenças entre cada natureza jurídica pertencente a ele.

Trabalhos indicam que documentos estruturados no modelo de RI têm sido escritos de forma complexa e pouco legível (Stone & Lodhia, 2019; Melloni et al., 2017; Roman et al., 2019), sendo escassos os estudos de legibilidade longitudinais, que verificam sua evolução (Moreno & Casasola, 2016; Stone & Lodhia, 2019).

Assim, é contributivo verificar se as informações apresentadas na nova abordagem sofrem impacto em sua legibilidade em relação aos relatórios anteriores. Por isso, esta pesquisa busca responder: Qual o impacto na legibilidade dos Relatórios de Gestão com a mudança de

sua estrutura e adoção do Relato Integrado? O objetivo é avaliar a legibilidade dos Relatórios de Gestão do setor público brasileiro, dos exercícios de 2016 a 2019, com a mudança estrutural a partir da adoção do modelo de Relato Integrado (RI), em 2018. Desse modo, o enfoque do trabalho é no contexto de prestação de contas das instituições pertencentes ao Governo Federal, que entregam Relatórios de Gestão ao TCU, a quem cabe a responsabilidade de normatizar e julgar os documentos mencionados.

Dumay et al. (2016) afirmam que não se pode aceitar a retórica de que o RI é uma evolução dos relatórios corporativos, e que pesquisas práticas devem verificar se a adoção do modelo melhora o nível informacional dos usuários. Também, Soriya e Rastogi (2021) reforçam a necessidade de aumentar estudos empíricos sobre sua aplicação.

Essa investigação contribui na literatura em três pontos. Primeiro, avança a literatura prévia (e.g., Hood & Heald, 2006; Roman et al., 2019; Stone & Lodhia, 2019; Villoria, 2021) demonstrando empiricamente a importância da atenção à complexidade do documento público, pois o entendimento é necessário para efetivação da transparência. Segundo, avança na discussão sobre legibilidade, *accountability* e *enforcement* (e.g., O'Donnel, 1998; Ali & Pirog, 2019; Demir et al., 2019; Saldanha et al., 2022). Finalmente, discute empiricamente sobre legibilidade e efetividade da governança a partir da facilidade de leitura (TCU, 2020a).

O RI é utilizado pioneiramente como instrumento de prestação de contas obrigatório e insubstituível no setor público brasileiro. Por prestação de contas, entende-se o processo de informação, justificção e punição (Schedler, 1999; Bovens et al., 2008), aplicável ao TCU. O comportamento da legibilidade do RI, entregue obrigatoriamente a quem pode punir, não foi evidenciado na literatura prévia.

Assim, essa pesquisa traz, além dos pontos supracitados para avanço da literatura, contribuição: a) teórica, na discussão sobre qualidade da comunicação via RI no serviço público; sobre o RI aplicado a ambientes sujeitos à punição legal; e sobre RI como responsável

pela promoção da governança pública; b) prática, fornecendo diagnóstico aos preparadores sobre como relatórios têm se apresentado, na legibilidade, em comparação com a orientação de serem legíveis, e; c) social, auxiliando no aprimoramento do documento como instrumento de controle social.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Transparência e *Accountability*

O contexto de crises levou a sociedade à desconfiança sobre a capacidade do Estado de prover serviços (Bevir, 2011; Lynn & Malinowska, 2018), estimulando-o a promover governança pública (Pedersen & Johannsen, 2018), *accountability* (Brummel, 2021), transparência (Saldanha et al., 2022) e eficiência (Bresser-Pereira & Spink, 2007; Reddick et al., 2020). Na perspectiva econômica, a governança é observada enquanto mecanismo que tenta mitigar conflitos de agência entre principal (cidadão) e agente (gestor público) e a assimetria de informação presente na relação (Matias-Pereira, 2010; Willems & Van Dooren, 2012; Pedersen & Johannsen, 2018; Voorn et al., 2019).

Przeworski (2007) argumenta que o pleno exercício das instituições democráticas não garante sua responsabilização, dada a assimetria informacional. O autor indica a necessidade de instituições de controle independente para avaliação dos atos governamentais, como é o caso do TCU. Instituído para exercer o controle externo, O TCU publicou em 2013 uma primeira versão de seu Referencial Básico de Governança Organizacional, atualizado em 2020, no qual estabelece princípios e diretrizes para a governança pública (TCU, 2020a).

Nesta pesquisa, cabe o exame de dois princípios, transparência e *accountability*, que, apesar de separados, estão imbricados. Isso porque a transparência é condição para a efetivação da *accountability* democrática, através da qualidade da prestação de contas e da possibilidade de fiscalizar agentes públicos (O'Donnell, 1998; Willems & Van Dooren, 2012).

Hood e Heald (2006), reforçado por Villoria (2021), chamam atenção à dicotomia entre transparência nominal e efetiva, que pode gerar a ilusão da transparência, que acontece quando as informações são disponibilizadas inadequadamente ou alheia à capacidade cognitiva do leitor de interpretar e utilizar a informação. Rodrigues (2020) aponta que a busca pela transparência efetiva representa o esforço das instituições na prática da transparência plena.

O TCU (2020a, p.45) conceitua transparência como “possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, em uma linguagem cidadã”. Não é a primeira vez que o assunto atravessa a linguagem: a Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011) preconiza que o Estado deve garantir o direito de acesso à informação, fornecida em linguagem de fácil compreensão.

O princípio da *accountability*, por sua vez, abarca a prestação de contas e a responsabilização (TCU, 2020a), evidenciando sua multiplicidade conceitual. Campos (1990) aponta que a *accountability* é praticada como responsabilidade objetiva, a partir da qual um gestor público deve prestar contas e pode ser punido. Schedler (1999) aponta três estágios necessários ao termo: informação, justificação e punição. Os dois primeiros dizem respeito à obrigação dos agentes informarem e responderem à sociedade, ou seja, à prestação de contas; e o último, à capacidade de *enforcement* (Pinho & Sacramento, 2009). Estudos demonstram que a fiscalização legal exercida sobre gestores públicos é capaz de afetar seu comportamento e a forma como os mesmos são responsabilizados (e. g. Liston-Heyes & Juillet, 2020; Murphy, 2020; Cordery & Hay, 2022).

A *accountability* pode ser vertical, assim, relacionada ao pleito e à relação principal-agente (O’Donnel, 1998; Bovens et al., 2014; Reddick et al., 2020). Pode ser horizontal, que ocorre a partir do controle exercido por instituições independentes da administração pública (O’Donnel, 1998; Reddick et al., 2020). E, por fim, pode ser híbrida, que parte de uma perspectiva mais matizada da *accountability*, que pode ser ora vertical, ora horizontal, ora

ambas (Willems & Van Dooren, 2012; Reddick et al., 2020). A Constituição da República Federativa do Brasil (1988) delega ao TCU o exercício do controle externo, analisando e julgando as contas dos gestores públicos, e dá a ele a capacidade de punir contas irregulares.

## 2.2 Relatório de Gestão, Relato Integrado e Legibilidade

As organizações da administração pública federal direta e indiretas são obrigadas a prestar contas e, para isso, elaboram o Relatório de Gestão, documento anual, que evidencia a gestão dos recursos durante o exercício (Brasil, 1992). A expectativa sobre responsabilização no setor público vem mudando junto à demanda por informações completas: há pressão crescente da sociedade por informações relacionadas ao desempenho e de dados não-financeiros (Biondi & Bracci, 2018).

A literatura aponta que a responsabilização pode ser aprimorada com o tempo, a partir do aprendizado (Bovens et al., 2008). Teóricos também apontaram para o poder que a linguagem tem de construir a realidade (Berger & Luckman, 1966; Bourdieu, 1991).

O Relatório sofreu mudanças em sua estrutura, assim como o entendimento do TCU sobre a efetivação da prestação de contas (Brasil, 2014). Uma inovação é a adoção do RI no Relatório de Gestão, a partir do exercício de 2018, sem opções alternativas de estrutura de relatório (TCU, 2018). Antes disso, a Lei nº 13.303/2016 já exigia que empresas públicas e as sociedades de economia mista divulgassem, anualmente, relatório integrado ou de sustentabilidade como requisito de transparência.

