

O “Eu” do Prefeito no Relatório de Gestão Consolidado: Uma comparação do conteúdo das mensagens dos prefeitos nas prestações de contas municipais do Piauí

Victor Silva Guimarães

Universidade Federal do Piauí - victorsilvaguiaraes99@gmail.com

Mauricio Mendes Boavista de Castro

Universidade Federal do Piauí - mauricioboavista@ufpi.edu.br

João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento

Universidade Federal do Piauí - joaohipolito@ufpi.edu.br

Alexandre Rodrigues Santos

Universidade Federal do Piauí - alexandre.adm@ufpi.edu.br

Leonardo Victor de Sá Pinheiro

Universidade Federal do Piauí - leonardopinheiro@hotmail.com

Resumo

O Relatório de Gestão Consolidado (RGC) é um instrumento de prestação de contas que sintetiza os resultados alcançados pela gestão, evidenciando as destinações dos recursos públicos e as perspectivas de futuro. Nesse sentido, esta pesquisa teve o objetivo de comparar o conteúdo da “mensagem do prefeito” entre os relatórios das prefeituras que publicaram esta seção. Trata-se de uma iniciativa original que pode reverberar na acepção e melhoria das políticas públicas que fomentem o controle social e o interesse por documentos que, em tese, devem ser destinados ao usuário comum da informação. Para o alcance do objetivo, foi

desenvolvida uma pesquisa com abordagem qualitativa, com a coleta de dados por via de busca documental e a investigação operacionalizada com o *software* IRaMuTeQ, capaz de auxiliar na análise da estrutura e da organização do discurso. A pesquisa apontou que os dirigentes máximos dos municípios utilizaram esta seção para apresentar o propósito do RGC, enfatizar o compromisso em enfrentar os desafios e apresentar os avanços alcançados. Assim, dada a inserção recente desse documento, recomenda-se que estudos futuros continuem acompanhando a evolução do aprendizado das formas de reporte do RGC.

Palavras-chave: Comunicação Pública, Mensagem do Prefeito, Relatório de Gestão.

The Mayor’s ‘I’ in the Consolidated Management Report: A Comparison of the Content of Mayors’ Messages in Municipal Accountability Reports from Piauí

Abstract

The Consolidated Management Report (RGC) is an accountability tool that synthesizes the results achieved by management, highlighting the use of public resources and future prospects. With this in mind, the aim of this study was to compare the content of the “mayor’s message” between the reports of the municipalities that published this section. This is an original initiative that could have repercussions for the meaning and improvement of public policies that foster social control and interest in documents that, in theory, should be intended for ordinary users of information. In order to achieve the objective, a

qualitative research approach was developed, with data collected through a document search and the investigation operationalized with the IRaMuTeQ software, capable of helping to analyse the structure and organization of discourse. The research showed that the top leaders of the municipalities used this section to present the purpose of the RGC, emphasize their commitment to facing the challenges and present the progress made. As such, given the recent inclusion of this document, it is recommended that future studies continue to follow the evolution of learning about the forms of reporting in these reports.

Keywords: Public Communication, Mayors’ Message, Management Report.

1 INTRODUÇÃO

A disseminação de informações públicas reverberou em maior escrutínio acerca das atividades e ações da gestão, em que a transparência emergiu como uma condição necessária para impulsionar a prestação de contas e os resultados da administração (Meijer, 2013; Tejedo-Romero & Araujo, 2021), sendo injuntivo e esperado, além do reporte passivo, a divulgação ativa e compreensiva das informações aos diversos *stakeholders* (Tejedo-Romero & Araujo, 2021).

Ao considerar que valores vultosos são destinados para o cumprimento das demandas da sociedade, é um direito público saber como esses recursos são gastos, exigindo-se um nível razoável de divulgação, em relatórios públicos, a fim de de-

monstrar a responsabilização dos administradores perante um grupo diversificado de interessados (Bakar & Saleh, 2015).

Nesse contexto, seja constitucionalmente ou via legislações infraconstitucionais, os agentes públicos são imputados a um dever indeclinável: a prestação de contas, “[...] um dos principais instrumentos democráticos de comunicação entre governo, cidadãos e seus representantes” (TCU, 2020).

No Piauí, no dia 31 de março de 2022, o Tribunal de Contas do Estado (TCE-PI) publicou a Instrução Normativa (IN) n.º 01/2022, regulamentando a forma, o conteúdo e os requisitos mínimos a serem observados no Relatório de Gestão Consolidado (RGC), um instrumento de prestação de contas — dos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, estadual e municipal — ao TCE-PI (TCE, 2022a, 2022b).

Esse documento, proposto pelo Núcleo de Planejamento e Desenvolvimento do Controle Externo, da Secretaria de Controle Externo do TCE-PI (SECEX), fora preconizado para um enfoque ao nível estratégico, tendo como precursor o modelo de Relato Integrado (RI), adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no exercício de 2018.

O RI é uma estrutura de publicação periódica que fornece uma narrativa sobre a criação de valor, proporcionando a avaliação da plausibilidade do que foi relatado (IIRC, 2013; Lai et al., 2018,).

Desse modo, com o intento de trazer informações materialmente relevantes, sobretudo acerca das destinações dos recursos públicos e dos resultados alçados, o RGC foi planeado para reconfigurar informações complexas em relatórios mais inteligíveis, valendo-se da linguagem simples para trazer ao destinatário final, o cidadão, a compreensão sobre a geração de valor público das Unidades Prestadoras de Contas (UPC), proporcionando uma visão clara e orientada para o futuro, frente aos objetivos propostos em cada exercício (TCE, 2022a, 2022b).

Nesse sentido, o objetivo do presente estudo foi comparar o conteúdo da seção de “mensagem do prefeito” entre os relatórios de gestão publicados. Trata-se de uma contribuição original e pioneira sobre um documento intrínseco ao contexto de prestações de contas do estado do Piauí, sendo relevante para trazer luz a um tema que tem impacto direto no controle social e na construção de uma sociedade de auditoria, com potencial para novos estudos que continuem a verificar o panorama dessa forma de reporte.

Para além dessa introdução, o estudo encontra-se segmentado em outras quatro seções. Inicialmente, na seção dois, apresenta-se o suporte da literatura, baseando-se em discussões sobre a teoria da agência e da similaridade entre o RGC e o RI. Adiante, na seção três, são indicados os procedimentos metodológicos adotados para a consecução da pesquisa. Na seção quatro, são evidenciados os resultados e discussões para, por fim, na seção cinco, indicar as limitações e oportunidades para a condução de estudos futuros.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Teoria da Agência

A Teoria da Agência é amplamente recorrida “pelos acadêmicos em contabilidade, economia, finanças, marketing, ciência política, comportamento organizacional e sociologia” (Eisenhardt, 1989, p. 57, tradução nossa) para investigar a relação entre o principal e o agente.

Onipresente tanto no setor privado (entre acionistas e gestores) quanto no setor público (entre cidadãos e políticos), deriva de arranjos contratuais (Oliveira & Filho, 2017), sob o qual o principal atribui poder a um agente para que este passe a executar um serviço (Jensen & Meckling, 1976).

Assim, é, indiscutivelmente, uma das principais teorias para o estudo da governança (Silveira, 2010), apresentando duas linhas teóricas que, apesar de divergirem, se complementam: a teoria positiva da agência e a do principal-agente (Eisenhardt, 1989; Kivisto, 2007).

Eisenhardt (1989) explicita que, na primeira abordagem, existe uma maior probabilidade de se atender aos interesses do principal, tendo em vista a existência de um contrato centrado no resultado, possibilitando a verificação do comportamento do agente.

Contudo, pela segunda linha, um conflito de objetivos é esperado, uma vez que o agente tende a ter maior aversão ao risco do que o principal (Eisenhardt, 1989). Desse pensamento, Eisenhardt (1989) considera que os problemas de agência derivam de propósitos distintos e da dificuldade de se determinar se o comportamento entre as partes foi adequado.

Conquanto o agente, em teoria, deva tomar decisões alinhadas às expectativas do principal, um conflito pode emergir, visto que, sob a perspectiva de maximização da

utilidade para ambas as partes, há motivos para acreditar que atividades aberrantes possam ser executadas (Jensen & Meckling, 1976).

Os problemas de agência são, então, decorrentes da assimetria informacional, visto que os objetivos das partes são, por vezes, divergentes (Eisenhardt, 1989), com um comportamento oportunista atrelado.

Daí, surgem os custos que envolvem monitoramento, justificação e custos residuais (Jensen & Meckling, 1976) “para limitar extravagâncias ou atividades anômalas do agente” (Oliveira & Filho, 2017, p. 597) que pratica ações autointeressadas, pois cada indivíduo tende a possuir uma incompatibilidade entre os interesses próprios e o bem-estar coletivo (Lourenço et al., 2017).

Assim, em face à assimetria e a dinâmica das relações, os mecanismos de governança surgem “não porque os agentes sejam universalmente egoístas, mas porque é difícil para os principais saberem quando isso ocorre e quando não, e os agentes podem interpretar o que é melhor para a organização de uma maneira diferente da do principal” (Wiseman et al., 2012, p.204, tradução nossa).

Além disso, é preciso pontuar que a teoria da agência supera modelos econômicos, pois tanto agentes como principais podem dispor de interesses derivados, que não, necessariamente, reverberam na maximização da riqueza (Wiseman et al. 2012).

2.2 Relatório de Gestão Consolidado e o modelo de Relato Integrado

O relatório de gestão é um meio que possibilita uma análise sistêmica e oportuniza um parecer à sociedade acerca da eficiência, eficácia e efetividade da gestão, ensenjando, dos emissores do documento, a demonstração de sua relevância social, sem, todavia, afigurar pormenores que suscitem de um nível técnico mais elaborado para a compreensão do cidadão (Alves, 2011).

Nesse sentido, o Relatório de Gestão Consolidado foi uma ferramenta proposta pelo TCE-PI, para subsidiar o controle (interno, externo e social), adotando um modelo similar ao Relato Integrado (RI), utilizado pelo Tribunal de Contas da União. Nessa via, por ser um instrumento relativamente novo, as discussões apresentadas dão enfoque a seu percussor, isto é, ao RI.

O RI é uma estrutura de publicação periódica que fornece uma narrativa sobre a criação de valor, proporcionando a avaliação da plausibilidade do que foi relatado, com uso de conceitos claros e o mínimo de palavras possível, prezando pela adoção de uma linguagem simples (IIRC, 2013; Lai et al., 2018).