O RI surgiu de discussões sobre reporte de informações, sendo ele o produto final de um processo de pensamento integrado na organização para comunicar sobre a geração de valor da entidade (VRF, 2021). Para a VRF (2021), os relatórios corporativos tradicionais são altamente complexos e pouco acessíveis para seus usuários.

O primeiro *framework* do RI foi publicado em 2013, vigente em edição revisada (VRF, 2021), e elenca, como princípios: foco estratégico; conectividade da informação; relações com

partes interessadas; materialidade; concisão; confiabilidade e completude; coerência e comparabilidade; clareza; tempestividade; e transparência. Essa abordagem foi utilizada pelo TCU para estruturar os Relatórios de Gestão (TCU, 2020b).

Embora tenha sido pensado para empresas privadas, passou-se a discutir sua aplicação na administração pública (Oprisor et al., 2016) e desde 2016, o conceito foi introduzido na esfera pública brasileira (Brasil, 2018; Brasil, 2020).

Para orientar os preparadores, o TCU elabora e atualiza, desde 2018, um guia para elaboração dos Relatórios de Gestão na forma de RI (TCU, 2020b). Nele, a seção dedicada à governança pública aborda a expectativa que as inovações nos Relatórios de Gestão elevem a responsividade e controle de agentes públicos, o que se alinha com a promoção da governança (TCU, 2020b).

A preocupação com linguagem simples aparece no desenvolvimento conceitual do princípio da concisão e clareza (TCU, 2020b). Ainda, como ganho da adoção da abordagem em projeto-piloto, em 2017, no Ministério da Fazenda, o TCU aponta a linguagem tecnicista dando lugar à “linguagem voltada para o cidadão, ou seja, simples” (TCU, 2018, p. 17). Segundo o TCU, a mudança tornou a prestação de contas mais eficiente, responsiva e contributiva para o aperfeiçoamento da Administração Pública (Brasil, 2018).

Na literatura prévia, Chaidali e Jones (2017), em entrevista com preparadores, demonstram resistências derivadas da falta de clareza nas orientações para a produção dos RI, e do formato e extensão dos relatórios. 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 et al., 2017).

Biondi e Bracci (2018) analisaram relatórios governamentais na Itália, dentre os quais o RI, e concluíram que as inovações gerenciais possuem grande chance de serem baseadas em

tendências, e não em decisão racional. Manes-Rossi (2018) concluiu que o modelo, tal como é, não dá conta de ser padrão de referência para efetivação da *accountability*.

No que tange aos estudos anteriores sobre legibilidade do Relato Integrado, Du Toit (2017) foi um dos primeiros estudos a abordar sobre o aspecto. O trabalho analisou a legibilidade dos relatórios produzidos na estrutura de RI por uma amostra de empresas listadas na bolsa de valores da África do Sul, na qual o uso do RI é obrigatório. Os resultados apontaram baixa legibilidade dos documentos e ainda demonstraram, através da análise de correlação, que os relatórios premiados por sua qualidade tinham legibilidade mais difícil, em relação aos demais.

Stone e Lodhia (2019), ao analisar a legibilidade de relatórios dispostos no banco de dados do então IIRC, demonstram que a legibilidade dos relatórios analisados era baixa e não apresentava melhora ao longo dos anos. Roman et al. (2019), em análise de relatórios dispostos no mesmo banco de dados, com recorte por país, apresentaram resultados que indicam que os documentos produzidos em países que prezam pela transparência, de forma inesperada, são construídos de forma menos legível que os demais.

Por fim, Caglio et al. (2020) mostraram, em análise com empresas listadas na bolsa da África do Sul, que a legibilidade do Relato Integrado também pode ser influenciada por características derivadas da operação no mercado de capitais, como avaliação de mercado mais alta, liquidez de ações e previsão dos analistas. Assim, a relação com o mercado também pode afetar a legibilidade (Caglio et al., 2020).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o alcance do objetivo proposto, utilizou-se o método dedutivo, que parte da análise das teorias para as observações, e de uma abordagem quantitativa, ou seja, pelo manuseio de técnicas estatísticas para a análise dos resultados (Matias-Pereira, 2016). Assim, foram

analisados os Relatórios de Gestão emitidos pelo setor público brasileiro entre os exercícios financeiros de 2016 e 2019, entregues no ano posterior ao seu encerramento, ou seja, entre 2017 e 2020.

A escolha do período é decorrente dos exercícios em que já havia ocorrido a mudança estrutural para o modelo de RI (2018 e 2019) e o mesmo período sem a mudança (dois anos). O exercício de 2020 não foi considerado em razão das mudanças normativas em relação a sua entrega, interferindo em sua comparabilidade com os outros anos analisados. A extração dos documentos aconteceu entre 4 de janeiro e 02 de setembro de 2021, totalizando 4.783 relatórios.

Alguns relatórios foram excluídos em razão da extinção, criação e aglutinação de instituições no período (672); outros ainda não tinham sido entregues (27); e, outros cujo texto não possui extração de conteúdo léxico fidedigno (364). Desta maneira, a amostra é composta por 3.720 relatórios emitidos por 930 instituições ao longo dos 4 anos ou 78% da amostra possível. A Tabela 1 faz a distinção das organizações analisadas, conforme sua natureza jurídica.

**Tabela 1**

*Amostra distribuída por natureza jurídica*

Natureza Jurídica		Quantidade	Representatividade
<b>Administração Direta</b>	Órgão Público	76	8%
	Sociedade de Economia Mista	21	2%
	Autarquia	590	64%
<b>Administração Indireta</b>	Empresa Pública	23	2%
	Fundação Pública	38	4%
	Serviço Social Autônomo	182	20%
<b>Total</b>		<b>930</b>	<b>100%</b>

Os documentos foram processados com o auxílio do programa “R”, utilizando o pacote *Readability* (Rinker, 2017). A principal limitação dos *softwares* de processamento é que documentos digitalizados não são possíveis de serem analisados. A análise não é aplicável para

tabelas, quadros e imagens; por isso, estes elementos não foram considerados no cálculo da legibilidade, tendo sido excluídas.

Outra limitação é o fato dos pacotes escolhidos não possuírem dicionário em português. Entretanto, após comparação amostral, verificou-se que a diferença de resultados, considerando o dicionário em português e o em inglês, não era significativa. Além disso, outras pesquisas também já apontaram não haver diferenças significativas, em relação ao idioma, do índice de Flesch, podendo ser utilizado tanto para textos em inglês quanto em português (Martins et al., 1996; Gomes et al., 2018; Borges & Rech, 2019).

Assim, procedeu-se com a análise de legibilidade dos documentos, técnica utilizada em diversos relatórios corporativos como documentos contábeis (Pasko et al., 2020; Hasan & Habib, 2020), de responsabilidade social corporativa (Demaline, 2020) e RI (Velte, 2018; Stone & Lodhia, 2019).

Ainda que existam diversos métodos para analisar legibilidade, o índice de Flesch é o que se mostra adequado para ser utilizado na língua portuguesa, tendo sido validado por Martins et al. (1996). Moreno e Casasola (2016) afirmam que a proposta de Flesch é a mais recorrentemente adotada em pesquisas de natureza contábil, o que faz com que sejam comparáveis entre si.

Dubay (2007) defende o índice de Flesch em razão da precisão e simplicidade. Em pesquisas anteriores sobre legibilidade e Relato Integrado (e. g. Du Toit, 2017; Supratiwi et al., 2022), também foi utilizado o índice, sendo reforçado o motivo de seu uso nesta pesquisa, dado o aumento de comparabilidade nos resultados.

Segundo Flesch (1948), a clareza da linguagem está relacionada com a construção do texto, pois sua estrutura sintática é responsável por torná-lo mais ou menos legível. A métrica considera o nível escolar/formativo de quem está lendo, uma vez que, cognitivamente, o processamento daquilo que é lido está relacionado com a complexidade daquilo que o leitor lê.

Assim, independente da habilidade, familiaridade ou formação, um texto mais legível é lido e compreendido com mais facilidade do que um texto menos legível, dado que a métrica é construída a partir da estrutura léxica do texto (Smeuninx et al., 2016).

A fórmula proposta por Flesch (1948), e usada por este trabalho é:

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

Sendo:

*Average Sentence Length (ASL)*: Comprimento médio da sentença, calculado através da divisão do número de palavras pelo número de sentenças; e

*Average number of Syllables per Word (ASW)*: Comprimento médio da palavra, calculado através da divisão do número de sílabas pelo número de palavras.