Desenvolvido pela *International Integrated Reporting Council* (IIRC), o RI trouxe consigo um novo panorama de reporte, balanceando informações financeiras e não financeiras, se diferenciando de outros relatórios (Maria et al., 2022), por ser um documento conciso para comunicar sobre as perspectivas de uma organização (em termos estratégicos, de governança e desempenho), evidenciando a geração (ou corrosão) de valor (IIRC, 2013).

A partir de uma coalizão mundial (de reguladores, investidores, empresas e organizações não governamentais), a IIRC iniciou a estruturação desse documento, publicando, em 2013, um *framework* para conciliar diferentes variáveis que afetassem o resultado de uma entidade, alavancando a possibilidade de fornecer informações qualificadas aos *stakeholders* (IIRC, 2013; Romão et al., 2022).

O objetivo desse *framework* foi demonstrar os princípios e elementos gerais de conteúdo, com vistas a explicar os conceitos fundamentais atrelados. Nesse ponto, Iacuzzi et al. (2020) salientam a necessidade de se compreender os conceitos-chave, já que estes, normalmente, são elencados como um empecilho para a aplicação do modelo no setor público.

Du Toit (2017) alerta acerca da necessidade de avaliar alguns pontos no que concerne à falta de conectividade, materialidade, fiabilidade e de uma tendência de se escrever informações positivas em detrimento de negativas. Por esse ângulo, é preciso destacar que não se trata de uma peça de *marketing*, mas de uma estrutura capaz de organizar as principais informações que um usuário possa demandar.

Cabe reconhecer que cada organização está sujeita a diferentes circunstâncias e peculiaridades, não devendo a estrutura apresentada ser fixa, nem composta por seções isoladas ou autônomas (TCU, 2018).

Para mais, a Cartilha de Orientação ao Relatório de Gestão na Forma de Relato Integrado, elaborada pelo TCU, reafirma que o RI não deve ser uma “colcha de retalhos”, nem se resumir a simples compilação de informações (TCU, 2018). Dessa via, o RI deve ultrapassar a reorganização de informações já existentes, eliminando os silos departamentais para uma melhor comunicação (Burke & Clark, 2016).

Justamente por isso, uma palavra-chave para o entendimento do modelo consiste no pensamento integrado, um conceito ainda desafiador pela pouca profundidade em sua discussão (Feng et al., 2017), referindo-se à expectativa de narrar as interações e implicações das atividades organizacionais, facilitando a compreensão das múltiplas dimensões de desempenho (Romão et al., 2022).

Por conseguinte, ao adentrar no contexto brasileiro, há um número relativamente pequeno de apreciações em relação a esse documento (Alves, 2023; Romão et al., 2022), sendo preciso instigar aos pesquisadores a avaliação de uma possível retórica deste consistir no suprassumo das formas de reporte (Dumay et al., 2016; Manes-Rossi, 2018).

Alves et al. (2023) sustentam que o RI, por si só, não deve ser assentado como um instrumento de governança pública, enquanto mecanismo de transparência, dado as deficiências encontradas, no que tange à facilidade de leitura dos documentos analisados, sendo necessário um tempo de maturação para o aprendizado do uso e da implementação de melhorias nesse modelo.

Sobre a obrigatoriedade, enquanto o setor privado aderiu a esse documento em decorrência do anseio dos atores sociais por informações de qualidade, o setor público foi imputado a divulgação do RI, por força da Lei das Estatais (Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016, no artigo 8º, inciso IX) (Maria et al., 2022).

À vista disso, na concepção de Ribeiro et al. (2024), esse modelo poderia ser muito útil para a administração pública, não devendo consistir somente na renomeação de outros relatórios, sendo preciso, então, observar os elementos e princípios norteadores. Nessa senda, o RGC foi uma inovação no contexto piauiense com intento de — em pouco tempo — tornar-se a principal peça de prestação de contas do TCE-PI, com o fulcro de ser, efetivamente, um documento lido pelo cidadão (TCE-PI, 2022b).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Situado na região Nordeste do Brasil, o estado do Piauí conta, hoje, com 224 municípios. Assim, para se obter o RGC das prefeituras desses municípios, utilizou-se o Portal da Cidadania, por meio de uma busca sistemática pelo termo “Relatório de Gestão (INTCE-PI 01/2022)” no mecanismo de busca.

Esse portal é uma iniciativa do TCE-PI, cujo objetivo é disponibilizar dados e informações da gestão governamental para o fomento do controle social, em que se faz possível a realização de consultas amigáveis e intuitivas.

Do rol de municípios, foram obtidos os relatórios de 207 (92,41%) e a análise conduzida com foco na seção de “Mensagem do Prefeito”. Essa seção foi objeto de estudo, visto o papel de introduzir o RGC, atuando como um canal de comunicação direto entre a autoridade máxima do município e os leitores, com a oportunidade dos gestores apresentarem as prioridades, os desafios e as realizações da gestão.

No entanto, nem todos os documentos continham essa seção, e parte deles estava disponível em formato de imagem, o que demandaria a necessidade do uso de tecnologia “OCR” para extração do texto. Dessa forma, aqueles que necessitavam de OCR foram excluídos da análise.

Noutro plano, foi adotada a perspectiva de Godoy (1995) que destaca a importância da análise de conteúdo no escopo da pesquisa documental, sob o pressuposto de apontar contribuições relevantes para o estudo.

Para operacionalizar a pesquisa, foi utilizado o software *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires* (IRaMuTeQ), com o intuito de auxiliar na análise da estrutura e da organização do discurso (Camargo & Justo, 2013).

Assim, foram realizadas quatro análises textuais: i) análise lexicográfica clássica (para obtenção das estatísticas de segmentos de texto); ii) análise de classificação hierárquica dependente (para a identificação do dendrograma das classes); iii) nuvem de palavras (para organização de palavras, considerando suas relevâncias); e iv) análise de similitude (a fim de identificar a conexão entre as palavras).

Considerando o escopo de relatórios que possuíam a seção de mensagem dos prefeitos, realizou-se a análise qualitativa de 65 comunicados, isolados em 407 segmentos de texto (ST), com um aproveitamento de 89,06%, emergindo 16.304 ocorrências entre palavras, formas ou vocábulos. Cabe destacar que o alvo temporal de análise recaiu sobre o primeiro ano de adoção desse documento, isto, é 2022.

4 RESULTADOS E ANÁLISES

Inicialmente, para explorar as mensagens dos prefeitos, foi confeccionada uma nuvem de palavras, com o intuito de agrupar e organizar os termos de maior relevância, considerando a frequência com que apareceram nos textos. A Figura 1 demonstra os termos mais reiterados.

Figura 1

Nuvem de Palavras



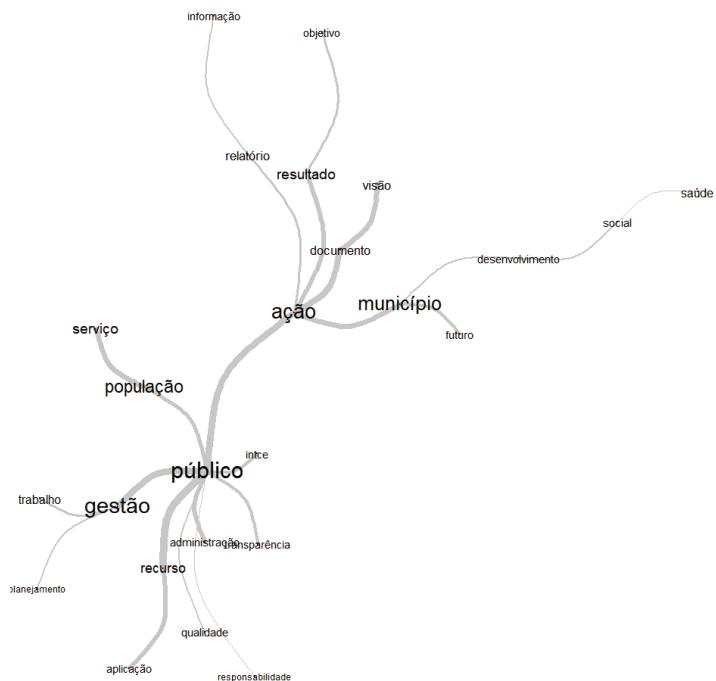
Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Desta forma, foi possível verificar que as palavras mais evocadas pelos gestores foram: “público” ($f = 142$), “município” ($f = 131$), “gestão” ($f = 128$), “ação” ($f = 118$), “ano” ($f = 137$), “municipal” ($f = 105$), “população” ($f = 104$), “resultado” ($f = 65$), “serviço” ($f = 65$), “RGC” ($f = 65$), “recurso” ($f = 61$), “forma” ($f = 59$), “relatório” ($f = 55$), “cidade” ($f = 53$) e “saúde” ($f = 51$).

Ademais, foi realizada uma análise de similitude, em que, por meio da teoria dos grafos, foi possível identificar as principais ocorrências textuais, considerando as palavras e suas conexidades, auxiliando na compreensão do conteúdo e da estrutura do *corpus* (Camargo & Justo, 2013). A Figura 2 resume os achados.

O “Eu” do Prefeito no Relatório de Gestão Consolidado: Uma comparação do conteúdo das mensagens dos prefeitos nas prestações de contas municipais do Piauí

Figura 2
Análise de Similitude



Fonte: Dados da pesquisa (2024).

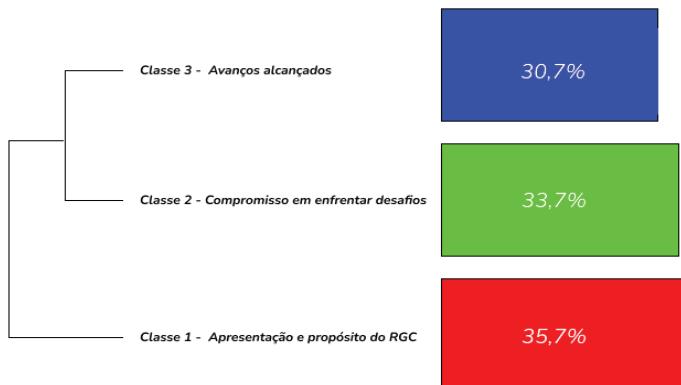
Conforme a Figura 2, três palavras tiveram destaque: “público”; “gestão” e “ação”. Nesse panorama, “público” apareceu como o núcleo central da rede, com ramificações que pareceram indicar um esforço para atender e executar projetos.