Fry (2002) explica que frases com maior número de palavras dificultam a capacidade de memorização do leitor e o cálculo do tamanho das palavras está associado ao fato de que palavras muito grandes podem ser complexas. O resultado obtido após o cálculo da fórmula é um número situado entre 0 e 100: quanto mais próximo de 0, menor é sua legibilidade.

Para a realização dos testes estatísticos, verificou-se a normalidade da amostra pelo teste Shapiro-Wilk. Em nenhum dos anos a amostra é normal. Dessa maneira, o teste não-paramétrico de Kruskal-Wallis foi utilizado para realizar a análise de variância dos dados, onde foi verificado que a distribuição da legibilidade não era igual em todos os anos. Para verificar onde estavam as diferenças realizou-se o teste Dunn (1964), não-paramétrico, identificando que pelo menos um dos grupos comparados é proporcionalmente diferente dos demais.

## 4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

### 4.1 Legibilidade

A concisão é um princípio básico do RI, elencado pelo *framework* para a construção do documento (VRF, 2021). Também o TCU aborda o tema, orientando as instituições a “expressar

conceitos de maneira clara e com o menor número possível de palavras” (Brasil, 2018, p. 20). Ainda, a literatura aponta a concisão como elemento importante para a leitura de facilidade sintática, ou seja, legível (Flesch, 1948; Mihaela et al., 2019). A Tabela 2 demonstra a quantidade de páginas e palavras presentes nos relatórios analisados.

**Tabela 2**

*Quantidade de páginas e palavras*

Métricas/Ano	Páginas			Palavras		
	Média	Mediana	Total	Média	Mediana	Total
<b>2016</b>	164,58	134,00	153.056	46.551,44	33.491,50	43.292.838
<b>2017</b>	163,00	126,00	151.587	46.823,94	32.965,50	43.546.260
<b>2018</b>	121,27	106,00	112.778	30.727,48	26.772,50	28.576.559
<b>2019</b>	103,66	91,00	96.404	26.547,38	20.981,00	24.689.062

Para a análise da legibilidade através do índice de Flesch (1948), se faz necessário também o cálculo do quantitativo de sílabas e sentenças. A Tabela 3, portanto, indica esses valores e demonstra que a quantidade de sílabas e sentenças diminuiu com a adesão do RI.

**Tabela 3**

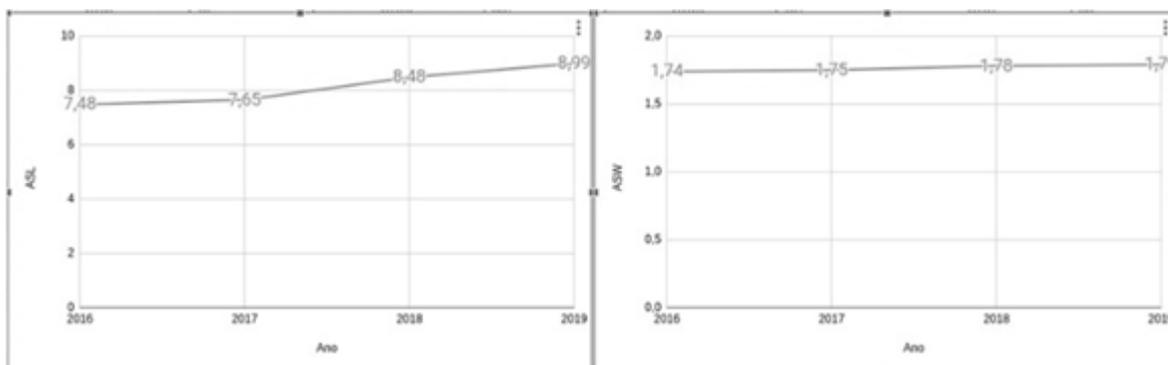
*Quantidade de sílabas e sentenças*

Métricas/Ano	Sílabas			Sentenças		
	Média	Mediana	Total	Média	Média	Total
<b>2016</b>	81.094,09	58.036,00	75.417.500	6.219,58	4.810,50	5.784.209
<b>2017</b>	82.126,93	56.997,50	76.378.044	6.117,97	4.651,50	5.689.708
<b>2018</b>	54.583,45	47.805,50	50.762.612	3.624,26	2.946,50	3.370.561
<b>2019</b>	47.396,98	37.062,00	44.079.192	2.952,96	2.233,50	2.746.252

A legibilidade de um texto é obtida a partir da ponderação do comprimento médio de sentenças (ASL), que relaciona a quantidade total de palavras do texto e a quantidade total de sentenças; e do comprimento médio de palavras (ASW), calculado através da divisão do número total de sílabas pelo número total de palavras. A Figura 1 demonstra o ASL e o ASW das instituições analisadas.

**Figura 1**

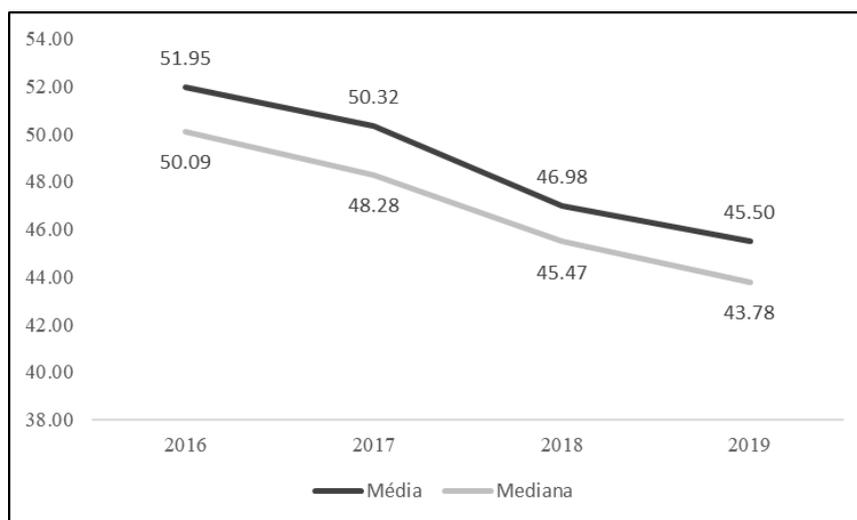
ASL e ASW



De posse desses valores, foi possível, portanto, calcular a legibilidade, a partir da relação entre o ASL e o ASW e os dados podem ser visualizados na Figura 2.

**Figura 2**

Análise da legibilidade



Em seguida, para verificar se existem diferenças na legibilidade entre os anos, foi realizado o teste de Kruskal-Wallis, que apresentou um *p-valor* de 0,000, indicando que a distribuição da legibilidade não é igual, e o teste de Dunn, que realizou comparações múltiplas posteriores, indicando diferença presente em todos os anos analisados, como visto na Tabela 4.

**Tabela 4**

*Teste Dunn*

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)

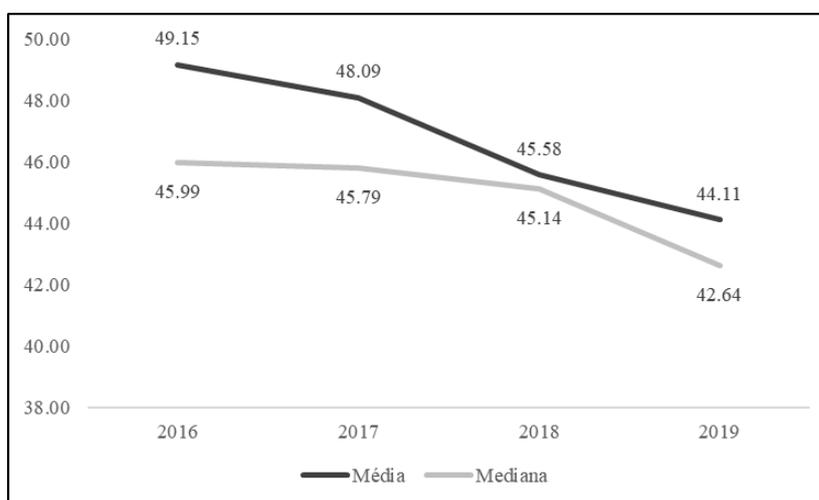
**Nota:** O número entre parênteses representa o *p-valor* das comparações estabelecidas.