Além disso, foi possível verificar que “gestão” se conectou a palavras como “trabalho” e “planejamento”, coadunando, em um escopo mais geral, ao termo “público” relacionado com “transparência”, “aplicação”, “responsabilidade” e “qualidade”, que indicaram preocupações com a alocação eficiente dos recursos. Outrossim, “resultado”, “relatório”, “informação” e “objetivo” apareceram interligados à “ação”, remetendo ao escopo de que o Relatório de Gestão reportou os resultados alçados.

A partir da aplicação da Classificação Hierárquica Dependente (CHD), o conteúdo foi categorizado em três classes: (i) “Apresentação e propósito do RGC”, com 145 ST (35,63%); ii) “Compromisso em enfrentar desafios”, com 137 ST (33,66%); e (iii) “Avanços alcançados”, com 125 ST (30,71%).

Essas classes foram propostas em acordo com Salviati (2017) ao afirmar que, por meio da CHD, podem-se nomear grupos que apresentam a mesma ideia central. Fria-se que, diante do aproveitamento superior ao recomendado, de 70%, a retenção desses fatores foi representativa. A Figura 3 demonstra o dendrograma obtido.

Figura 3
Dendrograma da CHD

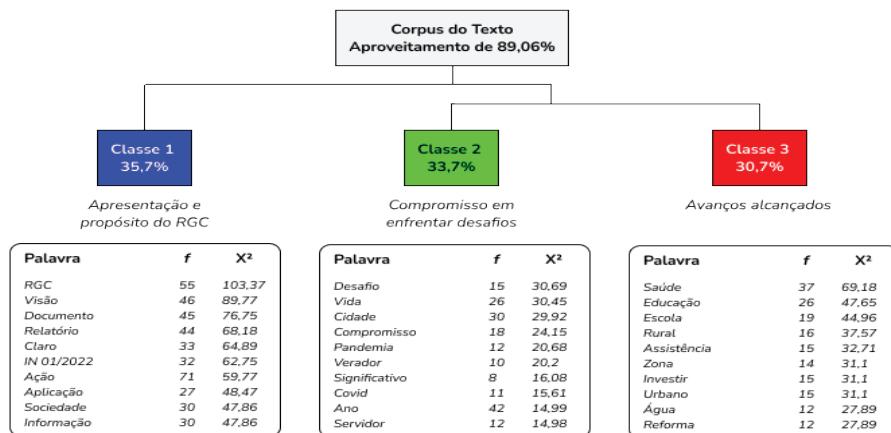


Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Para visualizar a distribuição das classes, foi elaborada a Figura 4 com as 10 principais palavras decorrentes do teste de qui-quadrado (χ^2), sendo possível agregar os vocábulos que apresentaram, em alguma medida, semelhanças ou diferenças.

Figura 4

Diagrama de Classes



Fonte: Dados da pesquisa (2024).

A primeira classe foi constituída por palavras e radicas no intervalo entre $\chi^2 = 3,87$ (“busca”) e $\chi^2 = 103,37$ (“RGC”). Esta classe foi composta por palavras como “visão” ($\chi^2 = 89,77$); “documento” ($\chi^2 = 76,75$); “relatório” ($\chi^2 = 111,80$); “claro” ($\chi^2 = 88,48$); “IN 01/2022” ($\chi^2 = 83,56$); “ação” ($\chi^2 = 78,69$); “aplicação” ($\chi^2 = 42,97$); “sociedade” ($\chi^2 = 40,96$) e “informação” ($\chi^2 = 39,85$). Nesse sentido, os trechos refletiram tanto a apresentação quanto o propósito de elaboração do RGC, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1

Apresentação e Propósito do RGC

“O presente documento compõe o Relatório de Gestão do município [...] visa proporcionar uma visão clara a sociedade sobre a aplicação de recursos públicos recebidos bem como planejar ações futuras do município em questão”.

“É com grande satisfação que apresentamos o Relatório de Gestão [...] O objetivo deste relatório é fornecer uma visão clara à sociedade sobre a aplicação dos recursos públicos recebidos e planejar ações futuras para o desenvolvimento de nosso município.”

“Ao longo deste documento procurou-se oferecer elementos de forma organizada que permitam uma visão de conformidade e desempenho dos atos de gestão, evidenciando os resultados das ações implementadas nas Unidades Administrativas.”

“O Relatório de Gestão é o documento elaborado pelo município que tem como objetivo principal oferecer uma visão clara para a sociedade sobre como a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas municipais, no contexto de seu ambiente externo [...]”

“[...] ao exercício da cidadania e atendendo às demandas sociais que esta espera [...]”

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Ao retratar o RGC, os prefeitos o enfatizaram como um canal de prestação de contas, utilizando a IN como base para a apresentação do documento, demonstrando um padrão discursivo. Todavia, destaca-se que a integralidade dessas passagens foi reiterada, sem quaisquer modificações, em um quantitativo expressivo de relatórios.

Para um leitor atento, isso poderia levar a indagações acerca do propósito desta seção, ou mesmo se houve uma preocupação do gestor com as particularidades de seus municípios, tendo em vista que, em boa parte, parece ter havido uma replicação genérica.

Nesse sentido, ainda que a apresentação e o propósito dos RGC sejam um só, é preciso que o dirigente reconheça sua responsabilidade perante a fidedignidade, precisão e completude do relatório de gestão (TCU, 2018). Todavia, apesar de terem sido verificados trechos com essa finalidade, a análise não repercutiu em uma classe específica sobre isso.

No que tange a segunda classe, foi considerado o intervalo entre $\chi^2 = 4,28$ (“municipal”) e $\chi^2 = 30,69$ (“desafio”), com realce para palavras como “vida” ($\chi^2 = 30,45$); “cidade” ($\chi^2 = 29,92$); “compromisso” ($\chi^2 = 24,15$); “pandemia” ($\chi^2 = 20,68$); “vereador” ($\chi^2 = 20,2$); “significativo” ($\chi^2 = 16,08$); “COVID” ($\chi^2 = 15,61$); “ano” ($\chi^2 = 14,99$) e “servidor” ($\chi^2 = 14,98$). O Quadro 2 realça alguns trechos.

Quadro 2

Compromisso em Enfrentar Desafios

“[...] Ao longo deste ano enfrentamos desafios significativos em decorrência da pandemia da Covid-19, que afetou a economia e a vida de nossos municípios. Apesar disso, mantivemos o compromisso de gerir os recursos públicos com responsabilidade [...]”

“[...] Sabemos que ainda há muito a ser feito, mas estamos comprometidos em continuar trabalhando para melhorar a qualidade de vida de todos os municíipes. Agradeço a confiança depositada em nossa gestão e reafirmo o compromisso de trabalhar com transparência, ética e responsabilidade em prol do desenvolvimento de nossa cidade.”

“[...] Apesar dos desafios enfrentados em decorrência da pandemia de Covid-19, mantivemos o compromisso de gerir os recursos públicos com responsabilidade, transparência e eficiência, buscando sempre aprimorar a qualidade dos serviços prestados à população [...]”

“[...] O ano de 2022 começou com muitos desafios, a adaptação da nova gestão e o enfrentamento que se estava vivenciando pela COVID-19 e seus efeitos negativos gerados por ela [...]”

“[...] Assumir a liderança [...] representa não apenas um privilégio, mas também um constante desafio que demanda coragem, sensibilidade e equilíbrio. O ano de 2022 se revelou desafiador, marcado pela pandemia de Covid-19 que paralisou o mundo [...]”

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Ao apontar os desafios, notadamente a Covid-19 foi uma adversidade enfatizada, sendo reiteradamente mencionada, com alusões dos seus impactos na economia e na vida da população. Decerto, a pandemia agravou as vulnerabilidades existentes, exigindo ações céleres e diligentes para lidar com uma complexidade, até então, nova (Costa & Valle, 2023).

Contudo, apesar das dificuldades, os gestores sinalizaram à população a responsabilidade com o uso dos recursos e com a transparência. Segundo Costa e Valle (2023), nesse período, houve a dispensa de licitações, em que um grande volume de recursos federais teve fluxo aos municípios para enfrentar a crise.

Por certo, a qualidade do gasto público é reflexo das capacidades das gestões municipais que, às vezes, apresentam fragilidades (Soares et al., 2021). Daí a importância da eficiência, dado que em meio a recursos, vez ou outra, escassos, é preciso tomar decisões que levem ao melhor resultado possível (Lourenço et al., 2017).

Para a terceira classe, obteve-se o intervalo entre $\chi^2 = 3,87$ (“aplicar”) e $\chi^2 = 69,18$ (“saúde”), sendo composta por palavras como “educação” ($\chi^2 = 47,65$); “escola” ($\chi^2 = 44,96$); “rural” ($\chi^2 = 35,57$); “assistência” ($\chi^2 = 35,13$); “zona” ($\chi^2 = 32,71$); “investir” ($\chi^2 = 31,1$); “urbano” ($\chi^2 = 31,1$); “água” ($\chi^2 = 27,89$) e “reforma” ($\chi^2 = 27,89$). O Quadro 3 evidencia alguns trechos.

Quadro 3

Avanços Alcançados

“Aquisição de veículos novos para saúde, educação e administração; ampliação de iluminação pública no município; reformas e ampliação de várias escolas, com salas de aula novas; manutenção dos serviços de limpeza pública; construção de bueiros e pontes na zona rural, pavimentação na zona rural; manutenção das estradas vicinais”.

“Além disso, ampliamos o acesso a programas de prevenção e promoção à saúde, como campanhas de vacinação e programas de combate a doenças crônicas. Na área de educação, continuamos investindo em melhorias estruturais nas escolas, garantindo um ambiente de aprendizado seguro e confortável para nossos estudantes”.

“Trabalhamos arduamente em prol da saúde [...], buscando, inicialmente, equipar a saúde municipal, com a reestruturação de equipamentos de saúde nas zonas urbana e rural, com Unidades Básicas de Saúde, SAMU e a construção da Praça de Convivência do CAPS II”.

“Na saúde, ampliamos a Campanha de prevenção e diagnóstico do câncer de mama, assim centenas de mulheres puderam realizar exames de mamografia; No Serviço de Assistência Social, estendemos as ações de buscas ativas às famílias em vulnerabilidade social bem como as ações para minimizar e/ou eliminar as condições de riscos”

“Acreditamos que o conhecimento é a chave para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e igualitária. Na área da saúde, implementamos ações preventivas e de atendimento à população, com foco na humanização do atendimento e na ampliação do acesso aos serviços de saúde.”