## 4.2 Natureza Jurídica

De modo a compreender melhor o resultado geral, adicionalmente foi calculada a legibilidade dos relatórios por natureza jurídica. A Figura 3 ilustra a evolução da legibilidade dos 76 Órgãos Públicos analisados.

**Figura 3**

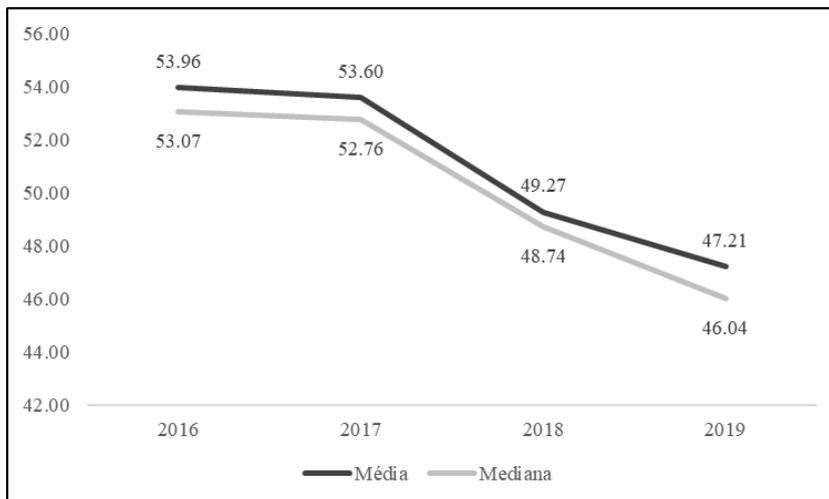
*Legibilidade dos Órgãos Públicos*



Com relação às Autarquias, a Figura 4 demonstra que a legibilidade das 590 instituições também apresentou redução nos anos, principalmente com a mudança no modelo de relatório.

**Figura 4**

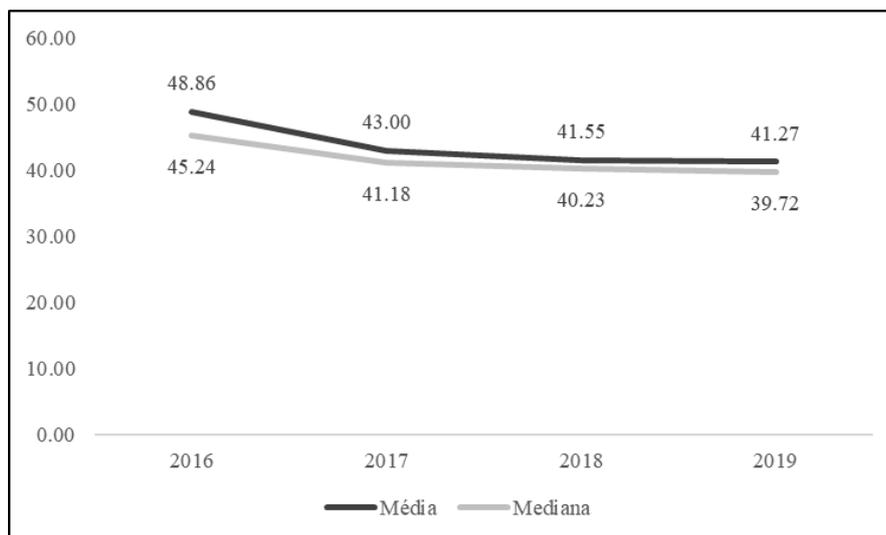
*Legibilidade das Autarquias*



A Figura 5 demonstra o comportamento da legibilidade das 182 instituições de Serviço Social Autônomo, no qual é possível observar diminuição nos 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 RI.

**Figura 5**

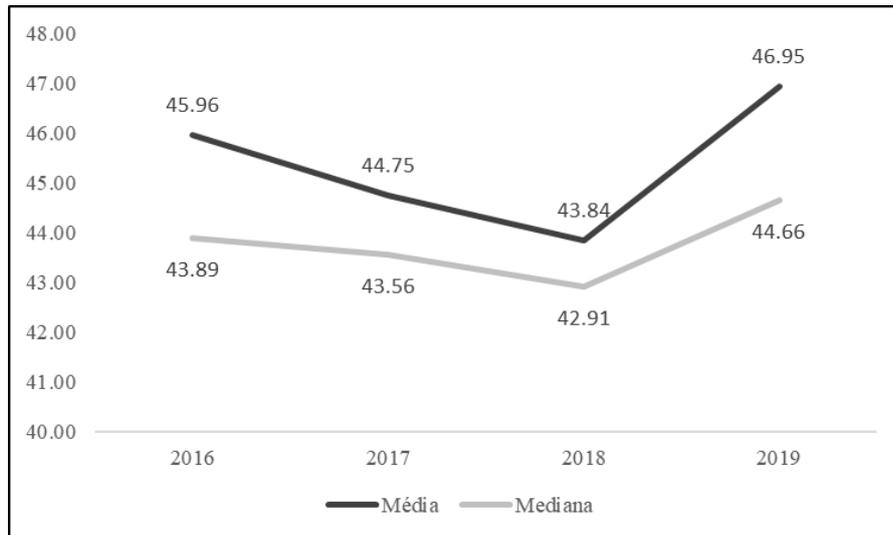
*Legibilidade dos Serviços Sociais Autônomos*



Compreendendo 38 instituições, a maior parte das Fundações analisadas são de universidades (22 instituições), que, por imprecisão jurídica, são parte definidas como Autarquias, e parte definidas como Fundações (Zielinski & Costaldello, 2014).

**Figura 6**

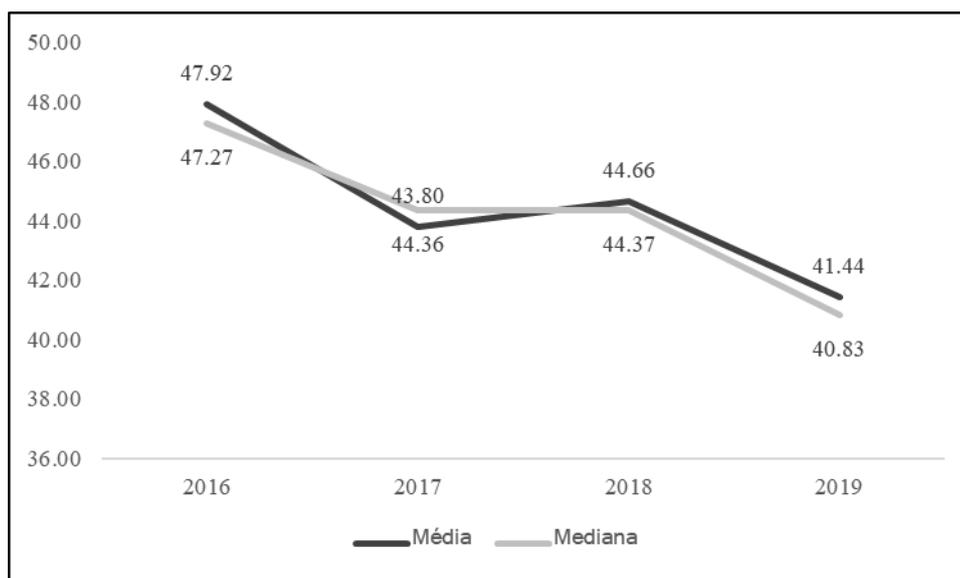
*Legibilidade das Fundações Públicas*



Já as Empresas Públicas são criadas para a exploração de atividades econômicas, sendo entidade empresarial (Meirelles, 2016), permitindo supor que essas estão inseridas no mercado e são influenciadas por ele. Na Figura 7, tem-se o resultado desta subamostra, com 23 instituições.

**Figura 7**

*Legibilidade das Empresas Públicas*

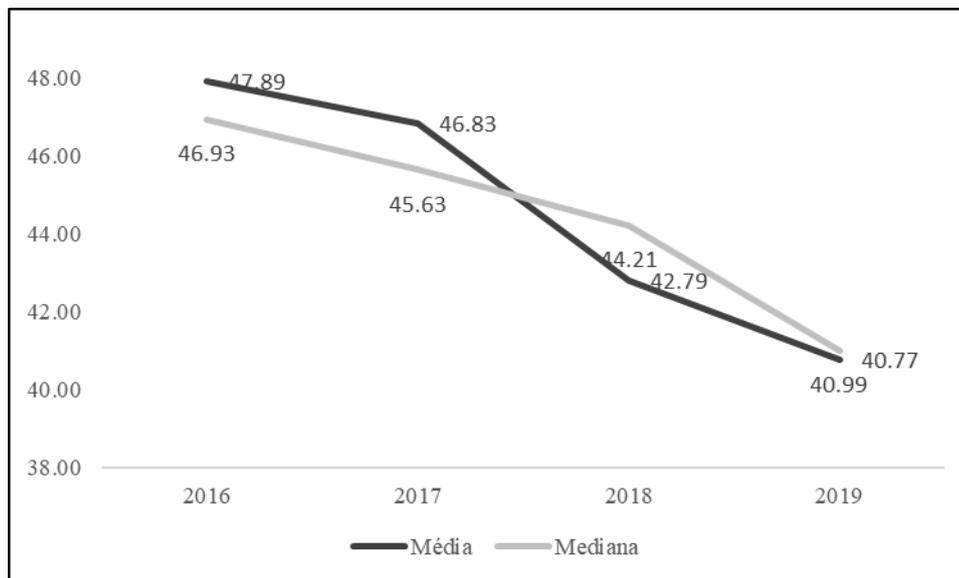


Como já mencionado, a Sociedade de Economia Mista também é uma entidade empresarial, (Meirelles, 2016), estando, portanto, inserida no mercado e sendo influenciada por

ele. Na Figura 8 estão demonstrados os resultados da legibilidade desta natureza jurídica, cuja amostra compreende 21 instituições.

**Figura 8**

*Legibilidade das Sociedades de Economia Mista.*



## 5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Com relação à concisão dos relatórios, a Tabela 2 demonstrou que as instituições atenderam à expectativa da Decisão Normativa nº 170 (Brasil, 2018) de confeccionar relatórios mais concisos, visto o encurtamento no número de páginas e a adoção de infográficos enquanto suporte para a explicação de informações complexas, o que leva à substituição de palavras por imagens.

Essa redução também foi observada no quantitativo de sílabas e sentenças, a partir da adoção do RI, o que pode caracterizar um documento menos complexo sintaticamente e de leitura menos difícil. Logo, as métricas analisadas apresentaram concisão crescente, principalmente com a adoção do RI, apontando para uma relação da qual se espera melhora de legibilidade (Flesch, 1948; Mihaela et al., 2019), vendo um esforço no cumprimento do princípio da concisão (VRF, 2021).

Contudo, de forma contrária ao visto até aqui, o tamanho das frases (ASL) com o tempo, especialmente após a mudança ocorrida a partir de 2018, aumentou. 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.

Esse resultado demonstra que, ao longo do tempo, e nos extremos da análise, as sentenças foram reduzidas 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 menor quantidade de frases; mas as frases presentes nos textos ficaram maiores, com relação ao 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.

De maneira similar, o ASW apresenta comportamento contrário ao esperado: enquanto palavras e sílabas têm diminuição ao longo dos anos, o ASW apresenta aumento, ainda que de forma discreta. Novamente, o aumento no comprimento médio da palavra se deve às proporcionalidades: as sílabas, elemento do 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 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, nos extremos amostrais, 2016 e 2019, tem-se a redução de 42% das sílabas, e de 43% das palavras. Assim, o aumento da ASW mostra que, contrariando o esperado, as palavras também ficaram maiores com o tempo.

Esse resultado, na perspectiva de Flesch (1948), demonstra que, ao longo do tempo, palavras mais complexas passaram a ser utilizadas, contrariando a orientação do TCU: “visando

a sociedade como destinatária primordial, o relatório de gestão deve ser conciso e abrangente, redigido em uma linguagem voltada para o cidadão” (Brasil, 2018, p. 5). Os dados apontam 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 (Fry, 2002). Isso faz contraponto ao que se espera deste documento no que tange à construção de um relatório claro e conciso (VRF, 2021; TCU, 2018; Brasil, 2018).

Ao realizar a análise por meio do índice de Flesch, percebeu-se que a legibilidade reduziu ao longo do tempo, ou seja, os documentos entregues pelas instituições públicas 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, que marca a adesão do RI como abordagem do Relatório de Gestão.

O resultado encontrado através do teste Dunn indica que as médias de legibilidade de cada ano variam entre si de maneira significativa, demonstrando que, ainda que algumas diferenças de média sejam pequenas, estatisticamente não são ocasionais. Vê-se, portanto, que tanto antes quanto depois da adoção do RI, há tendência de piora na legibilidade. Isso permite supor que nem o uso da estrutura do RI foi capaz de sanar a legibilidade decrescente.

Esse resultado é contraditório também às expectativas da VRF (2021) e do TCU (2018), de obterem, com o RI, um relatório claro e de fácil entendimento. Dado que o resultado geral demonstra que os relatórios de gestão ficaram menos legíveis, percebendo-se que não alcançaram o objetivo de serem de fácil entendimento do cidadão (Brasil, 2018).

Para compreender melhor os resultados encontrados, procedeu-se a análises da legibilidade por natureza jurídica e, em consonância com o resultado geral, os órgãos públicos também apresentaram piora em sua legibilidade com a adesão do RI. Apesar disso, o relatório foi reduzido em quase 50% na quantidade de páginas, comparados os resultados dos extremos amostrais, 2016 e 2019. Isso demonstra que sua redução de tamanho não melhorou sua

legibilidade, permitindo supor que os órgãos tentaram se explicar mais no espaço reduzido disponível.

Esse resultado remonta à discussão de Melloni et al. (2017), que apontam para as tensões possíveis entre as diretrizes do RI. De acordo com eles, existia a orientação de produção de documentos concisos, sem explicar como fazer sem prejudicar a completude e equilíbrio. A baixa legibilidade em todos os exercícios corrobora com os achados de pesquisas anteriores, que demonstram que documentos estruturados em RI apresentam baixo grau de compreensibilidade semântica e alto nível de complexidade sintática (Stone & Lodhia, 2019; Melloni et al., 2017; Roman et al., 2019; Caglio et al., 2020).

Nas autarquias também foi verificada uma queda na legibilidade após a adoção do RI, corroborada pela 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 de construção de relatórios fragmentados (Brasil, 2018). Partindo desse ponto, o declínio na legibilidade aponta para textos pouco compreensíveis, permitindo supor que o elemento de “clareza” não está sendo atendido e que a lógica do pensamento integrado não o auxilia nesse sentido.

O declínio na legibilidade também é observado nas instituições de serviço social autônomo, com uma queda maior entre os anos de 2017 e 2018, ano de adesão do RI. Já com relação às fundações, representadas majoritariamente por universidades, observou-se que, entre 2016 e 2018 ocorreu queda na legibilidade, mas em 2019, diferentemente dos resultados prévios, há aumento na legibilidade. Dado que as universidades são centros de conhecimento em contato constante com pesquisas científicas e atualizações, supõe-se que a melhora na legibilidade também acompanhe esse processo.

Diferentemente das naturezas jurídicas analisadas anteriormente, as empresas públicas e as sociedades de economia mista receberam prerrogativa para uso do RI antes das demais

instituições, em 2016. Assim, a queda de legibilidade das empresas públicas no ano de 2017 acompanha o resultado geral, já que, para essa natureza, este foi o primeiro ano de discussão e/ou elaboração de documento na abordagem. Também, sendo essa natureza influenciada pelo mercado, os acontecimentos no contexto econômico permitem relacionar a piora na legibilidade nos anos citados ao desempenho, afetado pela crise, como demonstrado anteriormente (Melloni et al., 2017; Caglio et al., 2020).

Sobre a queda maior entre 2018 e 2019, com o RI, cabe analisar o contexto político em que as empresas públicas operaram: em 2019, a posse do presidente Jair Bolsonaro e a continuação das iniciativas de privatização estatal iniciadas no governo de Michel Temer (Silva & Rodrigues, 2021) podem ter influenciado na divulgação dos Relatórios de Gestão.