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Nos “Avanços alcançados”, os gestores relataram melhorias principalmente na saúde, educação, infraestrutura e assistência social, temas de interesse coletivo fundamentais para a avaliação das políticas públicas, já que, quando concretizadas, atenderiam, em parte, aos anseios da sociedade (Silva & Coutinho, 2021).

Nesse rumo, na administração pública, os melhores desempenhos são atribuídos à profissionalização dos gestores (Lourenço et al., 2017), que, naturalmente, tendem a ter melhores resultados e avaliações sobre as ações executadas (Arretche, 1998).

Como parte desse processo, a eleição é o principal mecanismo de *accountability*, onde os caminhos são, fundamentalmente, dois: a premiação, por meio da eleição ou reeleição; e a punição, via derrota (Cavalcante, 2015).

Assim, pela própria natureza da IN, cuja finalidade é a evidenciação dos resultados alcançados, essa classe surgiu, portanto, em cumprimento à legislação, mas também como uma oportunidade que, em última análise, reforçou as capacidades de cada gestão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo comparar o conteúdo da seção de “mensagem do prefeito” entre os relatórios de gestão publicados. Assim, foi possível categorizar os assuntos em três tópicos principais: a apresentação e o propósito do RGC, o compromisso estabelecido em enfrentar os desafios e a menção aos avanços obtidos.

Ademais, fora notada a necessidade de revisões nesta seção, que apesar de curta — se comparada a outras partes do relatório — abarcou uma quantidade considerável de desvios de escrita. Além disso, alguns trechos apareceram repetidamente em diferentes documentos, e parte dos relatórios apresentou o mesmo *design*, podendo gerar dúvidas se as particularidades de cada cidade foram consideradas.

Essa investigação apresentou apenas um diagnóstico inicial, com o intuito de que a academia acompanhe a evolução das formas de reporte, sobretudo quanto ao aprendizado desse processo. Nessa oportunidade, as iniciativas de melhoria nos relatórios são importantes porque as entregas do setor público, de serviços e produtos, podem ter avanços significativos, mas se a sociedade não conseguir perceber ou acreditar que não ocorreram progressos, torna-se um trabalho desprovido de significado (Lorson & Haustein, 2020).

Embora a Teoria da Agência tenha sido preferida, muitos agentes podem, genuinamente, servir a um principal (Wiseman et al., 2012), em que ser prefeito, conforme Marra et al. (2018), perpassa pela realização e felicidade de realizar e retribuir algo à cidade, onde a vocação e os sacrifícios pessoais são pilares para impulsionar a qualidade de vida dos municípios.

Como limitações, aponta-se a impossibilidade de comparar os relatórios entre os anos, dado que as prestações de contas referentes ao exercício de 2023, até o momento da condução deste estudo, estavam indisponíveis ao público externo por estarem

em processo de julgamento. Ademais, especificamente sobre os “avanços”, há de se considerar que estes advieram de autorrelatos da gestão, não sendo alvo da pesquisa a comprovação do desempenho pronunciado nos discursos.

Nesta esteira, espera-se que estudos como estes possam auxiliar na simplificação das formas de reporte, de modo que a participação social e a democracia se fortaleçam com a redução da assimetria das informações, pois por meio do RGC, os principais (cidadãos) podem saber se os agentes (gestores e políticos) agiram de acordo com suas expectativas (Eisenhardt, 1989).

Com efeito, dado que o RGC deve discorrer não apenas sobre os aspectos positivos, seria oportuno analisar o tom dos relatórios, uma vez que as palavras são carregadas de emoções, e a escolha dos termos nem sempre decorrem do acaso. Ainda, outros aportes teóricos podem ser considerados, a exemplo da Teoria Institucional, segundo a qual o comportamento organizacional é moldado pela interação de pressões coercitivas, normativas e miméticas (Carvalho Veloso & Nossa, 2025).

REFERÊNCIAS

- Arretche, M. T. (1998). Tendências no estudo sobre avaliação. *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*, 3(1), 29-49.
- Alves, D. P. (2011). *Acesso à informação pública no Brasil: Um estudo sobre convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social* [Monografia, 6º Concurso de Monografias da CGU]. Contadoria-Geral da União. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/concurso-de-monografias>
- Alves, M. A., Bonfim, M. P., Silva, C. T., & Soares, J. M. M. V. (2023). Legibilidade dos Relatórios de Gestão no Setor Público Brasileiro. *Contabilidade Gestão e Governança*, 26(2), 213-248.
- Bakar, N. B. A., & Saleh, Z. (2015). Review of literature on factors influencing public sector disclosure: The way forward. *Asian Journal of Business and Accounting*, 8(2), 155-184.
- Burke, J. J., & Clark, C. E. (2016). The business case for integrated reporting: Insights from leading practitioners, regulators, and academics. *Business Horizons*, 59(3), 273-283.