Dessa forma, é pertinente a crítica de Flower (2015) que defende que as poucas exigências feitas aos preparadores do RI dão às instituições o poder de divulgação seletiva. Esse cenário corrobora com as críticas feitas já que levanta a possibilidade de que os relatórios governamentais estruturados em RI sejam construídos tomando como perspectiva seu contexto e desempenho, e não somente a materialidade das informações.

A legibilidade dos relatórios das sociedades de economia também diminuiu ao longo do tempo e, do mesmo modo que empresas públicas. Dessa maneira, chama atenção o fato de que a legibilidade de nenhum dos anos entre 2017 e 2019 supera o encontrado em 2016, quando o RI ainda não era previsto legalmente. Também se nota 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 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 (Oprisor et al., 2016).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados da pesquisa indicaram queda na legibilidade geral dos Relatórios de Gestão ao longo dos anos analisados, e de forma mais expressiva nos exercícios entre 2017 e 2018. Verificou-se também que a adoção do RI, enquanto estruturante do Relatório de Gestão, influenciou em sua concisão, com redução de páginas, palavras, sílabas e sentenças.

Apesar disso, os resultados demonstraram que o comprimento médio das sentenças (ASL) e o comprimento médio das palavras (ASW) sofreu aumento no tempo, levando à queda na legibilidade encontrada. Também se constatou diferenças na legibilidade quando naturezas jurídicas foram analisadas separadamente: órgãos públicos, autarquias, sociedade de economia mista e as instituições de serviço social autônomo seguiram a tendência geral de queda na legibilidade. Essa diminuição aconteceu em um contexto de instabilidade política e econômica no país.

As fundações públicas apresentaram comportamento diferente: apesar de terem queda na legibilidade dos relatórios entre 2016 e 2018, o resultado de 2019 indica melhora no índice. Por fim, empresas públicas e sociedade de economia mista, com maior interação com o mercado e que receberam diretriz para o uso do RI antes das demais naturezas, 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 de construção de relatórios sob reflexos do RI.

Assim, percebeu-se alinhamento entre os resultados e a literatura, que demonstra que, apesar da proposta do RI (VRF, 2021), tem-se produzido relatórios menos legíveis quando estruturados por essa abordagem (Stone & Lodhia, 2019; Roman et al., 2019; Caglio et al., 2020). Isso contradiz o objetivo do TCU de torná-lo mais transparente e eficiente, apontando 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, como abordado por Chaidali e Jones (2017).

Esses resultados contribuem no ponto de Hood e Heald (2006) e Villoria (2021) que demonstram que, para que a transparência se efetive, é necessário considerar a capacidade do leitor de realizar a leitura. Ainda, dada a consideração de O'Donnell (1998) e Willems & Van Dooren, 2012, sobre a importância da transparência para a concretização da *accountability*, vê-se que a legibilidade em queda apresenta comportamento oposto ao esperado para o fortalecimento dos dois princípios, que são básicos ao projeto de fortalecimento da governança pública (TCU, 2020b).

Assim, na perspectiva da responsabilização, percebe-se que o RI ainda não pode ser apontado com confiabilidade enquanto instrumento de monitoramento dos agentes públicos. Esse resultado é consistente com a discussão levantada por Manes-Rossi (2018), que apontou que a abordagem, se praticada da mesma forma como concebida originalmente, não dá conta de ser instrumento de *accountability*, dada as peculiaridades do setor público.

No Brasil, a prática de prestar contas normatizada pelo TCU, agora através do RI, engloba, também, o elemento legal da obrigatoriedade, e da possibilidade de punição. Elementos que, em associação, ainda não foram examinados pela literatura. Assim, pode-se pensar que, apesar de toda retórica que envolve o RI (Dumay et al., 2016), o relatório de gestão não foi destituído de sua legalidade de instrumento formal de prestação de contas, bem como o TCU seguiu tendo poder punitivo no julgamento das contas.

Nesse sentido, a reflexão de Hood (2010) e Roman et al. (2019), que apontam que ambientes que promovem nível excessivo de transparência tendem a gerar comportamento defensivo dos agentes em sua comunicação, podem ser remetidos. Embora não seja possível afirmar que o TCU promove transparência excessiva com a implementação, há a chance do contexto de obrigatoriedade e a possibilidade de punição interferirem na forma como os preparadores constroem o RI.

Além disso, Chaidali e Jones (2017) apontaram previamente a percepção de preparadores de instituições privadas sobre a dificuldade de relatar todas as dimensões do RI de forma concisa, já que acham necessário espaço igual ou maior aos convencionais para isso.

Assim, pode-se pensar, também, neste elemento como uma possível explicação para a constatação de que, apesar de mais concisos, palavras e frases ficaram maiores, na tentativa de reportar todas as informações. Ainda, essa suposição também é apoiada pela discussão levantada por Melloni et al. (2017) a respeito da dificuldade de conciliar dois princípios básicos do RI: o da concisão aliado ao da completude.

Muitos são os esforços governamentais que chamam atenção à questão da linguagem e teóricos apontaram para o poder da linguagem na construção da realidade (Berger & Luckman, 1966; Bourdieu, 1991), e na quebra da ilusão da transparência (Hood & Heald, 2006; Villoria, 2021). Ao demonstrarem que a legibilidade cai nos anos e que não há melhora na adoção do RI, os dados apontam que, no setor público, o RI ainda não pode ser apontado, de fato, como um instrumento de governança pública uma vez que ainda é deficiente no sentido de transparência na perspectiva da legibilidade.

Entende-se, no entanto, que o conceito de RI, e, mais ainda, sua inserção no setor público brasileiro, é recente. Assim, o TCU afirma que a produção de documento nos moldes do RI é “resultado de um processo que demanda tempo para se consolidar” (TCU, 2021, p.1). Nesse sentido, é possível que o componente do aprendizado, apontado por Bovens et al. (2008),

produza melhoras nos relatórios, à medida que os preparadores aprendam como fazê-lo. Mesmo assim, cabe retomar o ponto de Rodrigues (2020), que aponta os esforços de tentativa de mitigar o *gap* entre a transparência nominal e efetiva como busca de transparência plena.

Como limitação desta pesquisa, aponta-se a incipiência na prática de RI nas instituições estudadas. É possível que, com a exposição aos conceitos e a produção deste tipo de relatório, a qualidade das divulgações aumente. A segunda limitação é o método utilizado, datado de 1948 e que parte de simplificações matemáticas para estabelecer inferências sobre legibilidade. Outra limitação é o fato de o *software* R não realizar a leitura de textos de imagens e tabelas, embora não influencie a legibilidade. Finalmente, a leitura eletrônica dos documentos não permite observar especificidades que só poderiam ser visualizadas com a análise de conteúdo.

Para pesquisas futuras, sugere-se a aplicação de outros métodos, dentre eles, a verificação do conteúdo e investigação dos elementos capazes de interferir na sua legibilidade. Além disso, a realização de grupos focais e entrevistas com os preparadores dos relatórios e os usuários podem confrontar os dados encontrados nesta pesquisa e indicar possíveis ajustes ao modelo. Também, estudos sobre legibilidade no Relato Integrado podem ser analisados sob outras lentes teóricas, como, por exemplo, a Teoria da Informação, buscando aprofundar o entendimento dos fenômenos associados ao uso do RI. Por fim, sugere-se que a legibilidade dos relatórios siga sendo acompanhada para verificar se, com o aprendizado, haverá melhora nesses indicadores.

## REFERÊNCIAS

- Ali, M. U., & Pirog, M (2019). Social accountability and change: The case of citizen oversight of police. *Public Administration Review*, 79(3), 411-426.  
<https://doi.org/10.1111/puar.13055>.

- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1966). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. Garden City, NY: Anchor Books.
- Bevir, M. (2011) Governança democrática: uma genealogia. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, p. 103-114. <https://doi.org/10.1590/s0104-44782011000200008>
- Biondi, L., & Bracci, E. (2018). Sustainability, popular and integrated reporting in the public sector: A fad and fashion perspective. *Sustainability*, 10(9), 3112. <https://doi.org/10.3390/su10093112>
- Borges, G. F., & Rech, I. J. (2019). Determinantes da legibilidade das notas explicativas de companhias brasileiras. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, 9(3), 31-51. <https://doi.org/10.18028/rgfc.v9i3.7522>
- Bourdieu, P. (1991). *Language and symbolic power*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bovens, M., Schillemans, T., & Hart, P. T. (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, 86(1), 225–242. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00716.x>
- Bovens, M.; Goodin, R. E., & Schillemans, T. (2014). *The Oxford handbook public accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- Brasil (1992). *Lei n° 8.443, de 16 de julho de 1992*. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm).
- Brasil (2011). *Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm).
- Brasil. (2014). *Acórdão n° 3608 - Proposta de Estratégia de fortalecimento da auditoria financeira no TCU*. Brasília, DF. <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tcu/686496419>.

Brasil (2016). *Lei n° 13.303, de 30 de junho de 2016*. Brasília, DF.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm).

Brasil (2018). *Decisão Normativa n° 170, de 19 de setembro de 2018*. (2018). Brasília, DF.

<https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contas-do-exercicio-de-2018.htm>

Brasil (2020). *Instrução Normativa n° 84, de 22 de abril de 2020*. Brasília, DF.

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-84-de-22-de-abril-de-2020-254756795>.

Bresser-Pereira, L. C., & Spink, P. (2007). *Reforma do Estado e administração pública gerencial* (7a. ed.). Rio de Janeiro, RJ: FGV.

Brummel, L. (2021). Social accountability between consensus and confrontation: developing a theoretical framework for societal accountability relationships of public sector organizations. *Administration & Society*, 53(7), 1046-1077.

<https://doi.org/10.1177/0095399720988529>

Busuioc, M., & Lodge, M. (2017). Reputation and accountability relationships: Managing accountability expectations through reputation. *Public Administration Review*, 77(1), 91-100. <https://doi.org/10.1111/puar.12612>.

Caglio, A.; Melloni, & Perego, P. (2020). Informational Content and Assurance of Textual Disclosures: Evidence on Integrated Reporting. *European Accounting Review*, 29(1), 55-83. <https://doi.org/10.1080/09638180.2019.1677486>

Campos, A. M. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?.

*Revista de Administração Pública*, 24(2), 30 a 50.

Chaidali, P., & Jones, M. J. (2017). It's a matter of trust: Exploring the perceptions of Integrated Reporting preparers. *Critical Perspectives on Accounting*, 48, 1–20.

<https://doi.org/10.1016/j.cpa.2017.08.001>

- Cordery, C. J., & Hay, D. C. (2022). Public Sector audit in uncertain times. *Financial Accountability & Management*, 38(3), 426-446. <https://doi.org/10.1111/faam.12299>
- De Villiers, C., & Sharma, U. (2017). A critical reflection on the future of financial, intellectual capital, sustainability and integrated reporting. *Critical Perspectives on Accounting*, 70(101999). <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2017.05.003>
- Demaline, C. (2020). Disclosure readability of firms investigated for books-and-records infractions: An impression management perspective. *Journal of Financial Reporting and Accounting*, 18(1), 131–145. <https://doi.org/10.1108/jfra-10-2018-0094>
- Demir, T., Reddick, C. G., Ponomariov, B., & Flink, C. M. (2019). Does Power Corrupt? An Empirical Study of Power, Accountability and Performance Triangle in Public Administration. *International Journal of Public Administration*, 42(9), 723-740.
- Dubay, W. H. (2007). *Smart language: Readers, readability, and the grading for text*. Costa Mesa: Impact Information.
- Du Toit, E. (2017). The readability of integrated reports. *Meditari Accountancy Research*, 25(4), 629-653. <https://doi.org/10.1108/MEDAR-07-2017-0165>
- Dumay, J., Bernardi, C., Guthrie, J., & Demartini, P. (2016). Integrated Reporting: A structured literature review. *Accounting Forum*, 40(3), 166-185. <https://doi.org/10.1016/j.accfor.2016.06.001>
- Dunn, O. J. (1964). Multiple comparisons using rank sums. *Technometrics*, 6: 241–252. <https://doi.org/10.1080/00401706.1964.10490181>
- Favato, K. J., Neumann, M., & Sanches, S. L. R. (2020). O percurso do contrato de legitimação para o desenvolvimento sustentável: análise dos temas atrelados no relato integrado do BNDES. *Contabilidade Vista & Revista*, 31(3), 52-73. <https://doi.org/10.22561/cvr.v31i2.5318>

- Flesch, R. (1948). A new readability yardstick. *Journal of Applied Psychology*, 32(3), 221–233. <https://doi.org/10.1037/h0057532>
- Flower, J. (2015). The International Integrated Reporting Council: A story of failure. *Critical Perspectives on Accounting*, 27, 1–17. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2014.07.002>
- Fry, E. (2002). Readability versus Leveling. *The Reading Teacher*, 56(3), 286–291.
- Freitas, B. F. G. D., & Freire, F. D. S. (2017). Relato Integrado: Um estudo da aderência da estrutura conceitual proposta pelo IIRC no Relatório Socioambiental do Conselho Federal de Contabilidade. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 12(1), 77-92. [https://doi.org/10.21446/scg\\_ufrj.v12i1.13399](https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v12i1.13399)
- García-Sánchez, I. M., Martínez-Ferrero, J., & Garcia-Benau, M. A. (2019). Integrated reporting: The mediating role of the board of directors and investor protection on managerial discretion in munificent environments. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 26(1), 29-45. <https://doi.org/10.1002/csr.1655>
- Gomes, M. C., Ferreira, R. R., & Martins, V. A. (2018). O impacto da OCPC 07 sobre o tamanho e a legibilidade das notas explicativas de companhias brasileiras. *Revista Universo Contábil*, 14(2), 162-184. <http://dx.doi.org/10.4270/ruc.2018216>
- Gonçalves, H. S., Anjos, L. C. M., & Freitas, M. A. L. (2019). Relato integrado e desempenho financeiro das empresas listadas na B3. *RACE*, 18(2), 345–362. <https://doi.org/10.18593/race.19954>
- Guthrie, J., Manes-Rossi, F., & Orelli, R. L. (2017). Integrated reporting and integrated thinking in Italian public sector organisations. *Meditari Accountancy Research*, 25(4), 553–573. <https://doi.org/10.1108/medar-06-2017-0155>
- Hasan, M. M., & Habib, A. (2020). Readability of narrative disclosures, and corporate liquidity and payout policies. *International Review of Financial Analysis*, 68(101460). <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2020.101460>

- Hood, C., & Heald, D. (Orgs.). (2006). *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (2010) Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?, *West European Politics*, 33(5), 989-1009.  
<https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486122>
- Liston-Heyes, C., & Juillet, L (2020). Burdens of transparency: An analysis of public sector internal auditing. *Public Administration*, 98(3), 659-674.  
<https://doi.org/10.1111/padm.12654>
- Lynn, L. E. J., & Malinowska, A. (2018). How are patterns of public governance changing in the US and the EU? It's complicated. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(1), 36-55. <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1413867>
- Manes-Rossi, F. (2018). Is integrated reporting a new challenge for public sector entities? *African Journal of Business Management*, 12(7), 172–187.  
<https://doi.org/10.5897/ajbm2018.8498>
- Martins, T. B. F., Ghiraldelo, C. M., Nunes, M. G., Nunes, M. G. V., Oliveira, O. N., & Icmc - Usp, S. (1996). Readability formulas applied to textbooks in brazilian portuguese. *Nota N°*, 29.
- Matias-Pereira, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 2(1), 109-134.
- Matias-Pereira, J. (2016). *Manual de metodologia da pesquisa científica*. São Paulo: Gen-Atlas.
- Meirelles, H. L. (2016). *Direito administrativo brasileiro*. 42° ed. São Paulo, SP: Malheiros.
- Melloni, G., Caglio, A., & Perego, P. (2017). Saying more with less? Disclosure conciseness, completeness and balance in Integrated Reports. *Journal of Accounting and Public Policy*, 36(3), 220–238. <https://doi.org/10.1016/j.jaccpubpol.2017.03.001>