O “Eu” do Prefeito no Relatório de Gestão Consolidado: Uma comparação do conteúdo das mensagens dos prefeitos nas prestações de contas municipais do Piauí

- Camargo, B. V., & Justo, A. M. (2013). IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. *Temas em Psicologia*, 21(2), 513-518.
- Carvalho Veloso, C., & Nossa, V. (2025). Conformidade simbólica ou governança eficaz? Características do Conselho de Administração e Relato Integrado no Brasil. *Revista De Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, 19.
- Cavalcante, P. (2015). Vale a pena ser um bom prefeito? Comportamento eleitoral e reeleição no Brasil. *Opinião Pública*, 21, 87-104.
- Costa, A. A., & do Valle, A. C. M. B. (2023). Accountability, Governança e Teoria do Cisne Negro: impacto da estratégia de flexibilização dos contratos públicos para enfrentamento à crise gerada pela pandemia da COVID-19. *Quaestio Iuris*, 16(4), 2226-2246.
- Du Toit, E. (2017). The readability of integrated reports. *Meditari Accountancy Research*, 25(4), 629-653.
- Dumay, J., Bernardi, C., Guthrie, J., & Demartini, P. (2016). Integrated reporting: A structured literature review. *Accounting Forum*, 40(3), 166–185.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.
- Feng, T., Cummings, L., & Tweedie, D. (2017). Exploring integrated thinking in integrated reporting—an exploratory study in Australia. *Journal of Intellectual Capital*, 18(2), 330-353.
- Godoy, A. S. (1995). Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, 35, 20-29.
- Iacuzzi, S., Garlatti, A., Fedele, P., & Lombrano, A. (2020). Integrated reporting and change: evidence from public universities. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(2), 291-310.
- International Integrated Reporting Council. (2013). *Consultation draft of the international framework*. <https://integratedreporting.ifrs.org/resource/international-ir-framework/>
- Kivistö, J. (2007). *Agency theory as a framework for the government-university relationship* [Doctoral dissertation, University of Tampere]. Tampere University Press.

- Lai, A., Melloni, G., & Stacchezzini, R. (2018). Integrated reporting and narrative accountability: the role of preparers. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 31(5), 1381-1405.
- Lorson, P. C., & Haustein, E. (2020). Public sector reporting: Lessons learnt from participatory budgeting. In V. Condor, C. M. Muñiz, & I.-M. García-Sánchez (Eds.), *New trends in public sector reporting: Integrated reporting and beyond* (pp. 57–79). Springer International Publishing.
- Lourenço, R. L., Nascimento, J. C. H. B., Sauerbronn, F. F., & da Silva Macedo, M. A. (2017). Determinantes sociais e pedagógicos das notas do IDEB. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, 11(4), 27-43.
- Manes-Rossi, F. (2018). Is integrated reporting a new challenge for public sector entities? *African Journal of Business Management*, 12(7), 172-187.
- Maria, S. C., d'Angelo, M. J., & Borgerth, V. M. D. C. (2022). Gaps in engagement in and use of Integrated Reporting in Brazil. *Revista Contabilidade & Finanças*, 33(88), 63-80.
- Marra, A. V., de Faria, J. C., de Freitas, L. M., da Silva, D. H., & Lara, S. de M. (2018). Identidade Gerencial dos Prefeitos: um Estudo a Partir das Práticas Discursivas. *Revista ADM.MADE*, 22(3), 22–37.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm. *Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, 3(4), 305-360.
- Meijer, A. (2013). Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, 73(3), 429-439.
- Oliveira, C. B. D., & Fontes Filho, J. R. (2017). Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executivas. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 596-615.
- Ribeiro, C. D. M. D. A., Moraes, M. P., Pinheiro, A. B., & Neto, J. (2024). Quality of integrated reports: evidence from Brazilian public universities. *Social Responsibility Journal*, 20(1), 164-179.
- Romão, G., Ribeiro, C. de M. de A., & Viana Neto, J. (2022). A relação entre a aderência dos relatos integrados ao framework do IIRC e o desempenho econômico. *Revista Ambiente Contábil*, 14(2), 146–168.

O “Eu” do Prefeito no Relatório de Gestão Consolidado: Uma comparação do conteúdo das mensagens dos prefeitos nas prestações de contas municipais do Piauí

- Silva, R. M., & Coutinho, D. J. G. (2021). Políticas públicas e sociedade. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, 7(10), 48–60
- Salviati, M. E. (2017). *Manual do aplicativo Iramuteq (versão 0.7 alpha 2 e R versão 3.2.3)*.
- Silveira, A. D. M. da. (2010). *Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática*. Elsevier.
- Soares, J. R., Raupp, F. M., & Tezza, R. (2021). Qualidade do gasto público nos municípios de Santa Catarina. *Contabilidade Vista & Revista*, 32(3), 165-194.
- Tejedo-Romero, F., & Araujo, J. F. F. E. (2021). Fatores influenciadores da divulgação de informação e do acesso à informação dos municípios. *Transinformação*, 33, e200038.
- 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>
- Tribunal de Contas da União. (2020). *Contexto geral das prestações de contas*. <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contexto-geral-das-prestações-de-contas.htm>
- Tribunal de Contas do Estado do Piauí. (2022a). *Instrução Normativa TCE/PI nº 01/2022: Disciplina a composição do Relatório de Gestão Consolidado e dá outras providências*. <https://www.tcepi.tce.pi.gov.br/wp-content/uploads/2022/04/INSTRUCAO-NORMATIVA-no-01-22-Relatorio-de-Gestao-Consolidado.pdf>
- Tribunal de Contas do Estado do Piauí. (2022b, December 14). *Webinar Relatório de Gestão Consolidado* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=Qp-r75ti5DU>
- Wiseman, R. M., Cuevas-Rodríguez, G., & Gomez-Mejia, L. R. (2012). Towards a social theory of agency. *Journal of Management Studies*, 49(1), 202-222.