- Mihaela, M.; Christos, G. & Theodoros, K. (2019). Readability of operational risk disclosures of banks. *Studies in Business and Economics*, 14(3), 108-116.  
<https://doi.org/10.2478/sbe-2019-0047>
- Moraes, M. P. & Vieira Neto, J. (2022). A importância do Relatório Integrado nas Universidades Públicas. *Revista Práticas em Gestão Universitária*, 6(6), 1-14.
- Moreno, A., & Casasola, A. (2016). A readability evolution of narratives in annual reports: A longitudinal study of two Spanish companies. *Journal of Business and Technical Communication*, 30(2), 202–235. <https://doi.org/10.1177/1050651915620233>
- Murphy, M. (2020). Public sector accountability and the contradictions of the regulatory state. *Administrative Theory & Praxis*, 42(4), 517-530.  
<https://doi.org/10.1080/10841806.2019.1700455>
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, 44, 22-54.  
<https://doi.org/10.1590/s0102-64451998000200003>
- Oprisor, T., Tiron-Tudor, A., & Nistor, C. S. (2016). The integrated reporting system: a new accountability enhancement tool for public sector entities. *Audit Financiar*, 15(7), 749-762. <https://doi.org/10.20869/auditf/2016/139/747>
- Pasko, O., Minta, S., Rudenko, S., & Hordiyenko, M. (2020). 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*, 21(2), 835–849. <https://doi.org/10.3846/btp.2020.12583>
- Pedersen, K. H., & Johannsen, L. (2018). New public governance in the Baltic States: flexible administration and rule bending. *Public Performance & Management Review*, 41(3), 648-667. <https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1465828>

- Pinho, J. A. G., & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista da Administração Pública*, 43(6), 1343-1368.  
<https://doi.org/10.1590/s0034-76122009000600006>
- Przeworski, A. (2007). Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In L. C. B. Pereira, & P. Spink (Eds.), *Reforma Do Estado E Administração Pública Gerencial*, (7ª. Ed.). Rio de Janeiro, RJ: FGV.
- Reddick, C. G., Demir, T., & Perlman, B (2020). Horizontal, vertical, and hybrid: An empirical look at the forms of accountability. *Administration & Society*, 52, 1410–1438. <https://doi.org/10.1177/0095399720912553>.
- Rinker, T. W. (2017). *Readability: Tools to Calculate Readability Scores version 0.1.1*. University at Buffalo. Buffalo, New York. <https://github.com/trinker/readability>
- Rodrigues, K. F. (2020). Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. *Cadernos EBAPE.BR*, 18(2), 237-253. <https://doi.org/10.1590/1679-395173192>
- Roman, A. G., Mocanu, M., & Hoinaru, R. (2019). Disclosure Style and Its Determinants in Integrated Reports. *Sustainability*, 11(7), 1960-1976.  
<https://doi.org/10.3390/su11071960>
- Saldanha, D. M. F., Dias, C. D., & Guillaumon, S (2022). Transparency and accountability in digital public services: Learning from the Brazilian cases. *Government Information Quarterly*, 39(2), 101680. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101680>.
- Santos, R. R., & Rover, S. (2019). Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *Revista de Administração Pública*, 53(4), 732–752.  
<https://doi.org/10.1590/0034-761220180084>
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. In A. Schedler, L. Dimond, & M. F. Plattner (Ed.), *The self-restraining State*. London, UK: Lynne Rienner.

- Silva, M. G., & Rodrigues, T. C. M. (2021). Right-Wing Populism in Brazil: Neoliberalism and Authoritarianism in the Bolsonaro Government. *Mediações*, 26(1),86-107.
- Smeuninx, N., Clerck, B., & Aerts, W. (2016) Measuring the Readability of Sustainability Reports: A Corpus-Based Analysis Through Standard Formulae and NLP. *International Journal of Business Communication*, 57(1), 1-34.  
<https://doi.org/10.1177/2329488416675456>
- Soriya, S., & Rastogi, P. (2021) A systematic literature review on integrated reporting from 2011 to 2020. *Journal of Financial Reporting and Accounting*.  
<https://doi.org/10.1108/jfra-09-2020-0266>
- Sonnerfeldt, A., & Pontoppidan, C. A. (2022). The Continuous Translation of the Idea of Integrated Reporting (IR): The Travel of IR to a Public Sector Entity. *Accounting Forum*. <https://doi.org/10.1080/01559982.2021.2016104>
- Stone, G. W., & Lodhia, S. (2019). Readability of integrated reports: an exploratory global study. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(5), 1532-1557.  
<https://doi.org/10.1108/aaaj-10-2015-2275>
- Supratiwi, W., Agustia, D., Dianawati, W., & Panggabean, T. (2022). Textual attributes on integrated reporting quality: Evidence in Asia and Europe. *Cogent Business & Management*, 9(1), 2111848. <https://doi.org/10.1080/23311975.2022.2111848>
- TCU - Tribunal de Contas da União. (2018). *Cartilha: Relatório de Gestão na forma de relato integrado*. <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contas-do-exercicio-de-2018.htm>.
- TCU - Tribunal de Contas da União. (2020a). *Referencial básico de governança organizacional*. (3a ed.). <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanca-no-tcu/>.

- TCU - Tribunal de Contas da União. (2020b) *Cartilha: Relatório de Gestão na forma de relato integrado*. <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao.htm>.
- TCU - Tribunal de Contas da União. (2021) *Nota de esclarecimento sobre relatório de gestão na forma de relato integrado*.  
<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F69B062FC016A0928FF593942&inline=1>
- Velte, P. (2018). Is audit committee expertise connected with increased readability of integrated reports: Evidence from EU companies. *Problems and Perspectives in Management*, 16(2), 23-41. [https://doi.org/10.21511/ppm.16\(2\).2018.03](https://doi.org/10.21511/ppm.16(2).2018.03)
- Villoria, M. (2021). Que condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? Artículo de Revisión. *Revista de Estudios Políticos*, 4 (194), 213-247.  
<https://doi.org/10.18042/cepc/rep.194.08>
- Voorn, B., Genugten, M. V., & Thiel, S. V. (2019). Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery. *Public Administration*, 97(3), 671-685. <https://doi.org/10.1111/padm.12587>
- VRF - Value Reporting Foundation. *International <IR> Framework*. (2021).  
<https://www.integratedreporting.org/resource/international-ir-framework/>.
- Willems, T., & Van Dooren, W (2012). Coming to terms with accountability: Combining multiple forums and functions. *Public Management Review*, 14(7), 1011–1036.  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2012.662446>
- Zielinski, D. Z., & Costaldello, A. C. (2014). Natureza e Autonomia das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) brasileiras e o reflexo na gestão universitária. *XIV Colóquio Internacional de Gestão Universitária*.

## Readability of Management Reports in the Brazilian Public Sector

### ABSTRACT

**Objective:** Evaluate the readability of the Management Reports of the Brazilian public sector from 2016 to 2019, with the structural change from adopting the Integrated Reporting (IR) approach in 2018.

**Method:** Using the R software, the readability was calculated using the Flesch Readability Index of 3,720 reports issued by 930 institutions over the years.

**Originality/Relevance:** This is the first study that analyzes the readability of reports from all Brazilian public institutions, especially considering the context in which the Integrated Reporting approach was adopted.

**Results:** The research data indicated a decrease in the general readability of the Management Reports over the years analyzed and more expressively between 2017 and 2018. It was also verified that adopting the IR while structuring the Management Report influenced its conciseness with reducing pages, words, syllables, and sentences.

**Theoretical/Methodological Contributions:** The data show that, in the public sector, the IR cannot yet be pointed out, in fact, as an instrument of public governance since it is still deficient in the sense of transparency from the perspective of readability. It is understood, however, that the concept of IR, and, even more, its insertion in the Brazilian public sector, is recent, therefore needing some time to consolidate.

**Social/Management Contributions:** The study provides a diagnosis to the preparers on how the reports have been presented, in terms of readability, in comparison with the orientation of being legible, and helps in improving the document as an instrument of social control.

**Keywords:** Integrated Report, Public Sector, Management Report, Accountability, Readability.

---

Mariana Azevedo Alves 

Brasília University, DF, Brazil  
a.marianaazevedo@gmail.com

Mariana Pereira Bonfim 

Federal Fluminense University, RJ, Brazil  
marianabonfim@id.uff.br

César Augusto Tibúrcio Silva 

Brasília University, DF, Brazil  
cesartiburcio@unb.br

José Mauro Madeiros Velôso Soares 

Federal Rural Amazônia University, PA, Brazil  
jose.mauro@ufra.edu.br

---

Received: January 05, 2023

Revised: June 14, 2023

Accepted: August 03, 2023

Published: September 30, 2023

